

PERIODO
PRESIDENCIAL
002575
ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(AL 3 DE ENERO DE 1992)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A. INFORME POLITICO

1. Dos desafíos: gestión de gobierno y reformas políticas

Al comenzar 1992, el Gobierno tiene el desafío de enfrentar dos temas que aparecen como cruciales. Por una parte, potenciar su capacidad de gestión político-administrativa y, por otra, establecer una estrategia para negociar un paquete de medidas y reformas en un plazo más o menos breve.

2. ¿Por qué estos dos temas?

2.1 Existen indicios de que tiende a difundirse el sentimiento de que el Gobierno se está transformando en un Gobierno administrador, lo cual es negativo cuando aún faltan prácticamente dos años para concluir el actual período y cuando hay, entremedio, importantes desafíos electorales.

Deben tomarse en cuenta las siguientes consideraciones:

- * que el tiempo útil para implementar realizaciones es menor que aquellos dos años.
- * que hasta ahora se ha hecho uso, básicamente, de dos instrumentos de iniciativa política: (a) la "Carta de Navegación", y (b) el liderazgo presidencial.

Respecto de la "Carta de Navegación", cabe decir que si bien ella ya ha rendido algunos frutos (p. ej.: mayor coordinación con los partidos de la Concertación, mayor convicción respecto del futuro de la alianza, etc.), aún no ha terminado de producir su efecto más contundente y dinamizador.

Respecto del liderazgo presidencial, existe la impresión de que parte de su fuerza empieza a agotarse y de que sus efectos son cada vez menos duraderos.

En conclusión, al Gobierno le queda aún un instrumento de iniciativa política que, por lo demás, prácticamente no ha utilizado: (c) ajustes en el aparato de gobierno.

2.2 El Gobierno y la Concertación están escasos de "monedas de cambio". Es decir, ofertas políticas con las que presionar a la derecha para obtener las reformas que interesan.

En el terreno político hay dos ofertas viables, una de ellas más importante que la otra. Se trata de:

- * duración del período presidencial, y
- * designación de los próximos senadores "institucionales".

Es claro que la primera de estas dos ofertas tiene mayor valor de cambio para avanzar en la negociación de las reformas que están pendientes. La segunda oferta tiene un valor de cambio más relativo, porque su efecto es a largo plazo (1997) y porque no todas las designaciones dependerán del próximo gobierno.

En conclusión, **se impone encontrar nuevas ofertas que diversifiquen y potencien la capacidad negociadora del Gobierno con la derecha.** Tales ofertas podrían encontrarse en el campo de la economía: por ejemplo, puede pensarse en algún tipo de privatizaciones u otras medidas que sean atractivas para el sector empresarial.

Deben hacerse, sin embargo, un par de advertencias. Por una parte, el sector empresarial no tiene una lógica y una práctica siempre coincidentes con las de la derecha política. Por lo tanto, las concesiones que se hagan en el campo económico no se van a reflejar necesariamente en el campo político, lo que exige vincularlas explícitamente.

Por otra parte, el valor de las "monedas de cambio" es variable y depende de una serie de factores, muchos de ellos de carácter "estacional", como los climas de opinión.

2.3 **Se inicia un año electoral donde habrán pocos incentivos para negociar.**

- * Ello será así, sobre todo en el primer semestre de este año; es decir, en el período anterior a las elecciones municipales.
- * Después de Junio de 1992, tanto el valor de las "monedas de cambio" políticas del Gobierno (salvo, quizás, la duración del período presidencial), como la predisposición de la derecha a negociar dependerán del resultado de las elecciones.
- * Ahora bien, no se pueden hacer proyecciones sobre el supuesto de que la Concertación tiene asegurado un resultado electoral que se situará en torno al 57 por ciento. Aunque las encuestas actuales permiten proyectar una cifra entre el 55 y el 57 por ciento, lo cierto es que la última base real que

existe (pese a las diferencias pertinentes) es el resultado de las parlamentarias de 1989, ocasión en que se obtuvo un 52 por ciento, en cifras redondas. Es decir, la adhesión electoral a la Concertación se sitúa en una banda entre un 52 por ciento y un 57 por ciento; lo óptimo es que se aproxime al techo de la banda, pero también puede ocurrir que, con un desempeño mediocre, se pegue al piso de la banda.

- * Por lo tanto, tampoco es correcto el argumento de que cualquier cifra por encima del 50 por ciento sea buena. Hay que subrayar la afirmación de que el porcentaje de votos que se obtenga se constituirá en una señal clara para la oposición acerca de la fuerza o desgaste del Gobierno; fuerza o desgaste que la derecha proyectará hacia el futuro inmediato para avenirse (o no) a una negociación con el Gobierno respecto de las reformas pendientes.

Por tanto, mientras más cercano el resultado a un 50 por ciento, menor será el valor de cambio de las "monedas" u ofertas gubernamentales.

