

PERIODO
PRESIDENCIAL
002546
ARCHIVO

Concertación

INFORME DE ANALISIS

mes
(AL 17 DE MAYO DE 1991)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A. ANALISIS POLITICO

1. Introducción

Esta semana se ha conocido la última encuesta encargada por la Secretaría General de Gobierno (24 de mayo al 4 de junio) sobre la gestión gubernamental y puede decirse que, **en lo básico**, se mantienen los niveles de aprobación anteriores. La calificación promedio que, por ejemplo, se otorga al Gobierno y al Presidente sigue alta: 5.15 (5.28 en marzo) y 5.3 (5.54 en marzo) respectivamente. Se confirma, por tanto, la opinión de que ella sigue siendo buena y de que, en general, se transita por buen camino.

Lo mismo puede sostenerse, en un sentido más global, respecto de las lineamientos fundamentales del proceso de transición. Se mantiene la convicción de que la economía está esencialmente sana y sus perspectivas son buenas; se comparten criterios sobre los límites dentro de los cuales debe desarrollarse la política y se normalizan progresivamente las instituciones y los roles que en democracia deben jugar los distintos actores; hay también conciencia de las limitaciones que en el terreno social imponen las realidades y capacidades del país, pero a la vez hay pruebas del avance que se ha hecho en este ámbito y de la voluntad de seguir progresando dentro de aquellas limitaciones.

Sin embargo, dentro de la coalición de gobierno ha surgido en el último tiempo un clima de incertidumbre respecto del sentido más global del proceso político a mediano plazo y comienza a sentirse la necesidad de una clarificación y reafirmación del criterio básico que sustenta la acción gubernamental.

A nuestro juicio, ese criterio básico que permite ordenar el conjunto de la acción gubernamental, tanto en términos de gestión, como respecto de las relaciones entre el Gobierno y las fuerzas políticas y el mundo social que lo sustentan, **es la mantención y proyección de la Concertación más allá de 1993**. Este objetivo ha constituido desde el comienzo la sexta meta o tarea implícita del Gobierno, además de las cinco explícitamente definidas en Mayo de 1990, y reiteradas en Mayo de 1991.

El presente informe persigue mostrar los argumentos que justifican adoptar ese objetivo como criterio básico ordenador de la acción gubernamental.

2. Un riesgo que debe evitarse: el Gobierno es percibido como una administración de la transición, que se agota durante el presente período.

A partir de la actual situación, un desarrollo o escenario posible es aquél en que tanto las fuerzas políticas como sociales que integran la Concertación terminan por percibir al Gobierno como una administración de la transición, cuyas tareas se agotan durante el presente período presidencial.

De llegar a consolidarse un escenario de este tipo, se corre el riesgo de que el país experimente una seria regresión respecto de lo ganado durante estos años. En efecto, esta percepción de un Gobierno cuyo carácter es meramente de transición abre de inmediato la puerta a la idea de que las elecciones de 1993 constituyen la oportunidad para cambios importantes, revisiones fundamentales y discontinuidades esenciales en relación con los contenidos de la gestión gubernamental de estos años.

Esa idea fue la que tendió a predominar en los años previos al surgimiento de la Concertación. Se concebía como objetivo de la acción opositora la instauración de un Gobierno cuyas tareas se restringían a consolidar la democracia y poner las condiciones que permitieran posteriormente la competencia abierta entre los partidos y sus respectivas utopías, en términos bastante similares a como había ocurrido en el pasado.

En la última fase de la etapa previa a 1990, esa visión cambió, cediendo el paso a una concepción no sólo más realista, sino también más adecuada a los imperativos nacionales de progreso y desarrollo. Mayoritariamente, se aceptó el diagnóstico sobre la necesidad de gobiernos políticos y socialmente mayoritarios como exigencia tanto de la preservación de la estabilidad democrática, como de la obtención de niveles de gobernabilidad satisfactorios en el país. A la vez, estos quince meses de gobierno han puesto en evidencia la necesidad de una gran continuidad futura en el ámbito de la gestión económica, como asimismo de la gestión social dada la envergadura de los desafíos que se enfrentan en este último campo.

