

PERIODO  
PRESIDENCIAL  
**002578**  
ARCHIVO



## **INFORME DE ANALISIS**

**(AL 24 DE ENERO DE 1992)**

**MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA**

## A. ANALISIS POLITICO: Implicancias de la opción Lagos

El hecho político de mayor impacto en la semana fue, sin duda, la presentación de Ricardo Lagos como postulante a la candidatura de la Concertación para las próximas elecciones presidenciales por parte del sector PPD-PS.

Este informe no trata de las repercusiones políticas inmediatas de ese hecho y se centra, en cambio, en el tema de fondo: la necesidad de construir un escenario donde las aspiraciones de personas y partidos políticos, por legítimas que sean, no reste viabilidad a la proyección de la Concertación.

### 1. Los cálculos y el Gobierno

No es preciso reiterar los argumentos que subyacen a la afirmación de que la proyección de la alianza más allá de 1993 es uno de los objetivos políticos fundamentales del actual Gobierno. No obstante, hay que subrayar que alcanzarlo depende decisivamente no sólo de la conducta de los propios partidos, sino también de la acción gubernamental.

Las legítimas aspiraciones de las personas y de los partidos políticos se basan en cálculos que se elaboran según los datos empíricos que la realidad va proporcionando y los rasgos del contexto institucional. Un cambio en este escenario institucional redonda normalmente en una alteración de aquellos cálculos. A su vez, una modificación en los cálculos debilita o fortalece las perspectivas de proyectar la coalición.

El Gobierno no puede influir en los cálculos, porque estos constituyen un ámbito privativo de personas y partidos. Pero puede actuar, en cambio, sobre dos variables básicas que inciden a los cálculos: los rasgos del contexto institucional y los climas emocionales o afectivos que rodean el desarrollo de la actividad política.

Estos son los dos aspectos que el Gobierno debe considerar en su accionar, procurando afectarlos de maneras que sean compatibles con la meta de dar continuidad a la Concertación.

### 2. Climas emocionales

La existencia de una alianza nunca está basada en opciones racionales químicamente puras. También concurren a ella otros elementos, de carácter menos racional, pero de tanto peso como la motivación basada en el puro cálculo. No cabe duda que climas emocionales sanos coadyuvan a fundar o a mantener una alianza. Por el contrario, climas emocionales perversos pueden hacer abortar el proyecto de fundar una coalición o llevarla a su ruptura, en el caso de que ella esté ya constituida.

La necesidad de evitar un lanzamiento prematuro de la carrera presidencial dentro de la Concertación -criterio que todos sus miembros comparten- tiene, sin duda, que ver con asuntos como el hecho de que el Gobierno está recién en la mitad de su período, que aún quedan dos años de realizaciones y administración, o que la opinión pública demanda madurez por parte de los actores políticos y estos no pueden defraudarla.

Pero también está en estrecha relación con los climas emocionales aludidos. Puede decirse que la probabilidad de proyectar la Concertación es mayor si se posterga la carrera presidencial. Y, a su vez, postergar la carrera presidencial depende de conseguir que climas emocionales sanos -marcados por la confianza, la lealtad y la solidaridad- rijan las relaciones entre los socios de la alianza.

Resulta totalmente entendible que los ministros, en tanto miembros de partidos políticos, opinen en favor de los intereses de sus partidos cuando tales intereses están en juego. Pero esta legítima facultad no tiene por qué poner en aprieto a la coalición, ni perturbar la lealtad gubernamental que cada uno de ellos debe observar en tanto son funcionarios de confianza del Presidente y en tanto se deben al Estado. En este sentido, debemos apuntar que las opiniones de los distintos ministros, cuando han actuado en cuanto tales, han sido particularmente afortunadas. Lo prueba el hecho de que la opinión pública no ha percibido que el Gobierno se encuentre en una situación de crisis o que la alianza esté trizada a raíz de las decisiones que afectaron la vida interna de la DC en los últimos meses de 1991 o las del PPD-PS durante esta semana, por más que esas decisiones se proyecten incuestionablemente sobre el país.

Ello ha sido posible, en gran medida, porque se ha cuidado que tales decisiones queden acotadas o circunscritas en cuanto a sus efectos. La DC se preocupó en su oportunidad de que la elección del senador Frei a la presidencia del partido no adquiriese el sesgo semi-oficial de una candidatura abierta a la Presidencia de la República y otro tanto ha hecho ahora el sector PS-PPD. Cabe subrayar que esta actitud fue reforzada por una conducta consecuente por parte de los propios involucrados en cada caso, Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Ricardo Lagos, quienes se preocuparon de situar los nuevos papeles que adquirirían en las dimensiones adecuadas.

Todo ello es sano y ayuda a que el escenario en el que van a resolverse las cuestiones de poder y representación al interior de la alianza sea el más propicio posible para lograr la meta de proyectar la Concertación más allá de 1993.

