

PERIODO  
PRESIDENCIAL  
002525  
ARCHIVO

## **INFORME DE ANALISIS**

**(AL 02 DE NOVIEMBRE DE 1990)**

**MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA**

## A. ANALISIS POLITICO

Durante el último tiempo el Gobierno y las fuerzas parlamentarias de la Concertación han aplicado una **estrategia legislativa** consistente en avanzar resueltamente hacia la aprobación de los principales proyectos de ley actualmente en tramitación, obligando a la derecha a definirse respecto de ellos, lo que a su vez implica para la misma tomar una postura general respecto del Gobierno y del curso de la transición. Ello ha puesto a la **oposición de derecha** frente a la opción ineludible de dar su aprobación a los proyectos de reforma propuestos e impulsados por la coalición mayoritaria, o bien adoptar la actitud obstruccionista que le permite su alianza en la Cámara Alta con los senadores designados<sup>1</sup>.

Esta estrategia ha tenido la ventaja para el bloque gobiernista de trasladar a la derecha los costos políticos de un eventual fracaso de las reformas o de su dilación parlamentaria. El Gobierno ha demostrado su voluntad de perseverar en el desarrollo de las tareas que contempla su programa, con lo cual cautela su prestigio ante sus bases, y coloca a la derecha ante la disyuntiva de definirse como freno de la transición o como colaborador subordinado de la misma. Se pone fin, así, al mismo tiempo, a la pretensión de RN de considerarse a sí misma como co-protagonista de la transición, en un mismo lugar de importancia que el Gobierno.

Una primera evaluación, de esta estrategia ofensiva por parte del Gobierno y de sus parlamentarios, ofrece buenos resultados. Ha quedado atrás una tramitación pausada de los principales proyectos, y se ha obligado a la derecha a entrar a negociaciones en torno a los proyectos pendientes.

En el caso de la **reforma municipal**, se despliega un esfuerzo de negociación bilateral con ambos partidos de la oposición. En este caso, pareciera ser que la evaluación de la derecha conduce a estimar que un rechazo a la democratización municipal tendría altos costos políticos. Se ha reducido así el ámbito de la negociación básicamente a la fecha de las elecciones y al sistema electoral. La mayoría del 60% de que dispone la Concertación en la Cámara Baja la coloca en una cómoda posición para este primer trámite legislativo.

En el caso de la **legislación laboral**, frente al cuadro de confianza que la conducción económica tiene en el mundo empresarial y sindical, la actitud de la derecha política tiene cada día un aspecto más ideologizado y anacrónico. La reciente votación sobre centrales sindicales, en que la derecha en bloque mutiló el proyecto del gobierno, ha servido para desnudar la verdadera ideología del bloque de senadores designados, que hasta el momento se había cuidado de aparecer como bloque junto a la oposición. Más allá del destino de ese proyecto, la posición de la mayoría del Senado es altamente incómoda frente a la opinión pública, y habrá de evaluarse hasta qué punto su actitud de cerrado obstruccionismo sea un factor de definitivo descrédito de la institución de los senadores designados. Aún cuando el Gobierno -que los puede necesitar en determinados proyectos para los cuales éstos no actúan como bloque- debería abstenerse de desarrollar una campaña en este sentido, ello no vale para otros componentes del bloque de la Concertación, los que sí deberían capitalizar esta situación y asumir un tono más agresivo.

---

<sup>1</sup>Una reciente editorial de El Mercurio cuestiona los dividendos que una actitud obstruccionista puede tener para la derecha: "Quizá el excesivo pesimismo con que evalúan (la derecha) la gestión de un gobierno que mantiene un apoyo superior a los dos tercios de la población pueda estar conspirando en contra de los partidos de derecha".

Del mismo modo, la ofensiva del Gobierno parece estar dando frutos en el sentido de abrir una brecha en el tema de las **Leyes Cumplido** y permitir algún tipo de acuerdo que avance en la solución del problema de los presos políticos.