Por consiguiente, las consecuencias que se seguirían del hecho de que se consolidara la idea de que el Gobierno tiene como objetivo natural y propio sólo la administración de una transición son altamente negativas, no ya desde el punto de vista del Gobierno o de uno o más partidos, sino para el país.

Nuestra primera conclusión es que frente a este posible escenario hay que erigir uno muy distinto: el de un Gobierno que tiene un carácter fundacional, que expresa y conduce a una mayoría política y social y que persigue como un objetivo central la mantención de una Concertación que es capaz de darle continuidad a las tareas que se comenzaron a abordar a partir de 1990, sin discontinuidades esenciales y sin revisiones fundamentales que impliquen un nuevo giro en la trayectoria que el país está siguiendo.

3. Temas relevantes para el diseño de una estrategia cuyo objetivo es la mantención y proyección de la Concertación.

Si se acepta que la mantención y proyección de la Concertación es el criterio básico que ordena la gestión del Gobierno, entonces el desafío reside en diseñar una estrategia y determinar las acciones pertinentes para la consecución de los fines que dicho criterio permita establecer. El alcance del presente informe, sin

embargo, es sólo identificar el criterio ordenador y exponer los temas que aparecen como más críticos, con antelación al diseño de una estrategia.

Hemos organizado el informe según dos pares de criterios: por una parte, de acuerdo a si se trata de factores que facilitan o dificultan la mantención y proyección de la alianza, y, por otra, de acuerdo a si esos factores son objetivos o subjetivos.

I. Factores que facilitan la Concertación

A) Objetivos

Es indudable que el gran factor que facilita la mantención y proyección de la alianza es el cumplimiento del Programa de la Concertación en cada una de las siguientes cuatro áreas:

1. Economía: cumplir la meta de crecimiento económico con justicia social. Se trata de saber si, en la situación actual de nuestra economía, regida por los criterios de equilibrio macro-económico, baja inflación y tasas importantes y sostenidas de crecimiento, es posible hacer más de lo que se ha hecho y que se reconoce, en nuestro discurso oficial, como insuficiente.

2. Orden Público: cumplir con la obligación de velar por la seguridad ciudadana. La crítica que se nos hace es distinta a la que se hacía a la dictadura.

Al gobierno militar no se lo criticaba por su falta de voluntad política para enfrentar la delincuencia y el terrorismo, y, por tanto, se lo evaluaba como exitoso en este terreno.

En nuestro caso es al contrario: siempre se sospecha que carecemos de voluntad política suficiente. En este sentido, la crítica no apunta tanto a los métodos empleados en sí mismos, porque, en definitiva, ella no se basa en cuáles métodos se usen y cómo se usen, sino en una apreciación de la voluntad política que se atribuye al Gobierno en esta materia.

3. Social: demostrar el compromiso con la meta de que todos los chilenos participen de los beneficios del desarrollo, que tengan acceso a condiciones de vida digna. Hay que agregar, aunque sea un aspecto de alcance más restringido, el dar una justicia posible y un reparo dignificante a todos aquéllos que fueron víctimas de la violencia estatal durante el régimen anterior. No debe subestimarse el empeño de algunos actores sociales -e incluso de miembros de la

5

Concertación- por evitar que las metas en el área de los Derechos Humanos se difuminen o desvanezcan.

4. Político-institucional: demostrar voluntad en la consecución de las reformas constitucionales pendientes que apuntan a la democratización de la vida política (sistema electoral, senadores designados, Tribunal Constitucional, Poder Militar, etc.).

B) **Subjetivos**

En esta categoría corresponde incluir todos aquellos elementos que inciden en las actitudes y expectativas de los actores (líderes, partidos políticos, bancadas parlamentarias, militancias, etc.) que están involucrados en la tarea de proyectar la Concertación y se sienten partícipes de ella.

