

PERIODO  
PRESIDENCIAL.  
002557  
ARCHIVO

## **INFORME DE ANALISIS**

**(AL 23 DE AGOSTO DE 1991)**

**MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA**

## A. ANALISIS POLITICO: DOS PROBLEMAS CENTRALES

La suscripción del acuerdo político respecto de la reforma municipal y regional tiene el efecto de cerrar una fase en el desarrollo de nuestra estrategia de reformas constitucionales explicitada el 21 de mayo de este año. Tal como se anunció en dicha oportunidad, el Gobierno privilegiaría el objetivo de democratización municipal, proponiéndose como límite para las elecciones municipales el primer semestre de 1991, lo cual se ha conseguido.

Corresponde, por tanto, ahora que dicho objetivo está asegurado, preguntarse acerca de cuáles son los principales problemas que el gobierno enfrenta en adelante, en la perspectiva de incrementar su iniciativa política, avanzar en el cumplimiento de las restantes tareas del programa de gobierno y generar condiciones para la proyección de la Concertación hacia un segundo período presidencial.

### Los principales problemas de la nueva situación.

A partir de los diagnósticos que hemos venido haciendo en los últimos informes, podemos sintetizar la situación en la siguiente afirmación: el Gobierno y la Concertación enfrentan, a partir de este momento, **dos problemas centrales**: uno de conducción política y el otro de capacidad de gestión.

El primero se manifiesta en un posible cuadro de estancamiento político, que se puede traducir en pérdida de la iniciativa política por parte del gobierno. Ello traería aparejado el surgimiento de espacios para el desarrollo de lógicas centrífugas al interior de la coalición, en un marco de competencia político-electoral. Manifestaciones preliminares de lo anterior lo constituyen la diversidad de opiniones que se escuchó respecto de la prórroga del actual mandato presidencial, antes de que el Presidente zanjara el tema, las reacciones ante las recientes designaciones de alcaldes, las polémicas surgidas entre los partidos de la Concertación respecto de conductas "hegemonistas" o "seguidistas", etc. Estas lógicas centrífugas no sólo se han dado al interior de los partidos, sino también entre los miembros de la Concertación.

Esta tendencia se acrecentará en la medida que se aproxime el escenario electoral, a menos que se impongan ciertos límites políticos que preserven una cierta lógica de responsabilidad para con la coalición.

El segundo problema lo constituye la capacidad de gestión del Gobierno, el cual no deja de tener ciertas manifestaciones críticas en ciertas áreas. Hemos argumentado en informes anteriores que a medida que se desarrollan con éxito las tareas de democratización institucional y se impone en el país una sensación de creciente

normalización, basado en que desaparecen las percepciones de amenaza de diversos sectores, la atención de la gente se traslada a las cuestiones que afectan la calidad de vida de los chilenos. Esta tendencia aparece claramente respaldada por los recientes estudios de opinión que revelan que las principales preocupaciones están vinculadas a las situaciones de empleo, ingresos, inflación y seguridad ciudadana.

Este segundo problema de aumento de la preocupación de la gente por los temas más concretos, relativos a la calidad de vida, impone al Gobierno nuevos retos, puesto que el incumplimiento o la deficitaria gestión pública en estas áreas se traducirá en la posibilidad de la alienación del apoyo popular que hoy día el gobierno exhibe como su capital máspreciado. Resulta innecesario señalar la actitud de la derecha sobre estos temas, pues es evidente que tanto en los temas de delincuencia como en los problemas sociales ha desarrollado un perfil activo de denuncia y propuesta alternativa, apuntando a un flanco débil del Gobierno.

En resumen, ante el nuevo cuadro que se abre a partir del acuerdo legislativo en materia regional y municipal, el gobierno enfrenta dos áreas de problemas, que están constituidas por un problema de posible estancamiento político y pérdida de la iniciativa, abriendo paso a lógicas de competencia y de dispersión de la coalición, por un lado, y, por el otro, a un problema de gestión gubernamental propiamente tal, que presenta el riesgo de potenciar la tendencia a la alienación del apoyo popular al gobierno.

Ambas áreas de problemas afectan -en el corto plazo- a nuestro desempeño electoral en las municipales, y -en el mediano plazo- a las posibilidades de proyección de la Concertación hacia un segundo período presidencial.

