

PERIODO
PRESIDENCIAL
002554
ARCHIVO

INFORME ESPECIAL DE ANALISIS

(AL 5 DE AGOSTO DE 1991)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

ANALISIS POLITICO: La prórroga del mandato

1. El desafío primordial

El desafío **primordial** que enfrenta el país durante estas dos décadas reside en crecer de manera sostenida y significativa, puesto que ello es la condición para el logro y preservación de los objetivos permanentes: democracia, justicia social, estabilidad y paz social.

Por consiguiente, éste es el desafío primordial para el Gobierno y la Concertación.

Es en relación con esta meta que hay que evaluar el tema de la prórroga del mandato.

2. La institucionalidad política y los aspectos de transición del período

Un punto preliminar que necesariamente hay que considerar es el de la institucionalidad política y sus cambios o reformas.

En efecto, uno de los argumentos que se esgrimen en favor de una estrategia que persiga el objetivo de una prórroga del mandato es que dicha prórroga podría negociarse a cambio de una reforma sustancial del sistema político.

Sobre este punto, una primera cuestión que hay que considerar es si efectivamente habría, en definitiva, voluntad e interés en la derecha para llegar a una negociación con esas características.

Pero hay otra dimensión más importante y profunda que debe tenerse en cuenta: la magnitud e importancia del avance que hemos hecho en esta materia y los rasgos deseables de una institucionalidad política que sea funcional al cumplimiento del desafío primordial.

Uno de los objetivos centrales del Gobierno es el de recuperar para Chile la democracia, y este es el aspecto propiamente de transición que caracteriza a este período gubernamental.

En lo esencial, esta tarea está cumplida. Se ha recuperado en lo fundamental un sistema democrático de gobierno, sin perjuicio de que resten aún perfeccionamientos que introducir. Lo que hay que subrayar es que no son esos perfeccionamientos deseables los que proporcionan hoy su fisonomía propia al Gobierno.

Al recuperar el sistema democrático, los aspectos de transición están superados y el Gobierno define sus tareas en términos de consolidación y proyección de objetivos económicos y sociales.

respecto de los cuales los objetivos políticos de perfeccionamiento son complementarios.

Un primer aspecto negativo de una posible prórroga reside precisamente en que debilita profundamente la idea, totalmente válida, de que éste no es un período de transición, sino de consolidación e inicio de una nueva fase económica y social en el desarrollo del país.

Un segundo aspecto que hay que considerar en esta materia es que varios de los rasgos del sistema de gobierno vigente son **funcionales**, no sólo a la consecución del desafío primordial, sino también a la propia estabilidad del sistema democrático.

En el caso de una sociedad subdesarrollada y caracterizada por el riesgo siempre presente de una polarización sociopolítica, la existencia de rasgos en el sistema de gobierno que obliguen a las fuerzas políticas a negociar es una ventaja o virtud y no un defecto.

El despliegue de una estrategia orientada por el objetivo de la prórroga podría elevar la intensidad de demandas radicales por reformas institucionales, que afecten rasgos que son benéficos para el desarrollo nacional en razón de que fuerzan a negociaciones, evitándose así fuentes de inestabilidad y potencial polarización.

Hay aquí un problema de lenguaje y posicionamiento político para los partidos, que no siempre pueden **hablar desde el Estado**, pero vistas las cosas con suficiente perspectiva y partir de la **visión de Estado** que es la propia del Gobierno, no puede sino reconocerse el hecho mencionado.

3. El desafío de la implantación cultural de la democracia

En relación con lo anterior, hay que destacar que si bien se ha cumplido con la tarea de recuperar un sistema democrático, hay indicios suficientes de que la democracia es aún débil en cuanto a su implantación cultural.

La última encuesta CEP-Adimark refuerza los hallazgos de diversas otras encuestas. La clase política y los políticos no gozan de confianza. Es perceptible un proceso de deterioro de actitudes positivas hacia la práctica de la política en democracia.

Si hubiera que formular de manera sintética el cuadro que está emergiendo, se podría decir que se trata de un proceso de desencanto o indiferencia, que afecta tanto al gobierno como a la oposición.

Esto es riesgoso, porque en los procesos de recuperación de la democracia la gran mayoría no distingue entre las instituciones y las personas. La democracia tiende a confundirse con los políticos

y el Presidente y hay lealtad a ella en la medida en que hay lealtad a las personas.