1. Un primer elemento es, sin duda, la popularidad presidencial y gubernamental tal como se expresa en las encuestas de opinión. Ellas no sólo constatan la existencia de un cierto clima social, sino que influyen en la reproducción de las tendencias que identifican como dominantes en el período que cubren. Así, encuestas de opinión favorables al Gobierno no sólo nos ayudan a constatar cuán bien lo estamos haciendo; además, tienen el efecto de reforzar la opinión dominante en cuestión, y esa tendencia repercute dentro de los partidos. En la medida en que el Gobierno es popular, mayores son los incentivos para estar dentro de la Concertación.

2. Un segundo elemento tiene que ver con el éxito de la Concertación como tal, y no de uno de sus partidos en particular, en las próximas elecciones municipales.

En un informe anterior ya subrayamos el carácter de las elecciones municipales como instancia crítica para nuestra estrategia de reformas constitucionales pendientes. Ahora vuelve a demostrarse el valor crítico de esa instancia electoral en relación con el objetivo de mantener y proyectar la alianza: es por esto que la Concertación tiene que saber resolver adecuadamente el problema. Y el problema es doble: por una parte tiene que ver con la derecha, pero, por otra, tiene que ver con los propios partidos de la Concertación.

De los partidos de la Concertación se hablará luego, cuando tratemos los factores subjetivos que dificultan la proyección de la alianza. Sólo queremos hacer en este punto algunos comentarios respecto de aquella parte del problema que dice relación con la derecha.

De acuerdo con la última encuesta ya mencionada, la derecha alcanza bajos niveles de influencia (alrededor del 20 por ciento) y debemos suponer que este dato está también en conocimiento de los centros de análisis y de los partidos derechistas. La conclusión es clara: si la derecha se percibe en malas condiciones electorales, entonces va a intentar rehuir una confrontación electoral y hará todos los esfuerzos necesarios por entrabar una

6

pronta concreción del compromiso al que se llegó a principios de mayo para desbloquear la reforma constitucional que permita elecciones municipales dentro de un año. Gobierno y Concertación deben, por tanto, empeñarse en encontrar la forma de persuadir a la derecha de que existe algo peor para ella al riesgo de enfrentar un evento electoral en las actuales condiciones. En este sentido, se ha esgrimido la amenaza de que el Gobierno designe a los alcaldes a través del mecanismo de Codecos y Coredes. Sin embargo, no es claro que éste sea un factor de persuasión lo suficientemente contundente.

3. Finalmente, un tercer elemento que incide en los actores que favorecen la proyección de la alianza es el de las expectativas de beneficios futuros en gobiernos de coalición: desde la posibilidad de contar con un sistema político democrático consolidado que disminuya los costos de la incertidumbre hasta incentivos personales, como el acceso a cargos públicos.

II. Factores que dificultan la Concertación

A) Objetivos

En general, caben aquí todas las insuficiencias en el cumplimiento del programa de Gobierno, en cada una de sus áreas: económica, orden público, social y político-institucional. Debe advertirse que un fracaso en las dos primeras (economía y orden público) puede estimular posturas alternativistas en sectores independientes de centro y en aquellos más proclives a buscar alianzas con la derecha. A su vez, debe advertirse que una frustración de las metas en las dos últimas áreas (social y político-institucional) puede impulsar a sectores progresistas o de izquierda a buscar caminos propios.

Es claro que en este plano general hay limitantes objetivas que atentan contra el cumplimiento del programa: por mencionar sólo una, puede señalarse que la capacidad económica del país pone límites a la posibilidad de erradicar en el corto plazo la pobreza, sin tensionar peligrosamente a la sociedad.

A pesar de que estas limitantes generales son muy importantes, creemos que hay elementos particulares, específicos, que harían insostenible un gobierno de coalición a futuro si actuaran sin trabas, y que tienen actualmente una mayor relevancia. Pueden señalarse los siguientes:

1. Un período presidencial de 8 años: esto hace difícil para aquellos miembros de la alianza que tienen aspiraciones u ocupar más amplios espacios políticos y mayores responsabilidades aceptar por adelantado un compromiso de fidelidad con un Presidente que surja de las filas de otro miembro de la alianza.

