

PERIODO
PRESIDENCIAL
002569
ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(AL 22 DE NOVIEMBRE DE 1991)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A. ANALISIS POLITICO: OPCIONES PARA ENFRENTAR EL DILEMA CONSENSO VERSUS CONFRONTACION

El presente Informe continúa la línea de análisis iniciada en el informe anterior del 15 de noviembre.

Durante 1990 y 1991, el Gobierno ha practicado fundamentalmente una política que podría ser definida como de baja confrontación, de negociación y de búsqueda de acuerdos lo más inclusivos posibles, tanto en términos de las fuerzas políticas que concurren a ellos como de los actores sociales relevantes en cada caso.

Desde la derecha, particularmente desde RN, esa política ha sido llamada **democracia de los acuerdos**, denominación que en general convendría evitar en el lenguaje gubernamental, puesto que su utilización encierra dos riesgos. Primero, se puede transmitir la imagen de que es la oposición la que ha impuesto una estrategia o un lenguaje al Gobierno. Conviene subrayar en toda oportunidad que este estilo predominante hasta ahora es de paternidad gubernamental y que el Gobierno siempre ha llevado la iniciativa en esta materia. Segundo, al bautizar la política seguida con ese nombre, un aumento de los niveles de confrontación en la nueva fase que se inicia a partir de la certeza de la realización de elecciones municipales en 1992 podría ser interpretado como un giro sustantivo en la acción gubernamental desde la política seguida hasta ahora a una en que prima la agresividad.

RN ha procurado redefinir la situación en esos términos, con su acuerdo de transitar desde la **democracia de los acuerdos** a la **democracia de las alternativas**. A nuestro juicio, sería inconveniente, especialmente dentro de la Concertación y sus partidos, que adquiriera cuerpo la idea de que el Gobierno ha decidido cambiar sustancialmente su estrategia, iniciando un período de confrontación abierta, que no rehuye la polarización.

Hay razones para sostener que tanto al Gobierno como a la Concertación les conviene mantener en lo fundamental la línea seguida, que sin duda ha sido muy beneficiosa para ambos y perjudicial para la oposición. Esas razones son las siguientes:

1. Todas las encuestas de opinión indican que la ciudadanía valora muy positivamente la tranquilidad política y económica y la búsqueda del consenso (ver Anexo). Por el contrario, la opinión pública aparece muy preocupada precisamente frente a aquellas situaciones que cuestionan o ponen en duda el clima de tranquilidad y estabilidad: la delincuencia y la inflación.

Uno de los factores fundamentales que explican el alto grado de apoyo ciudadano al gobierno en estos primeros veinte meses, es la percepción de que el gobierno es el gran impulsor y el principal responsable de los consensos y la consecuente estabilidad política.

2. Por otra parte, es innegable que la tranquilidad política, el funcionamiento racional y razonable del sistema político y la estabilidad en las "reglas del juego" son requisitos centrales para fomentar la inversión, generar confianza entre los agentes económicos y así estimular el crecimiento económico.

Las potencialidades disruptivas de un clima político confrontacional sobre el clima económico general, particularmente en lo que dice relación con las expectativas y percepciones empresariales, se pone de manifiesto en la afirmación de José Antonio Guzmán en la ENADE sobre el riesgo de que la tramitación de reformas constitucionales cree un clima de inestabilidad que afecte la economía. Sin duda, la afirmación es política e interesada, y Guzmán sabe que es precisamente sobre estas materias donde el nivel de confrontación entre Gobierno y oposición será ineludiblemente mayor. Es esa evaluación la que lo lleva a intentar esta maniobra de intimidación o chantaje. No obstante, independientemente de esa motivación, la maniobra demuestra claramente que hay una relación entre clima político más general y clima económico, relación que es la que la maniobra de Guzmán intenta explotar.

