

PERIODO
PRESIDENCIAL.
002543
ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(AL 24 DE MAYO DE 1991)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A. ANALISIS POLITICO: Reacciones al Mensaje y Escenario posterior a él

Aunque todavía con escasa perspectiva para evaluar el impacto del Mensaje presidencial, puede decirse que, en general, lo más destacado ha sido la ausencia de reacciones negativas fuertes o de oposición "dura". Se puede decir que fue un discurso que creó un clima de tranquilidad en medio de los debates e incertidumbres que se habían desatado a raíz de filtraciones sobre lo que el Presidente plantearía o dejaría de plantear al país el 21 de Mayo.

Este informe está dividido en dos partes. En la primera se revisarán las reacciones de los distintos sectores políticos al Mensaje, y en la segunda se analizará el escenario que parece configurarse a partir del discurso y las cuestiones estratégicas que ese escenario plantea.

1. Reacciones al Mensaje

1.1. Reacciones de la derecha

Las reacciones de la derecha se mantienen dentro de las líneas que habíamos anticipado. En general, la UDI ha asumido una actitud crítica **en bloque y al conjunto** del Mensaje, procurando presentarse como "El partido de la oposición". En cambio, la reacción de Renovación Nacional ha sido más matizada, en armonía con el rol más ambiguo de partido opositor/partido cooperador en que ha tendido a situarse.

En el caso de la UDI la crítica apunta a:

- * Demostrar que hay una distancia entre las realizaciones del Gobierno y las promesas electorales;
- * Subrayar que hay una distancia entre las **buenas intenciones** que se declaran y las **soluciones** que se ofrecen por el Gobierno;
- * Mostrar que el Gobierno no tiene una política o un programa en lo social y que, de hecho, ha dejado de lado las preocupaciones sociales.

Sólo respecto de la decisión presidencial de postergar nuevas reformas constitucionales para más adelante, condicionándolas a la existencia de un acuerdo sobre ellas, el Mensaje tuvo una buena acogida por la UDI. En este tema, ambos partidos de derecha convergen. Hay también coincidencias en relación con el terrorismo, aspecto sobre el cual estiman que el Gobierno mantiene una postura errática, teórica, poco práctica o poco realista. Sin embargo, pensamos que la aproximación de la derecha a este tema tiene un carácter más táctico, que si bien no le resta importancia al problema en cuanto desafío para el Gobierno, lo sitúa en otro plano en relación al tema de las reformas.

A diferencia de la UDI, las reacciones de RN al Mensaje son más diferenciadas. Van desde posturas muy cercanas a la UDI, hasta las moderadas de Sebastián Piñera. En lo grueso puede decirse que ellas valoran positivamente el marco, el tono y el estilo de la cuenta presidencial, y critican sólo aspectos puntuales.

En efecto, el Mensaje fue calificado como "tranquilizador, conservador y realista" (Sergio Diez); "prudente" (Arturo Horvarth); "honesto y equilibrado" (S. Piñera); "claro" (Gustavo Alessandri), etc. Dentro de esta valoración positiva se destacan, además, el reconocimiento a la colaboración prestada por RN, a la voluntad de buscar acuerdos, a la decisión, como se dijo, de postergar nuevas reformas constitucionales, y a la adhesión al orden económico vigente.

Hay, por cierto, un esfuerzo por subrayar matices diferenciadores frente al Gobierno. Respecto del tema de las reformas constitucionales, RN trató de "corregir" la versión gubernamental sobre los acuerdos a que se llegó en 1989 para enmendar la Constitución y que no prosperaron por rechazarlo el entonces gobierno militar. También intentó reforzar la exigencia de discutir conjuntamente las reformas municipal y regional -- Sergio Diez llegó a decir que este era el mayor triunfo político de RN en el primer año -- , restando validez a la demanda por prudencia solicitada por el Presidente para abordar la reforma regional. Finalmente, en relación con la economía, RN llama la atención, en lo que coincide con "El Mercurio", sobre el peligro que representa para una economía social de mercado la concepción del Estado como pieza clave para la solución de problemas nacionales, concepción que a juicio de este partido sustentan tanto el Gobierno como la Concertación.

