

PERIODO
PRESIDENCIAL
002530
ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(AL 13 DE DICIEMBRE DE 1990)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

1. ANALISIS POLITICO

A. La estrategia obstruccionista de la oposición y su diversificación.

La viga maestra de la estrategia política del Gobierno consiste en materializar las iniciativas de reforma contempladas en su programa a través de la presentación de proyectos de ley y de reforma constitucional **estrictamente ceñidos** a esas orientaciones programáticas. Al carecer de la mayoría necesaria en ambas Cámaras, el Gobierno no tiene el control del resultado del proceso legislativo, por lo cual no puede ser evaluado por sus adherentes a la luz de lo que consiga, sino a la luz de los proyectos que presenta y de la fidelidad de ellos al programa de la Concertación. Se consigue así que sea la derecha la que cargue con la responsabilidad de obstruir reformas que cuentan con gran apoyo ciudadano. Para la Concertación lo anterior representa una ventaja política, aunque signifique un retraso del ritmo democratizador. La ventaja consiste en que prolonga en el tiempo la vigencia del programa, reafirma la coalición y mantiene para ésta expectativas altas de victoria electoral en 1993.

Esta estrategia, que consiste en hacer recaer la responsabilidad por el inmovilismo en la oposición, coloca a los sectores modernizadores de la derecha en una situación incómoda, por cuanto les resta espacio de maniobra y fortalece a los duros o intransigentes, reforzando la alianza del bloque de senadores RN y designados. Este sector parece haber ganado la dirección de la oposición, bajo el liderazgo de Jarpa y Diez.

Frente a lo anterior, la derecha, y en especial RN, tienen que reaccionar buscando minimizar el costo político que nuestra estrategia busca infligirles. Para ello, lo principal reside en evitar que sea la mayoría conservadora existente en el Senado, la que aparezca obstruyendo las reformas que el país necesita. Sustentar toda la estrategia de la derecha en un obstruccionismo desplegado desde el Senado significa en el corto plazo condenar a los senadores designados a su desaparición. Es por eso que la derecha parece avocada con tanto énfasis a encontrar fórmulas de diversificación de su estrategia opositora.

Diversos hechos acaecidos en los últimos días pueden interpretarse como concreciones de esa búsqueda por la derecha de fórmulas de diversificación de su estrategia obstruccionista:

1. Endurecimiento de las posiciones de RN en las negociaciones directas con el Gobierno.

De ello dan cuenta el giro de la negociación en torno al tema municipal y el de Televisión Nacional. Resulta curioso que en éste último tema sean parlamentarios moderados de RN, como Mekis, Mathei y Piñera, quiénes redefinan el marco general de la negociación, propugnando la privatización.

Esta postura puede entenderse como una revisión de la estrategia anterior de los diputados de RN, que consistía en reafirmar la idea de la democracia de los acuerdos, de modo de asumir públicamente un rol de cogobierno y coprotagonismo. El conflicto suscitado al interior de RN con ocasión de las elecciones internas se ha resuelto mediante la subordinación del bloque de diputados al bloque de senadores, con el consiguiente plegamiento de Allamand a la hegemonía jarpista, y ello ha exigido del grupo de diputados jóvenes un giro en su propia estrategia, acoplándose al obstruccionismo definido por Jarpa y Diez.

Esto no significa que se encuentren cerradas las posibilidades de negociación y acuerdo con RN. Se han conseguido acuerdos en materia de presos políticos y reformas laborales, las que se están implementando en el Congreso, hasta ahora de buena fe. Lo que sí debe concluirse es que el espacio de negociación se ha estrechado considerablemente. Lo ocurrido esta semana en el Parlamento con un número significativo de proyectos puede ser reflejo de lo anterior. Habiendo otorgado su acuerdo para desbloquear dos iniciativas importantes para el Gobierno (Leyes Cumplido y reformas laborales), RN ha compensado esas concesiones con una actitud significativamente más dura en los demás proyectos.

2. Una segunda modalidad de diversificación de la táctica obstruccionista parece consistir en forzar los proyectos del Gobierno a una tramitación que tenga por desenlace necesario el escenario de una Comisión Mixta.

Casi todos los proyectos han sido derivados hacia Comisión Mixta. Con ello se diluye el efecto negativo de un rechazo liso y llano en el Senado. Las razones del rechazo se oscurecen a los ojos de la opinión pública, puesto que los vericuetos de la tramitación legislativa, cuya mecánica y sentido son misterios absolutos para ella, apareciendo mucho más como una cuestión técnica inaccesible para el profano que como un asunto político, operan como un velo que oculta esa actitud obstruccionista, que de ser apreciada como lo que realmente es provocaría un rechazo mayoritario abrumador.

