

PERIODO
PRESIDENCIAL
002577
ARCHIVO



INFORME DE ANALISIS

(AL 17 de enero de 1992)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A. ANALISIS POLITICO: LAS RELACIONES CON LA UDI: NECESIDAD DE UNA REFLEXION DE CARA A 1992

La aprobación de la ley orgánica municipal en el Senado la noche del miércoles 16, con los votos de la Concertación, de la UDI y algunos senadores designados, posibilitando que las elecciones municipales se verifiquen en la fecha acordada, ha vuelto a poner de relieve las diferencias profundas que existen y se acentúan entre los dos partidos de la oposición.

La existencia de estas dos derechas, con intereses, estrategias y comportamientos tan marcadamente divergentes, sumado a su escasa capacidad de resolver sus diferencias, ha permitido el desarrollo por parte del Gobierno y la Concertación de una política pragmática, buscando el apoyo para sus reformas y políticas indistintamente en uno u otro partido, obteniendo así avances en el cumplimiento de su programa sin necesidad de entregar concesiones significativas.

Los últimos acontecimientos parecen indicar la existencia de una tendencia a una mayor sintonía del Gobierno y la Concertación con la UDI, partido que muestra una alta homogeneidad y una apreciable disciplina a la hora de cumplir sus compromisos, mientras que, por su parte, las relaciones con RN tienden a desarrollarse en un horizonte lleno de incertidumbres.

Parece, por tanto, conveniente evaluar el sentido y proyecciones de nuestras recientes y sostenidas convergencias con la UDI y nuestro progresivo distanciamiento de RN.

Qué son y qué representan exactamente RN y UDI

En primer lugar , creemos que es posible hacer una comparación entre RN y UDI en torno a los siguientes criterios:

- a. Un factor de distinción evidente lo constituye la **composición generacional** de las cúpulas dirigentes de ambos partidos. En la UDI es notorio el predominio de una nueva generación de políticos, ubicados en torno a los treinta años, herederos tanto de la acción modernizadora emprendida por el régimen pasado como del legado político-doctrinario de Jaime Guzmán. Tanto por su origen marcadamente católico como por su incorporación a la política desde fuera de los partidos de la derecha tradicional, este grupo tiene un claro espíritu de cruzada, está íntimamente convencido de ser portadores de una ideología renovadora y despliega su acción con un horizonte temporal de acceso al gobierno en el mediano o largo plazo. Frecuentemente es comparado con el espíritu original de la Falange, modelo que con seguridad han estudiado con detención.

Es precisamente esta perspectiva de largo plazo en sus metas políticas, avalado por su composición etaria, lo que hace que este grupo dirigente apueste por un crecimiento lento y no espectacular, pero sí sostenido y expansivo, abarcando paulatinamente nuevos sectores sociales a la vez que transformando el perfil de la derecha tradicional. Parece razonable suponer que este grupo dirigente tendrá vigencia en la política nacional durante los próximos 20 o 30 años, por lo que su política está menos sujeta a vaivenes coyunturales.

Un ejemplo notorio de este comportamiento con primacía de lo estratégico sobre lo táctico se puede encontrar en el tratamiento otorgado a los políticos "viejos" incorporados a la UDI tras el asesinato de Jaime Guzmán, asimilándolos a su estilo, sin permitirles asumir caracteres de "caciquismo", tan propios de la derecha tradicional.

La situación de RN parece ser totalmente la opuesta. Si bien su grupo dirigente incorpora a importantes líderes de la nueva generación, empeñados en transmitir una imagen de renovación, modernidad y convicción democrática, la presencia y el poder que conservan los patriarcas reduce el poder de las nuevas generaciones, llevándolos en el mejor de los casos a reproducir el comportamiento de los caudillos.

La generación joven ha sido incapaz de someter a los viejos políticos a un funcionamiento ordenado y disciplinado, que privilegie una estrategia de poder más coherente, subsistiendo fuertes personalismos de tipo caudillista.

