

PERIODO
PRESIDENCIAL
002591
ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(Al 26 de junio de 1992)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A. ANALISIS POLITICO

1. Introducción: la paradoja del triunfo

Las expectativas del Gobierno y la Concertación de obtener un alto porcentaje de votos en las municipales han dado pie a un difuso temor de que se configure lo que podría denominar "la paradoja del triunfo". El fenómeno se caracterizaría por tres situaciones distintas, aunque estrechamente relacionadas:

- 1º) Las probables tensiones internas que enfrentará la alianza gubernamental;
- 2º) Las opciones de estrategia que se le abren a la derecha en función de dichos resultados;
- 3º) Las distintas reacciones ante los resultados de las municipales, que plantean la posibilidad de una situación de efecto más coyuntural o superficial, aunque no por ello menos delicada. Así por ejemplo, la certeza de que la Concertación alcanzará una cifra que se empina a cotas del 55 por ciento o más de los votos ha cundido de tal forma, que lograr un porcentaje que se sitúe entre los 51 y los 54 puntos podría ser sentido casi como una derrota.¹ Por el contrario, las encuestas han alimentado una imagen tan desmedrada del probable desempeño electoral de la derecha, que si el pacto "Participación y Progreso" obtiene una cifra del orden del 30 o del 31 por ciento desatará una reacción con ribetes triunfalistas en RN y la UDI.²

De estas tres situaciones que configuran "la paradoja del triunfo", la última es relativamente fácil de neutralizar. En el fondo, se trata de resolver adecuadamente el problema de **cómo capitalizar el éxito electoral**. Una manera de hacerlo es a través de un discurso asertivo, que relacione el triunfo con al menos tres elementos:

- * el respaldo popular a la tarea realizada por el Gobierno,
- * la consolidación de la democracia, y
- * el fortalecimiento y proyección de la Concertación.

En cambio, los problemas internos que probablemente se generarán en el seno de la coalición, así como las opciones que se le abren a la derecha son de mayor dificultad y suponen un esfuerzo que debe ir más allá de los aspectos discursivos.

¹ El dirigente de la DC, Genaro Arriagada, adelantó ya el argumento de que el logro de un 52 o 53 por ciento de los votos por parte de la Concertación sería un éxito.

2. Andrés Allamand, presidente de RN, ha adelantado también el juicio de que la derecha consideraría un triunfo que el pacto "Participación y Progreso" llegara al 31 o 32 por ciento de los votos.

No cabe duda que la sola idea de que la Concertación es capaz de dar al país soluciones eficaces y de conseguir un desempeño altamente exitoso, constituye un poderoso factor de unidad y fortalecimiento que hay que promover. Pero también es cierto que la promoción de esta idea no es suficiente. Las tensiones que pueden afectar a la Concertación responden a factores de fondo e, incluso, a tendencias estructurales que inciden tanto sobre la Concertación como sobre el conjunto del sistema político-institucional del país.

El presente informe tiene por objeto describir los problemas a que se alude, analizar sus elementos componentes y proponer líneas de acción para hacer frente a los desafíos involucrados.

2. Dificultades para la Concertación y el Gobierno

Tal como se ha dicho, no es aventurado señalar la posibilidad de que, pasado el compromiso electoral de las municipales, surjan tensiones en el interior de la Concertación y dificultades para el Gobierno a propósito de la estrategia que pudiera adoptar la oposición.

Tensiones en el seno de la Concertación

En un informe anterior ya se mencionó este punto y se relacionó al surgimiento de tensiones en la coalición con la merma de incentivos para realizar una política de colaboración entre los partidos miembros. Dicha merma se explica a partir de un conjunto de factores:

- a) las dispares ganancias electorales entre los distintos componentes de la alianza,
- b) la superación de las restricciones de la transición, y
- c) la vigencia de un sistema institucional de tipo presidencialista cuya rigidez atenta contra un gobierno de coalición.

Como se puede apreciar, se trata de factores que podrían considerarse "objetivos" y, por lo mismo, difíciles de obviar o soslayar:

a) **Ganancias electorales dispares.** De la incidencia de este factor se han tenido manifestaciones incluso antes de que se realicen las elecciones. Así, por ejemplo, en días anteriores un dirigente del PPD señaló que dicho partido tendría derecho a reclamar una representación ministerial más ajustada a la realidad electoral de cada partido. En concreto, y siempre de acuerdo con las encuestas, ello significaría alterar el equilibrio vigente en desmedro del Partido Socialista y el Partido Radical.