Frente a esta virtual implantación de un veto camuflado sólo resta al Gobierno y a las bancadas de la Concertación operar ante la opinión pública con argumentos claros y simples, acompañando su conducta con comunicaciones más agresivas y didácticas, que denuncien el significado real del comportamiento opositor.

3. Finalmente, los hechos de los últimos días parecen indicar que la derecha ha descubierto en el recurso al Tribunal Constitucional una tercera vía de obstrucción legislativa¹.

Se consigue así evitar que sea el Senado, y dentro de él el bloque RN-designados, quienes aparezcan negándose a legislar.

La táctica de recurrir al Tribunal Constitucional parece propia de RN, ya que es dicho partido quien dispone de los parlamentarios necesarios para intentar ese recurso, no siendo lo anterior posible para la UDI o para los designados por sí solos.

Este giro de RN alienta una duda legítima acerca de la viabilidad de muchas reformas constitucionales durante el presente período, desde el momento que RN comienza a poner en juego, en respaldo de su obstruccionismo, todo el peso de las instituciones de la Constitución, tan abiertamente cuestionadas por la Concertación y, en parte, por ellos mismos. Una actitud así habría sido lógico esperarla de la UDI, la que sin embargo carece de las posibilidades reales de hacerlo.

La tesis de la intangibilidad de la Constitución, que permite justificar el aferrarse a las posiciones de poder que hoy ella le otorga a la derecha, puesta como cuestión prioritaria y que relega a un lugar secundario la idea de un avance hacia una mayor legitimidad democrática de las instituciones a través de la reforma de ellas, es un giro reciente de la política de RN, giro que paulatinamente se va haciendo más evidente y consistente. Este cambio puede interpretarse como un efecto natural del triunfo que Jarpa obtuvo en las internas de agosto, que ahora comienza a manifestarse en la política de RN hacia el Gobierno.

Lo anterior debe relacionarse con al menos otros dos fenómenos que han venido ocurriendo en el campo de la oposición.

El primero es la creciente articulación del bloque de senadores designados con RN. En el contexto de un análisis sobre posibles escenarios futuros, cabe preguntarse por qué razón habría la derecha de entregar los senadores designados durante el presente período, sobretudo cuando están logrando pasar el primer año de actividad legislativa sin que se manifiesten críticas públicas abiertas a su desempeño.

¹ Sobre el Tribunal Constitucional, véase la segunda sección de este informe.

El segundo nuevo factor reside en la emergente influencia de Francisco Javier Cuadra, ejercida desde la presidencia del Instituto Libertad, ligado a RN y a la iniciativa de Allamand del gabinete en la sombra. A diferencia del Instituto de Buchi, que ha tomado un sesgo más ideológico, la presencia y actividad de Cuadra le da una impronta notoriamente más política a la asesoría que le brinda a RN y a su bancada. Ella llega a la participación directa de Cuadra en las negociaciones con el Gobierno y con la Concertación, y a su presencia personal regular y sistemática en el Parlamento. La diversificación de la estrategia obstruccionista de RN parece obedecer a un cierto diseño del cual es difícil pensar que sea ajeno Cuadra y la labor del instituto que dirige.

Adicionalmente, debe recordarse la vinculación que Cuadra tiene con el Comité Asesor que dirige Ballerino, lo que se refleja en el estilo subrepticio y palaciego de la manera de hacer política de dichos personajes. No es improbable que en la próxima coyuntura política decisiva que enfrentaremos -- el informe de la Comisión Rettig y las consecuencias que se deriven de él -- estas vinculaciones se traduzcan en una articulación entre la estrategia que despliegue el Ejército y la que defina RN bajo el liderazgo de Jarpa. Ello podría encerrar el riesgo de otro giro importante en el comportamiento de RN, que en anteriores episodios vinculados al problema de las relaciones Gobierno-Ejército se ha abstenido de favorecer posiciones que se aparten del marco constitucional, o que sean francamente disruptivas para la solución progresiva de ese problema.

En el cuadro anterior, seguirá siendo valioso el rol que puedan jugar sectores moderados de RN, que si bien hoy parecen debilitados, han significado la posibilidad de abrir cauces de negociación y acuerdo. En ese contexto, las declaraciones de Piñera esta semana y la iniciativa de reforma constitucional al artículo 9 que formalmente encabeza Allamand son puentes que no deben abandonarse.

B. Gobierno de Mayorías y Tribunal Constitucional

El objeto de este informe es describir la manera en que el Tribunal Constitucional amenaza hoy con erigirse en un obstáculo para la gestión política y administrativa del gobierno de la Concertación.

