

"ESTUDIO DE LA COYUNTURA POLITICO-ECONOMICA"

LA CRISIS POLITICA Y LA ALTERNATIVA AL INTERIOR DEL REGIMEN

SUMARIO (Executive Summary)

- I.- LOS ESCENARIOS POSIBLES EN LOS PRIMEROS DIAS DE ENERO.
- II.- "PROTESTA NACIONAL". FRAGILIDAD DEL REGIMEN Y PROFUNDIDAD DE LA CRISIS.
- III.- LOS TERMINOS DE LA ALTERNATIVA AL INTERIOR DEL GOBIERNO.
- IV.- EL INMOVILISMO TACTICO Y SUS RAZONES.

Director: Genaro Arriagada Herrera  
Américo Vespucio Sur 318  
Teléfono: 487154.

SUMARIO

(Executive Summary)

El presente Estudio está hecho a partir del supuesto de que el país vive una crisis enormemente grave. Su intención es describir cuáles son las proposiciones que, desde el interior del régimen, son ofrecidas como respuestas a esa crisis.

Más allá de la valoración (favorable o desfavorable) de las "jornadas de protesta nacional", se indica que ellas han puesto en evidencia dos cosas. La primera, es la conciencia de que un régimen, por autoritario que sea, es frágil. La segunda, es que las "protestas nacionales" son la expresión de una crisis que es económica y política. Económicamente, estaríamos en presencia de la crisis más grave del país en el siglo. Políticamente, la crisis es definida como de aceptación: se sostiene que un régimen autoritario tiene en un elevado grado de resultados prácticos (eficiencia), la única respuesta posible a la pregunta de ¿en nombre de qué obedecer?

Ante una crisis tan profunda se sostiene que, desde el interior del gobierno sólo se ofrecen dos opciones como alternativa. Naturalmente, constatar que ellas existan y que estén presentes grupos que las sostengan, no significa afirmar que sean viables. Esas dos fórmulas son el populismo y el intento de recomponer la alianza con los sectores civiles que apoyaron al régimen entre los años 1975-1981.

A continuación se procura describir, con la mayor objetividad posible, el contenido de cada una de esas opciones en cuanto a retórica, mecanismos e instrumentos políticos, conceptos constitucionales y algunas políticas concretas.

A lo largo de los últimos seis meses --por no remontarse más atrás-- el régimen parece haber llegado a una casi absoluta incapacidad de decidir

esa disyuntiva. En todos los campos de su actividad el gobierno se maneja, en sus palabras y en sus hechos, en un peligroso nivel de contradicciones. El gobierno rechaza comprometer un acuerdo con la fórmula populista; pero eso no significa, en modo alguno, que esté dispuesto a hacer suyo el otro término de la alternativa. En el intertanto, las crisis económica y política se agravan de día en día.

El Estudio termina analizando tres factores principales que contribuyen a crear esa situación que se define como de "inmovilismo táctico". Esos tres elementos son, el elevado grado de concentración del poder; la forma en que ha sido encarado el tema constitucional y la situación internacional.

## I.- LOS ESCENARIOS POSIBLES EN LOS PRIMEROS DIAS DE ENERO.

El buen o mal prestigio del análisis político, depende de su mayor o menor habilidad para predecir las líneas gruesas según las cuales se desarrollarán los procesos fundamentales que determinan la vida de una sociedad.

Durante algo más de un año hemos venido publicando este Informe de la Coyuntura Político-Económica.

Por lo mismo, y aunque parezca excesivo, quisiéramos remitir al lector a nuestros Informes anteriores, especialmente a aquél de fines del año pasado sobre "Los Efectos Políticos y Sociales de la Crisis Económica".

En esa ocasión hicimos un conjunto de afirmaciones que vamos a resumir brevemente y a partir de ellas iniciar el presente análisis.

- 1) en junio-julio del año pasado, el país tomó clara conciencia de la profundidad de la crisis económica que vivíamos.
- 2) en noviembre-diciembre, la opinión pública ilustrada pasó a la convicción de que la crisis económica tendría, además, efectos políticos y sociales

Pero ¿cuáles podían ser esos efectos políticos? La pregunta es muy válida, pues ellos pueden ir desde una revolución hasta cambios políticos menores.

