

PERIODO
PRESIDENCIAL
002552
ARCHIVO

Proyección Económica

INFORME DE ANALISIS

(AL 26 DE JULIO DE 1991)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A. ANALISIS POLITICO: LA PROYECCIÓN DE LA CONCERTACION

El presente informe está dirigido a examinar la situación actual de la Concertación, con especial énfasis en sus contenidos políticos más que en su estructura orgánica; a partir de ellos, se proponen algunos criterios en relación a su consolidación y proyección.

Como señalamos en nuestro informe anterior, el análisis de los resultados de las últimas encuestas permite afirmar que **el Gobierno mantiene una adhesión significativa**, que se expresa en la alta intención de voto a los principales partidos de la Concertación, en el respaldo al Presidente y en la evaluación positiva de la gestión de gobierno. Ello demuestra que las bases de la coalición permanecen sólidas.

Sin embargo, durante las últimas semanas se han observado hechos que constituyen elementos perturbadores en relación con la proyección futura de la alianza de gobierno.

Hay que constatar, además, una suerte de doble realidad en esta materia: por un lado, el discurso de todos los partidos y actores continúa reafirmando la lealtad a la coalición y al gobierno pero, por otro, muchos se permiten desarrollar acciones que objetivamente debilitan su proyección. Por ejemplo, persistencia de las acusaciones de "hegemonismo" a la DC, de "seguidismo" de la política PS, aumento de los votos "en conciencia" en el Parlamento respecto de iniciativas del Ejecutivo, crítica a políticas sectoriales y a autoridades de Gobierno, etc.

Los desencuentros mencionados no han desaparecido, a pesar del efecto ordenador que perseguía el voto aprobado por la Junta del PDC. Como han constatado los propios impulsores del mencionado voto, los efectos del mismo no han correspondido a lo esperado. Cabe preguntarse, entonces, por qué un voto de vocación "concertacionista" del principal partido de Gobierno no revierte la tendencia de **centrifugación** que se percibe entre los componentes del conglomerado.

Un factor de centrifugación, tal vez el más relevante, lo constituye el tema de la sucesión presidencial; ello, precisamente cuando los datos de persistencia del apoyo y buena evaluación del desempeño gubernamental indican que la derecha no tiene forma de amagar las pretensiones presidenciales de la Concertación. El horizonte del 93 ya ha aparecido en las mentes de todos los actores políticos y ello constituye un dato de la situación.

Un segundo factor de centrifugación que pesa al interior de la coalición lo constituye la negociación en torno al reparto de posiciones de poder en los ámbitos local y regional, los cuales son percibidos como indispensables para el desarrollo de influen-

cia partidaria de cara a las elecciones parlamentarias y presidencial. Todo ello constituye un aliciente para las tendencias particularistas de cada partido, que presionan por elevar su perfilamiento en desmedro de la cohesión de la alianza.

Este cuadro, que conlleva el riesgo de consolidar estas tendencias a la centrifugación y a la dispersión de los componentes de la coalición, opera sobre una situación caracterizada por elementos más permanentes, sobre los cuales habría que actuar para revertir las tendencias anotadas.

a. El factor de cohesión de la Concertación

Transcurrido un año y medio de la gestión de gobierno, puede decirse que **se ha cumplido con una parte del programa de transición**, faltando por desarrollar ciertas tareas para las cuales ya se han sentado las bases o adoptado las decisiones fundamentales.

A partir de ello, sin embargo, cabría plantearse la posibilidad de una de dos actitudes: administrar las inercias de las principales políticas ya desplegadas durante los primeros 16 meses, con miras a completar el actual período presidencial; o bien, como creemos que corresponde hacerlo, imprimir al proceso un nuevo dinamismo, con miras a la consolidación democrática, correspondiendo lo anterior al sexto objetivo implícito del Gobierno que es su propia proyección más allá de 1993.

En lo que se refiere a la democratización institucional subsisten objetivos no alcanzados, las cuales serán abordadas, de acuerdo al calendario de reformas definido a principios de este año, una vez que se abra paso a la reforma regional y municipal y a la del Poder Judicial. Incluso, en un escenario pesimista, es posible imaginar que algunas de ellas no tendrán materialización en este período y se trasladarán al siguiente.