1) RESEÑA HISTORICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

Históricamente, los Tribunales Constitucionales han nacido para cumplir con las siguientes finalidades:

- a) Servir como medio para resolver y arbitrar los conflictos institucionales que se produzcan entre dos poderes del Estado.
- b) Ejercer un control de Constitucionalidad preventivo y/o represivo de las normas legales.
- c) Ser el órgano llamado a determinar las sanciones que corresponda aplicar a las personas, partidos o grupos declarados inconstitucionales.

Precisamente son estas las atribuciones que la Constitución de 1980 concede al señalado tribunal. Desde el momento de su creación, es posible detectar tres momentos distintos caracterizados por diferentes énfasis y comportamientos.

i) Período 1981-1985. (Presidencia de Israel Bórquez)

En este período, el Tribunal Constitucional centró su accionar en la delimitación de lo que debía entenderse como ley orgánica constitucional. A consecuencia de ello, quedó sentada entonces una doctrina jurisprudencial que reivindica para el propio tribunal la facultad de calificar el carácter orgánico constitucional de una norma legal. Esta conclusión, derivó, en la práctica en una verdadera delegación de atribuciones por parte de la Junta de Gobierno,

la que aceptó todas las calificaciones que en ese sentido hizo el Tribunal Constitucional. Los pronunciamientos del Tribunal Constitucional declararon la inconstitucionalidad de fondo de numerosas normas. En ese entonces, sin embargo, no cabía pronunciarse respecto a la inconstitucionalidades de forma por falta de quórum, toda vez que todas las normas legales debían ser aprobadas por la unanimidad de los integrantes de la Junta de Gobierno.

ii) Período 1985-1989. (Presidencia de José María Eyzaguirre)

En esta etapa, la labor del tribunal adquiere un tinte marcadamente más político que en la fase anterior. Al tribunal le correspondió pronunciarse sobre la constitucionalidad de las llamadas "leyes políticas": las referidas a Estados de Excepción Constitucional, Trib. Calificador de Elecciones y Votaciones y Escrutinios. Paralelamente, le cupo aplicar el hoy derogado artículo 8º sancionando la inconstitucionalidad del MDP y privando de sus derechos cívicos a Clodomiro Almeyda.

Cabe señalar que durante este período se configuró al interior del tribunal una mayoría razonablemente estable en torno a una interpretación amplia y democratizadora de la Constitución de 1980. Este sector era liderado por Eugenio Valenzuela Somarriva, e integrado por Julio Philippi, Luis Maldonado y, eventualmente, por José María Eyzaguirre.

El esfuerzo de estos juristas se tradujo en la dictación de una serie de fallos que, teniendo el mérito de facilitar la transición, le permitieron al tribunal obtener algún grado de legitimidad social y política. Cabe enfatizar que la oposición de entonces no dejó jamás de rechazar el sistema de designación de los miembros del Tribunal establecido en la Constitución de 1980.

iii) Período 1989- (Presidencia de Luis Maldonado)

El hecho fundamental que marca la actuación del Tribunal en esta última etapa es la decisión del general Pinochet de asegurarse, antes de su retiro del poder político, un tribunal funcional a sus intereses.

Las nuevas designaciones producidas en 1989 ponen fin a cualquier asomo de independencia. En efecto, el Consejo de Seguridad Nacional reemplazó a Eugenio Valenzuela, por quien era hasta entonces la encargada de la Comisión de Leyes Orgánicas del régimen anterior: Luz Bulnes Aldunate. (Es paradójal que quien estaba encargada de elaborar las leyes orgánicas, pasara a integrar el tribunal destinado a revisar la constitucionalidad de aquellas).

Además, para llenar la vacante producida por la muerte de José María Eyzaguirre, la Corte Suprema designó a Hernán Cereceda, de reconocida incondicionalidad al régimen militar.

En definitiva, la actual composición del Tribunal acusa un notorio sesgo político opositor. En tal sentido se alinean Luz Bulnes; el ex canciller y ministro del interior, Ricardo García; los supremos Hernán Cereceda y Marcos Aburto; Manuel Jiménez y Eduardo Urzúa. En solitaria disidencia ha quedado el presidente del Tribunal Constitucional Luis Maldonado B.

C. Los últimos fallos del Tribunal Constitucional.

a) Sentencia que declara constitucional la restricción de las facultades fiscalizadoras de la Cámara.

En 1989, el tribunal constitucional ratificó la constitucionalidad de la ley orgánica del Congreso Nacional. El artículo 3º transitorio de dicho proyecto circunscribía las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados exclusivamente a los actos de gobierno posteriores al 11 de marzo de 1990. La sentencia referida fue objeto de duras críticas y se ha

transformado, en la práctica, en un serio obstáculo para la investigación de lo ocurrido durante el régimen militar.

b) Sentencia que declara la inconstitucionalidad de forma de dos títulos del proyecto de Ley General de Pesca.