### **Las líneas de respuesta**

Frente a estos dos problemas centrales de la actual coyuntura hemos venido proponiendo dos tipos de respuesta:

- a. Es necesario un reposicionamiento del gobierno, a fin de mantener la iniciativa política; y
- b. Es necesaria una reorientación o un nuevo énfasis social del Programa, a fin de encarar los problemas de gestión pública.

Ambos tipos de respuesta buscan complementarse en una operación que ataque, simultáneamente, ambos focos del problema y nos permita lograr dos objetivos en el corto plazo, que son: atender preferentemente lo social y reposicionar al gobierno (Presidente y Gabinete) como motores de la Concertación y del proceso. Para ello deben desplegarse los siguientes esfuerzos.



1. Debe acrecentarse la eficacia gubernamental y reposicionar al Gobierno en los temas sociales.

Es cierto que una tarea de renovación y modernización del aparato del Estado, con el objeto de hacerlo más ágil y eficiente, es una tarea que sobrepasa las posibilidades de este período de gobierno. Como lo hemos dicho antes, ello debe constituir un esfuerzo central del próximo período gubernamental, en el marco de las ventajas que otorga el año de gracia del inicio de una nueva administración. Dada la magnitud de reformas que implica, es imprescindible incorporar la reforma del Estado como una cuestión programática, la cual debe ser asumida responsablemente por los miembros del conglomerado.

Sin embargo, ello no implica que en esta fase no debamos proponernos una mejor gestión y una eficiencia mayor en el uso de los recursos. Claramente existen áreas en las cuales, con los recursos que se han podido allegar a partir de la reforma tributaria, se ha desarrollado una gestión eficaz, que prestigia al gobierno, reduce la posibilidad de conflictos sociales y satisface la vocación social de la coalición. Nada indica que no debamos proponernos lo mismo en todas las áreas.

La eficacia debe ser una meta, particularmente, en las áreas sociales, dado que al aproximarnos a la mitad del período gubernamental aumentará la evaluación del gobierno en función de sus realizaciones y de su gestión.

Paralelamente, hay que introducir un nuevo énfasis en nuestro tratamiento de los temas de la pobreza y la equidad. Para conseguir el reposicionamiento del gobierno en materia de políticas sociales, es indispensable arrebatarle a la oposición las banderas de la lucha contra la pobreza y adquirir convicción en que nuestra gestión en dichas áreas es más eficiente que lo que fue bajo las políticas de corte neoliberal. Para ello es fundamental eliminar de nuestro discurso las referencias a las **restricciones** y aumentar el énfasis en las **realizaciones**, que son muchas y definen un sello completamente diferente a las políticas anteriores.

Es evidente que la pobreza es una situación estructural, cuya erradicación o disminución no se podrá conseguir en plazos cortos, como los que corresponden a este Gobierno. Para superar estructuralmente la pobreza este gobierno ha dado inicio a un conjunto de políticas de capacitación, innovación tecnológica, fomento a la pequeña y mediana empresa, etc., que apuntan en un sentido correcto. Sin embargo, paralelamente, el Gobierno ha aumentado de modo considerable su gasto social directo, el cual se traduce en subsidios, vivienda, salud y educación. Lo que se ha hecho es fundamental para atenuar las desigualdades y el Estado cumple con ello una función solidaria que expresa la vocación social de este gobierno. Por lo tanto, las referencias a restricciones de orden tributario o de otros destinos del gasto público, como el gasto militar, no hacen más que inducir a la idea de que no se cumplen las promesas del Programa, lo que no es verdadero.

En esta etapa de realizaciones y de énfasis social creciente habrá que matizar las referencias a las restricciones estructurales o presupuestarias, y acentuar las conquistas y los avances. Para lograr esto último, la imagen de gestión eficiente debe ser mejorada en el corto plazo.

2. En el plano político debemos ser capaces de graduar y priorizar las reformas políticas, de acuerdo al objetivo de proyección del Gobierno y la Concertación.

Las reformas políticas pendientes son importantes e imprescindibles para la consolidación y profundización de la democracia; sin embargo, en la coyuntura de corto plazo no todas ellas son centrales porque no imponen restricciones inmediatas a la acción del gobierno para conseguir sus metas políticas.

