

PERIODO
PRESIDENCIAL
002556
ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(AL 16 DE AGOSTO DE 1991)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A. INFORME POLITICO: ALGUNOS DESAFIOS DE LA NUEVA FASE

Esta semana han surgido nuevos indicios que refuerzan la conclusión de que estamos ingresando a una nueva fase política. Nos referimos, por ejemplo, al debate en torno a las recientes designaciones de alcaldes y a los resultados de encuestas últimas. La nueva fase plantea nuevos desafíos. En este informe abordamos algunos de ellos.

I. El fin de la transición y las encuestas: la vigencia de las restricciones

Hace escasos días se conocieron en el Gobierno los resultados de la encuesta que la Secretaría General de Gobierno hace trimestralmente. A falta aún de un estudio pormenorizado de ellos y de una comparación sistemática con los de otras encuestas, puede decirse que, en general, nuestra encuesta confirma la tendencia que intuitivamente anunciáramos a mediados de Junio y que otras encuestas confirmaron. Nos referimos a la divergencia entre "adhesión" y "afecto" al Gobierno. La encuesta de la Secretaría General de Gobierno ha venido a constatar que estamos frente a un virtual proceso de desafección por parte de segmentos pobres respecto del Gobierno. Aunque tal desafección no se manifiesta todavía en términos de pérdida de apoyo, es claro que esos sectores se muestran hoy menos "entusiastas".

De todo ello pueden sacarse varias conclusiones: primero, el fenómeno tiene relación directa con la gestión gubernamental en el ámbito social. Si hay menos entusiasmo en segmentos pobres es porque, más allá de que hayamos aumentado el gasto social, la percepción que existe en esos sectores es que la vida cotidiana no está cambiando decisivamente para ellos.

Segundo, no quieren milagros, pero sí quieren resultados. Es decir, se trata de sectores que, quizás intuitivamente, hasta ahora han aceptado que su situación cotidiana no puede cambiar repentinamente. En este sentido, tenemos aún un voto de confianza de parte de ellos. Han apostado a lo que el Gobierno hace, pero esta apuesta es cada vez menos una apuesta a ciegas, como pudo serlo en Diciembre de 1989. En cierto sentido, ellos esperan que los bienes "intangibles" de la democracia, la soberanía que radica en la capacidad para elegir y ser elegidos, la libertad que se expresa en derechos y la confianza que se traduce en estabilidad, produzcan mejoras sustantivas en las condiciones materiales y espirituales de su existencia.

Finalmente, ya lo hemos dicho con anterioridad, la baja de entusiasmo y la exigencia de resultados son factores que pueden llevar a la captura de esos segmentos sociales por eventuales ofertas populistas que cuajen dentro de la propia Concertación, en la derecha o en la izquierda extra-parlamentaria.

Como lo decíamos en nuestro informe anterior, la afirmación de que la transición ha terminado es correcta: la restauración de los derechos políticos, la superación de hecho de algunos de los desafíos más críticos de toda transición (como la cuestión de los Derechos Humanos), la cada vez más normalizada relación entre las instituciones del Estado bajo normas democráticas (sobre todo en lo que respecta a las Fuerzas Armadas) y el encauzamiento definitivo de algunas de las reformas más elementales (como las atinentes al gobierno interior y al Poder Judicial) por los derroteros institucionales pertinentes, son signo claro de que estamos en el punto de culminación de una fase política y de inicio de otra.

En lo sustantivo, los dilemas que debemos sortear ahora tienen relación con un problema decisivo: el tipo de país que podemos y deseamos construir. Dicho de otra forma: los problemas que estamos enfrentando tienen que ver con cómo dotar a la democracia de un fundamento que no sea confrontacional, como el que existió hasta 1973, sino solidario e integrador en un contexto de opciones de desarrollo mucho más reducido que el que existió en el pasado.

El fin de la fase de restauración de la democracia no significa, en ningún caso, que las condiciones bajo las cuales nos toca organizar al país sean ahora menos restrictivas que antes. Por el contrario, las limitantes siguen estando totalmente vigentes. Sería un enorme error el creer que ellas sólo tenían que ver con la necesidad de mantener una conducta prudente a fin de no provocar una involución autoritaria. Si esto hubiera sido así, entonces hubiese sido cierto que lo que se ha llamado "el fin de la transición" coincidiría con el fin de las restricciones. Este no es el caso.