Un punto que vale la pena destacar es que RN no buscó darle el carácter de una insuficiencia global de la política gubernamental a los que evaluó como aspectos negativos del Mensaje en materias sociales (educación, terrorismo y delincuencia, y reposición del tema de los derechos humanos), lo que sí hizo la UDI. Hay, por tanto, una diferencia en la extensión y profundidad de la crítica, que en el caso de RN aparece como más parcial y puntual.

El escenario que se configura a partir del Mensaje, que explicitaremos luego, y las tendencias que muestra el comportamiento de los partidos opositores, permiten prever que tanto RN como la UDI van a confrontar al Gobierno a través de una "guerrilla parlamentaria", es decir, un uso intensivo de los recursos fiscalizadores, interpeladores y de opinión pública en torno a múltiples temas, probablemente manteniendo las diferencias que hemos señalado.

Frente a esta previsión, uno de los desafíos para el gobierno reside en buscar la forma de impedir que ambos partidos constituyan un bloque común en torno a esta táctica. Para ello, tendría que aprovechar las diferencias de posicionamiento frente al Gobierno que ambos partidos de derecha han asumido. El caso de la acusación constitucional contra el ministro de Transporte y Telecomunicaciones, Germán Correa, es un buen ejemplo. En un plano táctico, el posible respaldo de la UDI al ministro aparece como un "trueque" en un momento en que la Concertación ha dado signos de que la constitución de las mesas del Parlamento puede revisarse. En un plano más de fondo, frente a la disputa con RN, la UDI le quita la patente de "acción opositora" a una acusación que tiene escasas perspectivas de fructificar.

1.2. Reacciones de la Concertación

En general, los partidos y parlamentarios de la Concertación se han manifestado satisfechos con las palabras del presidente, señalando que fue un discurso sin estridencias, moderado y firme, donde se establecieron claramente las prioridades y donde se mostró la decisión de continuar con la política de los acuerdos y la búsqueda de consensos.

Se aprecian claras señales del inicio de una nueva etapa, marcada fundamentalmente por el hecho de que ha quedado claro el diseño político del Gobierno; es decir, que se ha definido el escenario, los objetivos irrenunciables, y los aspectos respecto de los que el Gobierno tiene voluntad de cambio, pero que no dependen exclusivamente de su decisión. Puntualmente, un tema que logró amplio apoyo fue el del tratamiento que se dio al terrorismo.

Sin embargo, los partidos y parlamentarios de la Concertación han expresado también sus críticas que pueden agruparse en torno a dos grandes temas:

- * La priorización e itinerario de las reformas políticas anunciadas y por el Presidente,
- * La labor social del Gobierno, terreno donde no se reconocen avances significativos, a pesar de lo ya realizado, y donde se tiende a destacar la magnitud de los problemas y la insuficiencia de las soluciones.

En relación con el primer tema, se ha señalado por algunos la voluntad política de no renunciar a nuevas reformas constitucionales como expresión de una intención irrenunciable de superar los elementos antidemocráticos que contiene la Constitución del 90.

Existe una opinión generalizada en el sentido de que éste no era el mejor momento para plantear la discusión sobre el conjunto de las reformas, dada la urgencia que tiene alcanzar acuerdo sobre la reforma municipal. Pero también hay preocupación por el calendario de reformas políticas, tal como lo evidenció la reunión del PPD y la nueva directiva del Partido Radical, entre otros eventos acaecidos en la semana. Un paso más allá lo ha dado la directiva del PS, que ha anunciado que presentará un proyecto de reformas en el parlamento.

Hay quienes creen que se ha producido un cambio de velocidad en la estrategia gubernamental. Los más aprensivos consideran, incluso, que se optó por una cautelosa postergación indefinida de las reformas.

Estas percepciones surgen de las expectativas que se habían generado entre los partidos a partir de la difusión de un concepto de estrategia gubernamental, que debió sufrir ajustes por la paralización de la reforma municipal. En efecto, tanto en los planes originales esbozados por el Gobierno el año pasado, como en la información entregada a los partidos de la Concertación a principios de este año, se anunció la presentación, a más tardar este 21 de Mayo, del conjunto de reformas constitucionales pendientes.