Ello demuestra que tales tareas pendientes pierden su carácter de tareas de la transición y adquieren crecientemente el carácter de tareas propias de la consolidación y profundización de la democracia.

En cuanto a la política económica y a la política social, los objetivos del programa se alcanzarán paulatinamente, siempre con sujeción al criterio de gradualidad, a partir de las bases fundamentales creadas en la etapa inicial del Gobierno (reforma tributaria y laboral, reorientación e incremento del gasto social, etc.). Sin embargo, subsiste un vacío en el diseño y explicitación de un modelo de desarrollo.

De este modo, si hasta ahora el factor de cohesión de la Concertación era principalmente el programa, y éste se encuentra en estado avanzado de cumplimiento, cabe preguntarse por el futuro de la Concertación y los factores que contribuyen a ello.

En efecto, dado el carácter transicional de las tareas que la Concertación se propuso, caracterizada por la necesidad de configurar un bloque social y electoral amplio para superar la etapa de la dictadura y abrir paso a la democracia, el programa debía reducirse a objetivos "mínimos", que permitieran la convergencia social y política más amplia. Ese carácter "mínimo" del programa constituyó su fuerza convocante y la razón de que se constituyera en el principal factor de cohesión de la coalición, relegando otras dimensiones a segundo plano.

Sin embargo, en la nueva perspectiva planteada, las solas tareas pendientes del programa no son un elemento de envergadura suficiente como para continuar siendo el principal factor de aglutinamiento y cohesión de la Concertación.

En definitiva, el riesgo para los dos años próximos de gobierno consiste en limitarse a administrar las inercias que se derivan de las políticas ya adoptadas, lo que podría llevar al desgaste del Gobierno.

Ello afecta negativamente las posibilidades de mantención y proyección de la alianza de cara al próximo período, ya que incentiva dos posibles fenómenos. Por un lado, la transformación de la práctica de trabajo en coalición en una mera repartición de influencias (cuoteo, clientelismo). Por el otro, lo que podría afectar a la experiencia de la coalición de modo definitivo, surgimiento de lógicas crecientemente antagónicas en cuanto a los lineamientos programáticos de largo plazo.

Otro efecto del cumplimiento progresivo del programa de Gobierno, se relaciona con el plano subjetivo de la política, ya que la pérdida de iniciativas y dinamismo gubernamentales impide el surgimiento de nuevas ideas-fuerza capaz de mantener la mística de los adherentes, aglutinar a los activos de la Concertación y proveerles de un sentido vital para la defensa y proyección de la coalición.

La Concertación recogió el sentimiento antidictatorial que se desarrolló durante los ochenta, que se sintetizó en la demanda por democracia. Ese sentimiento cohesionó a los activos militantes y ayudó a construir un conglomerado de partidos en que se privilegiaba la lealtad al todo antes que la adhesión al partido específico. Dicho sentimiento confirió una suerte de sentido épico a la transición, el cual hoy tiende a desvanecerse.

El progresivo cumplimiento de las metas programáticas, en el sentido que se expresó mas arriba, impacta sobre la subjetividad de nuestros adherentes. En informes anteriores hemos señalado el surgimiento de una tendencia que disocia afecto hacia el Gobierno (el que se deteriora) y adhesión al mismo (el cual se conserva), lo cual es coincidente con datos de la última encuesta CERC.

Enseguida, la pérdida del sentido de cuerpo de la Concertación traslada la búsqueda de identidades a los partidos miembros de la alianza, lo que permite explicar la emergencia anticipada de las disputas por candidaturas, dentro de un marco de competencia político-electoral.

Por último, otro factor que actúa como un techo de las potencialidades de la actual coalición lo constituye la existencia de una falta de acuerdo respecto de la dirección y las prioridades que debe tener el desarrollo del país.

Esta limitante se ha hecho sentir en el debate acerca de las políticas desarrolladas por la actual administración y han opuesto, de un modo engañoso, a "privatizadores" con "estatistas". Lo que revela esta polémica es la ausencia de una identidad común en los partidos y componentes de la Concertación respecto de la tarea de modernización y crecimiento económico con equidad.

Esta limitante puede dar origen a procesos desgastadores para la coalición en el caso de prolongarse en el tiempo y puede revestir caracteres de gravedad si se constituye en tema de disputas pre-electorales o de próximas campañas.