El éxito definitivo se obtendrá cuando la gran mayoría distinga entre instituciones y personas, de modo que la lealtad a las primeras posea una gran independencia respecto de la evaluación que en un momento determinado se haga de las segundas. Sólo entonces, la democracia tendrá una implantación cultural sólida.

El tema mismo de la prórroga perjudica este proceso de implantación cultural de la democracia por las siguientes razones:

- a) Las normas políticas de la democracia tienen que tener su justificación -su filosofía- en razones generales, no en circunstancias contingentes. Su continuidad y cambio no pueden aparecer sujetas a los cálculos e intereses personales de los políticos.

Con el tema de la prórroga del mandato, las normas aparecen como meramente contingentes, particularmente cuando hay parlamentarios que aprovechan el tema para avanzar la idea de prorrogar todos los mandatos.

- b) Para la implantación cultural de la democracia, es imprescindible que el máximo posible de la clase política aparezca obrando con motivaciones que tienen que ver principalmente con los intereses generales y más permanentes del país.

Sólo así se podrá ir educando a la población en la idea de que las normas democráticas existen en razón de consideraciones de interés público o bien común.

Con la entrada del tema de la prórroga al debate público, los medios y diversos comentarios están aprovechando la situación para sugerir que las motivaciones de los políticos son puramente personales, y que la democracia y sus normas en realidad tienen que ver primordialmente con los intereses de los políticos.

- c) Otro de los elementos cruciales en la implantación cultural de la democracia es que la operación de rasgos suyos básicos, como lo son la competencia y la alternancia, sean mayoritariamente percibidos como algo normal, que no infunda miedos o temores.

El tema de la prórroga aparece justamente impulsado a partir de los temores que produce la posibilidad de la alternancia -es el tipo de argumentos que da Jarpa-, o como una manera que los partidos de la Concertación tienen para hacerle el quite a los problemas que plantean las elecciones de 1993.

Así, la democracia aparece como peligrosa por los resultados que puede tener, o como fuente de problemas insolubles para los partidos, y tanto la posibilidad de alternancia como las elecciones quedan desprovistas de la normalidad que deberían tener.

Todas estas consideraciones, que apuntan a la necesidad de facilitar un proceso de educación cívica de la población, que la haga distinguir entre instituciones y personas, cobran aún mayor fuerza si se piensa en el enorme contingente de jóvenes, para los cuales lo que ocurra durante estos años son lecciones decisivas que marcarán la concepción que se hagan de la democracia.

4. El desafío primordial: sus imperativos y sus riesgos

El desafío primordial que enfrenta Chile presenta dos aspectos o imperativos y se ve afectado por dos riesgos.

Los imperativos son:

- 1) Un imperativo de continuidad de la etapa histórica iniciada, imperativo que incluye la proyección de la Concertación.
- 2) Un imperativo de innovación.

Las políticas gubernamentales y el proceso económico deben, en un cierto momento, **efectivamente** dar el salto hacia una segunda fase del desarrollo exportador, caracterizada por la intensividad en tecnología, conocimiento y capacidad gerencial.

Los dos riesgos son:

- 1) El **populismo**.
- 2) La **alienación** de sectores populares y medios respecto del patrón de desarrollo.

Alienación y populismo están en una medida importante relacionados entre sí.

En la medida en que se produzca alienación, hay un caldo de cultivo favorable al populismo, pero el riesgo de populismo también tiene que ver con las lógicas de posicionamiento y competición de los partidos, que tienen bastante autonomía, haya o no alienación. Por eso, conviene separarlos.

Es frente a los dos imperativos y a los dos riesgos que hay que evaluar el tema de la prórroga.

5. La prórroga, el imperativo de continuidad y el riesgo de populismo

En el marco de la planificación gubernamental ya existente, y dentro del tiempo útil de lo que resta del período, la capacidad del gobierno de cumplir con el imperativo de continuidad es **alta**.

La extensión del mandato provocaría dificultades serias, difícilmente superables. Esas dificultades son las siguientes:

- a) Cuando se ha comenzado a correr una carrera definida desde la partida como de cuatrocientos metros, es casi imposible reajustar ritmos, velocidades y aceleraciones en la mitad de la carrera, para adaptarlos a una prueba de mil quinientos metros. Ambos tipos de pruebas exigen, desde el inicio, una planificación muy distinta.