3. La política de búsqueda de consensos, resulta necesaria, además, para la aprobación en el Congreso Nacional de muchas iniciativas legislativas del Gobierno. No puede desconocerse la vinculación que existe entre la Agenda Legislativa y el cumplimiento del Programa, por una parte, y logro de eficacia en la acción gubernamental, por la otra. Hay iniciativas políticas (como la reforma judicial y la reforma electoral) en las cuales el Gobierno tiene un interés básico en alcanzar éxito, más allá de consideraciones electorales o de preservación de una imagen de fidelidad al Programa. Otras iniciativas tienen que ver con la meta de progresar en lo que se refiere a seguridad ciudadana, o bien son indispensables para consolidar la estabilidad de las instituciones y reglas del juego en el ámbito económico. En todos estos casos, una política orientada hacia la negociación y el acuerdo es imprescindible.

No obstante, hay circunstancias que, o bien conducirán con una alta probabilidad a un clima político más confrontacional y menos racional, o bien exigen del Gobierno acciones y medidas que no pueden sino crear condiciones de mayor confrontación:

1. En primer lugar, 1992 y 1993 son años electorales y por su propia naturaleza estos períodos conducen a climas políticos donde se introducen elementos de irracionalidad. Ello es inevitable, sin perjuicio de que el Gobierno tiene la capacidad de atenuar esos elementos al máximo posible. A nuestro juicio, la política que se defina debería contemplar como una de sus metas el control de esta clase de elementos, de la manera que se señala posteriormente.

2. En segundo lugar, el giro hacia un clima más confrontacional sería necesario para responder a las demandas e inquietudes de algunos sectores sociales vinculados a la Concertación, que, sin embargo, se manifiestan críticos ante las presuntas limitaciones y deficiencias de la gestión gubernamental.

El surgimiento de una "segunda oposición", la izquierda extraparlamentaria, vendría a reforzar la necesidad de que la Concertación cuidara su flanco social, evitando así que el descontento se traduzca en votación para el PC. Igualmente, las plataformas populistas de candidatos de la UDI o el errazurismo podrían erosionar la votación de los partidos de la Concertación, capitalizando presuntos descontentos.

Sobre este punto hay que destacar que tanto los datos de las encuestas de opinión pública como la situación orgánica interna del PC y otros grupos de izquierda extraparlamentaria son contradictorios con ese temor. **La izquierda extraparlamentaria no constituye un desafío electoral.**

En el caso de las propuestas populistas, las que deberían inspirar mayor temor deberían ser las provenientes del errazurismo. La campaña de 1989 probó ya que el mejor antídoto contra este populismo reside en destacar su escasa credibilidad a partir de las propuestas mismas. En 1989, Errázuriz alcanzó bastante popularidad en términos de sus promesas, pero las encuestas revelaron sistemáticamente que la gente, si bien era seducida por ellas, no creía que se las pudiera llevar a cabo, que fue un punto que nuestra campaña sí enfatizó.

En síntesis, no parece ser una estrategia ni buena ni necesaria la de izquierdizarse para hacer frente al PC, o la de girar al populismo para enfrentar al errazurismo o a la UDI.

3. En tercer lugar, se ha difundido dentro de los partidos de la Concertación la idea de que ha llegado el momento de poner un mayor énfasis en el perfilamiento de la propuesta política tanto de la Concertación como de cada uno de los partidos que la componen, lo que tendría que traer consigo el empleo de un estilo político más agresivo, que apoye en la campaña electoral una estrategia fundamentalmente **negativa**, es decir, una estrategia de denuncia y ataque, de crítica y descalificación de la derecha.

En parte, esta idea responde al hecho claro de que cada partido se encuentra en la situación de tener que competir con sus restantes socios dentro de la Concertación, lo cual ciertamente es un hecho. Sin embargo, la idea también se funda en una percepción errónea sobre la situación electoral y las dificultades que los partidos tienen para transitar desde lo que podría llamarse una **cultura de oposición** a una **cultura de gobierno**. Siguen sintiéndose mucho más cómodos en el rol de

opositores, y por consiguiente desarrollando estrategias electorales negativas, que buscando capitalizar éxitos gubernamentales.

Reconociendo la existencia de incentivos fuertes que operan en el sentido indicado, la política gubernamental debería tratar de encauzar los efectos que ellos están generando y van a generar, procurando acotarlos dentro de ciertos límites claramente definidos.

Lo que se ha afirmado no implica, desde ningún punto de vista, concebir al Gobierno como un árbitro "neutral" frente a las próximas elecciones municipales. Ello no es posible ni deseable. El Gobierno no puede abdicar al liderazgo político, social y moral que tiene en el país y en la medida en que se acerquen las definiciones electorales tendrá que hacer sentir su voz.