El 31 de octubre de 1990, 15 senadores presentaron un requerimiento al Tribunal Constitucional para que éste se pronunciara sobre la constitucionalidad del proyecto de Ley de Pesca. Los parlamentarios utilizaban así, por primera vez, el mecanismo contemplado en el art. 82 N^o2 de la Constitución que faculta al Tribunal Constitucional para resolver "**las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley.**"

Principales aspectos y consecuencias político jurídicos del fallo sobre la ley de Pesca.

Sin entrar al análisis pormenorizado de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional, cabe analizar los razonamientos y doctrina allí planteados, los que, de repetirse, podrían constituir un evidente obstáculo para las futuras pretensiones legislativas del Supremo Gobierno.

a) Pretensión de ampliar el rango de leyes que deben tener carácter orgánico constitucional.

La primera causal de inconstitucionalidad de forma acogida por el Tribunal se refiere a la falta de quórum en la aprobación de los artículos 108, 109, 113 Y 114 del proyecto de ley General de Pesca.

La cuestión se suscita dado que el mencionado proyecto de ley contempla la existencia de un Consejo Nacional de Pesca y de cinco Consejos Zonales de Pesca. **De acuerdo al Tribunal, la creación de estas entidades incidiría en la Organización Básica de la Administración del Estado, quedando en consecuencia dentro de la esfera de competencia de la ley orgánica sobre Bases de la Administración del Estado a que se refiere el artículo 38 de la Constitución Política del Estado.**²

² Para arribar a tal conclusión el Tribunal pasa por alto dos consideraciones elementales:

i) En primer lugar parece desconocer que de acuerdo a la propia Constitución Política el contenido de la Ley orgánica Constitucional sobre Administración del Estado debe versar sobre su ORGANIZACION BASICA. Resulta, por tanto, que no cualquier iniciativa legal relativa a la administración del Estado debe tener jerarquía orgánica. La creación o modificación de un ministerio, por ejemplo, es materia de ley simple.

ii) En segundo termino, la sentencia interpreta erradamente el sentido de los incisos finales de los artículos 24 (organización interna de los Ministerios) y 29 (organización interna de los servicios públicos) de la ley 18575 Orgánico Constitucional sobre Administración del Estado, incorporados por la ley 18891. En ellos se indica textualmente que "**... en circunstancias excepcionales LA LEY podrá establecer niveles jerárquicos distintos o adicionales,**

así como denominaciones diferentes".

Los referidos párrafos establecen una excepción que opera "no obstante" lo preceptuado en la propia ley orgánica. La excepción consiste, justamente, en permitir "que, en circunstancias excepcionales," pueda una ley común o simple entrar a establecer niveles jerárquicos distintos o adicionales, así como denominaciones diferentes. Ese es el único sentido lógico que pueden tener estos incisos.

El Tribunal, empero, sostuvo que la delegación contemplada en estos párrafos debía entenderse hecha a leyes ORGANICAS, contradiciendo lo que ha sido un principio básico del derecho constitucional chileno, a saber, que sólo son orgánico constitucionales aquellas leyes a las que la Constitución expresamente confiere tal carácter. El contenido de éstas, por su parte, debe comprender sólo aquellas materias que el constituyente en cada caso señala expresamente.

A la luz de la interpretación del tribunal, los párrafos agregados por la ley 18.891 parecen superfluos. En efecto, ¿qué sentido habría tenido, entonces, la ley 18.891?, ¿Sería acaso una mera reiteración de lo obvio: Que sólo una ley orgánica puede regular aquello que es propio de una ley orgánica? Esta absurda interpretación no puede sostenerse.

Es más, en el considerando 7º el propio Tribunal, aludiendo a lo que debe entenderse por organización básica de la administración del Estado, reconoce que **" para flexibilizar esta ordenación se admitió por ley Nº 18.891 que en casos excepcionales el legislador pueda establecer niveles jerárquicos distintos o adicionales"**. Si la ley 18.891 tuvo, como reconoce el propio Tribunal Constitucional, la finalidad de FLEXIBILIZAR la ordenación de la administración del Estado, su efecto no podría ser otro que el de permitir que las modificaciones que al respecto se introduzcan se hagan mediante leyes comunes.

Si, como concluye el Tribunal, las modificaciones administrativas autorizadas por los incisos finales de los arts. 24 y 29 sólo pueden hacerse mediante una nueva ley orgánica, no habría tal "flexibilización", sino, por el contrario, una superflua reiteración de algo muy obvio: que una ley orgánica puede modificar una ley orgánica. Esto no sería otra cosa que una innecesaria reiteración de las facultades soberanas del legislador.

En consecuencia, la interpretación dada por el Tribunal Constitucional vulnera un principio básico de la hermenéutica jurídica, según el cual, el sentido en que una disposición pueda producir algún efecto deberá preferirse a aquel en que no sea capaz de producir efecto alguno.