Por otra parte, el corte generacional tiende en general a corresponderse con un corte ideológico, que atraviesa dicho partido, diferenciándose con nitidez corrientes modernizadoras y tradicionalistas. El enfrentamiento (no resuelto electoralmente) entre estas corrientes por la presidencia y el control del partido ha derivado en la descomposición y debilitamiento de las instituciones partidarias, que hoy actúan sin un mando centralizado que dirija y articule, lo cual ha transformado a RN en algo parecido más a una **federación de montoneras** que a un partido político moderno.

En suma, la UDI es un partido en el cual se combinan una serie de características que lo hacen aparecer como un partido moderno, nuevo, homogéneo, coherente, disciplinado y con proyecciones a futuro, encabezado por un grupo altamente cohesionado, sin liderazgos personales fuertes, con una estrategia de crecimiento clara, lo que lo transforma en un partido serio, con el cual se pueden celebrar acuerdos sin temor a que sean alterados por razones subalternas.

Renovación Nacional, en cambio, conserva rasgos tradicionales de la derecha chilena que lo transforman en un partido escasamente moderno, altamente fragmentado, con fuertes personalismos en su cúpula dirigente que impiden un comportamiento cohesionado, con una institucionalidad partidaria más débil y una estrategia de poder altamente errática.

- b. Un segundo factor de distinción lo constituye la **composición de clase** de ambos partidos. RN sigue reuniendo en su seno la representación tradicional de la derecha, de intereses predominantemente agrarios y provincianos, con una cierta tendencia proteccionista y rasgos de nacionalismo pre-modernos.

La UDI en cambio, es un partido de nuevo tipo. Reúne, sin duda, un fuerte apoyo empresarial, pero se inserta con fuerza en los sectores urbanos, donde la derecha tradicional nunca penetró. Su discurso tiene aceptación e impacto en dichos sectores porque ellos, al igual que el empresariado y las clases medias comparten expectativas respecto del desarrollo y la modernización, lo cual lo constituye en un competidor electoral para la Concertación.

Ello explica, a su vez, las convergencias que es posible encontrar con la UDI respecto del desarrollo del modelo exportador y la apertura al libre comercio, como asimismo respecto de la preocupación por los temas de la pobreza y de la marginalidad social. Del mismo modo, es precisamente en la disputa por el apoyo de los sectores populares donde se encuentran nuestras diferencias con el pensamiento neoliberal que la UDI encarna.

- c. Un tercer criterio de distinción entre ambos partidos de derecha lo constituyen **sus diferentes estilos de lucha y estrategias por la conquista del centro político.**

Ambos partidos parecen tener claridad sobre los límites de la expresión electoral actual de la derecha; sin embargo, difieren profundamente en sus estrategias para acceder al poder.

La UDI ha formulado con un sentido estratégico orientado al mediano y largo plazo, su definición como partido popular, de inspiración cristiana y defensor de la economía social de mercado. A través de ella se sitúa en un plano que le permite en el largo plazo, socavar las bases del electorado centrista y expandir la representación de la derecha de modo de constituir una alternativa de gobierno. Es una estrategia que la diferencia de RN en el sentido que la aleja de la defensa de intereses económicos particulares, que le brinda un componente moral a su discurso y que deja atrás la fase defensiva de los proyectos políticos de la derecha.

La opción de poder de RN, en cambio, de marcado carácter corto-placista, se debate aún entre una política defensiva de intereses particulares y una apuesta por el acercamiento hacia el centro como la intentada por Allamand a través de la hoy fenecida "democracia de los acuerdos".

La estrategia de RN, sin embargo, aparece claramente contradictoria con su propia práctica, lo que la sume en una verdadera **esquizofrenia política**: por un lado, aspira a conquistar el centro político; por otro, sin embargo, aparece disputándole, en su práctica concreta, el voto pinochetista a la UDI, con lo que no hace otra cosa que alejar al centro.