- 3) nuestra primera hipótesis fue que "no hay deliberación militar y que la crisis económica, en el corto y mediano plazo no resquebrajará el apoyo militar al régimen".
- 4) la segunda era que en el mundo civil, en cambio, el gobierno estaba experimentando un profundo desgaste. De modo tal, concluíamos que los efectos políticos y sociales de las dificultades económicas estaban siendo

una preocupante crisis de apoyo civil al régimen.

Preguntábamos a continuación cuáles eran las alternativas que podía tener el gobierno para enfrentar esta crisis de apoyo civil? Describíamos tres respuestas posibles.

- 5) Escenario 1. El gobierno, al paso que se afirma crecientemente en su "pié" militar, renuncia a conquistar nuevamente un apoyo civil significativo. El gobierno define como "traidores" a sus ex-aliados (así lo advertíamos). Se adopta un estilo y características marcadamente castrenses. Robustecimiento de la emergencia y la progresiva división del país en dos bloques: el Estado militar por una parte y la sociedad civil por otra; la vieja dicotomía gobierno-oposición desaparece para ser reemplazada por esta nueva.
- 6) Escenario 2. La alternativa populista, como un intento de conquistar para el gobierno un fuerte y masivo apoyo civil, de raigambre popular. Ello suponía un discurso y una acción antiderechistas, y también un discurso y una acción de reparto de granjerías y subsidios a las clases populares. Complementariamente "un movimiento de apoyo al gobierno activado y canalizado a través de organizaciones políticas como, por ejemplo, un partido o movimiento único de gobierno y una maquinaria sindical y de organización de los sectores populares manejada directamente por el ejecutivo".
- 7) Escenario 3. El gobierno intenta recomponer la alianza con los mismos grupos civiles que lo apoyaron entre 1975-81, esto es "con la subcultura de derecha que existe en el país" y son "la enorme mayoría de la clase empresarial, grande, mediana y pequeña; una parte muy significativa de los profesionales y trabajadores por cuenta propia; la clase alta y parte importante de la clase media, especialmente la clase media alta". En términos económicos esa recomposición significaba "un real alivio de las deudas; reactivación aun al precio de altas tasas de inflación; pleno apoyo a la empresa privada". En lo político significaba jugar con dos términos: plazo del cargo presidencial y poder presidencial. Los sectores antes

señalados "no creen posible que ambos términos puedan ser mantenidos conjuntamente, en su actual situación, de modo que el pleno resguardo de uno (plazo) requiere concesiones en el otro (poder)".

El anterior fue el análisis que entregáramos a nuestros suscriptores en los primeros días del mes de enero de este año, antes de la intervención y liquidación de bancos y financieras dada a conocer el 13 de enero, esto es hace seis meses.

Pues bien ¿qué ha pasado en el último semestre? ¿qué camino o qué caminos ha seguido el gobierno? ¿cuál ha sido el escenario o los escenarios en que se ha movido? ¿cuáles los resultados políticos? ¿cuáles son las políticas que desde el interior del gobierno son ofrecidas para superar la crisis?

En el intertanto, fuera del régimen y en abierta oposición a él, surgen otras alternativas políticas, que empiezan a ser sostenidas y aceptadas no sólo por quiénes podríamos llamar los opositores tradicionales (la izquierda y el centro políticos) sino, algunas, también, por grupos de derecha y de empresarios. Pero el análisis de este asunto no será objeto de este informe sino de uno posterior.

## II. "PROTESTA NACIONAL". FRAGILIDAD DEL REGIMEN Y PROFUNDIDAD DE LA CRISIS.

Si el hecho económico más importante del último semestre fueron las medidas del 13 de enero, el hecho político más relevante fueron las protestas nacionales de los días 11 de mayo y 14 de junio.

Se puede estar a favor o en contra de los "días de protesta nacional", pero una cosa, a lo menos, es clara para todos. Esos dos días, partidarios y adversarios del gobierno, tuvieron la vivencia de que el régimen actual era frágil.