La Concertación tiene el desafío de proponer a su propia base de apoyo, una concepción del desarrollo que permita la modernización del país en un sentido solidario e integrador. Sólo con una posición programática de largo plazo, que el actual programa de gobierno no provee, se pueden superar los posicionamientos que han venido produciéndose respecto de estos temas.

b. Proposiciones para la activación y proyección de la Concertación.

La pregunta que motiva esta parte del informe podría expresarse así:

¿Cómo encontrar un factor de cohesión tan vital como el que unió a la Concertación entre 1988 y 1990 ?

Nuestra principal afirmación a este respecto se refiere a la necesidad de **generar una segunda fase programática de la Concertación**, que evite entrar en una fase de mera administración que lleva implícito el riesgo de un agotamiento de la gestión actual. Este impulso programático debería servir para generar el factor de cohesión fundamental de la alianza para enfrentar los compromisos electorales futuros (municipales, parlamentarios y presidencial).

Se trata de desplegar a partir de ahora diversas y variadas iniciativas políticas orientadas a potenciar la Concertación como espacio unitario de acción de los miembros de la alianza capaz de expresar activamente la adhesión social que el gobierno concita.

Un relanzamiento de la Concertación no puede tener éxito a partir sólo de una operación orgánica. Resulta imprescindible dotar a esta operación de un contenido político programático. **Nuestra proposición consiste en desarrollar los espacios necesarios para gestar esta segunda etapa programática.**

Para ello hay que diferenciar aspectos de contenido y aspectos instrumentales:

1. Los contenidos de la profundización del programa

Como se afirmó anteriormente, las tareas pendientes no constituyen por sí mismas un programa suficiente para provocar la cohesión y proyección que se busca. Por lo tanto, hay que asumir una dimensión de consolidación de la democracia y de proyección de Chile hacia el futuro (Chile 2.000).

a. Consolidación de la democracia

Podemos afirmar que, pese a sus imperfecciones, el país vive en un régimen democrático. Sin embargo, este adolece de restricciones que pueden afectar su estabilidad y desarrollo en el mediano plazo. Por ello, una tarea ineludible de las fuerzas de la actual coalición es **el perfeccionamiento de las instituciones democráticas**. En las condiciones actuales, esta tarea se expresará fundamentalmente en el objetivo de **reformar el sistema electoral y modificar la composición del Congreso**, alcanzando la proporcionalidad del mismo, a la vez que afianzando el pluralismo y la representación de todos los sectores significativos de la vida nacional.

b. Modernización con equidad

Junto con lo anterior, y una vez aseguradas las condiciones macroeconómicas que permiten el crecimiento sostenido de la economía, se hace necesario e imperioso para el país abordar el debate acerca de los caminos y características del desarrollo nacional.

El desafío de los próximos años es enfatizar el carácter integrador del actual proceso de modernización.

Este tema presenta diversos desafíos en planos tan distintos como el de la administración del Estado, las empresas públicas, las relaciones laborales, los acuerdos de libre comercio, los resguardos del medio ambiente, la capacitación de las nuevas generaciones, la inversión en ciencia y tecnología, el apoyo a la pequeña y mediana empresa, etc.

6

Sin duda, que este debate debe culminar con una proposición de modernización y desarrollo con integración social que se transforme en un importante factor de cohesión permanente de la Concertación.

2. Los pasos políticos para la proyección de la Concertación.

Para prefigurar un escenario favorable para la adopción de esta segunda fase programática es necesario comenzar a desarrollar desde ahora determinadas operaciones políticas:

a. Construir un perfil político común para las municipales.

Existe un riesgo en este momento para la Concertación frente a unas eventuales elecciones municipales, el cual radica en que cada partido tenderá a enfatizar aquellos perfiles propios en desmedro de una identidad de bloque pues, como se ha afirmado, dicha identidad se encuentra resentida.

Aunque se afirma que en las elecciones municipales hay una preeminencia de factores locales por sobre los políticos, es indudable que dichas elecciones son percibidas crecientemente por todos los actores con el carácter de "primarias" respecto de las de 1993.