Como es obvio, esta posición supone también introducir un elemento que cuestiona la norma suprapartidista. Además, afecta la gestión del Estado al hacer depender básicamente la estabilidad funcionaria en criterios que no son técnicos.

Cabe añadir que personeros de la DC también han hecho declaraciones públicas en los últimos días que expresan la misma tendencia a transgredir la norma suprapartidista. La base del argumento no es sólo la alta votación esperada para el PDC sino, en general, la nueva preeminencia que adquirirán los partidos políticos después de las municipales.

Independiente de la tendencia que se apunta, otra área específica de conflicto que puede afectar los actuales equilibrios dentro de la Concertación es la del giro que adopte la relación entre el PPD y el PS. No es difícil imaginar problemas si la distancia entre el PPD y el PS, tal como lo pronostican las encuestas, supera un cierto margen. Más allá de ello, sin embargo, tampoco debería descartarse la posibilidad de dificultades cualquiera sea la forma en que los votantes favorezcan a ambos partidos.

Finalmente, una tercera área de problemas lo representa la situación de los partidos que obtengan votaciones marginales dentro de la alianza, sobre todo si éste llega a ser el caso del Partido Radical. De nuevo, la prensa se ha hecho eco recientemente de la posibilidad de que el PR entre en un proceso de "desguace" que se traduciría en la emigración de parlamentarios y militantes radicales a otras tiendas políticas de la coalición. El presidente del PR desestimó tal eventualidad, pero es evidente que si el PR tiene un desempeño electoral marginal, el desánimo será un factor y surgirán incentivos para el desmantelamiento del PR o su transformación, procesos no exentos de tensiones.

b) **Superación de las restricciones de la transición.** Un proceso de consolidación democrática constituye una dinámica compleja que, entre otras cosas, supone que a medida que entran en funcionamiento los mecanismos democráticos, las FF.AA. van perdiendo las prerrogativas políticas e institucionales que conservan para sí al momento de transferir el poder a las autoridades civiles democráticas.

En un proceso de consolidación democrática estable y armónico, como ha sido el de Chile, lo normal es que las FF.AA. pierdan primero sus prerrogativas propiamente políticas y, en etapas posteriores, las prerrogativas institucionales que las dotan de autonomía frente al poder civil.³ No es exagerado sostener que en nuestro país ya se cumplió el primer paso y que enfrentamos ahora los problemas del segundo paso: en concreto, este es el asunto de fondo que subyace al debate de las reformas a la LOC de las FF.AA. y la norma constitucional sobre inamovilidad de los Comandantes en Jefe.

³ La pérdida de las prerrogativas políticas supone, por ejemplo, que (a) no hay participación militar en el gabinete, (b) asesores civiles juegan un papel de primer orden en la formulación e implementación de la política de defensa, (c) la mayor parte de los problemas que afectan al presupuesto militar, la estructura de las FF.AA., la adquisición de nuevas armas, etc., es monitoreada por las instancias pertinentes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, etc.

c) **Rigidez del presidencialismo.** Como se ha dicho en repetidas oportunidades, un régimen presidencialista supone, entre otras limitantes, que el juego político se caracteriza por ser uno de "suma cero". Es decir, en tanto el "trofeo" de la competencia política sea la Presidencia de la República, quien la gane lo ganará prácticamente todo, sin que existan otras cuotas de poder tan decisivas como ésta que puedan ser repartidas entre eventuales aliados en un gobierno de coalición.

Si el régimen presidencial prescrito por la Constitución de 1980 ha funcionado exitosamente durante este período, ello se ha debido en buena parte a la presencia de las restricciones propias de la transición y a la voluntad política de los actores. Pero es previsible que, en cuanto ellas se hayan superado, los problemas característicos de un régimen institucional que favorece los juegos políticos de "suma cero" se hagan presente.