El desafío que a las fuerzas democráticas se les presentó cuando accedieron al Gobierno en Marzo de 1990 no era una simple tarea de restauración de nuestra perdida democracia. Pensarlo así hubiese sido concebir lo que ocurrió entre 1973 y 1990 como una mera regresión sufrida por la sociedad chilena. Hubo, por cierto, regresión, pero también hubo una serie de profundos cambios en un contexto de mudanza, también muy profundo, en la escena mundial. En consecuencia, las restricciones que limitan nuestras opciones y condicionan el tipo de país que estamos construyendo surgen no sólo de la naturaleza de la transición que hemos hecho. Más decisivas como fuente de limitaciones son tanto el fracaso del ordenamiento democrático que, sobre una base confrontacional, funcionó hasta 1973, como los inescapables cambios sufridos por Chile y el mundo en los diecisiete años que siguieron. Como debiera ser obvio, estas restricciones son de carácter más permanente que

aquéllas que surgen del tipo de transición que nos ha tocado vivir. No es que ellas nos amarren e inmovilicen, puesto que no creemos en determinaciones de hierro. Pero se trata, sin duda, de limitantes de naturaleza más estable.

Es preciso que se entienda que la observación de una conducta política y económica prudente tiene razones mucho más profundas que la amenaza de una involución autoritaria. Es innegable que ella ha existido durante toda esta primera fase que está culminando. Es evidente que el peso de tal amenaza impidió a muchos percibir que las raíces de las restricciones a que el país se enfrenta son más profundas. Hoy es preciso que la gente lo vea con claridad y tenemos, por eso, una tarea que hacer al respecto. Porque una característica cada vez más evidente de la fase que está iniciándose es que la gente nos va a evaluar por resultados y no ya por la sola voluntad de hacer las cosas.

Por consiguiente, un gran desafío de la etapa que iniciamos reside en tener éxito en un gran esfuerzo pedagógico que haga a la gente tomar definitivamente conciencia de las restricciones, asociado a una política de aumento de la capacidad de gestión, que demuestre sistemáticamente una voluntad de enfrentar las restricciones y un claro compromiso con los pobres, marginados y excluidos.

II. La importancia de la gestión de Gobierno

En este cuadro del fin de una fase política y de la atenuación de la popularidad del Gobierno, un tema pasa a ocupar un lugar central: el de nuestra capacidad de gestión. Dentro de este tema queremos destacar dos aspectos que nos parecen cruciales. Uno es el tema del suprapartidismo, que ha salido a colación a propósito de la designación de los últimos alcaldes en la región metropolitana. El otro es el tema del gobierno regional y, en concreto, de la figura del Intendente.

A) Suprapartidismo

Dos aspectos dan su contenido a este tema. Por una parte, la relación entre lo que vulgarmente se llama de "cuoteo" y el suprapartidismo; por otra, la tendencia de las fuerzas políticas a restringir el suprapartidismo.

La relación entre "cuoteo" y suprapartidismo varía inversamente a medida que nos alejamos del vértice presidencial. La vigencia del criterio suprapartidista alcanza su máximo en este vértice, pero comienza a disminuir -y, por tanto, a aumentar el impacto del criterio del "cuoteo"- en tanto se pasa sucesivamente de ese vértice a niveles subalternos del Ejecutivo; de ahí a las otras estructuras políticas del Estado; del Estado al sistema de partidos y, finalmente, de Santiago a regiones.

A su vez, hay una tendencia creciente en las fuerzas políticas, a medida que ha transcurrido el año y medio que llevamos de gobierno, a procurar restringir el ámbito de vigencia del criterio suprapartidista.

Es imprescindible advertir, primero, que la existencia de un criterio de cuoteo es ineludible. La política no puede sustraerse al principio del poder.

Pretenderlo así sería simplemente irreal y absurdo. Además, este es un gobierno de coalición. Si asumimos que el principio del poder está vigente y que, por lo mismo, no hay coalición posible si no se lo toma en cuenta, entonces debemos aceptar que un criterio de "cuoteo" es ineludible y necesario, porque permite responder a aspiraciones legítimas de los actores políticos y reflejar la realidad de la política.

En segundo lugar, hay que advertir que la tendencia de las fuerzas políticas a restringir el ámbito de vigencia del criterio suprapartidista puede ser interpretada en un sentido positivo. Ella refleja la recuperación de los partidos políticos, que siguen siendo organizaciones imprescindibles para el funcionamiento de una democracia.

En tercer lugar, tanto la existencia de un criterio de "cuoteo" como la tendencia de las fuerzas políticas a reivindicar su papel son aspectos susceptibles de ser vistos como otros signos del fin de una fase política del período y el comienzo de otra. Puede concluirse, entonces, que nada de lo anterior es malo en sí.