Resulta, por ello, innegable que cada partido marcará su identidad más precisa en la lucha por los votos. No obstante, existe una diferencia entre acometer tal empresa en el marco de una coalición, lo que impone ciertos límites a las discrepancias, y enfrentarla como partes de una alianza puramente electoral, carente de objetivos programáticos.

La elección municipal presenta la ocasión para reiterar una imagen unitaria de la Concertación. El impulso a contenidos programáticos comunes que se puedan proyectar más allá del actual período, obliga y determina a un tipo de competición electoral al interior del pacto que limita las tendencias disociadoras.

b. Actitud-activa frente a eventos partidarios.

En los próximos meses tanto la DC como el PS y el PPD desarrollarán eventos internos de contenido ideológico y/o programático. Tales debates constituyen una oportunidad propicia para el surgimiento de planteos particularistas, y, en especial, son propicios al desarrollo de posturas doctrinarias e ideológicas, que pueden transformarse en obstáculos para la mantención de la de la Concertación.

Los altos funcionarios de Gobierno tienen el deber de participar activamente en dichos debates en sus propios partidos, y orientarlos en una perspectiva de profundización de las tareas iniciadas en la actual administración. Tales eventos pueden ser concebidos como parte de los pasos políticos destinados a reflotar la coalición a nivel de partidos.

c. Desarrollar políticas públicas que prefiguren el segundo impulso del programa.

En la perspectiva de dotar a la Concertación de definiciones en el plano económico y social habría que identificar aspectos definitorios de un perfil claro que puedan comenzar a desarrollarse desde este período, de modo que vayan prefigurando los contenidos programáticos de la segunda fase.

La conducción activa del Gobierno debería ser capaz de desarrollarse en áreas como un nuevo modelo de relaciones laborales, que a partir de las empresas públicas se propone para el país; en la creación de modalidades más eficientes de gestión del gasto social; en el desarrollo de políticas de integración de la juventud; etc.

d. Comenzar a diseñar una segunda fase de gobierno a partir de 1992, con énfasis en el crecimiento económico, las políticas sociales y el calendario de reformas políticas.

Esta revitalización de la iniciativa gubernamental debería ser la señal más potente de las intenciones de proyección de la Concertación.

e. Recreación de la Concertación a nivel de partidos.

La Concertación en su actual formato presenta insuficiencias que la limitan para el impulso de esta segunda fase programática. La convocatoria a la discusión de un nuevo programa a través de la actual estructura conduciría con seguridad a la frustración de la operación. La existencia de partidos pequeños, sin expresión en el Gobierno ni en el Parlamento, presenta el riesgo de que dicha convocatoria sea utilizada para expresar disconformidades de orgánicas escasamente representativas.

Una causa importante del desperfilamiento de la Concertación a nivel de partidos es, sin duda, la diferencia de tamaño y significación política de sus diversos componentes.

Debe abordarse un **reordenamiento de la Concertación que distinga entre las partidos mayores, los medianos y los pequeños.**

La actual coyuntura de debilitamiento de la Concertación a nivel de partidos y la inexistencia de elecciones en el corto plazo permite efectuar de manera rápida y sin mayores costos políticos una reorganización de ella a partir de los siguientes criterios:

- 1. Integración de un nuevo **Consejo General** de aquellos partidos con trámite de legalización concluido, con representación parlamentaria y/o con presencia en el gabinete (PDC, PS, PPD, PR, SD, HV y PAC).
- 2. Integración al **Comité Ejecutivo** de los partidos PDC, PS, PPD y PR.
- 3. Permitir el carácter de asociados o adherentes de aquellos que no reúnan alguno de los requisitos anteriores en una perspectiva de progresiva extensión (MAPU, IC, PADENA, USOPO, MOC).

Postergar este reordenamiento presenta mayores inconvenientes que los mínimos costos y enormes ventajas de hacerlo ahora.

B. ANALISIS ECONOMICO

Durante la semana que termina se ha mantenido un clima de calma y estabilidad en el ámbito económico. Como es habitual, los agentes económicos enfatizan su análisis de muy corto plazo tomando en consideración variables como la señal del IPC entregada semanalmente por el Banco Central y el valor del dólar observado.

Como de costumbre, algunos personeros de la UDI han vuelto a calificar al gobierno como "mediocre" mientras los de RN han planteado que podrían obtenerse recursos para mejorar el sector salud por medio de la privatización de empresas.