Así, en diversos círculos de la coalición gobernante surge la inquietud de que la estrategia política del Gobierno después del Mensaje puede haber experimentado un vuelco o cambio sustantivo.

Esta inquietud cobra especial importancia, en el caso de los socialistas, los radicales y el PPD, respecto de una de las reformas: la del sistema electoral vigente para las elecciones parlamentarias. Ello es más que explicable, puesto que para estos partidos el tránsito a un sistema proporcional es, objetivamente, una cuestión crucial.

2. El escenario a partir del Mensaje

Uno de los riesgos que el Gobierno enfrenta a partir del nuevo escenario que ha configurado el Mensaje reside precisamente en que se llegue a difundir esa idea de que la estrategia de reforma constitucional experimentó un cambio sustantivo.

Es necesario hacer un esfuerzo significativo para que esa idea sea descartada, de modo que quede claro para los partidos de que no existe un debilitamiento de nuestra voluntad y compromiso programático en la materia. El Gobierno debe transmitir y reafirmar su voluntad de llegar a reformas sustantivas durante este período presidencial, y dejar en claro que para ello resultaba imprescindible efectuar la redefinición de la estrategia que se practicó en el Mensaje. Obviamente, esa reafirmación es particularmente necesaria en el caso del PS, el PPD y el PR en relación con la reforma del sistema electoral.

Hasta ahora, las piedras angulares de nuestra estrategia habían sido la "política de acuerdos" y la noción de "olas sucesivas" de reformas.

Lo que hacía factible dicha estrategia eran los pre-acuerdos entre RN y la Concertación, la coincidencia programática de los candidatos presidenciales, y la expectativa de que existía una percepción generalizada sobre la necesidad de legitimar definitivamente las instituciones políticas durante este período.

Los recursos de negociación que permitieron el diálogo con la oposición fueron la duración del mandato presidencial, la solidez y proyección de la Concertación como coalición de gobierno y alianza electoral, y las limitaciones del horizonte electoral de la derecha en el momento en que alcanzase sus niveles históricos previsibles de apoyo electoral. Siempre se partió de la premisa de que, desde el momento en que la derecha cobrara conciencia de esas limitaciones, ella estaría dispuesta a considerar la reforma del sistema electoral binominal.

A partir de esos elementos, y sobre la base de un cierto optimismo, la Concertación construyó escenarios posibles para un calendario de reformas que no previeron el temprano desarrollo de una política de "guerrilla parlamentaria" durante 1990 y que culminó con la obstrucción de RN a la reforma municipal.

A ello hay que añadir que la estrategia de entendimientos bilaterales con la derecha debilitó la posibilidad de un entendimiento más profundo, sostenido y creciente con RN.

El mérito del reciente entendimiento en materia regional y municipal es que desbloquea no sólo la reforma municipal, sino también la posibilidad de desarrollar una política de acuerdos sobre las reformas políticas pendientes. Tal debiera ser el sentido de fondo de dicho esfuerzo, más allá de los signos actuales de intransigencia expresados por RN.

Los presupuestos de la estrategia reformadora del Gobierno -acuerdos y gradualidad- siguen vigentes. En sentido estricto, la reprogramación de las reformas no constituye un giro o un cambio sustantivo, sino, por el contrario, una redefinición para adecuarla a las circunstancias siempre cambiantes. Al suspenderse, por ahora, la presentación del paquete de reformas, se consiguen tres objetivos: (1) emerge con mayor nitidez su separación en tres grandes grupos; (2) se evita caer en una situación equivalente a una suerte de "asamblea constituyente", que no haría sino confirmar el temor a un "desmantelamiento" de la Constitución; (3) se sientan las bases para explorar acuerdos profundos con RN en la dirección de la configuración de lo que podría llamarse un **bloque reformador**, que haga viable en este período el máximo posible de reformas.