No obstante, hay que consignar que este elemento encierra una cierta ambigüedad. Bajo ciertas condiciones, podría convertirse en un factor que favorezca la mantención y proyección de la Concertación. Su carácter perturbador depende fundamentalmente de la lógica con que los partidos enfrenten los futuros procesos electorales. Si esa lógica se restringe a la **razón de partido**, de modo tal que esos procesos se enfrentan sólo desde el punto de vista unilateral de su acceso a posiciones de poder, la duración del mandato es una condición desfavorable. En cambio, si se tiene éxito en fusionar o fundir las lógicas que atienden a la **razón de partido** con una **lógica de gobierno**, de manera de alcanzar tempranamente un acuerdo satisfactorio de **Concertación** que incluya tanto los aspectos político-electorales como los más propios de gestión futura de gobierno, la expectativa de un período tan extendido como el actual puede ser un incentivo de reforzamiento de la coalición.

2. Un sistema electoral binominal sin pactos por omisión: si bien este sistema puede parecer atractivo en términos de las aspiraciones de posibles socios mayores de la alianza, sin duda es un elemento disruptivo de las relaciones entre los miembros de la Concertación, cuyos efectos negativos potenciales se están dejando sentir ya actualmente.

3. Ausencia de la Concertación como entidad, es decir, conglomerado con instancias orgánicas y rutinas coalicionales, y presencia pública como tal: hasta ahora la Concertación ha exhibido un bajo perfil a este respecto y ello no tiende, precisamente, a fortalecer los lazos que la mantienen unida como coalición.

B) Subjetivos

Esta categoría se refiere a elementos que estimulan a los sujetos políticos a preferir alternativas o caminos propios. Entendiendo que en este momento ellos tienen un impacto diverso y que, por tanto, hay algunos más relevantes que otros en la actual coyuntura, podemos identificar los siguientes:

1. Liderazgos personales de actores, que no son aceptables para el conjunto de la Concertación.

2. Crecientes suspicacias mutuas entre los partidos de la Concertación por lo que se percibe como tendencias hegemónicas o dominantes, de alcance total o parcial.

3. Reposición, en algunos miembros de la Concertación con mayor impacto que en otros, de los temas ideológicos.

8

4. Creciente distanciamiento entre adhesión al Gobierno y afecto por el Gobierno, entendiéndose por adhesión un respaldo de base racional y por afecto el apoyo entusiasta, la proximidad emotiva. Se adhiere al Gobierno, pero hay signos de desencanto, especialmente en sectores que son parte de la esencia social misma de la alianza, como sindicatos. Debe advertirse que este desencanto es un capital potencial y pueden surgir tendencias, dentro de la propia Concertación, a querer capturarlo y canalizarlo; tendencias que, en estas circunstancias, sólo pueden traducirse en una disminución de la lealtad al Gobierno.

5. Percepción de que existe una creciente brecha entre el manejo de la economía y la satisfacción de las exigencias de justicia social a las que nos comprometimos. Y, como complemento, que entre ambos polos de esa brecha se privilegia continuamente al primero: el manejo de la economía y la mantención de sus equilibrios.

6. Finalmente, el fracaso de algunos de los partidos significativos de la alianza en encuestas y en las eventuales elecciones municipales. Es evidente que si en ese evento electoral uno de los partidos de la Concertación consigue un volumen de votos abrumador en relación con las expectativas de otro miembro de la alianza, entonces es posible que el ganador desestime la necesidad de mantener la alianza; y, al contrario, aquel miembro que vea seriamente frustradas sus expectativas podrá estimar que ello ha ocurrido a causa de haberse desperfilado por mantener su fidelidad a la alianza y concluir, por tanto, que permanecer dentro de ella representa un mal negocio.

III. Conclusiones

Del análisis anterior surge con claridad que es en los factores subjetivos que dificultan la proyección de la Concertación donde radican las mayores complicaciones.

En una medida importante, esas complicaciones se relacionan con la fase política que los partidos han comenzado a vivir. Es una fase donde los problemas de reposicionamiento partidista y de preocupación por su futuro comienzan a adquirir una centralidad que antes no estaba presente. Esas preocupaciones no se limitan a una pura inquietud por las posibilidades futuras de poder, aún cuando esa inquietud naturalmente tiene una fuerte presencia.