Sin embargo, y contrariando los argumentos reseñados, el

El efecto político predecible de esta doctrina expone a serios riesgos las iniciativas legislativas del Ejecutivo que, de alguna manera, incidan en la actual estructura de la administración del Estado. En efecto, y dado que el Tribunal expresa en el considerando 11º de su fallo que "si bien es cierto que en la organización de los ministerios y de los servicios públicos pueden existir organismos con denominaciones distintas a las señaladas en los artículos 24 y 29 de la ley N^o 18.575, estos deben ser creados por ley orgánica constitucional y no por ley común", lo que ha hecho el tribunal es declarar implícitamente la vulnerabilidad en cuanto a su constitucionalidad de proyectos de ley tales como Servicio Nacional de la Mujer, Instituto de la Juventud o Estatuto Docente.

c) Alcance y límites del derecho de propiedad.

Otra de las causales de inconstitucionalidad de forma acogidas por el Tribunal Constitucional afecta a aquellos artículos del proyecto que, a juicio de la sentencia, imponen limitaciones a la libre apropiabilidad de bienes.

La sentencia del Tribunal acepta en este punto la opinión de los senadores requirentes. De acuerdo a su tesis, los diversos "Régimenes de Acceso" establecidos por la Ley General de Pesca configuran un conjunto de limitaciones y requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes. De acuerdo al artículo 19 número 23 de la Constitución Política las referidas restricciones sólo pueden establecerse por "ley de quórum calificado y cuando así lo exija el interés nacional...".

En el caso de la Ley de Pesca, concluye el Tribunal, se aprobó por la Cámara de Diputados un régimen de limitaciones a la apropiabilidad sin cumplirse con el esencial requisito del quórum. En consecuencia, el Tribunal procedió a declarar la nulidad de lo obrado por la Cámara de Diputados respecto de dicho título. Declarada así la inconstitucionalidad de forma el Tribunal no entra a pronunciarse sobre la constitucionalidad sustantiva de las limitaciones examinadas.

El fallo en cuestión desechó expresamente el planteamiento del Ejecutivo. De acuerdo al gobierno las citadas limitaciones constituían regulaciones relativas a un modo de adquirir, cuestión que de acuerdo al segundo inciso del artículo 19 número 24 es materia de ley simple.

A nuestro juicio, la sentencia del Tribunal, aun cuando no se pronuncia sobre el fondo de la cuestión, no es completamente negativa para los intereses del Gobierno. Implícitamente se reconoce que los propuestos Régimenes de acceso corresponden a las limitaciones del artículo 19 número 23. No parecería lógico en un pronunciamiento posterior el Tribunal declarara la inconstitucionalidad sustantiva de las limitaciones. En efecto, de haberse constatado dicha circunstancia no cabía siquiera plantear la cuestión del quórum.

Tribunal Constitucional resolvió que: "...si en los Ministerios o servicios públicos se crean, en circunstancias especiales, niveles jerárquicos distintos o adicionales, así como organismos de denominación diferente, estos deben ser establecidos por normas orgánicas constitucionales y no por normas de ley común u ordinaria." En consecuencia, señala el Tribunal, "los organismos creados por el proyecto, como son el Consejo Nacional de Pesca y los Consejos Zonales de Pesca...adolecen de un vicio de inconstitucionalidad de forma por no haber cumplido en su aprobación con el quórum exigido de acuerdo a los artículos 38 y 63 de la Constitución Política del Estado."

D. Potestad reglamentaria y examen de Constitucionalidad

En las últimas semanas sectores de la oposición han planteado en tres oportunidades objeciones de constitucionalidad a decretos Presidenciales:

- a) La UDI, haciéndose eco del planteamiento del Ejército, impugnó la constitucionalidad de los decretos con los que se hizo efectivo el proceso de ascensos en el Ejército.
- b) Parlamentarios de oposición han objetado, mediante requerimiento presentado al Tribunal Constitucional, la validez del decreto Supremo N° 140 del Ministerio de Vivienda que establece mecanismos y facultades ministeriales para la asignación de unidades habitacionales.
- c) El diputado de R.N. Teodoro Ribera ha planteado su voluntad de recurrir al Tribunal Constitucional "en la medida que el Decreto Supremo dictado por el Presidente de la República, que crea los Consejos Provinciales de Educación, atentare efectivamente contra la Ley de Bases de la Administración del Estado u otras disposiciones de la Constitución."

Las situaciones descritas, en definitiva, se traducen en un intento de la oposición por extender el examen de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional a las disposiciones reglamentarias que dicte el Presidente de la República. A juicio de la oposición dicho examen contemplado en los números 5 y 11 del artículo 82 de la Carta Básica- comprende tanto la forma como el fondo.