Si se opta por la meta de obtener la prórroga, habría que redefinir **ahora**, en la próximas ocho semanas, todo el sistema de objetivos y plazos, globales y sectoriales. Con prórroga, y sin esta redefinición programática muy rápida, entramos en dificultades serias de desempeño: se nos produciría un **vacío programático**.

La pregunta crucial es si estamos en condiciones de llevar a cabo esa redefinición programática con la rapidez requerida.

- b) Con el dato del período de cuatro años, es posible prever una gran estabilidad en los equipos, al menos en los equipos político y económico, lo que garantiza un mínimo de coordinación para la actividad sectorial.

Con la prolongación, esa previsión se pierde. Los riesgos de coyunturas desfavorables, desgaste y presiones por cambio aumentan, particularmente en los ámbitos económico y político.

El riesgo de es alto de perder identidad, afiatamiento y equipos centrales de sustentación. A la vez, con el aumento del riesgo de presiones por cambio aumenta el riesgo de presiones populistas.

- c) Un aspecto crucial de la programación es el manejo de lo que podríamos llamar el ciclo político de la economía.

Con un período de cuatro años, la programación ya está definida y permitiría, desde el segundo semestre de 1992, apretar algo más el acelerador.

Si hay prórroga, hay que repensar todo el ciclo de nuevo, y el análisis muestra que ello no es fácil. Con un período de seis años de partida, se podría haber prolongado la fase más conservadora de la política hasta muy entrado el '93, pagando costos de popularidad sin gran significación política. Hoy, dado que se partió del dato de cuatro años, la situación es de difícil redefinición.

- d) Otro aspecto que hay que considerar es la motivación de los equipos gubernamentales.

En las últimas semanas, el solo hecho de que el tema se haya colocado en el debate público, ha producido una suerte de relajo.

Si la discusión se prolonga, vamos a tener serios problemas en este ámbito. La pregunta crucial es cuánto duraría el proceso político que llevaría a la reforma de la extensión del mandato. Si es largo, los efectos en cuanto a motivación y desempeño van a ser desastrosos, por las incertidumbres que se introducirán.

- e) Hay que considerar otro elemento que está ligado a este imperativo de continuidad: la proyección de la Concertación.

Sintéticamente, la proyección depende de la presencia de una Gran Elector, que es el Presidente, y en la medida en que hay la percepción generalizada de que ese Gran Elector existe y actuará llegado el momento, también se mantiene la cohesión requerida en los equipos de gobierno.

¿Es posible, en una estrategia de prórroga, preservar ese carácter para la figura presidencial?.

Adicionalmente, la figura presidencial tiene otro rol importantísimo que jugar en la proyección de la Concertación.

En efecto, el éxito en esa proyección depende de la capacidad que se tenga **ahora, durante el presente período**, de fijar los marcos programáticos para el período que viene.

Nuevamente, el Presidente y su legitimidad son básicos para tener éxito en esa determinación programática, que de continuidad al proyecto iniciado en marzo de 1990. La autoridad presidencial es hoy más que suficiente para

el cumplimiento de esta tarea. Con un alargamiento del período en dos años, el riesgo es serio de que se produzca un deterioro que impida llevarla a cabo.

- f) Finalmente, hay que destacar que la puesta en debate del tema, nos ha desperfilado comunicacionalmente, pese a que objetivamente se obtienen éxitos considerables.

Por ejemplo, los éxitos diplomáticos con Argentina se desdibujan en un contexto donde los medios enfatizan más y más el tema de la prórroga.

6. La prórroga y el imperativo de innovación

El imperativo de innovación posee una temporalidad muy distinta de la que caracteriza al imperativo de continuidad. El salto a una nueva fase del desarrollo exportador supone las siguientes condiciones:

- a) Una nueva definición programática, que necesariamente involucra al conjunto de la Concertación, entendiendo por ella sus partidos principales. Esa definición implica a su vez diversas decisiones políticas básicas a las que estos actores deben llegar, de modo de perfilar definitivamente una **estrategia nacional de desarrollo de largo plazo**, válida por lo menos para la diez años siguientes.
- b) Un conjunto de reformas no menores del Estado y de sus vinculaciones con el sector privado, que permitan una posición estatal sumamente activa, sistemática y permanente, que despliegue la estrategia mencionada.