No hace mucho tiempo, una sensación como la anterior era escasa o nula-  
mente compartida. Parecía una mera posibilidad para el ejercicio de académi-  
cos, pero muy distante de la realidad. Mucha gente, quizás una mayoría --más  
allá de si estuvieran o no de acuerdo con el actual estado de cosas-- sentían  
que el régimen era inamovible. Por supuesto, si lo pensaban bien, su desinte-  
gración era una posibilidad intelectual, entre muchas otras. Pero desde el  
punto de vista vital --de las percepciones, las angustias o las esperanzas  
de los hombres-- existe un abismo entre lo que es una mera posibilidad inte-  
lectual y lo que es un sentimiento, una vivencia, un temor o una amenaza.

Es cierto que esa sensación tenía muy dispar significado para un oposi-  
tor que para un hombre de gobierno. Pero aunque el significado fuera distin-  
to, el sentimiento era el mismo.

Habiendo conversado en estos días con muchas personas partidarias del go-  
bierno, uno podría describir su situación más o menos en las siguientes pala-  
bras: "por supuesto que habíamos conocido y oído hablar de tantos regímenes  
militares que se habían desintegrado, que se habían hundido con sus hombres,  
sus efemérides, sus leyes, sus constituciones. Por supuesto que nos había  
impresionado la frase que Francisco Franco pronunciara no mucho antes de mo-  
rir de que "todo ha quedado atado. Muy bien atado". Tan atado como para que  
hoy haya un gobierno socialista y el único movimiento que invocara plena leal-  
tad a su memoria ("Fuerza Nueva") haya tenido que autodisolverse por falta de  
respaldo electoral. Pero todos esos naufragios políticos eran asunto para in-  
telectuales, ocurrían en otras latitudes, no guardaban relación con nuestras  
vidas. Es cierto que creemos que el régimen no está todavía bajo una amenaza  
inminente. Pero sentimos, también, que el abismo de la bancarrota política  
es lo suficientemente grande como para tragarnos a nosotros mismos, si no so-  
mos capaces de manejarnos políticamente bien. Sentimos que un régimen polí-  
tico, por autoritario que sea, es tan frágil como la vida de un hombre".

Ciertamente, esta percepción que comentamos importa un cambio político  
fundamental y desde luego en lo que respecta al clima general de los negocios,

cuya investigación es un objetivo fundamental tenido en vista en la elaboración de estos informes.

En diciembre de 1981, una firma norteamericana especializada en análisis y pronósticos de riesgo político ("world political risk forecasts") expresaba sus apreciaciones sobre la economía y la situación política chilena en una tabla de porcentajes que puede resumirse así: 0 a 19% muy improbable; 20 a 39% improbable; 40 a 69% incierto; 70 a 89% probable; 90 a 100% muy probable.

Respecto de las probabilidades de que una firma extranjera sufriera una pérdida mayor como consecuencia de riesgos políticos, en los próximos 18 meses, el estudio a que estamos aludiendo resumía de esta manera sus conclusiones. Riesgo de un cambio de régimen político: 19%, esto es en el límite de lo muy improbable y lo improbable; riesgos de desordenes políticos: 18%, muy improbable; riesgos de cambios en las políticas económicas que afectan al capital extranjero: 20%, improbable, en el límite de lo muy improbable.

Finalmente, la ocurrencia de una pérdida mayor en los próximos 5 años, como consecuencia de riesgos políticos, era estimada como improbable (37%).

Es evidente que ni el hombre común de Chile, ni la empresa norteamericana especializada en el análisis de riesgos políticos, estarían hoy en condiciones de sostener las apreciaciones anteriores. Por el contrario, para todos, y especialmente después de "las jornadas de protesta nacional", se ha hecho evidente que el país, que ya vivía una crisis económica de extraordinaria gravedad, ha sumado a su agenda una crisis política de real envergadura, que ha puesto en el tapete el tema de la fragilidad del régimen.

Por supuesto, sostener que el régimen es frágil no es lo mismo que afirmar que está irremediabilmente condenado a desintegrarse. Es decir, simplemente, que esa es una de las posibilidades que se cierne sobre su futuro.

El hecho noticioso nacional, y sobretodo internacional, son "las jornadas de protesta", pero el fenómeno verdadero, el que está detrás de ellas, es la crisis económica y política. Las "protestas nacionales" no pasan de ser lo que la fiebre a la enfermedad.