- * Finalmente, el resultado de las elecciones municipales dependerá de:
 - factores más o menos constantes, y
 - factores variables.

Los factores constantes son aquéllos como la masa de electores cautivos, la fortaleza de la coalición, etc.

En cambio, los factores variables son aquéllos sobre los cuales el Gobierno y la Concertación tienen una capacidad de control relativo: por ejemplo, el clima de opinión pública, la fluctuación de las variables macro-económicas, la mística de sus adherentes, la percepción de la gente sobre las políticas sociales, etc. **Son estos factores variables los más críticos y los que tienen mayor dependencia de la gestión político-administrativa.**

Adicionalmente, en la lucha por votos dentro la banda del 52 al 57 por ciento, son estos factores variables los cruciales. De allí la importancia **política** de la gestión gubernamental.

Abordar el problema de la gestión de Gobierno entonces surge como una tarea decisiva porque **no es conveniente dejar que cristalice en la gente la idea de que el Gobierno ya ha dado de sí todo lo que podía dar** y no tiene más que ofrecer para los dos años que nos quedan.

Asimismo, tampoco es conveniente permitir dicha cristalización en el seno del Estado, porque es altamente probable que ello se traduzca en una suerte de "psicología de fin de gobierno".

3. En las anteriores condiciones, la acción política gubernamental debiera orientarse, durante este primer mes de 1992, a:

3.1 **Buscar ganancias en los márgenes.** Se parte de un balance positivo de la gestión de 1991 y de la posición que, gracias a ese balance, el Gobierno ha conseguido consolidar. Como ya se dijo, las ganancias futuras se sitúan en una estrecha banda de adhesión que está en disputa, pero que puede representar una gran diferencia en las perspectivas políticas del Gobierno y de la coalición. Perder esa ganancia en los márgenes podría llevar a un resultado electoral insuficiente para terminar el período en buena forma y proyectar la Concertación hacia un segundo gobierno.

Es por ello que es recomendable actuar:

- * sobre la **Carta de Navegación**, para profundizarla;
- * sobre el **aparato de gobierno**, con el objeto de ajustarlo y evitar los efectos del inmovilismo funcionario, puesto que especialmente en los próximos seis meses deberá ser capaz de dinamizar las políticas públicas, y
- * sobre el **liderazgo presidencial**, para actualizarlo y reducir las tendencias centrífugas que el ajuste del aparato de gobierno pueda producir.

3.2 **Abandonar la estrategia de presentación gradual de las reformas pendientes.**

Tal como se dijo, el futuro de las reformas pendientes está fuertemente condicionado por tres factores: a) la improbabilidad de que en un año electoral se den las condiciones para conseguir una negociación política de envergadura; b) el escaso tiempo útil que queda, y c) el resultado de las elecciones municipales.

La conclusión que se desprende es que **al Gobierno le resultará cada vez más difícil negociar con la oposición lo que no haya podido negociar hasta ahora.** De aquí que sea aconsejable cambiar la estrategia que se ha seguido en estos 21 meses de gobierno y diseñar una nueva estrategia que apunte a conseguir una negociación global de un paquete de medidas y reformas pendientes lo antes posible.

Es aconsejable tener en cuenta, a la hora de articular dicho paquete, que hay reformas que afectan grupos de interés distintos y que, por tanto, es quizás conveniente que se aborden con una estrategia particular.

Es el caso de las reformas que afectan el actual marco normativo de las FF.AA. Si las reformas que apuntan a modificar dicho marco se incluyen en un mismo y único paquete, junto con otras que afectan a otros actores y a otras áreas político-institucionales, se puede correr el riesgo de la conformación de un solo bloque opositor al paquete. Por ejemplo, es difícil que, en ese contexto, los senadores designados de proveniencia militar apoyen las reformas presentadas como conjunto. Por el contrario, si las reformas político-institucionales se presentan sin incluir aquellas que afectan a las FF.AA. se puede estimar probable que dichos senadores apoyen algunas de ellas.

- 3.3 Finalmente, sería conveniente que el lanzamiento de esta estrategia estuviera respaldado por el ajuste del aparato del Gobierno como signo dinamizador o con el objeto de demostrar que el actual Gobierno no ha dado aún todo de sí, sino que tiene voluntad de sacar adelante todas las tareas que propuestas para este período.

B. ANALISIS ECONOMICO: El balance de 1991

Al terminar 1991, todos los sectores políticos coinciden en que se trató de un año exitoso en materia económica. Las cifras entregadas recientemente por el INE han contribuido a respaldar la percepción de que la economía chilena está en un buen pie para seguir avanzando en su desarrollo.

Partiendo de esa base, los diferentes actores han tratado de capitalizar los éxitos económicos, asociándolos a méritos propios en el presente o en el pasado. Por otra parte, varios analistas de oposición han tratado de bajarle el perfil a los logros de 1991, enfatizando las dificultades que podría enfrentar la economía chilena durante 1992. Por último, algunos dirigentes han insistido en que el resultado de 1991 fue bueno pero pudo haber sido mejor.