El planteamiento expuesto además de discutible jurídicamente, abriría la posibilidad para que un Tribunal Constitucional de indisimulado sesgo opositor, se constituya en censor interesado de la potestad reglamentaria del Ejecutivo.

4. CONCLUSIONES

Del examen de lo expuesto se desprende:

- a) Por primera vez durante este gobierno el Tribunal Constitucional ha demostrado ser un potencial obstáculo tanto a la democratización del país como para que la decisión de las mayorías se transforme en norma jurídica.
- b) Las afinidades ideológicas entre la mayoría del Tribunal y la oposición podrían dar origen a una acción común coordinada destinada a frenar la gestión política y administrativa del gobierno de la Concertación.
- c) Ejemplo de lo anterior es lo que ocurre respecto a la doctrina sustentada por el Tribunal, en el sentido de exigir normas de rango orgánico constitucional para cualquier iniciativa legal que incida en la Administración del Estado.
- d) Está por definirse la posición del Tribunal respecto a su competencia para examinar la constitucionalidad de fondo de los decretos del Presidente. Si el Tribunal asumiera tal función puede predecirse un cuadro de crecientes obstrucciones a la labor del Ejecutivo.

2. ANALISIS LABORAL Y GREMIAL

A. POSIBLE CAMBIO EN LA ESTRATEGIA DE LA METROPOLITANA DE POBLADORES.

Esta semana, la organización poblacional Metropolitana de Pobladores, de filiación comunista, ha dado a la publicidad un "Informe Técnico", firmado por su vice presidente Oscar Peña, crítico de la política poblacional seguida hasta ahora por el Gobierno.

El documento, después de reconocer una leve mejoría en la situación poblacional respecto de la existente bajo el anterior gobierno, afirma que sólo un poco más del diez por ciento de las ochenta mil soluciones habitacionales contempladas están destinadas a sectores de extrema pobreza. El resto de ellas, según ese documento, beneficiarían a sectores con capacidad de ahorro. Sigue luego aseverando que las posibilidades de acceso a vivienda aumentan considerablemente al aumentar el nivel socioeconómico: "Entre mayor es su nivel socioeconómico, más posibilidades de casa tienen". Finaliza contrastando este hecho con la situación de bajos ingresos y cesantía que aflige a los allegados.

El documento indica que, de mantenerse las actuales políticas, la situación de los allegados se agudizará, convirtiéndose en **explosiva**. Ello convierte a las "tomas" en acciones necesarias y legítimas. Textualmente, se afirma que: "...las tomas de terreno se van convirtiendo en una real alternativa de solución y adquieren cada día mayor legitimidad. Lo que será de entera responsabilidad de las actuales autoridades democráticas".

Con una alta probabilidad, el documento es indicativo de un cambio en la estrategia seguida hasta ahora por la Metropolitana de Pobladores, caracterizada por una actitud que ha tendido a privilegiar la cooperación con las autoridades por sobre la confrontación con ellas. Hay que destacar que la Metropolitana ha sostenido frecuentes reuniones con diversas autoridades del MINVIU, y ha estado en todo momento informada sobre los planes y programas en materia habitacional.

Un primer punto que cabe destacar es que la presentación que hace la Metropolitana distorsiona las políticas definidas por el Gobierno. Efectivamente, el plan de vivienda de emergencia (lotes con servicios), ejecutado a través del Ministerio del Interior y los municipios y no por el MINVIU, destina sólo entre doce mil a quince mil soluciones a sectores de extrema pobreza, y ello significa algo más de un diez por ciento del total de soluciones previstas por ese plan. Sin embargo, la Metropolitana guarda silencio sobre los planes de vivienda progresiva, que requieren de un ahorro previo mínimo (tres unidades de fomento en la primera etapa), y sobre las medidas adoptadas para privilegiar el acceso de los sectores más pobres al subsidio unificado: una mayor ponderación en el puntaje para viudas, madres solteras y madres jefes de hogar, y la posibilidad de postular colectivamente a través de cooperativas. Estas medidas constituyen las modificaciones esenciales hechas al sistema, y conforman la identidad propia de nuestras políticas habitacionales.

Un segundo punto que hay que subrayar es que, en su declaración, la Metropolitana reconoce tácitamente que las acciones de fuerza como las "tomas" gozan de escasa legitimidad social. De allí, el esfuerzo presente en el documento de endosar la responsabilidad por posibles acciones de fuerza al Gobierno que, según afirma la Metropolitana, ha permitido a través de sus políticas que la situación habitacional de los más pobres se agudice y se torne "explosiva". El documento podría estar procurando iniciar un proceso de relegitimación de las "tomas".