También se relacionan con los contenidos que puedan imprimir a su acción política, materia por lo demás íntimamente fusionada con los aspectos más instrumentales de la política. El resurgimiento de los temas ideológicos se explica en este contexto.

Se trata de un hecho inevitable, imposible de cancelar. El desafío reside en aceptar esa realidad, canalizándola a partir del objetivo de mantención y proyección de la coalición.

Hay un elemento que neutraliza en una medida no desdeñable esas tendencias centrífugas de la fase a la que hemos ingresado. Se trata de la percepción, difundida en el conjunto de los

9

partidos, de que la aspiración a lo que podríamos llamar la **autarquía partidista** es hoy en día ilusoria. Los partidos tienen conciencia de que cualquier estrategia definida por un objetivo de autarquía partidista está condenada al fracaso. Aún más, empeñarse en esa vía conduce a reproducir en la política nacional algo semejante al esquema de tres tercios, con todas sus consecuencias negativas para la estabilidad política y las posibilidades de gobernabilidad. En la cultura de la Concertación, la idea sobre la necesidad de gobiernos de mayoría, tanto política como social, sigue plenamente vigente.

Sin embargo, esa conciencia puede no ser suficiente para contrarrestar las tendencias centrífugas resultantes de los apremios por reposicionarse y de las ansiedades por el futuro. Para lograr éxito en la mantención y proyección de la Concertación se requiere también demostrarles a los partidos que la coalición es un "buen negocio", mejor que otras posibles opciones, no sólo en términos de poder y potenciales cuotas de influencia en la gestión de un futuro gobierno, sino también en relación con lo que podríamos llamar el sentido ético de su acción política.

Ciertamente, los partidos de la Concertación pueden comenzar a experimentar, en este afán por reposicionarse y en esta inquietud por su futuro, tentaciones para desertar originadas en seducciones tanto desde la derecha-- en el caso de la Democracia Cristiana--, como desde la izquierda en el caso de los socialistas y el PPD. Los contenidos éticos que los partidos de la coalición expresan han servido hasta ahora de **barreras** eficaces frente a estas tentaciones. Lo que se requiere es revitalizar estos contenidos en términos de un sentido ético coalicional, que sea compatible con las identidades culturales específicas de cada partido y que refuerce al mismo tiempo esas **barreras** frente a las seducciones provenientes desde la derecha y la izquierda.

Tanto la cristalización de ese sentido ético coalicional, como la canalización de las ya referidas inquietudes partidistas, parecen hacer indispensable el fortalecimiento orgánico de la Concertación al que se aludió más arriba. Para ser efectivo, ese fortalecimiento exige una cierta autonomía respecto del Gobierno, de manera que se puedan expresar en ella con mayor libertad las inquietudes que los partidos comienzan a tener. Paradójicamente, esa mayor autonomía permitiría al Gobierno, y particularmente al Presidente, preservar su definición supra partidaria de gobierno de unidad nacional, integrando a la vez a su gestión el objetivo de mantener y proyectar la coalición como meta básica. Obviamente, hay que evitar por todos los medios posibles que esa relación entre Gobierno y Concertación devenga antagónica. Hay que enfatizar los componentes cooperativos de ella e inducir a los partidos a armonizar sus intereses propios con una lógica de gobierno, pero al mismo tiempo estos últimos necesitan disponer de una instancia que les permita zanjar las diferencias que se deben superar para seguir unidos y definir el proyecto que de contenido a esa unión.

Otra clara fuente de dificultad reside en ese distanciamiento social que se traduce en la atenuación del elemento emotivo o afectivo del apoyo al Gobierno. Ciertamente, la insatisfacción tiene una base objetiva, puesto que hay deficiencias, por lo demás reconocidas en el propio discurso oficial. El problema reside en transformar los "déficits" en desafíos presentes y futuros, desafíos que lo son tanto del Gobierno como de la Concertación, durante el actual período y durante los años posteriores. Ello implica neutralizar la percepción de que lo que el Gobierno hace equivale simplemente a la opción menos mala dentro de un conjunto de malas opciones, a través de una labor pedagógica que eduque al mundo social en la convicción de que lo que se hace es lo que se debe hacer y lo que se debe seguir haciendo, hoy y en un futuro donde la Concertación seguirá gobernando.