Varios argumentos avalan esta afirmación.

Por una parte, no todas ellas son de la misma importancia en cuanto a tiempo ni tampoco en cuanto a la sensibilidad de la gente. Es obvio que las reformas pendientes relativas al sistema electoral y a la composición del Senado, son de mayor interés ciudadano que las relativas al Tribunal Constitucional y al Consejo de Seguridad Nacional.

Además, lo que caracteriza el estado actual del proceso político es la reconquista de la ciudadanía política y de las libertades públicas, lo cual está plenamente vigente. En efecto, la situación de doble poder existente al inicio del período presidencial en curso (civil y militar), ha ido sufriendo una variación significativa en favor de las prerrogativas de la soberanía popular. Dicha tendencia se vivió muy marcadamente durante el año pasado y tuvo su punto culminante con la gira al exterior del general Pinochet. Las posibilidades de involución del proceso político son cada día menores y no existen evidencias de que dicha tendencia vaya a variar. De modo que el cuadro de vigencia de la ciudadanía política es incontrarrestable.

Ello se ha visto ratificado por el acuerdo de reforma municipal y regional que extiende ahora la ciudadanía política a dichos ámbitos y elimina la fuente de doble poder representada por los alcaldes designados.

Asimismo, se ha abierto la posibilidad de la competencia electoral y la alternancia en el poder, con lo cual se ha venido avanzando en la consolidación democrática a paso sostenido y sin interrupción.

Por último, las reformas políticas pendientes, con la excepción del sistema electoral, con miras a las elecciones de 1993, no son una exigencia inmediata porque el gobierno ha desplegado hasta ahora con éxito su estrategia de reformas constitucionales anunciada en

el Mensaje del 21 de Mayo. En dicha estrategia existe una separación de fases que parte del diagnóstico de que el éxito en alcanzar o forzar un consenso para las reformas políticas pendientes estará en relación directa con la forma como se enfrenten las elecciones municipales y los resultados que ellas arrojen.

En efecto, hemos asumido que el camino de reformas institucionales debe hacerse buscando acuerdos que den estabilidad y consistencia al régimen político que se construye. Por lo tanto, el problema es cómo generar un cuadro que permita el consenso y cómo obligar a la derecha a entrar a dicho consenso. Para ello, los resultados electorales municipales serán una señal clara y determinante.

Frente a las críticas que ponen el énfasis en una aparente pérdida de vocación reformadora del gobierno y un supuesto alejamiento del Programa de Gobierno, es útil subrayar que tras el acuerdo municipal-regional se entrará de lleno en la negociación sobre reforma al Poder Judicial, la cual representa un esfuerzo gigantesco de modernización y renovación institucional. De modo que si se analiza el período actual en perspectiva histórica, se podrá constatar que la iniciativa ha sido persistente y sostenida en materia de reformas institucionales y que todas las tareas del Programa están siendo abordadas y desarrolladas con éxito.

3. Reposicionar y acentuar el compromiso social del gobierno es tarea del corto plazo.

Se han propuesto dos líneas de acción para enfrentar la nueva escena política:

- a. Reposicionar al Gobierno, recuperando la iniciativa política y limitando las tendencias centrifugadoras; constituyéndolo en el motor de la Concertación y del proceso, generando condiciones para enfrentar el desafío electoral; y,
- b. Acentuar los contenidos sociales y de gestión del Programa de la Concertación, con el objeto de disminuir el riesgo de alienación de apoyo, cohesionar a la Concertación y dotarla de una nueva mística que sirva para enfrentar la lucha electoral.

El punto a considerar es el del momento para introducir estos énfasis. Nos encontramos en un momento de inflexión marcado por el hecho de que se ha desarrollado una fase de la transición con logros importantes en las metas políticas de la Concertación, por un lado; y, por otro, aún no se da inicio a la campaña electoral de las municipales, que repolitizará y reactivará a los partidos. Ello genera un espacio de tiempo adecuado para efectuar este reposicionamiento gubernamental en condiciones ventajosas.