Una hipótesis plausible es que la nueva actitud adoptada por la Metropolitana, tal como se expresa en el documento analizado, responde a un cambio de estrategia que tiene un claro sentido político: ir perfilando una política de carácter populista, de intensificación de demandas y descontento con el Gobierno, que permita a estas organizaciones de filiación comunista recuperar protagonismo en la base social y pavimentar el camino hacia la campaña para las elecciones municipales.

Frente a esta situación, se pueden sugerir los siguientes cursos de acción:

- a. Acentuar y reforzar la campaña de comunicación, orientada a informar profusa y detalladamente a los sectores más pobres sobre las medidas gubernamentales en materia habitacional que los benefician a ellos.
- b. Reiterar la necesaria gradualidad de los esfuerzos de solución, las restricciones bajo las cuales opera el Gobierno y reiterar el pedido a los más pobres de que sean pacientes.
- c. Reafirmar el rechazo a las acciones de fuerza en cuanto expedientes reñidos con la convivencia democrática y que no respetan el esfuerzo individual y colectivo con que los propios pobladores están contribuyendo a la solución de sus problemas.
- d. Reactivar los encuentros con las diversas organizaciones poblacionales para explicar las políticas gubernamentales y solicitarles su colaboración.
- e. Alertar a las autoridades regionales y provinciales sobre potenciales problemas, particularmente en la Región Metropolitana, e instruir las sobre la posición del Gobierno frente a este tema.

B. SUPUESTA ALIANZA SOCIALISTA-COMUNISTA EN FENATS.

Tanto en medios de prensa de derecha, como aún en declaraciones públicas de políticos oficialistas, se ha puesto el ejemplo de la reciente elección en FENATS como un claro signo de un entendimiento en la base social entre socialistas y comunista. El tenor de estos comentarios ha tendido a sugerir, o a afirmar expresamente, que ello demostraría la ineluctable disolución de la Concertación en un futuro cercano.

Hay que destacar que estos análisis y comentarios no tienen un fundamento real. En efecto, los supuestos sectores socialistas que aparecieron vinculados a la lista comunista en la elección son en realidad personas integrantes de un grupo marginal: el Movimiento al Socialismo (MAS), de origen trotskista, carentes de toda vinculación con el PS.

Efectivamente, no hubo una lista única de la Concertación: se presentaron una lista demócrata cristiana, una socialista y una radical-social demócrata. Ello se explica por las peculiaridades del sistema electoral que contienen los estatutos de la FENATS, que incentiva la presentación de listas separadas.

Los resultados son favorables para la Concertación, si bien se perdió la presidencia, ganada por la primera mayoría relativa obtenida por la lista comunista. La suma de los votos de las tres listas de partidos de la Concertación supera en un cincuenta por ciento la votación comunista, obteniendo estos partidos la mayoría de los cargos directivos nacionales.

3. ANALISIS ECONOMICO

Al acercarse el fin de año, los agentes y analistas económicos comienzan a hacer el balance del año 1990 y las proyecciones para 1991. En este contexto, el rol protagónico lo siguen teniendo los dos objetivos que compiten en toda gestión macroeconómica: por un lado, actividad: crecimiento, empleo, remuneraciones; y, por otro, estabilidad: baja inflación, equilibrio en balanza de pagos.

La evaluación que la mayoría de los economistas y políticos hacen está dirigida principalmente hacia el Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda. Este elemento tiende a teñir excesivamente el debate y a conducirlo hacia un desenlace obvio, como es la aprobación por parte de los oficialistas y el rechazo por parte de los opositores. En esa aproximación política a la evaluación macroeconómica, hay matices entre especialistas de Renovación Nacional y la UDI, a pesar de que las escuelas macroeconómicas suelen ser las mismas.

En este cuadro, uno y otro sector tienen antecedentes objetivos que ofrecer. Las autoridades de Gobierno han demostrado la necesidad del proceso de ajuste - algo que ya nadie discute - y plantean que se logró reducir la tendencia inflacionaria (si se la compara con la proyección previa al ajuste y se descuenta el "efecto petróleo") sin incurrir en una recesión, sino que sólo en un desaceleramiento del crecimiento. Además, la tasa de desempleo es similar a la de 1989, se ha consolidado la situación externa -acumulación de reservas, desincentivo a importaciones de consumo - y se ha logrado importantes inversiones extranjeras, principalmente en sectores exportadores. Esos resultados se obtienen, además, junto con una reforma tributaria, que permite financiar mayor gasto social, y un paquete de reformas laborales, que mejorará las condiciones de negociación de los trabajadores.