Por esta razón, y aun cuando no es el propósito de este informe, haremos una muy breve referencia a la magnitud y contenido de la crisis económica y política, como un modo de ilustrar al lector acerca de la gravedad de los problemas que son el origen del malestar social.

Lo primero, es "el peligroso agravamiento de la crisis económica". Tal fue el título de nuestro penúltimo informe, distribuido en los primeros días de abril. Lo ahí afirmado sigue siendo enteramente válido, aun cuando las proyecciones sobre el resultado económico de 1983 parecen hoy, todavía, más pesimistas que las entonces consignadas.

A comienzos de año, el gobierno presupuestó un aumento del producto de 4% para el período. A fines de febrero, la empresa "Gemines Internacional", indicó como probable para 1983 una nueva caída del producto, esta vez de -2%. Cuatro meses después, las estimaciones más difundidas calculan una baja del producto de -4%, al paso que se generaliza la desconfianza sobre las estimaciones de caída del producto en 1982 hechas por ODEPLAN. En efecto, la disminución en ese año parece haber sido superior al 14.2%, debido fundamentalmente a que en esa cifra se habría sobreestimado el aporte del sector financiero al producto nacional. Sin adjetivo alguno, consideradas las cifras de 1982 y las estimaciones para 1983, es difícil encontrar en las últimas décadas algún país, salvo que haya sido devastado por una guerra o un cataclismo natural, que muestre un comportamiento en la evolución de su producto que sea más indeseable.

La crisis política, por su parte, se desarrolla a un ritmo crecientemente acelerado.

Nuevamente el asunto es más profundo que querellas, declaraciones o reagrupaciones de partidos. El problema verdaderamente de fondo que enfrenta el régimen, al cabo de diez años, es uno de aceptación. Un problema político esencial y no menor.

Es necesario no minimizar la gravedad de la crisis política, que es lo que se ha venido haciendo sistemáticamente. Si ello continúa ocurriendo, el resultado previsible para el gobierno, en el plano político, será el mismo a que lo condujo la visión simplista de la crisis económica: todas sus medidas llegarán tarde, mal y en magnitudes insuficientes.

Aunque resulte duro decirlo, es menester señalar que lo que está en juego en el plano político, es el mecanismo esencial de la máquina y no un elemento accesorio.

La columna vertebral de todo régimen político --cualquiera que sea-- es la respuesta que se dan los súbditos o los ciudadanos, la población civil, a una pregunta fundamental: ¿en nombre de qué debo aceptarlo? ¿en nombre de qué debo obedecerlo?

Según sean los distintos regímenes políticos, la respuesta a esa pregunta varía. No se obedece por la misma razón a Luis XIV, a Pierre Trudeau o al General Emilio Garrastazu Medici.

En una monarquía absoluta, la legitimidad es esencialmente un asunto de lealtad. Los súbditos son leales a la dinastía gobernante y esa lealtad es un imperativo de la tradición, que está normalmente reforzado por el poder religioso.

En una democracia occidental, la aceptación es el resultado del respeto recíproco, por gobernantes y gobernados, de un conjunto de reglas que aseguran el derecho de las mayorías a gobernar dentro de límites, y el de las

minorías a no ser atropelladas en su dignidad y a organizarse y expresarse para tratar, a su vez, de llegar a ser mayoría.

En un régimen autoritario, la aceptación o no, es esencialmente un asunto que gira en torno de la eficiencia. En un análisis frío, puramente técnico de la política, la única razón verdaderamente importante que puede invocar un régimen autoritario para lograr la aceptación política por sus gobernados, es un muy alto nivel de resultados prácticos. En términos generales, se puede decir que los países suelen aceptar, incluso por períodos largos, un régimen autoritario si él está caracterizado por elevados niveles de eficiencia.

Lo anterior no significa desconocer que todo régimen político requiere de una cierta eficiencia. Lo que queremos recalcar es que en el régimen autoritario esa exigencia es mucho mayor, pues es la piedra angular que funda su aceptación política, en el sentido que aquí hemos estado utilizando ese concepto.

El asunto quedará mejor explicado si enfrentamos el lugar de la eficiencia en el discurso democrático y en el autoritario.