La estrategia así redefinida, que apunta a la conformación de este **bloque reformador** con RN para aprobar el máximo posible de reformas constitucionales, presupone un resultado electoral muy favorable para la Concertación en las próximas elecciones municipales y un resultado para la derecha que la lleve a evaluar a lo menos con inquietud la mantención del sistema electoral binominal. Así, tanto la celebración de comicios municipales en el primer semestre de 1992, como los resultados de ellos, adquieren un carácter estratégico para el Gobierno.

Hay acuerdo en que la votación obtenida por la derecha en 1989 se encuentra sobredimensionada respecto de sus cotas históricas. El costo de su apoyo a una dictadura prolongada no ha tenido aún ocasión de expresarse en elecciones de las que estén significativamente ausentes la incertidumbre y el temor. La buena gestión del Gobierno, la moderación de los cambios, la ausencia de amenazas y un clima general poco polarizado e ideologizado, son también factores que desfavorecen el desempeño electoral de la derecha. Adicionalmente, la estrategia opositora de "guerrilla parlamentaria" tampoco parece encerrar grandes beneficios potenciales. De esta manera, la apuesta a un resultado electoral que sea inquietante para la derecha, y que la "ablande" respecto de la necesidad de reformas constitucionales, es una apuesta razonable.

Es por ello que debemos esforzarnos por abrir la negociación municipal lo antes posible, provocar dicha confrontación electoral y proponernos el objetivo de un desempeño electoral notable, como eslabón crucial de la estrategia de reformas constitucionales, sobre todo de la electoral.

No obstante, las elecciones no sólo se ganan por un desempeño deficiente del adversario, sino también por un buen desempeño propio. Mucho dependerá de cómo sepamos administrar los conflictos sectoriales y los "problemas de la gente" durante el año que tenemos por delante antes de las municipales. No queremos abundar en un tema que ya fue tratado en el informe anterior, en relación con Codelco, pero sí **queremos subrayar que, dada la redefinición de la estrategia, el buen manejo político de esos conflictos sectoriales adquiere una gran importancia.**

En relación con lo anterior, hay que destacar que el clima de seguridad que ha producido el Mensaje con una alta probabilidad va a implicar un desplazamiento del foco de atención de la opinión pública. Superados en gran medida los problemas potencialmente más dramáticos y disruptivos de la transición, la atención va a recaer crecientemente sobre la gestión gubernamental en áreas mucho más concretas y puntuales como la reforma de empresas públicas, los conflictos sectoriales y, muy en especial, la gestión y logros en los servicios públicos con alta significación social. En este sentido, el acento puesto por la UDI en supuestas o reales deficiencias en este último ámbito constituye una certera intuición de este rasgo del nuevo escenario.

Otro riesgo que plantea el nuevo escenario es la posible desarticulación que se puede producir entre el Gobierno, por un lado, y los Partidos y parlamentarios de la Concertación, por el otro.

No es aventurado suponer que la legislatura ordinaria será concebida por nuestros parlamentarios como la ocasión para el despliegue de iniciativas propias, es decir, la introducción de proyectos de ley marcados por el afán de diferenciación, no sólo respecto de la oposición, sino también respecto del Gobierno. Las jefaturas de comités que asumen bien podrían expresar una postura que privilegie la representación regional o popular, con un fuerte componente populista o clientelista, antes que políticas de Estado.

En este contexto, parece especialmente necesario reforzar diagnósticos comunes y profundizar los acuerdos en materia política entre Gobierno, partidos y bancadas, con la finalidad de reducir el riesgo de una relación con el Gobierno que puede llegar a ser antagónica en aspectos importantes. En esta perspectiva, uno de los riesgos más inmediatos reside en posibles iniciativas de reforma constitucional de origen parlamentario -partidista, que podrían afectar negativamente la estrategia de reforma.

Lo principal en esta rearticulación del triángulo gobiernista es la reconstitución de un clima de confianza. En este sentido, debe cuidarse que la negociación municipal que se va a emprender y el rumbo que marca el Mensaje presidencial no sean percibidos como una imposición que no toma suficientemente en cuenta a los partidos y a la fuerza parlamentaria.