La oposición, por su parte, reconoce algunos logros, como el "haber conservado el modelo económico" (bandera que no debería cederse tan fácilmente) y los esfuerzos por "estabilizar la economía" (a los cuales no se les asigna mucho éxito). Sin embargo, su evaluación es en destacar la desaceleración del crecimiento (muchos hablan de "crecimiento negativo o nulo", que es una falacia de acuerdo a las estimaciones de crecimiento del PGB de 2% para 1990) y la lentitud en crear empleos, lo cual es esperable cuando el PGB crece poco. Habitualmente se compara 1990 con el crecimiento experimentado en 1989 (El PGB creció 10%).

Hay que reconocer que en un país subdesarrollado siempre es más fácil ser opositor que gobiernista en el ámbito económico, porque siempre las carencias superan notoriamente las disponibilidades. Sin embargo, el "match" de la evaluación económica de 1990 debería ser fácilmente ganado por el gobierno a través de prensa creíble (punto donde estamos en franca desventaja) y compromiso de funcionarios, parlamentarios y simpatizantes de prestigio, que salgan al camino de las críticas. La jornada del 14 de Diciembre y el IPC de Diciembre (alrededor de 1%, lo que significaría una inflación aproximada de 28% para el año) podrían ser el "tiro de gracia" a los desfavorables juicios económico - políticos. Si a esto se suma una eventual salida negociada a la crisis del Golfo Pérsico, que permita un descenso en el precio del petróleo y una recuperación de las economías desarrolladas, se tiene un escenario macroeconómico muy promisorio para 1991.

El que la guerra de opinión pública se gane (de hecho, las encuestas reflejan un mejoramiento en las expectativas comparado con Octubre), no debe conducir a creer que todo está resuelto o que todo se ha hecho a la perfección, incluso dentro de las múltiples restricciones vigentes. Una evaluación menos "política" y más técnica nos revela algunos desafíos pendientes para 1991.

Analistas macroeconómicos serios se han mostrado críticos de la forma que adoptó la política de ajuste. Sin embargo, más que una discrepancia política con el Gobierno, lo que se pone en tela de juicio es el desempeño del Banco Central. La asignación de prioridades por parte de la institución, la concordancia de instrumentos (política monetaria versus cambiaria), la oportunidad de sus decisiones, sus formas de financiamiento, etc. son elementos decisivos para el desempeño de la economía, pero no existen - a decir de estos expertos - mecanismos adecuados de control y evaluación de las actividades del instituto emisor. Estos juicios provienen de economistas de diferente pensamiento político, lo cual da un aval adicional a las críticas y conduce a poner en el tapete el tema de la autonomía del Banco Central. Quizás es un tema muy delicado para lo que resta del período de transición y a larga los resultados obtenidos lleven a aceptar la institucionalidad actual, pero indudablemente es un tema pendiente.

Otro tema pendiente, también relacionado con el sector monetario y financiero, es el grado de autonomía que debe tener el Sistema Bancario en sus políticas de crédito y endeudamiento. Indudablemente, la legislación ha sido modificada y es difícil que vuelvan a ocurrir los desequilibrios que culminaron con la virtual quiebra del Sistema a principios de los años 80. Sin embargo, el desempeño del sector durante la etapa de ajuste sembró muy razonables dudas respecto a su adecuación a un esquema competitivo de libre empresa. La actual campaña que están realizando los bancos para "limpiar su imagen" probablemente atenuará las críticas. Sin embargo, los hechos concretos se mantienen. Por ejemplo, el día jueves 13 de Diciembre "El Diario" titula en primera plana "15% caen Ganancias de Bancos", y en el artículo interior - entre muchas otras cifras - se revela que "un indicador simple de rentabilidad sobre capital y reservas indica que ésta llega a 19.9% para el sistema financiero total en 1990, comparada con 23.8% del año pasado". O sea, mientras el país bajó su tasa de crecimiento de 10 a 2%, los bancos sólo redujeron su rentabilidad de 23.8 a 19.9%. El problema del sector financiero cobra aún mayor relevancia en una economía como la nuestra, muy endeudada, tanto a nivel de empresas como de particulares.

Un tercer elemento que constituye un evidente desafío para 1991 y años posteriores, está en el ámbito de la capacitación técnica y la incorporación de tecnología. De acuerdo a opiniones de expertos en Organización Industrial, una de las "piedras de tope" para un "despegue" de Chile a través de exportaciones con mayor valor agregado, es la falta de suficiente mano de obra técnica calificada. A ese respecto, las ideas expresadas por el Ministerio de Educación en orden a reorientar los planes de enseñanza, y las iniciativas en el campo tecnológico impulsadas por el Ministerio de Economía, tienen un amplio campo en el cual fructificar. Ante un avance en esta área el sector más beneficiado probablemente sería la Pequeña y Mediana Industria, cuyo potencial expansivo es significativo y cuyo desarrollo autosostenido es muy coherente con los objetivos de descentralización propios de una democracia moderna.