El demócrata es escéptico respecto de que el régimen que postula sea notable en términos de eficiencia. Nada expresa mejor esta actitud que la célebre frase de que "la democracia es el peor sistema de gobierno, salvo que no hay otro mejor". Con lo anterior quiere decir que aunque no tenga resultados excelentes en términos económicos o de orden público, esas posibles fallas se verán más que compensadas por el grado de libertad, de justicia y de respeto a las personas que ese sistema permite.

El defensor del autoritarismo, en cambio, exigirá la renuncia a grados muy importantes de libertad y reclamará la prerrogativa del gobierno para atropellar derechos e instituciones, en nombre de una gran eficiencia, de

soluciones "técnicas y científicas" que deben ser impuestas desde el gobierno. Naturalmente, si esa eficiencia no es alcanzada, o peor, si ese atributo desaparece en medida muy importante del manejo gubernativo, el régimen autoritario emerge ante sus súbditos como una estructura de poder desnuda, carente de justificaciones prácticas y morales.

Esta descripción de la gravedad de la crisis política del gobierno, debe ser complementada con un análisis de su situación internacional, que presenta un cuadro igualmente preocupante; pero ese asunto hemos preferido abordar más adelante, al hacer referencia al "inmovilismo táctico y sus razones".

Lo que queremos recalcar es que el gobierno enfrenta una crisis económica enorme que, de ser ciertas las estimaciones para 1983, es la más grave del siglo, incluida la de 1931. En segundo lugar, que esa crisis económica ha pasado a ser el detonador de una crisis política cuya real envergadura aun no podemos calcular, pero que hasta el momento parece suficiente como para haber hecho conciencia acerca de la fragilidad del régimen.

La pregunta obvia es ¿qué salidas tiene el país? ¿cuáles son las alternativas que se le están ofreciendo hoy?

Hay varias alternativas que deben ser consideradas. Naturalmente, considerarlas y analizarlas no significa afirmar que todas ellas sean viables. Aun más, el tiempo, que en política es tan importante, hará que alguna o algunas de ellas, que hoy parecen viables, dejen de serlo mañana, en un par de meses o incluso de semanas.

Al entrar el tema debiéramos partir por hacer una distinción: si aceptamos la fragilidad del régimen como una eventualidad, es necesario considerar salidas dentro y fuera de él.

En las páginas que siguen analizaremos lo que nos parece es la opción al interior del régimen. En un estudio posterior abordaremos el delicado

asunto de cuáles son las alternativas fuera del régimen, esto es ¿qué podría pasar si las crisis económica y política continuaran agravándose, hasta pasar ellas, a su vez, a detonar una crisis institucional?

### III.- LOS TERMINOS DE LA ALTERNATIVA AL INTERIOR DEL GOBIERNO.

Creemos que en teoría, al menos, los términos de la alternativa al interior del gobierno, siguen siendo los mismos que describiéramos en los primeros días del año.

No consideraremos, sin embargo, lo que en esa ocasión llamamos el "Escenario I". Creemos que la "militarización" del gobierno es hoy un sueño utópico. Es enfrentar, en términos políticos, al ejército con la sociedad civil. Ese enfrentamiento, a muy poco andar, destruiría la columna vertebral de todo sistema político, que es la obediencia. Dicho muy brevemente: un sistema político, cualquiera que sea --dictadura personal, comunismo soviético, democracia, oligarquía, facismo-- supone, en definitiva, que los gobernados obedecen al gobernante. Si los gobernados dejan de obedecer --"desobediencia civil"-- ese sistema político deja de funcionar, cualquiera sea su apoyo militar.

En el Chile de esta última década, aun en aquellos momentos en que prácticamente todo el gabinete estaba integrado por militares, no hubo un enfrentamiento militares con sociedad civil. Por lo contrario, en esos días el apoyo civil al régimen era más fuerte que nunca. Hoy, en cambio, la situación es muy distinta y creemos que "la plena militarización" del gobierno, sería el acto decisivo que privaría al régimen surgido en 1973, de todo el saldo de apoyo civil significativo que aun le resta.

En consecuencia, creemos que las fórmulas entre las que el gobierno oscila son aquellas que --de modo simplemente teórico o real, no es del caso discutirlo aquí-- le ofrecen romper su aislamiento y reconquistar una base de apoyo civil.