## **LA MOCION DE RN DE REFORMA AL ART.9 DE LA CONSTITUCION**

En el complejo tema de las **Leyes Cumplido** la derecha parecía obstinada en hacer sucumbir esta iniciativa a través de su mayoría en el Senado. La insistencia del Gobierno en la prioridad de procurar una solución al tema de los presos políticos, acompañada de la iniciativa de la Concertación, han dado un aparente vuelco a esta situación.

Ha sido RN la que ha propuesto una fórmula jurídica que permita avanzar en este punto, salvando así las objeciones al mecanismo que contemplan los proyectos aprobados en la Cámara. **La derogación del inciso segundo del Art.9 de la Constitución en el sentido de permitir el indulto presidencial respecto de los delitos de la Ley Antiterrorista es un camino que presenta mayores ventajas que desventajas para el Gobierno.**

Dentro de las desventajas está el hecho de que RN obliga al Gobierno a asumir la responsabilidad de la liberación de los presos. Esto se ubica en el cuadro de creciente sensibilidad de la opinión pública frente al tema del orden público, el que es explotado y capitalizado permanentemente por la derecha y su prensa adicta. Además existe el antecedente de los indultos del Presidente Allende, que han sido profusamente trabajados por la derecha en el inconsciente colectivo de la nación.

Este costo es evidente, pero puede ser compensado a través de una clara y decidida política de seguridad y orden público que el Gobierno debe encabezar. Uno de los componentes de esta política dice relación con que **el tema de orden público en democracia debe ser materia de consenso nacional y no de confrontación política tras la búsqueda de dividendos partidarios.** El Gobierno debe comprometer a la oposición en una actitud de solidaridad y de refuerzo a la solidez de las instituciones, y exigirle el abandono de toda actitud de socavamiento de la autoridad del Gobierno en esta materia.

En lo concreto, y respecto de los presos políticos, cabría hacer presente la distinción entre los motivos del accionar violento de éstos en el pasado régimen y las causas de los actuales quebrantamientos del orden público. No puede admitirse que la derecha, demagógicamente, mezcle ambos fenómenos. Con todo, hay que desarrollar un tratamiento específico respecto del tema de la violencia política que aún subsiste por parte de grupos extremistas.

Otro modo secundario de disminuir la desventaja de la responsabilidad presidencial en el caso de eventuales indultos es la propia naturaleza pactada y unánime de la reforma constitucional que permitiría el indulto. Se trata de enfatizar el carácter nacional, concordado y justo de esta reforma, como parte de un conjunto de medidas que el país adopta para caminar en el sentido de la reconciliación y cerrar el pasado. Así se enfatizaría que una reforma constitucional no puede ser concebida como una "trampa" de la oposición al Gobierno, para, de esta manera, hacer recaer sobre éste ciertos costos políticos.

La principal ventaja de esta solución radica en que fortalece la posición presidencial como árbitro de la reconciliación nacional. Otorgada esta facultad al Presidente, éste puede enfrentar de mejor manera el resultado del informe de la Comisión Verdad y Reconciliación. En efecto, el principal flanco que el Gobierno debe cubrir es la acusación de actuar con doble standard. **Al tener en sus manos, tanto el indulto para los presos políticos, como el informe de la CVR, el Presidente puede proponer al país asumir la verdad de lo ocurrido y entrar a la etapa del perdón y de la reconciliación.** Las situaciones que queden para ser investigadas judicialmente no podrían considerarse equivalentes a los hechos de los presos políticos, toda vez que para que opere el indulto es requisito procesal que tales hechos hayan recibido ya sanción penal. Por lo tanto, el Gobierno queda en condiciones de exigir la investigación y sanción de aquellos delitos que emanen del informe respecto de los cuales

aún existen condiciones de procesabilidad (ej: Caso Letelier) sin que se le pueda acusar de parcialidad por haber liberado a los presos.

En segundo lugar, **la posibilidad de indultar necesariamente debería ejercitarse escalonadamente**, dado el hecho de que los procesos se irían cerrando progresivamente. Asumiendo que la meta debe ser la más pronta liberación, y que, por tanto, debe propenderse a que el proceso tenga un horizonte de término cierto y próximo, esta gradualidad de los indultos desdramatiza la situación frente a la derecha y a los militares. Al mismo tiempo permite ir desarrollando con los liberados un proceso de acogida y reinserción a la vida normal, que demandará esfuerzos de organismos especializados de derechos humanos y respecto del cual el Gobierno debiera mantener una preocupación.