La necesidad de obtener pronto un final feliz para la reforma municipal responde también a lo menos a la existencia de un segundo problema, complementario de ese significado estratégico más global que posee el escenario electoral municipal.

En efecto, la perspectiva de elecciones municipales es un aliciente para revertir la situación de marasmo e inmovilidad en que se desenvuelve la actividad política de nuestros partidarios. Encauzar la energía política de la coalición es aún un problema por resolver y la perspectiva de las municipales puede dar ocasión a ello. La ausencia de espectacularidad de la gestión administrativa y de las tareas de gobierno durante el presente año exige determinar objetivos convincentes y motivadores para los componentes de la coalición.

Hay que tener presente que 1990 constituyó el año de la tarea de verdad y reconciliación, que dicho objetivo fue cumplido en lo central por el Informe Rettig y que 1991 debió haber sido un año electoral. Con la postergación de la reforma constitucional nos arriesgamos a carecer de un tema que llene la necesidad de identificación simbólica de la gente con el Gobierno.

El carácter estratégico que asume el horizonte electoral municipal exige de avances sostenidos y rápidos en las próximas semanas. El Gobierno no se puede desentender del destino y del resultado de la negociación política en esta materia y debe compartir la responsabilidad con los partidos, a quienes hay que comunicar con la máxima claridad posible que el Gobierno no ha debilitado ni cancelado su voluntad reformadora, sino que ha redefinido racionalmente su estrategia, adecuándola a las circunstancias. Los partidos deben transformarse en cómplices de esa redefinición.

B. ANALISIS ECONOMICO: El IPC de Mayo

Durante la semana que termina se ha mantenido el clima de calma y de expectativas favorables en el ámbito económico. Como se señaló en el informe de la semana, los remezones originados por el alto IPC de Abril (1,8%), las cifras sobre el crecimiento de la producción industrial (0%, aunque 4% de crecimiento en las ventas industriales) y el repunte del desempleo (6,2% a nivel nacional) fueron disipados por los planteamientos del Ministro de Hacienda y por los mensajes responsables de algunos altos dirigentes empresariales.

Ya nadie duda que la economía chilena está en una franca etapa de reactivación, y que las metas de crecimiento propuestas para este año (4 a 5%) son compatibles con las cifras de expansión de la actividad observadas en los últimos meses. Sin embargo, los pronósticos sobre la inflación del próximo mes amenazan con desatar una nueva turbulencia en la primera semana de Junio.

La señal de IPC emitida por el Banco Central -que corresponde a la inflación estimada implícita al comparar las tasas de interés nominal y real del instituto emisor- durante esta semana llegó a 2%. La semana anterior la señal fue de 1,6% y dicha cifra ya estaba generando algunas reacciones polémicas. Así como en esa ocasión se advirtió que el pronóstico era un poco inferior a las estimaciones más precisas, vale la pena señalar que fuentes muy confiables ubican la variación del IPC de Mayo alrededor de un 2,3%.

Si dicho pronóstico se llega a concretar, la variación acumulada en los últimos doce meses llegaría a 24%, y a 5,9% en los primeros cinco meses de 1991. Aunque ambas cifras son inferiores a las correspondientes a similar mes de 1990, no dejan de ser preocupantes pues la meta de inflación de 18% es bastante menor que el 27,3% experimentado el año pasado. Si el IPC de Mayo es 2,3%, la meta de 18% anual para 1991 sólo se conseguiría si dicho indicador no supera un promedio de 1,55% mensual en los siete meses que restan de este año.

La tasa pronosticada de 2% de inflación para Mayo ya ha sido considerada unánimemente como preocupante. Sin embargo, llama la atención la actitud asumida por los dirigentes empresariales, que se suman a lo afirmado recientemente por el ministro Foxley en el sentido de que se trata de un alza coyuntural y que no significa un fracaso en la política antiinflacionaria.

La reacción de los dirigentes empresariales, principalmente de la industria y del comercio, tiene una explicación bastante lógica: las expectativas inflacionarias normalmente estimulan la inflación de los meses siguientes, especialmente en un momento en que recién se observa un repunte en las ventas, y si esa espiral supera los márgenes proyectados por la autoridad económica, existe el riesgo de que deban aplicarse algunas medidas contractivas (miniajuste) que reducirían las ventas y la producción. Por lo tanto, mitigando las expectativas inflacionarias, los dirigentes empresariales reducen la probabilidad de un nuevo ajuste de la economía.