B. ANALISIS ECONOMICO: La señal de IPC del Banco Central

Durante la semana que termina, la polémica en el ámbito económico ha seguido centrada en la inflación y la meta de 18% propuesta por el gobierno para 1991. En particular, esta semana el principal antecedente para la discusión fue la "señal" de IPC para Junio que emitió el Banco Central, la cual alcanzó un 1,7%.

Sobre la base de dicho antecedente, algunos especialistas han descartado que la inflación pueda mantenerse dentro de lo pronosticado. Adicionalmente, tratando de explicar este "problema inflacionario", se revitaliza la discusión sobre la política fiscal, monetaria y cambiaria, planteando que la combinación de políticas macroeconómicas vigentes es incompatible con un crecimiento del 5 ó 6% y de 18% de inflación anual.

Más allá de la coherencia de los argumentos técnicos respecto a las presiones de demanda agregada, lo cierto es que el éxito de un programa macroeconómico que considera el control de la inflación como un objetivo prioritario, depende en gran medida de las expectativas que se generen en torno a la inflación.

Por esta razón, la "señal" que el Banco Central entrega mensualmente merece una preocupación especial. Como lo señaló "El Mercurio" en su cuerpo económico el día 14 de este mes, el dato proporcionado por el Banco Central no es entregado como señal explícita por el instituto emisor, sino que corresponde a la diferencia entre la tasa real y nominal mensual ofrecida por la institución, para los días en que aún no se conoce la variación de la UF.

En dicho artículo, se desliza que el INE entrega esa información en forma oficial. Con ese antecedente, la "señal" del IPC pasa a ganar aún más relevancia y por lo tanto, se convierte en una guía obligada para reajustes anticipados en los precios de las mercaderías. De ese modo, el fenómeno inflacionario, que naturalmente se "retroalimenta" mes a mes, pasa a tener una retroalimentación o factor inercial mucho más fuerte, haciendo más difícil el necesario quiebre de las expectativas inflacionarias.

Este peligro ha sido expuesto por el Ministro de Hacienda, argumentando que la obsesión semanal por el IPC no permite ver la favorable evolución de la economía en su conjunto.

Alguien podría argumentar que la información es un bien y que es positivo que existan elementos que permitan pronosticar la evolución de los precios. Sin embargo, la información utilizada por el Banco Central es necesariamente incompleta, pues es imposible conocer a mediados de Junio la variación de los precios durante todo el mes.

El INE calcula el IPC de un mes recogiendo información de precios durante todo el período, y los pronósticos siempre están omitiendo encuestas del resto del mes, las cuales pueden hacer bajar o subir el pronóstico. Esta variabilidad la presenta el mismo diario El Mercurio el día jueves 13 de este mes.

Esta limitación muchas veces no se toma en cuenta, y la señal termina siendo una profecía autocumplida en la medida en que los precios se ajustan a la señal. Por ejemplo, la información disponible hasta hoy permite pronosticar que la próxima señal del Banco Central será aproximadamente 1.9%, cifra que será considerada preocupante porque el logro del 18% anual durante 1991 requeriría que en los últimos seis meses del año no se superara el 1,45% mensual en promedio. En todo caso, en Junio de 1990 el IPC subió en 2,2%.

Mientras el Banco Central esté ofreciendo pagarés a tasas nominales y reales durante todo el mes, la eliminación de la señal en sí no es técnicamente factible, porque ésta será calculada por diferencia. Sin embargo, sí es posible - y conveniente - bajarle el status a dicha cifra. En primer lugar, el INE no tiene la obligación de entregar oficialmente (si es que lo hace) una estimación de IPC parcial a una institución autónoma como el Banco Central.

Menos aún si esa cifra se hace pública, lo cual coloca al INE -y por tanto al gobierno- como avales de una estimación que no siempre se concreta.