Gracias a tales actitudes de partidos y personas, el Gobierno ha podido sortear bien las primeras dificultades que justificadamente surgen en un contexto que empieza a estar influido de manera inexorable por la proximidad de eventos electorales de distinto tipo. La tarea del Gobierno es velar por la permanencia y estabilidad de los climas emocionales o afectivos positivos para la mantención de la Concertación.



### 3. El marco institucional: el sistema electoral

Aún es temprano para adelantar cómo será el escenario en que finalmente se enfrentarán las elecciones de diciembre de 1993. Sin embargo, es claro que un elemento decisivo en la configuración definitiva de dicho escenario es el sistema electoral que definitivamente lo encuadre. La mantención o modificación del sistema binominal es un elemento en la determinación de ese escenario.

#### 3.1 ¿Por qué la reforma es tan importante?

Hay varias respuestas a esta pregunta. Se pueden señalar las siguientes:

- \* **Cambiar el sistema binominal está en el interés del propio país.**

El sistema binominal no es garantía de estabilidad para el sistema político; por el contrario, el caso de un sistema político altamente inestable es perfectamente posible con un sistema binominal.

Es cierto que existen argumentos teóricos para apoyar la idea de que el sistema binominal refuerza una tendencia centrípeta y no centrífuga en el sistema de partidos y que propende a simplificar el campo de fuerzas. Por lo mismo, teóricamente puede sostenerse que el sistema electoral binominal confiere estabilidad al sistema político.

Sin embargo, la base empírica de tales argumentos corresponden a sociedades anglosajonas, menos heterogéneas y polarizadas que la chilena. En consecuencia, los análisis suelen no considerar el caso de una sociedad que siempre, a lo largo de su historia contemporánea, se ha expresado electoralmente dividida en tres subculturas políticas. La posibilidad de que, bajo un sistema binominal, una de esas tres subculturas no quede electoralmente representada es una hipótesis plausible. Y esta exclusión tendría efectos negativos, no sólo sobre la estabilidad del sistema político, sino también sobre la propia posibilidad de mantención de la Concertación.

En efecto, un escenario en que el sistema electoral no haya sido modificado condena a un sector de la alianza, que representa una subcultura política relevante y a un porcentaje importante de electores, a buscar fórmulas que, necesariamente, resultan insuficientes, creando de paso climas emocionales adversos a la proyección de la Concertación. En el fondo, un sistema binominal distorsiona nuestra realidad y origina tensiones importantes que perturban el juego de coaliciones tan necesario en una sociedad que, guste o no, es políticamente heterogénea y agrupa su heterogeneidad, sistemáticamente, en tres subculturas.

\* **la reforma del sistema binominal también está en el interés de la Concertación.**

Es parte de las lecciones dadas por nuestra historia reciente la tesis de que en una sociedad cuyo universo electoral se agrupa sistemáticamente en tres subculturas, la conquista de una mayoría relativa por parte de una de esas tres subculturas no garantiza estabilidad en el sistema político, sino todo lo contrario. Esta convicción ha llevado a desechar la tentación de los "camino propios" y a postular con fuerza la necesidad de construir coaliciones que representen mayorías sociales y políticas amplias.

Un sistema binominal impide conocer la fuerza electoral real de los partidos de una alianza, obliga a pactos por omisión que pueden llegar a ser contraproducentes para la necesaria solidaridad que debe existir en el seno de ella y tensa, por tanto, las relaciones de poder que se dan en su interior. La única forma de limar esas tensiones es a partir del peso electoral concreto con que cada partido se sienta a la mesa de la coalición.

Un sistema proporcional, en cambio, ofrece bases electorales reales para hacer un gobierno de coalición de mayoría amplia y permite, a la vez, que las minorías queden representadas. Este sistema acepta elementos que lo corrijan, de manera de dar cabida en el sistema político sólo a minorías relevantes e impedir así la excesiva fragmentación de la representación parlamentaria y, por ende, los vicios que vienen con ella.

## B. ANALISIS ECONOMICO

Las recientes medidas cambiarias adoptadas por el Banco Central y los incentivos al ahorro y a la inversión anunciados por los ministros del área económica han marcado la semana que termina.

Si bien la medida de revaluar el tipo de cambio "acuerdo" en 5% y ampliar la banda de oscilación del dólar observado no fue anticipada por los agentes económicos, tampoco se puede hablar de una sorpresa absoluta. A estas alturas de la polémica, existía un amplio acuerdo respecto del desajuste que existía entre las políticas monetaria, fiscal y cambiaria. Se hacía cada vez más insostenible la presión sobre el Banco Central, obligado a comprar divisas a un precio superior al de mercado, con el fin de sostener un tipo de cambio artificial para estimular el proceso exportador.