En ese sentido, durante un período de expansión, las autoridades económicas y el empresariado (y también los trabajadores, especialmente los que buscan empleo) tienen intereses complementarios y por tanto, les conviene actuar como aliados. Durante la primera semana de Abril, se pondrá a prueba esta alianza. Los empresarios sentirán la tentación de culpar a la política económica (especialmente el Banco Central) del repunte inflacionario, y las autoridades se verán tentadas a culpar a los comerciantes por alzar sus márgenes de comercialización y a asumir medidas que moderen la expansión de la demanda. Si se superan dichas tentaciones -como al parecer está ocurriendo- se puede esperar una semana relativamente controlada, a pesar del alto IPC.

Obviamente, dicho control será relativo, porque los economistas-políticos, especialmente los ligados a la UDI, como Büchi, Piñera y -en menor medida- Lavín, no perderán la oportunidad de capitalizar una oportunidad tan esperada. Adicionalmente, no se debe perder de vista que desde el

frente de los economistas-académicos el alto IPC de Mayo se insertará en las críticas que se formulan a la política cambiaria-arancelaria, lo cual aumentará las presiones para que el gobierno asuma una decisión explícita respecto al exceso de oferta de dólares prevaleciente en nuestra economía.

A ese respecto, los planteamientos de un espectro amplio de especialistas (N. Eyzaguirre, J. Villarzú, F. Morandé, A. Fernández, J. Desormeaux, A. Bardón, entre otros) coinciden en que se requieren medidas que reduzcan la entrada neta de divisas al país, ya sea por medio de una revaluación, una reducción de aranceles o una mayor apertura para la salida de capitales. Todas las alternativas tienen ventajas y desventajas (incluyendo la opción de no hacer nada), por lo cual de todos modos habrá que asumir algún costo.

La preocupación por el problema inflacionario se justifica plenamente, pues se trata de un fenómeno muy costoso para los países. Además de los desajustes y señales desalentadoras que provoca, la inflación suele ser un proceso que empeora la distribución del ingreso¹ porque castiga más duramente a los asalariados de menor poder negociador.

Considerando que uno de los objetivos de la política económica es promover la equidad entre los chilenos, es importante que se mantenga explícitamente la opción porque la economía crezca con una inflación baja y con mecanismos de redistribución.

En este contexto, son muy importantes las cifras sobre distribución del ingreso presentadas por el INE. Dichas estadísticas muestran un significativo incremento en el ingreso real y en la "porción de la torta" de los cuatro quintiles más pobres (80% de la población), tanto a nivel de hogares como de personas. Esto permite concluir que los esfuerzos redistributivos llevados a cabo por el gobierno han rendido frutos que se manifiestan en estadísticas concretas. Desgraciadamente, estas cifras no han sido recogidas suficientemente por los líderes -parlamentarios, dirigentes de partidos y funcionarios de gobierno-afines a la administración Aylwin. Probablemente, un mayor aprovechamiento de esos antecedentes favorables permitiría mitigar en parte el efecto del IPC de Mayo.

Paralelamente, los niveles absolutos de ingreso² son propios de un país aún en vías de desarrollo y reflejan la envergadura del desafío que significa transitar hacia estándares similares a los de países industrializados (y a una distribución más equitativa) y la enorme necesidad de que ello ocurra.

¹Transitoriamente puede darse lo contrario, en el caso de que el proceso inflacionario haya sido desencadenado por parte de un Estado poderoso que haya incurrido en un gran déficit fiscal para realizar gasto social o elevar remuneraciones de los empleados públicos. Sin embargo, esta práctica normalmente termina en un colapso, obligando a un ajuste severo, y llegando a una situación peor para los más pobres.

²Por ejemplo, el 20% más rico tiene un ingreso promedio de \$110.000 mensuales por hogar, y dicho segmento acapara el 58% de los ingresos totales.