4. Finalmente, el Gobierno tiene un compromiso con un conjunto de reformas políticas, compromiso que no puede sino cumplir. La presentación de esas reformas estimularán un clima necesariamente más confrontacional y de diferenciación con la derecha opositora.

El problema consiste entonces en compatibilizar los objetivos de la acción gubernamental, que en parte son contradictorios, con los datos de la situación. El concepto adecuado para este fin es el de mantener en lo esencial la política seguida hasta ahora, incorporándole elementos de **confrontación controlada**. Algunos de esos elementos resultan, como se señaló, de los compromisos programáticos gubernamentales. Otros, de los datos de la situación, particularmente de los aspectos más electorales de ella.

Esta continuidad en la política de negociación y búsqueda de consensos, que incorpora elementos de confrontación controlada, habría que operacionalizarla en las siguientes dos áreas:

- a. El comportamiento de los partidos de la Concertación y los estilos de sus campañas.
- b. El tratamiento de la agenda legislativa.

A. PARTIDOS Y CAMPAÑAS

Es necesario socializar dentro de los partidos, particularmente en sus cúpulas, las siguientes ideas, bajo la premisa de que ellas podrán influir sobre el estilo de las campañas locales, si bien no totalmente, al menos en un grado significativo:

1. Que la izquierdización es una mala estrategia.

Por una parte, hay una tendencia a atribuir al PC unas potencialidades de causar daños electorales a los partidos de la Concertación que todos los datos disponibles muestran que no existe. Segundo, los datos de opinión pública muestran anhelos difundidos de tranquilidad y estabilidad incompatibles con una estrategia de izquierdización.

2. Que el populismo es una estrategia indeseable.

El problema central en este punto es que el populismo es incompatible con las políticas de la Concertación y la moral de responsabilidad con que tanto el Gobierno como ella misma han encarado los problemas del país desde 1988. Es posible que un deslizamiento hacia estrategias populistas rindiera frutos electorales en el corto plazo, pero hacia el futuro sería simplemente el comienzo del fin de la Concertación, su espíritu y su proyección. El desafío consiste en enfrentar potenciales estrategias populistas de los adversarios, no procurando curar la enfermedad con el mismo remedio, sino derrotándolas a partir de una apelación a la propia seriedad y responsabilidad y a los claros logros que esta política responsable le ha dado al país.

3. Que lo que conviene son estrategias predominantemente positivas, que subrayen los logros gubernamentales, y no estrategias de cuño opositor centradas en atacar a la derecha.

Obviamente, el punto es que los elementos positivos **predominen** sobre los negativos. En las comunas con alcaldes heredados del pasado gobierno, necesariamente habrá un fuerte elemento negativo, de descalificación y crítica, en la campaña. La introducción del tema de las reformas políticas también tendrá ese efecto. De lo que se trata es de que finalmente se desplieguen estrategias de campaña uno de cuyos puntos centrales sea la buena gestión gubernamental y la proyección de la calidad de esa gestión hacia la gestión del futuro gobierno municipal democráticamente generado.

4. Que la clave del éxito de los candidatos a concejales reside en identificarse con el Gobierno, y no en distanciarse del mismo.

Ya se sabe donde están los críticos del Gobierno: en la oposición de derecha y la oposición extra-parlamentaria. El espacio opositor está copado. El único espacio de crecimiento es bajo el alero y en clara identificación con el Gobierno.

Como se dijo anteriormente, el Gobierno no es neutral en la campaña, pero tal como tiene que evitar la intervención electoral en sentido clásico, tampoco puede dirigir o controlar a los partidos, imponiéndoles estilos de campaña. Tiene que buscar influir y persuadir, quizás indirectamente. Para lograrlo, habría que desplegar un plan que contemple:

- i. Una relación sistemática con las cúpulas partidistas;
- ii. Producir y poner a disposición de ellas evidencia empírica que avale las posiciones gubernamentales sobre la materia;
- iii. Una acción gubernamental sistemática que ponga a disposición de los partidos y disemine el tipo de información requerida para estrategias electorales positivas en el nivel local.