Esas fórmulas son dos: el populismo y el intento de recomposición, cierto que en otro nivel y con otras exigencias, de la alianza que existió entre los años 1975-81. Alguna prensa suele calificar a esta última posición como "aperturista". Creemos más acertado denominarla como de recomposición de una alianza, pues su objetivo es recuperar una base de apoyo político civil al gobierno --fundada en un acuerdo con los sectores políticos y económicos de derecha-- mucho más que lograr una efectiva apertura política.

El debate entre esas dos posiciones es muy confuso debido, en primer lugar, a que el contenido de cada una de ellas no se explicita para el público, sino de modo de conquistar el favor presidencial. A esa dificultad se agregan otras, que encuentran su origen en los odios y recriminaciones personales existentes entre los voceros de ambas posiciones, quienes compiten en un afán de etiquetarse recíprocamente. En pocos lugares del país, el prejuicio y la descalificación personal parecen más frecuentes que en esta pugna entre partidarios del gobierno.

A continuación trataremos de describir, con la mayor objetividad que nos sea posible, el contenido de cada uno de los términos de esa alternativa en cuanto a lenguaje, mecanismos e instrumentos políticos, conceptos constitucionales y algunas políticas concretas.

### 1.- Retórica.

1.1. La retórica del populismo es un discurso de adulación a las masas; de constantes ofrecimientos de medidas, justas o injustas, pero siempre discrecionales, que pueden ir desde aumentos salariales o rebajas de precios hasta la satisfacción de resentimientos (ataques verbales o no tan verbales, a "la canalla dorada"). La retórica populista supone una sobreexposición del Jefe del Estado que pasa a ser un orador itinerante.

1.2. La retórica de la alianza, por el contrario, supone apariciones bastante más espaciadas del Presidente. El discurso es hecho fundamentalmente por ministros civiles y su contenido político es más bien liberal --en el sentido que pone el acento en las libertades personales-- y escasamente democrático, ya que desconfía del sufragio universal, la participación popular amplia y la competencia política.

## 2.- Instrumentos Políticos.

2.1. El populismo supone un movimiento único de gobierno. La idea de un movimiento cívico-militar es un exceso terminológico, a menos que se postule que los militares participen activamente en asambleas políticas y vivan inmersos en frecuentes discusiones sobre economía, teoría política, sindicalismo, etc. En términos técnicos, de ciencia política, el movimiento que se postula no es un partido, sino más bien lo que los franceses llaman una "liga", esto es, un movimiento único, que no es un canal de participación de los ciudadanos sino de movilización y activación de la masa (movimiento de arriba hacia abajo) con el objeto de cumplir órdenes y directivas del líder o del pequeño círculo de dirigentes en torno del líder. Su principio orgánico fundamental es el verticalismo. Sus tareas, la propaganda y la represión de los disidentes. En este sentido, el movimiento único de gobierno es una proyección, un brazo, de la policía y del aparato de propaganda gubernativa. Los miembros de "la liga" reciben los "despojos del poder", prebendas, acceso privilegiado a cargos públicos, a universidades, programas habitacionales, etc.

2.2. La alianza supone una progresiva apertura hacia un sistema de partidos políticos. Progresiva en el sentido que postula su desarrollo por etapas, como por ejemplo, corrientes de opinión primero y partidos después; o restringe sus campos de acción: partidos que sólo participan en elecciones municipales primero; parlamentarias después; presidenciales finalmente (esquema brasileño).

### 3.- Personal.

3.1. La alternativa populista supone, en mayor medida, la presencia de ministros y altos funcionarios que se definen como meros y fieles ejecutores de directivas presidenciales. Sea o no efectivo, los ministros sostienen que todas las políticas son decisiones presidenciales.

3.2. La alternativa alianzista supone ministros que se definen como responsables de una política que ellos han diseñado y cuyo éxito o fracaso los compromete directamente. Por supuesto, el Presidente les entrega su confianza, que se las puede quitar cuando quiera. Pero las políticas, mayormente que presidenciales, son de Gabinete. Naturalmente este tipo de responsabilidades supone que los ministerios claves estén a cargo de figuras nacionales de envergadura.