El **quid** del asunto estriba, más bien, en que tales aspectos no adquieran un perfil perverso y que se mantengan dentro de límites que no atenten contra la capacidad de un gobierno que busca darle a este país bases de gobernabilidad estable a través de una coalición social y política mayoritaria, en un cuadro de restricciones que debemos saber enfrentar, pero que no podemos ignorar.

El riesgo es que los partidos de la alianza no lo entiendan así. Y ello puede ocurrir porque, en el contexto de una democracia aún en vías de consolidar algunos de sus rasgos más permanentes y de adquirir otros, la redefinición de las funciones que los partidos deben cumplir es compleja. Existe, por ello, una buena dosis de confusión en los partidos y es natural que ello sea de ese modo. En muchos sentidos, la continuidad marca a los partidos que hoy actúan en el escenario de la Concertación.

Existe, en consecuencia, una tarea decisiva que hacer en términos de reforzar el carácter suprapartidario de la gestión de este Gobierno, delimitar la relación entre "cuoteo" y suprapartidismo y, por esta vía, coadyuvar en la redefinición de las funciones de los partidos y estimular el fortalecimiento de la alianza. Sólo así podrán primar criterios de eficiencia técnica y política; sólo así podrá aumentar nuestra capacidad de gestión.

Por consiguiente, es imprescindible, primero, que en espacios de prerrogativas presidenciales y en algunos ámbitos de decisión gubernamental se evite todo gesto que pueda percibirse como una concesión a presiones de las fuerzas políticas que buscan hacer primar el criterio del "cuoteo".

Esta actitud firme debe ir acompañada de una demostración de clara **voluntad de hacer**, que evite actitudes defensivas.

Precisamente por el cuadro de restricciones que enfrentamos, requerimos de mística y firmeza. No iremos venciendo las limitantes contra las que nos enfrentamos si no lo hacemos convencidos de que las opciones que se han adoptado son las correctas. Y ellas lo son. El Gobierno en su conjunto debe actuar convencido de que los desafíos no se enfrentan, ni se vencen, con actitudes defensivas, y demostrando públicamente ese convencimiento.

Finalmente, es imprescindible que estos mismos aspectos de la gestión gubernamental los extendamos a la administración regional. En el informe pasado dijimos que en la nueva fase que se inicia el desafío es extender la ciudadanía social y esto lo entendimos como la necesidad de dignificar el espacio social que la pobreza ocupa en Chile a través de los organismos de administración local más idóneos para ello: las municipalidades. La extensión de los aspectos de gestión descritos arriba a la administración regional es el desafío complementario a ése.

B) Intendentes

Que el aumento de la capacidad de gestión según los términos que hemos descrito arriba no es una cuestión puramente del Gobierno en Santiago, se hace todavía más patente cuando situamos el problema en el marco del proceso de regionalización que está inexorablemente en marcha.

Este proceso no tiene el carácter de una mera desconcentración de las funciones administrativas del Estado. Por el contrario, su naturaleza es, más bien, la de una descentralización. A diferencia del anterior, este concepto tiene un contenido político: alude a la capacidad de tomar decisiones autónomamente del centro. Como es obvio, la potencial tensión que esa autonomía puede introducir en el cuerpo unitario del Estado es un riesgo.

En la nueva fase política que se está iniciando, el desafío para el Gobierno será respetar el contenido democrático de la reforma hoy en curso y, a la vez, velar para que aquel riesgo no se manifieste, ni se distorsionen las solidaridades interregionales.

En ese contexto, el papel del Intendente adquirirá una importancia capital. En tanto representante directo del Presidente de la República será el Intendente el garante del carácter unitario del

Estado; en tanto **"Ejecutivo" regional** deberá asumir responsabilidades y decisiones críticas para la marcha política y económica de la región. El Intendente pasará a ser, así, una pieza clave del gobierno interior. En consecuencia, se requerirá que aumente decisivamente su capacidad de gestión.

Ello no es un puro problema de eficiencia personal. Es indudable que los factores personales han de contar; pero si, aún en presencia de tales factores, no se actúa con los criterios de gestión que ya hemos expuesto será imposible evitar los efectos políticos que se deriven de una situación donde la relación entre "cuoteo" y suprapartidismo favorece al cuoteo. Y ello, en el contexto de un país descentralizado, no sólo hará incierta la capacidad de impedir la manifestación de las tensiones sobre el cuerpo unitario del Estado, sino que potenciará tales tensiones.