Es muy probable que la pauta de opiniones opositoras se vea muy influida por el editorial del diario El Mercurio del día viernes 3 de enero. En sus líneas, el matutino reconoce los éxitos económicos del año señalando que se deben principalmente al hecho de que las actuales autoridades por fin habrían terminado de aceptar ciertas "verdades económicas" que el gobierno anterior tenía muy claras. De todas maneras, muchos de los logros alcanzados son calificados como positivos pero modestos.

Una línea más favorable presentó el diario Estrategia, el cual representa en gran medida las opiniones de los grandes empresarios. Su editorial del día 31 de diciembre se titula "Buen año para Chile". Después de enumerar los éxitos obtenidos durante 1991 en diversas áreas económicas (asignándole un rol muy protagónico al empresariado nacional) y también políticas (transición, Informe Rettig) plantea que sólo la delincuencia y el terrorismo (aunque se reconoce el Plan propuesto por el gobierno) son los obstáculos que podrían enfrentarse durante 1992.

Por su parte "El Diario" en su editorial del 31 de diciembre, titulado "Balance 1991", califica el año como regular, ya que hubo ámbitos en los que se pudo haber obtenido resultados mejores. En todo caso, reconoce que gran parte de la crítica se basa en elementos de percepción, y que el actual gobierno maneja la economía con una visión más amplia que el anterior, por lo cual hace algunos sacrificios en términos económicos para generar estabilidad en otras áreas. Reconoce que un gran logro de 1991 ha sido el obtener que tanto los empresarios como los trabajadores estén dispuestos a ceder en sus posiciones y se adapten al escenario abierto en 1990. Finalmente, plantea que el éxito en la consolidación de expectativas favorables debe medirse en términos de la inversión que se materialice en 1992.

En general, muy pocos voceros de oposición están dispuestos a opinar respecto de la gestión económica durante 1991, y tienden a desviar la mirada hacia 1992. En todo caso, respecto de críticas específicas cabe señalar que tanto RN (a través de dos entrevistas

a Evelyn Matthei) como la UDI (Pablo Longueira) han recogido las palabras de Hernán Büchi en el sentido de que 18% de inflación para 1991 era una meta muy modesta. A este respecto, cabe señalar que cuando dicha cifra se utilizó para elaborar el presupuesto público, fue la oposición quien habló de "meta" ya que en esos momentos era muy improbable que esa cifra se materializara (a esas alturas de 1990 la inflación oscilaba alrededor de 30% anual).

Asimismo, el crecimiento de 5,5% que según el Presidente del Banco Central, experimentó el PGB durante 1991 ha recibido algunas críticas muy aisladas, puesto que pudo haber sido mayor. Sin embargo, la mayoría de los economistas opositores reconocen que no era posible crecer más sin arriesgar el objetivo anti-inflacionario. Incluso, se plantea que la inflación obtenida se logró gracias a un contexto bastante más favorable que el estimado a comienzos de 1991, porque durante el año bajaron los aranceles, disminuyó el tipo de cambio real y el precio del petróleo fue más bajo que el pronosticado. Como contrapartida, vale la pena señalar que el rubro alimentación experimentó alzas superiores a lo esperado (27,9% en el año), a causa de fenómenos climáticos impredecibles. Por otra parte, la inflación se ajustó a lo previsto pese a que la actividad económica mostró un repunte más fuerte que el esperado y a que las cuentas externas siguieron mostrando un superávit superior a lo pronosticado.

El Presidente subrogante de SOFOFA, Pedro Lizana, planteó que la industria mostró un crecimiento "menos que satisfactorio" (1,7%) durante el período Enero-Noviembre. Si bien se trata de una cifra bastante reducida, no debe concluirse que estaría en peligro el proceso de reactivación experimentado por el sector. En primer lugar, porque las cifras del INE indican que la producción industrial creció 5,3% en ese período, y, en segundo lugar, porque hasta hace pocos meses el indicador de la SOFOFA mostraba un crecimiento negativo para el sector. Lizana critica la inconsistencia de algunas políticas del gobierno, pero reconoce que la industria cuenta con capacidad para crecer más fuerte. Por otra parte, señala que en general la actividad económica del país tuvo un comportamiento satisfactorio durante 1991.

Si se revisan las opiniones opositoras, tanto del ámbito económico como político, habría que reconocer que, en general, se enmarcan en un tono de bastante altura de miras, y que la mayoría de las críticas tienen un grado razonable de verdad. Por este motivo, vale la pena -sin dejar de insistir en que 1991 fue exitoso y que 1992 también lo será- recoger algunos de esos planteamientos y reconocer que hay algunas áreas en las cuales se puede mejorar la gestión económica.