En tercer lugar, el indulto, por su propia naturaleza individual, permite al Ejecutivo discriminar entre las diversas situaciones, tanto en lo relativo a los delitos involucrados como a las personas. Ello permite, eventualmente, un tratamiento diferenciado respecto de las diversas situaciones, manteniendo el Presidente de la República en su poder un instrumento que le permita evitar desenlaces conflictivos o no deseados.

En cuarto lugar, y derivado de lo anterior, el mecanismo del indulto otorga al Ejecutivo una poderosa arma de presión sobre las organizaciones militaristas de la izquierda. No puede desconocerse que el indulto respecto de algunos connotados presos políticos representa una posibilidad de obligar a organizaciones como el Frente (Autónomo) a determinadas concesiones, que se enmarquen en la dirección de pacificar el país, y lograr que todos los actores políticos participen dentro del juego democrático. Con la liberación de sus presos se le están quitando banderas de legitimidad a las posiciones extremistas. Se puede avanzar otro paso más obligando a dicho grupo a un repliegue mayor. Cabe hacer presente que en torno a la liberación de los presos se mueve un espectro muy variado de expresiones políticas, las que otorgan cierto espacio a las ideas ultras. El Partido Comunista no representa necesariamente a dicho espacio, y su capacidad de disciplinar al Frente Autónomo son hoy por hoy escasas. No existe un interlocutor válido de la ultraizquierda más que los propios presos políticos, por lo cual la coyuntura del indulto puede ser una ocasión irrepetible para comprometer a dicho sector con la estabilización de la democracia. Sin ir más lejos, este tipo de negociaciones ha sido frecuente en países como Colombia y otros de Centro América.

Lo anterior responde a la naturaleza global y compleja del problema que se trata de resolver, que involucra a la vez objetivos como esclarecimiento y sanción de violaciones a los derechos humanos, liberación de presos políticos y progresiva institucionalización política y restablecimiento de relaciones civiles-militares.

## **EXIGENCIAS MINIMAS A LA DERECHA**

Ya se ha señalado la necesidad de comprometer a la derecha con nuestra política de orden pública y de sustraer dicho tema de la confrontación política.

Mas allá de lo anterior, conviene resaltar la **situación de debilidad estructural en que se encuentra la derecha**, hecho destacado por los resultados de la última encuesta pública del CEP. Sin lograr empinarse por encima del quince por ciento, tiene sobre sus espaldas el fantasma de una derecha populista representada por Errázuriz, que conserva, sin partido y sin acción política, una cuota importante del voto derechista. A lo anterior debe sumarse una suerte de empate de fuerzas en la dirección de RN, donde la nueva presidencia de Allamand pugna aún, y por un largo tiempo, por hacerse hegemónica.

La única posición fuerte desde la cual la derecha puede amagar al Gobierno es su mayoría en el Senado, a partir de los senadores designados. Pero se trata de una posición débil, que no está revestida de legitimidad y que sólo puede conducirla al obstruccionismo desenfadado, cuyo único destino es una derrota electoral significativa en el futuro.

De modo que el Gobierno, si bien necesita del acuerdo del Senado, está en condiciones de forzar a la derecha a negociaciones. Tal es el caso, entre otros, de las Leyes Cumplido y de la proposición de reforma constitucional al Art.9.

Para la derecha lo que resulta imposible de aceptar es la liberación de los presos a través de la rebaja de penas. Si ese objetivo puede obtenerse a través de otros mecanismos, parece prudente de nuestra parte postergar la necesaria racionalización de las penas para un momento menos dramático. Sin embargo, para que el mecanismo del indulto funcione es un requisito esencial reducir la competencia impropia de los tribunales militares y trasladar los procesos que afectan a los presos a la justicia ordinaria. Del mismo modo, debe mantenerse el recurso de revisión que asegure restituir las condiciones de debido proceso allí donde estas estuvieron ausentes.