La ciencia política ha producido suficiente evidencia empírica como para sostener que un esquema institucional que combine presidencialismo, pluripartidismo y un sistema electoral proporcional constituye un esquema altamente inestable. El Gobierno ha señalado insistentemente que, dada la realidad cultural de Chile, es ilusorio pretender una modificación del pluripartidismo. Por una consecuencia lógica, resulta inadecuado mantener el actual sistema electoral binominal mayoritario. De aquí que se haya propuesta su reemplazo por un sistema proporcional que dé cuenta de dicha realidad.

Salta a la vista que, si el pluripartidismo y la proporcionalidad son elementos que no admiten modificación, la única reforma que permitiría evitar la perversión de la trilogía institucional descrita es la atenuación del presidencialismo.

Opciones de la oposición y dificultades para el Gobierno

Hasta ahora, el Gobierno ha asumido la tesis de que un probable mal desempeño electoral de la derecha en las municipales creará incentivos para que al menos uno de los dos partidos de la derecha (RN o la UDI) opte por una estrategia de acomodación que lo lleve a negociar algunas de las reformas constitucionales propuestas.

Pese a que esa alternativa sigue vigente, lo cierto es que, incluso en la eventualidad de un mal desempeño electoral, también se abre la opción de que ni RN ni la UDI adopten tal estrategia. En efecto, en presencia de un cuadro de incentivos negativos para la continuidad de la alianza de gobierno, pasa a ser una estrategia racional el empecinarse en la defensa de aquellos enclaves institucionales cuya mantención atenta contra la Concertación.

Si la derecha llega al convencimiento de que su techo electoral se sitúa en torno al 30 por ciento y que con esa cifra tiene escasas posibilidades de acceder al gobierno, tendrá que concentrar sus

esfuerzos en el único objetivo que le abre una cierta expectativa: la división de la Concertación. Esto ha sido anticipado, por lo demás, por algunos de los agentes ideológicos de la derecha, como "El Mercurio".

Ahora bien, puestos los esfuerzos en aquella perspectiva, lo lógico es que la derecha no conceda su acuerdo para ninguna reforma que ayude a aliviar las tensiones a que puede verse expuesta la Concertación, en particular la que atañe al sistema electoral.

Incluso más: si la derecha opta por la negativa a negociar y las tensiones en la alianza de gobierno se agudizan, puede verse afectada nuestra principal "moneda de cambio" (la duración del período presidencial). En efecto, ésta podría perder gran parte de su valor como elemento de transacción. Una derecha fría y estratégicamente lúcida puede apostar a que en un régimen presidencial y bajo un sistema binominal, el ejercicio de gobierno de quien ocupe el Ejecutivo por 8 años (ya sea un partido único o la propia Concertación) representará un desgaste significativo. Si esto fuese así, las expectativas de la derecha mejorarían mucho para enfrentar la disputa presidencial del siguiente período.

Adicionalmente a todo lo anterior, no debe descartarse la eventualidad de que se reproduzcan y agudicen los climas de conflictividad social. De hecho, existe evidencia suficiente en el sentido de que la oposición de izquierda ha asumido una estrategia de movilización.

3. Desafíos para el Gobierno y la Concertación

El razonamiento expuesto lleva a concluir que lo que se ha denominado "la paradoja del triunfo" constituye un problema serio. Preservar la iniciativa política después de las elecciones municipales supone resolver los siguientes desafíos:

- 1º) Sería aconsejable que los temas sensibles que cruzan a la alianza sean resueltos a través de mecanismos de transparencia como el que condujo a la suscripción del Protocolo para la designación de alcaldes.
- 2º) Así como el Protocolo supuso un avance en la institucionalización de la coalición, los temas de la sucesión presidencial y de las listas parlamentarias deben constituirse en una oportunidad para fortalecer la institucionalidad de la Concertación. Se trata de desarrollar un conjunto de normas o "régimen" que no esté sujeto a revisión según los avatares de la contingencia y que sea capaz de regir las relaciones entre los miembros de la alianza.
- 3º) Un primer momento en el cual la construcción de un régimen de tal naturaleza podría ensayarse lo constituye la elaboración del programa de gobierno para enfrentar las elecciones presidenciales de 1993.

- 4º) Otro espacio en el cual este régimen de relaciones puede probarse será la tarea de instalación de los gobiernos locales y regionales, así como su posterior gestión.
- 5º) Por último, cabe subrayar que después de las municipales se abre un período en que el Gobierno tiene que asumir su liderazgo para orientar el proceso de proyección de la Concertación, actuando de manera coadyuvante con los partidos.