En suma, hay que estudiar fórmulas para potenciar un discurso electoral con contenidos positivos y optimistas. Esto supone, entre otras cosas, un serio esfuerzo de socialización dirigido hacia los dirigentes medios de los partidos, las organizaciones sociales y los candidatos a concejales. Si los logros del gobierno son conocidos y divulgados por los militantes más activos e influyentes de la Concertación se estará ubicando la discusión política en un terreno favorable.

B. EL TRATAMIENTO DE LA AGENDA LEGISLATIVA

Uno de los riesgos claros de una elevación en los niveles de confrontación y la tendencia a que predominen elementos irracionales en el debate político es el posible bloqueo del proceso legislativo. Si se considera que ese bloqueo puede prolongarse aún hasta 1993, el riesgo es ciertamente de envergadura, porque ese bloqueo no podría sino afectar la eficacia gubernamental y el clima subjetivo de tranquilidad y estabilidad, incluido el clima económico.

Es posible distinguir diferentes áreas en la Agenda Legislativa, que dentro del marco de la continuación de la actual política de negociación y búsqueda de consensos, con la introducción de elementos de confrontación controlada, requerirían tratamientos diferenciados.

Un primer ámbito es el de los proyectos democratizadores. Se trata de iniciativas que buscan dar cumplimiento a las aspiraciones de profundización democrática de la Concertación y que se traducen en reformas constitucionales.

Respecto de estos proyectos es posible pensar en una estrategia de presentación y promoción más agresiva. Se trata de temas que incomodan a la derecha opositora, la arrinconan y hacen aflorar sus contradicciones internas.

El problema es cómo evitar que por una suerte de efecto de reacción en cadena los proyectos de esta área no generen un clima confrontacional que se generalice al conjunto del proceso legislativo, dificultando acuerdos en las otras áreas.

Aunque el problema merece un análisis detallado, que identifique orientaciones estratégicas y tácticas adecuadas en cada una de las iniciativas de las restantes áreas de la agenda, a nuestro juicio un principio general en esta materia podría ser el que a continuación se expone.

Frente al paquete último de reformas constitucionales (senadores designados, Tribunal Constitucional, designación e inamovilidad de comandantes en jefe), el principal interés comprometido es el de los partidos de derecha. En el debate subsiguiente, los actores básicos serán RN, UDI y los apoyos provenientes del ex bloque pinochetista. Por su parte, hay diversos otros actores -por ejemplo, sectores empresariales- que podrían ser movilizados políticamente en este debate en sentido contrario al Gobierno, pero que a la vez tienen intereses claros en que el proceso legislativo no se bloquee respecto de las otras áreas y en llegar a acuerdos sobre iniciativas legales que les atañen directamente. Por ejemplo, hay conciencia en círculos empresariales sobre la necesidad de una rápida dictación de una ley de medio ambiente, por cuanto los problemas de medio ambiente inciden cada vez con mayor frecuencia en sus oportunidades de inversión y exportación.

Un objetivo posible es incorporar a estos actores al proceso de discusión de las iniciativas que les interesan, a través de una estrategia legislativa concertacionista en lo económico y en lo social, que no sólo los neutralice en el debate respecto de las reformas políticas, sino que a la vez los lleve a presionar sobre la derecha para que se desbloquee el proceso legislativo cuando ésta pretenda hacerlo.

La meta debería ser procurar separar las iniciativas y generar incentivos en grupos capaces de presionar sobre la derecha de modo que esa separación se mantenga, para impedir que la confrontación en materia de reformas políticas se proyecte a los otros ámbitos.

La segunda área de iniciativas comprende al menos las siguientes categorías de proyectos:

- 1. Leyes Económicas.** Se trata de iniciativas que tienden a influir en el campo de las expectativas de los diferentes agentes económicos, particularmente, del sector empresarial. Entre ellas cabe destacar:

- Ley de Derechos del Consumidor
- Ley de CODELCO
- Ley del Medio Ambiente
- Ley de Ferrocarriles
- Ley de A.F.P.
- Ley de Isapres

Respecto de estos proyectos parece conveniente articular y presentar las iniciativas de modo que estas sean percibidas efectivamente como perfeccionamiento del sistema económico social y no como una amenaza a las "REGLAS DEL JUEGO".