- d. Un cuarto criterio de distinción parece ser la **supuesta mayor vocación democrática de RN respecto de la UDI**, basado esto último en la más activa participación de sus dirigentes en el gobierno militar y la defensa permanente de la obra de dicho régimen y de la personalidad política del general Pinochet.

Lo primero que debe destacarse a este respecto, sin embargo, es que la UDI no ha tenido ningún problema en adaptar su comportamiento efectivo a las normas institucionales y ha tenido un comportamiento adecuado en aquellos episodios de turbulencia en las relaciones cívico-militares. La reminiscencia pinochetista de su discurso puede interpretarse más bien como la natural opción por retener la adhesión del voto del sí en el plebiscito de 1988 y darle un cauce de expresión en el actual sistema democrático, más que como una añoranza autoritaria. Por otra parte, en la medida que pase el tiempo y el régimen anterior tienda a desaparecer de la memoria colectiva y del debate público, ese tono del discurso de la UDI debiera tender a desaparecer.

Parece, por otra parte, insuficiente afirmar que las credenciales democráticas de RN son mejores. Si bien es cierto que su comportamiento desde 1988 ha buscado diferenciarse del régimen militar, ello debe explicarse más por su deseo de buscar y lograr para sí una nueva legitimidad democrática que por una repentina conversión.

Lo que interesa afirmar es que, hoy por hoy, al no existir un riesgo de regresión autoritaria, ambos partidos de la derecha deben ser tenidos como interlocutores válidos. La derecha se ha insertado en el régimen democrático porque éste le ofrece razonables condiciones para participar en él. Lo anterior constituye una razón concreta que determina la conducta institucional de ambos partidos, mucho más importante que las supuestas convicciones, por lo cual sólo cabe mantener incentivos suficientes para un comportamiento institucional de ambos partidos de derecha, dentro de las normas del sistema democrático.

De la mayor o menor calidad democrática de un partido que participa lealmente en el juego político no se desprende necesariamente la necesidad de alianzas preferentes con uno u otro. Las alianzas se determinan a partir de las convergencias programáticas.

- e. Finalmente, un criterio de distinción lo constituye el **estilo de liderazgo** que practican ambos partidos.

Mientras en RN existen claramente varias figuras con pretensiones presidenciales, que imponen al partido un tipo de funcionamiento que hemos denominado de **federación de montoneras**, que reduce su capacidad de acción colectiva y la coherencia de sus políticas, la UDI se perfila como un partido que privilegia un liderazgo colectivo, en el cual las distintas figuras son básicamente intercambiables exhibiendo un comportamiento más coherente y previsible.

Prioridades políticas de 1992

Durante 1992 el Gobierno desplegará como una de sus principales iniciativas políticas el paquete de reformas constitucionales, el cual incluye como tema principalísimo de la agenda política, el de la reforma al sistema electoral.

En efecto, el tema electoral constituye la "madre de todas las batallas" respecto de la reforma del régimen institucional heredado, en cuanto una sustancial modificación de la composición del Congreso, y en especial del Senado, puede permitir en el siguiente período de gobierno reformar el resto de los aspectos inconvenientes de la Constitución de 1980.

El actual sistema binominal mayoritario favorece abiertamente a RN, partido que vería disminuir su importancia parlamentaria con el paso a un régimen proporcional. Para la UDI, en cambio, el actual sistema le resulta abiertamente perjudicial, tanto porque la sub-representa, como porque la obliga a concurrir a los comicios en pacto con RN, impidiéndole perfilarse con independencia y disputarle el electorado. Resulta previsible, por tanto, que la Concertación encuentre más eco en la UDI que en RN para pactar un nuevo sistema electoral.

Por otra parte, parece conveniente iniciar y concluir dicha negociación antes de las elecciones municipales, dado que los resultados se constituirán en un nuevo factor que puede llegar a complejizar y eventualmente a frustrar dicha reforma. Es preferible negociar ahora, sobre la base de las expectativas que cada actor se hace a partir de su votación en 1989, que después de junio, cuando todos los actores estarán re-evaluando sus estrategias electorales.