Los objetivos a perseguir son los siguientes:



- a. El primero es tener éxito electoral, para lo cual debe existir un modo de enfrentar las elecciones que vele por los intereses del proceso y por la proyección de la Concertación. Los resultados electorales son claves para la marcha del proceso de consolidación democrática, ya que ellos facilitarán u obstaculizarán las reformas pendientes;
- b. Lo segundo es enfrentar dichas elecciones como coalición, dotando a ésta de una cierta proyección histórica; es decir, afirmando el inicio de una nueva fase en el desarrollo político chileno en la cual esta coalición se propone lanzar al país hacia un desarrollo importante y construir una sociedad fundamentalmente equitativa y libertaria.
- c. Lo tercero es generar un marco que permita y regule la competencia entre los diversos componentes de la coalición. Son plenamente válidas, respecto de las municipales, lo que hemos afirmado respecto de las tensiones que la sucesión presidencial le incorpora a la coalición. Ello hace necesario generar la institucionalidad básica de la Concertación que permita resistir y encauzar dichas tensiones.

## B. ANALISIS ECONOMICO

Durante la semana que termina los indicadores de coyuntura siguen reflejando una situación económica estable, lo cual se refleja en un alza permanente en el precio de las acciones y en un precio del dólar que no sufre sobresaltos. Por el contrario, la cotización de la divisa sigue en el piso de la banda, lo cual obliga al Banco Central a realizar compras indeseadas de la moneda norteamericana.

Las expectativas de inflación experimentaron un leve retroceso, ya que la última estimación de inflación realizada por el Banco Central llegó a 1,3% para agosto. Si se concreta dicho pronóstico, estaríamos en presencia de un quiebre en la tendencia rebelde que mostraban los precios en los últimos meses, y la meta de 18% de inflación durante 1991 volvería a parecer plenamente alcanzable.

Como se ha comentado en informes anteriores, la existencia de una situación favorable de balanza de pagos y de un riguroso repunte en la actividad económica, redundan en que los analistas económicos dirijan su mirada hacia el análisis de muy corto plazo o hacia el largo plazo. En otras palabras, la discusión se centra en los indicadores coyunturales o en la estrategia de desarrollo que se debe asumir para encarar los próximos años.

La polémica en torno al "fin de la transición" otorga un marco adecuado para discutir algunos elementos económicos, más allá de la coyuntura o de la reparación de los desequilibrios sociales o monetarios heredados de la dictadura.

Hasta ahora, la percepción de la gente es que el gobierno se ha movido con mucha cautela en el ámbito económico. A pesar de las reformas tributaria y laboral, la gestión económica del gobierno es identificada más por su responsabilidad que por su audacia.

La tesis del "fin de la transición", sin embargo, nos enfrenta al desafío de proponer al país un camino de desarrollo sustentable en lo económico y en lo social, que marque una nueva etapa, en una clara perspectiva de futuro y de largo plazo.

A este respecto, es fundamental que la gente perciba los esfuerzos que se hacen para promover el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, así como los proyectos dirigidos a la juventud. La presentación de un conjunto de proyectos de infraestructura que serán realizados en los próximos años y el cumplimiento de las metas económicas de crecimiento e inflación también son elementos básicos en la consolidación de una gestión "de tiempos normales".

Es fundamental que dichos elementos sean recogidos y articulados en un esquema de desarrollo coherente y fácil de ser comprendido por la gente.



Con ese fin, es necesario abrir algún grado de debate sobre el rol que el Estado debe cumplir en la promoción de áreas claves, en una perspectiva más amplia de modernización.

En este sentido, el crecimiento económico y el optimismo que éste normalmente despierta suelen generar expectativas en diversos sectores de la economía, tanto en cuanto a ramas de actividad como a regiones. Un proceso de desarrollo que sólo es estimulado con políticas prácticamente iguales para todos casi asegura que algunos sectores se desarrollarán mucho más rápido que otros. En cambio, la aplicación de políticas con mayor contenido de fomento específico a regiones o ramas permite balancear el proceso de desarrollo, pero introduce algunas distorsiones que también son costosas. En todo caso, es fundamental que el gobierno, cuando de una u otra forma anuncia la entrada a una nueva etapa, asuma el liderazgo de la discusión, aunque sea internamente.

Ello contrastará con la actitud de la derecha que, encerrada en su obsesión ideológica, insistirá en que las modificaciones al actual modelo y los nuevos caminos hacia el desarrollo consisten en profundizar el carácter privado y de mercado de la economía.