Unicamente con los criterios de gestión que se han señalado será posible conseguir un **"modelo de intendencia"** adecuado a la segunda fase que comenzamos a vivir.

Adquiere así mayor importancia la necesidad de que en los espacios de prerrogativas presidenciales se resistan, ahora y en el futuro, las presiones de las fuerzas políticas que tienden a privilegiar en exceso el criterio del "cuoteo". Y no cabe duda de que, con los horizontes electorales que se avizoran y los resultados que de allí emerjan, dichas presiones se acentuarán.

La fase política que se inicia no es fácil, porque tenemos que empezar a mostrar resultados más allá del ámbito político. La vigencia del criterio del suprapartidismo y el papel del Intendente nos parecen elementos imprescindibles, para conseguir nuestros objetivos.

B. ANALISIS ECONOMICO.

En el ámbito económico se mantiene el clima de calma y optimismo que ha permanecido durante los últimos meses. En esta semana se han conocido nuevos datos estadísticos que permiten confiar en el rigor de la reactivación que experimenta nuestra economía y que reflejan la confianza que los inversionistas depositan en la actual administración.

El índice de actividad que calcula la revista Estrategia arroja un crecimiento de 6,4% en los primeros siete meses del año y un 9,5% en los últimos doce meses. Si bien este indicador tiene algunas limitaciones que le hacen sobreestimar el crecimiento en fases de reactivación, no deja de ser auspicioso por el efecto favorable que tiene sobre las expectativas empresariales, especialmente si se considera la línea editorial opositora de dicha publicación.

Paralelamente, la Cámara Nacional de Comercio informó que durante los primeros siete meses del año, las ventas reales experimentaron un crecimiento del 9,6% respecto a igual período del año anterior.

Estas tendencias favorables en el ámbito de la actividad económica, se complementan para formar un cuadro muy favorable en estos días con la señal del IPC para agosto emitida por el Banco Central. De acuerdo a las tasas de interés reales y nominales que está utilizando, el instituto emisor está pronosticando un 1,4% de inflación en agosto. Si ese pronóstico (que todavía considera información muy parcial) resulta acertado, probablemente sea acogido favorablemente por los agentes económicos ya que dicha tasa, repetida en los meses que restan de 1991, redundaría en una inflación de 18% en el año. Además, un alza de 1,4% para el IPC en agosto se compara favorablemente con el 2% experimentado en igual mes de 1990.

Entre las principales incidencias, nuevamente estará el rubro alimentos, que aportará por lo menos 0,6 puntos de la variación total. Dentro de este rubro, los subgrupos Carnes y Frutas frescas, serán los más influyentes, aportando al menos, 0,2 puntos cada uno. Otro item importante en el IPC de agosto será Arriendo, pues en este mes se contabilizará su variación correspondiente a los últimos tres meses.

El valor del dólar observado nuevamente se ubicó en el piso de la banda con la consecuente venta de divisas al Banco Central. Esta situación, si bien es transitoria y se espera que sea revertida con una mayor demanda por dólares para importación, arroja algunas dudas sobre la efectividad de las medidas adoptadas a mediados de junio. En todo caso, esta situación no alcanza a afectar las expectativas favorables generadas por los indicadores de actividad.

Conscientes de que la coyuntura no es un terreno muy favorable para criticar la gestión económica del gobierno, la oposición busca nuevas áreas sobre las cuales ejercer presión. La reciente publicación de los resultados de las empresas filiales CORFO, que en conjunto obtuvieron ganancias por 36 millones de dólares en el primer semestre de 1991, ha comenzado a ser utilizada (editorial de Estrategia, Viernes 16 de agosto) para criticar la administración estatal de las empresas y propugnar una mayor descentralización, ya que dichas utilidades son 41% inferiores a las obtenidas en igual período de 1990.

En la misma publicación se plantea que dicha baja es explicable por efecto de la corrección monetaria y las rebajas tarifarias realizadas por Colbún. Asimismo, se mencionan las pérdidas incurridas por las empresas sanitarias, ya que sus ingresos operacionales no cubren sus costos de explotación y administración. Estos planteamientos demuestran que, en el fondo, no se trata de menores utilidades o de pérdidas, sino que de una política tarifaria que permita que la gente disponga de los servicios básicos de electricidad y agua potable.

Probablemente, si esas empresas se privatizan las tarifas se eleven sustancialmente (como lo autoriza la ley para los años venideros) y mejoren los resultados de esas empresas desde el punto de vista contable. Sin embargo, se estaría tratando de una transferencia de recursos desde los hogares usuarios hacia sus nuevos propietarios privados.