Lo dicho en relación a la UDI, sin embargo, presenta el riesgo de ahondar nuestras distancias con RN, por lo cual cabe preguntarse acerca de cual es nuestra opción en materia de alianzas frente a uno y otro partido de derecha. Puesto en otros términos, preguntarnos si los acuerdos con uno u otro revisten carácter estratégico o coyuntural.

1. Una primera interpretación podría afirmar que necesitamos establecer una relación preferente con RN, dado que dicho acuerdo es el que garantiza la estabilidad del proceso de transición y consolidación democrática. En el origen de la transición se encuentran importantes acercamientos con RN, que se han traducido en el comportamiento de RN en el período entre el plebiscito de 1988 y la elección presidencial pasada, en el clima que presidió dicha fase y en la reforma constitucional negociada con el régimen militar en 1989. A mayor abundamiento, con RN hemos conseguido importantes acuerdos respecto de la reforma tributaria y laboral y respecto de las leyes Cumplido y la política hacia los presos políticos.

Sin embargo, también es posible encontrar desacuerdos significativos con RN en materias de alta sensibilidad para el período de transición, como fueron la elección de las mesas del Congreso Nacional, la formación de la Comisión Verdad y Reconciliación, las leyes de televisión y la reforma municipal.

En todo caso, en esta fase del proceso y por lo que ya se ha dicho, la idea de una alianza preferente con RN, que le dé un nuevo impulso a la política de los acuerdos, parece no tener sustento. En el plano electoral que se avecina, RN es nuestro principal adversario, y por ello ha ido evolucionando hacia posiciones de mayor intransigencia, que no debieran variar. En el plano de la política de modernizaciones, el Gobierno se ha puesto a la vanguardia y ha despojado de banderas a dicho partido, dejando sólo abierta la posibilidad de que se sumen a nuestra gestión, lo que es claramente inviable. Por otra parte, el predominio de los sectores agrarios en la formulación de la posición económica de RN puede constituirse en un punto de divergencia actual y futura. En el plano de las reformas institucionales, tampoco existen bases para un consenso significativo toda vez que RN desconoce sus compromisos de 1989.

En suma, la tendencia mas previsible en la conducta de RN parece ser la del obstruccionismo parlamentario, dirigido por los senadores Diez y Otero, y la acentuación del endurecimiento como discurso electoral.

2. Un segundo escenario a explorar es otorgarle algún sentido estratégico a nuestra relación con la UDI.

Durante la vigencia del actual Congreso, donde la UDI a través de la influencia que ejerce sobre algunos senadores designados es capaz de proveer de los votos necesarios para reformas constitucionales o de quórum calificado, parece ser recomendable conservar una relación que ha permitido diversos acuerdos.

Lo anterior, sin embargo, no debe llevarnos a un cierto "entusiasmo" que otorgue a esta relación un sentido estratégico. Más bien, y sin perjuicio de poder avanzar en determinados acuerdos con la UDI, debemos mantener el principio de la **bilateralidad de la interlocución** con ambas fuerzas opositoras, sin privilegiar a priori a una respecto de la otra y explorando, indistintamente, los acuerdos que puedan lograrse, en las distintas áreas temáticas.

3. Finalmente, una tercera opción es asumir que el espacio de los acuerdos con uno u otro partido de derecha se reducirá bastante durante este año electoral, por lo cual 1992 será de escasas victorias parlamentarias para el Gobierno. Nuestra iniciativa política deberá volcarse, por lo tanto, principalmente hacia un mejoramiento de la gestión pública, especialmente de aquella que dice relación con los sectores que apoyan a la Concertación. En el campo legislativo, debemos impulsar y priorizar aquellas iniciativas con buenas probabilidades de éxito, o que bien puedan servir de apoyo a nuestro desempeño político-electoral en 1992 y 1993.