Es en este ámbito de iniciativas donde parece especialmente válida la estrategia esbozada más arriba, consistente en involucrar en un esquema concertacionista a sectores empresariales o grupos vinculados a ellos, tanto para impedir que la derecha los movilice en el tema de las reformas políticas, como para que ellos mismos tengan incentivos para evitar un bloqueo generalizado del proceso legislativo. Una manera de reforzar estos incentivos puede consistir en un paquete de medidas e iniciativas legales incentivadores de la inversión (que vendría a agregarse a los proyectos de AFP, Codelco, Ferrocarriles y concesiones de Obras Públicas).

2. Orden Público y Seguridad. La presentación de un proyecto de seguridad ciudadana debiera reforzar la imagen del Gobierno en esta área.

Cabe resaltar que esta es una de las áreas en que la confrontación no parece justificarse. Por el contrario, este es un ámbito en que debe propenderse a la progresiva despolitización. La lucha contra la delincuencia debiera ser entendida y explicada como un problema nacional que demanda la cooperación de todos los sectores de país, siendo ilícito buscar en este campo ventajas o dividendos políticos.

3. Modernización de la Administración del Estado. En este ámbito pueden detectarse numerosas iniciativas legislativas que apuntan a mejorar la eficacia y eficiencia de la Administración de Estado (Ley Orgánica Municipal, Ley Orgánica Regional, Ley de Rentas Municipales, Reforma Ley Orgánica Constitucional sobre la Administración del Estado, Reforma Ley del Consejo de Defensa del Estado, Procedimiento contencioso administrativo, Procedimiento administrativo, Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría, Ley de DIGEDER y Estatuto Administrativo).

Es posible y deseable arribar a acuerdos sustantivos en este ámbito.

4. **Leyes de Justicia.** Junto a la Reforma del Poder Judicial, donde presumiblemente se producirán consensos con la oposición, existen otros proyectos que representan mayores grados de justicia (Régimen Patrimonial del Matrimonio, Ley de Reparaciones, Mayoría de edad a los 18 años, Juzgados Vecinales y Asistencia Judicial).

5. **CULTURA Y EDUCACION.** A diferencia de las cuatro categorías previas, esta es un área donde el Gobierno y la Concertación pueden asumir un discurso más agresivo, probablemente sin pagar costos altos en el proceso legislativo en general (destacan aquí iniciativas como Ley de Universidades, Ley del Libro, Consejo de Calificación Cinematográfica etc.).

B. ANALISIS ECONOMICO

Los resultados del Encuentro Nacional de la Empresa (ENADE) y el descenso en las expectativas inflacionarias son dos elementos que, durante la semana que termina, parecen estar generando una mejoría en el ánimo de los agentes económicos. La tendencia alcista que han mostrado los precios accionarios en los últimos días son un síntoma de este fenómeno.

Como se anunció en informes anteriores, está disminuyendo el precio de algunos productos agrícolas que habían experimentado fuertes alzas en los meses anteriores. El ejemplo más destacado es el de los tomates, que después de causar más de 6 décimas de IPC el mes pasado, a mediados de Noviembre prácticamente había "devuelto" toda la variación, experimentando un descenso cercano a 40% en su precio. Dado lo anterior, es probable que los alimentos experimenten un alza inferior al 1% durante este mes.

Un ítem que este mes aportaría alrededor de 2 décimas de IPC son los arriendos. Esta variación corresponde al alza experimentada por dicho rubro entre Agosto y Noviembre, ya que la encuesta de arriendos se aplica trimestralmente.

Considerando todos los ítemes del IPC, es probable que la inflación de este mes oscile alrededor de 1%, a pesar de que la última señal emitida por el Banco Central fue de 1,3%. La semana anterior el pronóstico fue 1,4%, lo cual parece indicar que el instituto emisor está incorporando paulatinamente los descensos en algunos precios agrícolas, tendencia que continuará en las próximas semanas.

La ENADE 92 respondió, en líneas generales, a lo que se esperaba de un encuentro como éste, en el cual los participantes representan mayoritariamente a los grandes grupos empresariales.