Por su parte, la Bolsa de Comercio registra niveles récord en el precio de las acciones, mientras las autoridades económicas auguran un crecimiento del PGB alrededor de 5% durante 1991, y una inflación anual inferior al 18%.

En este contexto global de estabilidad y tranquilidad, hay algunos elementos que merece destacarse.

La aprobación del texto definitivo de la Ley de Pesca es un elemento que debería estimular la inversión en el sector, en la medida en que despeja incertidumbres que estuvieron vigentes durante los catorce meses de trámite legislativo.

Es claro que aumentar la inversión es uno de los grandes desafíos que enfrenta la economía chilena en este momento. La promulgación de leyes que reducen la incertidumbre son un factor clave para dicho propósito. Sin embargo es sólo una parte. Un aspecto básico para promover la inversión es lograr que los agentes destinen a ahorrar parte de los recursos que actualmente destinan a consumir. En otras palabras, para estimular la inversión es necesario estimular el ahorro. Este ahorro puede provenir de tres fuentes principales: el exterior, el sector público y el sector privado.

Hasta ahora el sector externo ha contribuido con la mayor cuota al ahorro. Ello pone a la economía chilena en un pie de cierta vulnerabilidad, ya que los capitales externos son muy sensibles a las oscilaciones de corto plazo en las variables económicas o políticas nacionales. El sector público está haciendo un gran aporte al ahorro y a la inversión, considerando las restricciones que enfrenta por el lado de sus ingresos y por la obligatoriedad de gastos de consumo que debe efectuar, especialmente en el área social.

En este momento, es el sector privado quien está en deuda con el país, en términos de su capacidad para ahorrar e invertir. Los dirigentes empresariales suelen culpar de este fenómeno al

Gobierno, planteando que se han creado incertidumbres o que se ha legislado en perjuicio de sus intereses.

Parece claro que de la explicación de este fenómeno es política. Es notoria la influencia que ciertos dirigentes políticos ejercen sobre la cúpula empresarial. Asimismo, el gran poder de prensa con que cuenta la oposición contribuye a divulgar hacia las bases un cierto pesimismo que atenta contra un repunte de la inversión privada.

Un ejemplo de la postura de algunos líderes opositores es un artículo de Hernán Büchi en la última revista Qué Pasó. En dicha publicación, el economista de la UDI llega a plantear una hipótesis inédita para salir de un supuesto círculo vicioso en el cual se encontraría atrapada la economía chilena: sólo existen dos opciones, una es incrementar el tamaño del Estado y subir los impuestos, y la otra, fortalecer el sector privado, reduciendo el gasto público y los tributos.

Si a planteamientos como el descrito agregamos el énfasis otorgado a indicadores de muy corto plazo -IPC semanal, valor diario del dólar acuerdo - se configura un cuadro subjetivo hostil a la incorporación plena de los empresarios nacionales al esfuerzo económico.

Tanto los efectos perniciosos que tiene sobre las expectativas coyunturales la visión de corto plazo, más la convicción de que el modelo será inevitablemente reformado en un sentido o en otro, atenta contra las inversiones y dificulta el logro de los objetivos de crecimiento y equidad que el gobierno se ha planteado. A la vez, se conserva cierto énfasis ideológico en las decisiones productivas que es contrario a una perspectiva de crecimiento autosostenido de largo plazo.

Para revertir esta tendencia hay muchos factores que deben conjugarse. Despejar incertidumbres y evaluar todos los puntos de vista al adoptar medidas económicas es básico. Intentar que también los sectores de trabajadores moderen su percepción antagónica e ideologizada de los empresarios tampoco es una tarea sencilla, pero se está abordando y hay resultados auspiciosos. Paradojalmente, lo que parece más complicado, y por ello no debe descuidarse, es obtener que nuestros propios partidarios e incluso algunos dirigentes afines al Gobierno levanten la mirada y evalúen el horizonte de la economía chilena en forma global y con confianza en que se lograrán los objetivos en un plazo razonable.

Dejarse llevar por la impaciencia es el mejor camino para validar las expectativas pesimistas de los sectores políticos interesados en que la actual gestión no tenga éxito, con las repercusiones negativas sobre los empresarios ya señaladas.