En este escenario, nuestra política actual de buscar los entendimientos caso a caso, pactando con aquel partido de la oposición con el cual identifiquemos intereses concretos comunes, parece ser el criterio más recomendable. Ello nos permite avanzar en nuestro programa y en la gestión política del Gobierno sin hacer concesiones significativas, conservando la independencia y manteniendo la condición de principal actor político.

B. ANALISIS ECONOMICO

Durante la semana que termina han seguido publicándose estadísticas respecto de la economía chilena durante 1991. Como es lógico, estos datos han contribuido a mantener el optimismo generalizado que reina respecto de 1992, lo cual se traduce en las proyecciones económicas para el próximo año.

No obstante lo anterior, las favorables expectativas también significan una vara alta que la gestión económica debe superar, lo cual obliga a enfrentar problemas que hasta ahora se han abordado insuficientemente. Tres grandes desafíos en esta etapa son el mejoramiento de la gestión pública, la promoción del ahorro y el estímulo a la pequeña y mediana empresa. No es casualidad, por lo tanto, que dichos temas estén comenzando a ganar protagonismo en los análisis y proyecciones económicos, especialmente en los medios periodísticos de oposición. Obviamente, estos son algunos de los desafíos adicionales a los de crecimiento y estabilidad de precios, que se consideran como metas ineludibles para los próximos períodos.

En cuanto al manejo macroeconómico, que se ha analizado en informes semanales anteriores, cabe señalar que los especialistas esperan un año más expansivo que el anterior, a pesar de los planteamientos emitidos durante la semana pasada por las autoridades del Banco Central y de los Ministerios de Hacienda y Economía respecto de que las tasas de crecimiento e inflación durante 1992 bordearían el 5,5% y el 15% anual, respectivamente. Jorge Desormeaux planteó que la economía chilena podría expandirse hasta un 7% durante el año. El economista planteó también que el factor crucial para 1992 será el incremento del ahorro interno.

Asimismo, se mostró contrario a incrementar el ahorro a través de medidas que aumenten el denominado "ahorro forzoso" (cotizaciones a AFP, por ejemplo) y señaló que sería más recomendable retornar al sistema tributario que grava las utilidades retiradas de la empresa y no las devengadas, como lo estableció la reforma tributaria de 1990. Este planteamiento, que sólo había sido esgrimido por la UDI y por los empresarios cuando se aprobó la reforma, parece preocupante en boca de un economista tan influyente en RN y en la opinión pública interesada en el tema.

El planteamiento de Desormeaux en cierta medida contrasta con las cifras entregadas por el gerente de estudios del Banco Central, Nicolás Eyzaguirre, en el sentido de que en Diciembre de 1991 se percibió un importante repunte en las importaciones. Si esta tendencia se consolida durante 1992, las presiones de demanda agregada sobre el aparato productivo nacional se verían amortiguadas por este incremento de la demanda por bienes importados, con lo cual se hace improbable una expansión de 7% en la demanda. Este era el objetivo de las medidas adoptadas en Junio de 1991 (especialmente la rebaja de aranceles). En todo caso, un incremento en

las importaciones no asegura que la demanda por bienes nacionales pueda ser satisfecha por la producción nacional sin generar presiones inflacionarias, por lo tanto, aún con más importaciones el tema del ahorro (que parte de los ingresos no se destinen a consumir y, de ese modo, puedan destinarse a financiar inversiones) es muy importante por dos razones: se reduce la demanda interna por bienes de consumo y se permite financiar inversiones que ayuden a expandir la capacidad productiva.

Como se ha señalado en informes anteriores, un repunte del tipo de cambio causado por una mayor demanda por importaciones permitirá aliviar la presión sobre el Banco Central para que compre dólares a un precio mayor que el del mercado, incrementando su déficit y de paso, emitiendo pesos que contribuyen a incrementar las presiones inflacionarias.