Durante lo que resta del período, si se limita a los cuatro años, sólo es posible iniciar algunos procesos que pongan condiciones favorables para la definición y posterior despliegue de la estrategia de desarrollo, creando oportunidades para una renovación productiva y construyendo mejores capacidades estatales.

La pregunta crucial aquí es si la prórroga, al dar dos años más, permitiría avanzar sustancialmente en este camino. A nuestro juicio, el conjunto de operaciones políticas involucradas es de tal magnitud que, de decidirse asumir esta tarea de innovación en gran escala, ello va a significar una paralización y desarticulación de nuestras capacidades **actuales**, que afectará negativamente el cumplimiento de las tareas específicas que han dado sentido desde el comienzo a este Gobierno, de manera tal que una extensión de dos años más

no va a permitir ni iniciar la etapa de salto a la nueva fase del desarrollo exportador, ni cumplir con las tareas originarias propuestas.

En el fondo, ciertos momentos históricos definen ciertas tareas, que a su vez abren la oportunidad para la consolidación de equipos aptos para cumplirlas. Nuevas tareas tienden a exigir otros equipos, puesto que una reconversión de los mismos equipos es por lo general difícil.

En nuestra apreciación, la prórroga no significaría ventajas en términos de una reconversión signada por la definición de una estrategia nacional de desarrollo, y por el contrario perjudicaría las capacidades gubernamentales para consumir la programación que hoy se realiza.

7. El riesgo de alienación

La respuesta al riesgo de alienación es doble: las políticas sociales y el mismo crecimiento.

Ciertamente, no es la postura de este Gobierno que el crecimiento traiga naturalmente consigo mayor equidad (la teoría del "chorreo").

No obstante, el crecimiento es condición sine qua non del mejoramiento de las condiciones de empleo, de los salarios, de las oportunidades de movilidad social y de la calidad del clima cultural general que se vaya generando en el país.

Con dos años adicionales no ganamos tiempo en esta materia. Nuevamente, avances significativos en esta área requieren de temporalidades largas y de una reconversión gubernamental sustancial asociada a la definición de una estrategia de desarrollo para la segunda fase a la que debe arribar la economía.

En cuanto a políticas sociales, debemos hacer un esfuerzo considerable por elevar la capacidad de gestión. Sin embargo, saltos de envergadura en esta materia nuevamente suponen reformas del Estado que también no son menores. Embarcarnos **ahora** en esas reformas se traduciría en paralizar nuestra gestión por varios meses, en un momento en que estamos ya en plena carrera.

Distinto es el caso de un nuevo Gobierno que las acomete al instalarse, aprovechando el **período de gracia** inicial y como parte esencial del programa con el que llegó a gobernar. En nuestro caso, reformas no menores de los aparatos estatales implica movimientos de personal y una serie de reajustes políticos, que **necesariamente** afectarán negativamente la gestión por una cantidad de meses no despreciable. Para un gobierno que se instala, estos problemas vienen resueltos a partir del conjunto de negociaciones y el

afiatamiento logrado antes de asumir. En nuestro caso, lo logramos antes de marzo de 1990, pero para unas tareas que no comprendían reformas de envergadura de los aparatos de Estado.

8. Conclusión

En conclusión, nuestra evaluación de la posibilidad de prórroga es negativa.

Por una parte, la operación política que conduciría a la prórroga es de gran complejidad y consumiría varios meses. Durante este período, se vivirían incertidumbres considerables, que afectarían negativamente el desempeño gubernamental.

Por otra parte, respecto de las tareas de largo plazo que el país enfrenta, es muy difícil que se puedan aprovechar dos años más para efectuar la reconversión programática, de equipos y de capacidades que esas tareas suponen. Lo lógico es aprovechar **ahora** las capacidades gubernamentales, tal como existen, para facilitar y poner condiciones positivas para el inicio de la segunda fase en 1994.

Adicionalmente, en cuanto a la tarea de implantar culturalmente la democracia, toda la operación "prórroga" encierra los riesgos ya señalados, que no son desdeñables.