## **B. ANALISIS LABORAL**

### **El reajuste al sector público: efectos y proyecciones respecto de las relaciones entre el Gobierno y el mundo laboral.**

Las medidas recientemente adoptadas, tendientes a mejorar las remuneraciones del sector público, han fortalecido la posición de aquellos sectores sindicales que prefieren el diálogo al enfrentamiento.

Era fundamental que el Gobierno no rechazara globalmente las medidas planteadas en el petitorio de la CUT, y que, dentro de un marco de complicidad política, ambos interlocutores pudieran plantear ante la opinión pública alguna solución mutuamente acordada y aceptable.

Del buen éxito de las negociaciones Gobierno-CUT pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- a) Temas potencialmente conflictivos, como lo eran los efectos económicos de la crisis del Golfo, pueden transformarse en "políticamente" beneficiosos si se logra involucrar a los actores sociales en operaciones de las cuales puedan salir fortalecidos ante la opinión pública. Para la CUT era singularmente importante aparecer "obteniendo" medidas paliativas del alza del costo de la vida; y esa es, precisamente, la imagen que pudo proyectar.

El Gobierno, por su parte, al disponer el reajuste, no hizo sino revestir del carácter de fruto de negociación una medida que no podía postergarse mucho más. En consecuencia, los beneficios políticos son netos, y tienen su origen en un acertado manejo de las negociaciones con la CUT y en la adecuada proyección pública de aquellas.

- b) La CUT puede mostrar ante las bases los resultados de un proceso de diálogo con el Gobierno. Los sectores sindicales moderados obtienen así un espaldarazo importante, el que ocurre en momentos en que la postergación de la reactivación económica hace temer por un recrudecimiento de la inestabilidad e inquietud laboral.
- c) La posibilidad de mantener y formalizar las relaciones con la CUT en el mediano plazo demandaba una satisfactoria respuesta al petitorio de la Central. En la medida en que el reajuste al sector público así ha sido considerado, crecen las perspectivas de ampliar el campo de los acuerdos con la Central.
- d) Lo dicho en el punto c) es particularmente importante a la luz de la postura adoptada por la oposición respecto a la ley de Centrales Sindicales. Si tal posición obstruccionista se reproduce en el tratamiento del macro-proyecto de reformas laborales pendientes, aumentará la necesidad de coordinar las actitudes y esfuerzos del Gobierno y la CUT, de modo de potenciar la capacidad negociadora de los parlamentarios de la Concertación.

### **La derecha y la ley de Centrales Sindicales.**

La aprobación por parte de la mayoría opositora del Senado (incluyendo a los senadores designados) de un proyecto de ley radicalmente distinto al despachado por la Cámara de Diputados, sugiere la que probablemente será la actitud de la derecha frente a las reformas laborales pendientes.

Sin perjuicio de las dificultades que aquello supondrá, la actitud de la derecha no ha sido del todo negativa para el Gobierno. En efecto, lo ocurrido en el Senado ha servido para fortalecer el argumento de los sectores moderados de la CUT en el sentido de que la derecha es la única responsable de que las reformas laborales que en definitiva se aprueben no satisfagan las aspiraciones de la Central.

El deslinde de responsabilidades que tan clara y públicamente ha quedado de manifiesto, viene, en definitiva, a favorecer el necesario proceso de acercamiento entre el Gobierno y la Central Unitaria de Trabajadores.

### **Las elecciones de FENATS.**

Los trabajadores de la salud elegirán directiva los días 20, 21 y 22 de Noviembre, reemplazando así a la directiva designada por el régimen militar. Cabe destacar que, luego del Colegio de Profesores, los trabajadores de la salud constituyen el gremio más numeroso del país, con más de 60.000 miembros.

Cinco listas se presentan a la elección, de las cuáles 3 representan a partidos políticos vinculados a la Concertación: DC, PR y PS. Durante la campaña, sin embargo, ha destacado públicamente la imagen de Humberto Cabrera del PC, quien encabeza una lista de extrema izquierda cuyas posibilidades de obtener el triunfo no son desdeñables.