Aunque una caída real del tipo de cambio (como ocurrió durante 1992) favorece el control de la inflación porque reduce el costo de los productos importados, sus repercusiones de corto plazo (efectos monetarios señalados en el párrafo anterior) y de largo plazo (desincentivo a la inversión en sectores de exportación) justifican que la autoridad siga haciendo esfuerzos por mantener un tipo de cambio relativamente alto. En el mismo seminario en el que participaron Eyzaguirre y Desormeaux, Felipe Morandé -economista de Tasc-Ilades- planteó que, en líneas generales, debía mantenerse la actual política cambiaria.

Un reciente estudio publicado por Cieplán muestra que la carga tributaria durante 1991 llegó a 17,7% del PGB en 1991. Esta cifra supera la tasa correspondiente al período 1988-1990, en el cual rigió un esquema tributario menos progresivo a las rentas y con un IVA de 16%, pero es inferior al período 1985-1987, en el cual la carga tributaria llegó a casi 20% del PGB. Esta cifra permite concluir, en primer lugar, que la carga tributaria se mantiene dentro de niveles razonables (algunos gremios la habían estimado en 26% del PGB) y que, en segundo lugar, la reforma tributaria significó mayores recursos para el fisco. Si a esto añadimos que el ahorro del fisco llega a 4% del PGB, se concluye que el gobierno hace un importante esfuerzo de ahorro.

El desafío de mantener durante 1992 una tasa de ahorro fiscal similar a la del año anterior, se relaciona estrechamente con el objetivo de mejorar la eficiencia de la gestión pública.

De acuerdo a las cifras presupuestarias de 1991 y 1992, el gobierno ha incrementado las remuneraciones reales y la dotación del sector público, especialmente en áreas cuyo abandono por parte del régimen anterior era evidente, como Gendarmería, Policía, Salud y Magisterio. Sin embargo, ahora corresponde exigir que la presentación de servicios por parte de la administración pública -especialmente en aquellos sectores en los cuales existe contacto directo con la gente- mejore sustancialmente. Este mejoramiento en la eficiencia es la verdadera forma de ahorrar recursos fiscales, ya que una gestión inadecuada de los programas cuyo presupuesto ya está

aprobado terminan por provocar despilfarros de última hora para utilizar el presupuesto asignado. Sin duda, ésta no es una tarea fácil, sino que requiere una decisión política clara, cuyos costos se perciben de inmediato pero cuyos beneficios sólo se percibirán en el largo plazo.

Por último, un área en la cual la labor puede mejorarse es la de promoción a la pequeña y mediana empresa. Los resultados de este esfuerzo seguramente se manifestarán en un incremento del empleo, ya que las pequeñas y medianas empresas absorben más trabajadores por cada peso invertido que las grandes empresas. De ese modo, se lograría que el crecimiento en la actividad económica repercutiera con mayor nitidez sobre el empleo, porque las tasas actuales de desocupación, si bien se comparan muy favorablemente con otros países y con las tasas existentes entre 1973 y 1987, no reflejan suficientemente en el ámbito del empleo los éxitos en materia de crecimiento e inflación.

En todo caso, cabe señalar que a pesar de que las tasas de desocupación de 1990 y 1991 superan a las de 1989, los ocupados están, en promedio, en puestos de mejor calidad que hace dos años (las remuneraciones reales han subido y el grado de informalidad ha bajado).

En resumen, bajo un contexto de expectativas muy favorables (el IPC de Enero probablemente tenga un alza inferior al 0,9% que estima el Banco Central) y con una política macroeconómica que prácticamente asegura un año de alto crecimiento y baja inflación (más de 5% y menos de 20%, respectivamente), los desafíos para 1992 se hacen más exigentes que durante 1991 -año en el cual se alcanzaron las metas recién señaladas- y en este aspecto el ahorro interno (público y privado) y el empleo son dos áreas que merecen especial atención durante el año que se inicia.