### 4.- Constitución y Poder Presidencial.

4.1. La alternativa populista pareciera suponer, casi de modo inequívoco, la mantención o incluso el aumento de la concentración del poder en el Presidente, agravando las tendencias hacia el poder unipersonal y discrecional.

4.2. Por el contrario, la alianza supondría, dentro del actual marco constitucional, dar paso a formas de desconcentración del poder, estableciendo mecanismos de contrapesos y controles al poder presidencial. Como lo dijieramos en los primeros días del presente año, esta fórmula debe partir por reconocer que los sectores de derecha "tienen intereses permanentes que van más allá de un gobierno o de la persona de un gobernante determinado y, por tanto, si bien no tienen problemas en acceder al punto anterior (el pleno respeto del período presidencial), creen indispensable poner en marcha un proceso político --controlado o muy controlado según otros-- que vaya aliviando las tensiones sociales y creando organizaciones y espacios políticos a través de los cuales esos sectores (la derecha, especialmente) puedan conservar influencia

en el actual período y en su sucesión... (tratan de) compatibilizar dos términos: plazo y poder. Estos sectores no creen posible que ambos términos puedan ser mantenidos conjuntamente en su actual situación, de modo que el pleno resguardo de uno (plazo), requiere concesiones en el otro (poder)".

#### 5.- Orden Interno.

5.1. La alternativa populista supone que la oposición política --sea de partidos, dirigentes sindicales vinculados a esos partidos o de intelectuales-- es insignificante, superestructural y poco representativa. Sostiene que un cambio en la actitud y el discurso del poder presidencial, orientándose hacia los sectores populares y un cambio en la política económica, volcándola hacia la satisfacción de las necesidades básicas de esos mismos grupos, bastarían para producir dos efectos: primero, que la oposición se quedara sin bases, reducida a unas puras cúpulas; y segundo, que el gobierno contara con un apoyo masivo que le permitiera descansar en medios predominantemente persuasivos y no mayormente represivos que los actualmente empleados. Comparativamente a sus adversarios dentro del gobierno, los "populistas" tienen menos restricciones para, de ser necesario, aplicar una política represiva en gran escala.

5.2. La alternativa de recomposición de la alianza tiene una visión más escéptica de las posibilidades del gobierno para generar, después de una década en el poder, un gran apoyo popular. Piensa que hay que reconocer la existencia de una oposición política, fuerte y con bastante poder. Frente a esa realidad no hay soluciones que partan por negar los hechos y es, por tanto, inevitable aceptar una vida política con diversos actores y un grado de conflictos mucho mayor. Lo importante, sostienen, es abrir canales que permitan encauzar y solucionar pacíficamente esos conflictos, que no pueden ser negados.

#### 6.- Relaciones Internacionales.

6.1. El populismo considera inevitable la mantención de la actual situación de grave deterioro de las relaciones e imagen internacional del país.

La aceptan como un hecho inamovible. Son profundamente anticomunistas, pero a la vez, desprecian con tanto o más fuerza a los norteamericanos y a "las débiles democracias occidentales, carcomidas por el comunismo y el socialismo". Chile está sólo y deberá permanecer sólo o, todo lo más, acompañado por unos pocos países con los que se mantienen relaciones poco estridentes (Sudáfrica, Israel) o por parte de ellos más o menos vergonzantes (Inglaterra). No tiene, pues, sentido, resolver los problemas de orden público interno teniendo en consideración las repercusiones negativas que las medidas represivas pueden tener en los gobiernos o la prensa extranjeras.

6.2. La alianza postula una estrecha coordinación entre el manejo del orden interno y las relaciones internacionales. Las medidas de carácter represivo (expulsiones; "operaciones peineta"; censura sobre medios de comunicación; etc.) deben ser adoptadas sólo después de haber considerado debidamente sus efectos sobre las relaciones exteriores del país. Creen posible --e imprescindible-- un mejoramiento en las relaciones con los principales países del mundo occidental, para lo cual no sólo es necesario un manejo técnico del Ministerio de RREE sino, además, una estrecha coordinación con el Ministerio del Interior.