Los continuos llamados de las autoridades a los empresarios para que se incorporen a una nueva etapa de desarrollo exportador, basado en la eficiencia y la creatividad más que en un tipo de cambio subsidiado, deben interpretarse como un augurio de que la política cambiaria no podía continuar favoreciéndolos en forma tan abierta.

Como era de esperarse, los empresarios vinculados a la exportación y a la sustitución de importaciones manifestaron su desacuerdo con las medidas adoptadas. Algunos analistas han planteado que se trata de medidas que atentan contra el desarrollo del país en el mediano y largo plazo, dado el perjuicio que significa para los sectores mencionados. Sin embargo, **es obvio que la decisión de permitir que el tipo de cambio baje introduce elementos de estabilidad al sistema, toda vez que viene a eliminar una distorsión en un precio clave de la economía.** Es muy probable que la ganancia en estabilidad monetaria y control inflacionario repercuta favorablemente en los inversionistas, amortiguando el efecto negativo sobre la rentabilidad esperada en los sectores transables (exportables e importables).

Las reacciones de los expertos han sido bastante homogéneas desde el punto de vista técnico, ya que la revaluación siempre fue una de las alternativas que se barajó. Las diferencias surgen a la hora de valorar los costos y beneficios de la medida, ponderando la importancia (y la cercanía con el analista) de los diversos sectores afectados.

Por ejemplo, el rubro agrícola de exportación es uno de los más perjudicados, ya que en los próximos meses comienzan a recibir los retornos de exportación en dólares. No menos afectados se mostraron los dirigentes de los exportadores de manufactura y de la industria en general. Por el contrario, sectores no transables, como la Construcción, se ven muy favorecidos ya que se reduce el precio de sus insumos importados y no se ve afectado por la competencia externa.



Otro sector muy beneficiado, y en este aspecto es necesario poner énfasis, es el de los consumidores. La revaluación significará, en forma directa, una caída en el precio de productos importados y de los que compiten con importaciones. Adicionalmente, merced a un manejo más libre de la política monetaria (el Banco Central no se verá obligado a emitir en exceso por la compra involuntaria de dólares), la probabilidad de lograr la meta inflacionaria de 15% se hace mucho más alta. Entre los consumidores, aquéllos que viven de un salario serán los más beneficiados, ya que prácticamente elimina el riesgo de una inflación alta durante 1992.

La revaluación, además, permite compatibilizar el excesivo ritmo de crecimiento que estará experimentando la demanda agregada (más de 6% estimado para 1992) con la capacidad productiva del país, ya que se incentiva a que una mayor parte del gasto se desvíe hacia el exterior.

Cabe señalar que esta situación se justifica por la excelente posición en Balanza de Pagos, y especialmente en Balanza Comercial, lo cual elimina cualquier riesgo de crisis cambiaria. Es necesario destacar que no se trata de una reducción artificial del tipo de cambio, sino de una adecuación y liberalización de modo que la divisa responda a la realidad del mercado. Si a futuro se produce una escasez de divisas, el mismo sistema actual permite que el tipo de cambio suba automáticamente.

Respecto de la posibilidad de usar medidas alternativas (y evitar que los empresarios pagaran parte del ajuste), hay que señalar algunos hechos que la prensa opositora tiende a ignorar. En primer lugar, en Junio se aplicó un paquete de medidas basado en la reducción de aranceles, pero ese mecanismo --si bien permitió una inflación de 18% en 1991-- fue insuficiente para resolver el problema a un plazo más largo. Además, una rebaja de aranceles, implica una reducción de la recaudación tributaria, imposible de recuperar por otros caminos. En segundo lugar, las medidas destinadas a promover el ahorro privado y público efectivamente se están adoptando, pero tienen limitaciones objetivas que impiden que sólo el ahorro (y especialmente el ahorro público, como lo plantea la oposición) se lleva todo el peso del ajuste.

Por último, las medidas de estímulo a la inversión tienen como objetivo atacar el desajuste que se avecinaba (exceso de demanda agregada) por la vía de expandir la capacidad productiva. Sin embargo, no se puede esperar que dichas medidas rindan frutos de inmediato.

En resumen, las autoridades han retomado la iniciativa frente a un problema que amenazaba con echar por tierra las metas de 5% de crecimiento y 15% de inflación simultáneamente. El enfoque del problema fue el correcto, en el sentido de aceptar que no había ninguna opción neutral o gratuita. Por esta razón, el gobierno se ha ganado un margen de maniobra para su desempeño fiscal que le permitirá hacer más visibles algunos beneficios para la gente, pero ha tenido que pagar un costo político frente al empresariado

exportador y de sustitución de importaciones.

Si el conjunto de medidas, que incluye la revaluación, el mayor ahorro público, los incentivos al ahorro privado y la promoción de la inversión, logra encauzar la economía por una senda de baja inflación y alto crecimiento durante 1992, el costo ante los empresarios será aminorado por la estabilidad que la economía estaría ofreciendo para la inversión.