B. ANALISIS ECONOMICO

En la víspera de la elección municipal, casi todos los pronósticos indican que la Concertación obtendrá una importante mayoría. Es indudable que uno de los elementos que la ciudadanía está tomando en cuenta para decidir su voto es el buen desempeño de la economía durante el gobierno democrático. Este ha sido uno de los elementos que ha evitado el natural proceso de desgaste a que se expone cualquier gobierno que se enfrenta a necesidades sociales legítimas pero imposibles de satisfacer plenamente en el corto plazo, como es el caso de Chile.

Diversos estudios que vinculan el resultado electoral con el desempeño económico tienden a coincidir en que el votante chileno es bastante "sofisticado" y no se deja influir masivamente por políticas electoralistas de última hora. En este sentido, es razonable suponer que en la evaluación económica (una de las variables en juego) que explícita o implícitamente está haciendo cada elector a la hora de decidir su preferencia, se valora positivamente la existencia de un modelo económico coherente, en el cual se concilian objetivos de corto y largo plazo, en los ámbitos de la expansión, la estabilidad y la equidad.

Durante los últimos días se han publicado algunas cifras que siguen avalando las expectativas económicas favorables. Entre estas, cabe destacar el pronóstico de IPC para junio que se deduce de las tasas de interés del Banco Central. Esta estimación oscila en torno a 0,7%, lo cual equivale a una variación acumulada de 14,5% en los últimos doce meses y a 4,3% en la primera mitad de 1992. Otros pronósticos, que proyectan la tendencia actual y la corrigen por la estacionalidad, bordean el 13% para el presente año.

Asimismo, durante la semana se publicó el Índice Mensual de Actividad Económica (IMACEC) para el primer cuatrimestre del año, el cual arrojó una cifra de crecimiento de 8,9% anual. Esta cifra debe interpretarse como la expansión que lleva la economía en comparación con el primer cuatrimestre de 1991 (base de comparación no muy exigente) y no como una proyección de la expansión en 1992. Por lo tanto, no debe considerarse como una señal de un eventual recalentamiento de una economía incapaz de sostener permanentemente tasas de crecimiento cercanas al 9%. En todo caso, es una señal del dinamismo que tiene la actividad económica.

Dicho dinamismo es armónico con los resultados de un estudio realizado por Sercotec para la pequeña y mediana industria. En él se constata una creciente escasez de mano de obra calificada, lo cual se traduce en un notorio incremento de las remuneraciones de los trabajadores con algún grado de calificación. Además del mejoramiento en las remuneraciones propiamente tal es destacable que las cifras indican que el mercado laboral está premiando con mayor remuneración al trabajador que decide capacitarse, con lo cual se incentiva un elemento clave en el proceso de modernización productiva.

Otra señal que avala las proyecciones favorables en el ámbito macroeconómico es la confirmación de que el ahorro público durante 1991 llegó a la notable cifra de 5% del PGB. Además de echar por tierra los argumentos de la oposición en el sentido de que la política fiscal no era compatible con los objetivos de inflación y de tipo de cambio real, la permanencia de cifras como esta permite mirar con confianza el desempeño de la economía en 1992 y 1993.

En este cuadro de éxito en el logro diversos objetivos económicos, es conveniente que un apoyo mayoritario de la ciudadanía hacia el gobierno en la elección municipal sea interpretado como un refuerzo a la política social y económica (entre otras áreas), en el entendido de que ésta aún no ha culminado sino que recién se comienza a afianzar. La instalación de los gobiernos municipales y regionales, que deberán administrar durante 1993 un enorme volumen de recursos para infraestructura y gasto social, será una tarea fundamental y es, indudablemente, una etapa del mismo proceso de crecimiento con equidad.

Permitir que la estructuración y el desempeño de los nuevos gobiernos municipales se aleje de la lógica de responsabilidad y coherencia que hasta ahora ha prevalecido en la administración del gobierno central podría derrumbar por la base un modelo de desarrollo hoy ampliamente aceptado por la ciudadanía. Sin el soporte que significaría una adecuada administración local que haga llegar a la población los beneficios de la política social, es probable que los éxitos macroeconómicos no sean tan valorados por la ciudadanía como lo son hoy.