Debe señalarse, no obstante, que la aprobación del bono compensatorio a los trabajadores de la salud, junto al reajuste del sector público que también los favorece, tenderán a apaciguar las demandas salariales del sector y, por ende, a favorecer las posturas de las candidaturas más moderadas.

Conviene, en todo caso, estar atentos a esta próxima elección. La FENATS tiene importancia no sólo porque se relaciona con una de las políticas más claves del Gobierno (Salud), sino porque participará en las próximas elecciones de la CUT, a realizarse en agosto de 1991.

## C. ANALISIS ECONOMICO

Desde el punto de vista económico, es indudable que la semana que termina estuvo marcada por el paquete de medidas anunciadas por las autoridades económicas del Ejecutivo y Banco Central, en orden a otorgar un reajuste del 25% para los empleados públicos a partir de Diciembre, entregar un aguinaldo de Navidad, reducir un 5% el gasto fiscal programado para 1991, (excepto en lo social, infraestructura y seguridad de las personas) y reducir las tasas de interés pagadas por el Banco Central.

Las medidas reflejan la intención de continuar en la lucha antiinflacionaria como prioridad básica, pero variando la composición de dicho esfuerzo. Ahora se permitirá una cierta expansión en el sector privado ( en la medida en que las tasas de interés realmente bajen y logren estimular a los productores) a costa de una reducción en varias partidas del presupuesto público. Este esquema, que había sido solicitado desde hace tiempo por los sectores empresariales, fue inteligentemente combinado con el alza de remuneraciones en el sector público, lo cual asegura el apoyo de los trabajadores organizados, dado que 25% es una cifra bastante alta en términos absolutos.

Desde el punto de vista político y comunicacional, el paquete de medidas ha tenido una presentación y una composición muy favorable para los objetivos e imagen del gobierno. En estricto rigor, el nuevo presupuesto será menos expansivo que el presentado inicialmente al Parlamento. La participación del Presidente del Banco Central en la exposición de los ministros del área económica da la impresión de un cierto "amarre" para que el instituto emisor retribuya esa contracción fiscal con medidas que permitan la expansión por el lado monetario y de actividad privada, fuertemente dependiente de la tasa de interés. Ello, no asegura, sin embargo, por sí sólo, el fin deseado: mientras el efecto restrictivo del menor presupuesto es un hecho cierto, la reactivación privada es un hecho que no se puede asegurar.

Por otro lado, el reajuste del 25% en las remuneraciones del sector público también involucra un esfuerzo de los trabajadores de esa área, ya que el IPC acumulado desde el 1º de Diciembre de 1989 (fecha del último reajuste) hasta el 1º de Diciembre de 1990, seguramente superará el 30%.

Con respecto al IPC anual, parece inevitable que se supere la barrera del 30% para 1990 porque el reajuste fiscal "presionará" al mercado en el mes de Diciembre y es difícil que el aparato productivo sea capaz de reaccionar solamente incrementando la cantidad física vendida. En todo caso, se trata de medidas que tienden a reactivar los últimos dos meses, muy gravitantes para las ventas anuales.

Por último, no quedó la impresión de que las medidas hayan sido una simple respuesta a presiones empresariales o sindicales. Más bien, la imagen que queda es la de un gobierno que toma la iniciativa, teniendo en cuenta a todos los sectores. Las opiniones de los políticos, técnicos y empresarios opositores - con la habitual excepción de la UDI - han sido de aprobación a las medidas, lo cual reafirma la impresión de que el gobierno salió fortalecido en su imagen, incluso más allá del verdadero alcance de las decisiones adoptadas.

Es de esperar que el clima de confianza generado en las dos últimas semanas no se vea deteriorado por la publicación, el próximo Martes, del IPC de Octubre, que llegará a 3.8%, con lo cual se acumula 30.4% para los últimos doce meses y 25.6% para lo que va corrido de 1990. En Octubre de 1989, el IPC subió 2.9%, índice que superaría al actual si se descuenta el alza en el precio de los combustibles ocurrida a principios de mes. El "IPC de los pobres" calculado por el PET subirá más de 5%, dado que la alimentación registró un alza de 6.3% durante Octubre.