Como era obvio, los expositores de derecha -tanto políticos como empresarios y economistas- gozaron del apoyo de un público bastante imbuido del discurso opositor, y conocedor de los puntos neurálgicos del debate económico entre el gobierno y el empresariado. La demanda por nuevas privatizaciones y mayor ahorro público estuvo presente en todas las exposiciones opositoras, mientras la solicitud de incrementar el ahorro y la inversión privada así como el aumento del valor agregado a las exportaciones, fueron un tema recurrente en los discursos del sector gobiernista.

Sin embargo, el clima que se percibió entre los concurrentes y en la mayoría de los discursos, fue bastante menos confrontacional y más optimista que en versiones anteriores de ENADE. Asimismo, el debate se centró principalmente en elementos técnicos, como la política cambiaria o la fiscal, para mantener y profundizar una trayectoria que todos reconocen como favorable, lo cual - en cierta medida - sitúa la discusión en un plano bastante manejable desde el punto de vista político.

A partir de los discursos y de la encuesta sobre expectativas aplicada a los empresarios, podrían extraerse algunas conclusiones preliminares:

- * En líneas generales, los empresarios valoran positivamente la gestión económica del gobierno. Implícitamente, se reconoce que si se privatizaran algunas empresas el actual esquema sería prácticamente ideal para ellos. Si se considera que efectivamente se están abriendo campos para la inversión privada, es obvio que racionalmente el empresariado debería estar satisfecho. El argumento de la "contrarrevolución silenciosa" ya sólo es defendido por la UDI.
- * A pesar de lo anterior, se mantiene -aunque en menor medida- la tendencia al pesimismo a la hora de pronosticar cifras. Es sintomático que en la encuesta de expectativas económicas, los asistentes hayan estimado cifras de crecimiento, desempleo e inflación (4.4, 6.7 y 19.4%, respectivamente) bastante más pesimistas que los pronósticos del gobierno. Sin embargo, las diferencias no pueden considerarse muy significativas ya que de todas maneras representan un desempeño bastante digno. Frente a una pregunta directa, la mayoría de los participantes en ENADE planteó que las perspectivas para su empresa serán mejores en 1992 que en 1991.
- * El período preelectoral (municipal) puede generar tensiones en la relación entre los empresarios y la autoridad económica, a causa del discurso más "perfilado" que comenzará a mostrar la derecha política.

Las exposiciones de A. Allamand y J. Lavín son un fiel reflejo de que la derecha considera al empresariado casi como un "segmento cautivo", al cual trataron de llegar con estilos distintos pero con similar dureza hacia el enemigo común (la Concertación) y hacia el rival dentro de la derecha. Las reacciones del público avalan el sentimiento de posesión, pero no parecen -por ahora- validar la mayor dureza en el tono.

- * Los dirigentes empresariales tratan de presentar una postura lo más neutral posible. El discurso de Guzmán enfatizó que los empresarios responden a expectativas sobre variables económicas objetivas para invertir y no sólo porque se les demande hacerlo. Por su parte, Roberto Méndez realizó un balance de los avances y retrocesos en el modelo económico durante el actual gobierno y concluyó que son mayores los avances.
- * Los asistentes escucharon con atención y respeto los planteamientos de los funcionarios y políticos de gobierno, y en ningún momento se observaron manifestaciones de reprobación o rechazo. Si bien los discursos fueron elaborados para generar una reacción favorable, hay elementos de fondo que parecen haber sido acogidos adecuadamente, contribuyendo a un ambiente distendido y relativamente optimista.

En resumen, la ENADE reflejó que los empresarios, como cuerpo, tienen una postura que no es gobiernista, pero su opinión del gobierno es bastante mejor que lo que la derecha política desearía. Por otra parte, los empresarios perciben que el clima para hacer negocios no es tan favorable como lo hubiese sido con Büchi, pero es mucho mejor que lo que ellos esperaban hace un año y medio. Por último, el gremio percibe que tiene poder de influencia y que puede ejercerlo -con relativo éxito- dentro de las reglas democráticas y en coexistencia con otras fuerzas legítimas (sindicatos, partidos políticos), lo cual es un excelente ingrediente para la transición a la plena democracia.