## 7.- Política Económica.

En este punto, la alternativa populista (pero especialmente ésta), como la de la alianza, están de acuerdo en que es imposible continuar con una política monetaria restrictiva --esto significa hoy, imposible cumplir el programa del FMI-- y que, por tanto, debe cambiarse el objetivo desde la inflación hacia la reactivación, aun cuando ello signifique tasas de inflación mucho más elevadas.

Las diferencias entre estas dos posiciones se ubican en otro plano.

7.1. Las versiones populistas más acentuadas plantean la nacionalización de la banca. Todas proponen un rol sustancialmente más activo del Estado,

de modo de transformarlo en el principal motor de la reactivación. Postulan, también, una actitud de férreo control sobre las actividades especulativas del sector privado, incluyendo un robustecimiento de la acción judicial para perseguir el delito económico.

7.2. La alianza propone, en cambio, una expansión monetaria que permita aliviar el delicado problema de las deudas y reconstituir el capital de operación de las empresas; la privatización de la banca intervenida y un gran esfuerzo reactivador que tenga como actor principal el sector privado. A diferencia de los populistas y no obstante su conciencia de la imposibilidad de cumplir el acuerdo con el FMI, la alianza no postula un rompimiento con él, sino una renegociación de los términos del acuerdo. Sostienen que esa renegociación sería posible en el marco de la nueva situación política, nacional e internacional, y de manejo económico que la propia alianza crearía.

#### IV.- EL INMOVILISMO TACTICO Y SUS RAZONES.

Si observamos los últimos seis meses de la vida política chilena --por citar ese sólo lapso, aunque el término podríamos extenderlo mucho más atrás-- lo que mayormente sorprende al analista es el peligroso nivel de contradicciones en que se ha desenvuelto el manejo político gubernativo.

En todos los campos de su actividad, el gobierno envía, en sus palabras y en sus actos, señales contradictorias.

Hay ocasiones en que la retórica presidencial hace pensar, casi de modo inequívoco, que se ha adoptado la opción del populismo: rebajas de precios (la parafina); reajustes de sueldos (5%); medidas en favor de los comerciantes y deudores en UF; los políticos "a sus covachas"; etc.

Pero en el intertanto se expresa absoluta complacencia con los acuerdos con el FMI. Populismo en el marco del "shadow program" del FMI es algo que, por cierto, supera cualquier imaginación.

El gobierno puede elegir entre la absoluta proscripción de los partidos, un embrión de un sistema de partidos, un partido único de gobierno o una "liga", pero nadie puede comprender todavía cuáles serían las características de ese "movimiento cívico-militar" que cada cierto tiempo se anuncia y, también, cada cierto tiempo se olvida, pero que nunca se define.

En frente de la política económica, el sector empresarial oscila entre períodos de esperanza y depresión. Cuando cree estar cercano a lograr el desplazamiento del enfoque monetarista en favor de una política más pragmática y de reactivación, el gobierno los sorprende con la enfática reafirmación de los criterios más ortodoxos del Ministro Cáceres.

Medidas que importarían alivio de tensiones políticas son adoptadas conjuntamente con otras que agregan nueva presión a la caldera. Así, mientras los escritores aplauden el levantamiento de la censura sobre los libros, la Asociación Nacional de la Prensa, el Colegio de Periodistas y la Asociación de Radiodifusores denuncian una muy fuerte restricción, por la vía administrativa, de la libertad de prensa.

La publicación de una nueva lista de exiliados autorizados para retornar, con ser un hecho positivo, nace con el estigma de la discrecionalidad: ¿por qué Zaldívar y Gumucio sí, y Castillo y Fuentealba no? Lo que se suponía era un gesto hacia la pacificación termina provocando una profunda incomodidad moral y espiritual en sus mayores beneficiados.

Por otra parte, el previsible efecto internacional favorable de la vuelta de algunos exiliados connotados, se vé más que neutralizado por detenciones y procesos contra dirigentes sindicales, los que copan espacios importantes en

la gran prensa extranjera. La manifestación más evidente de lo que comentamos es que el gobierno de Reagan, por primera vez desde que asumió, ha roto respecto de Chile su política de "Quiet Diplomacy" para la defensa de los derechos humanos, volviéndose al esquema característico de la administración Carter, en que un vocero del Departamento de Estado expresa públicamente la preocupación del gobierno norteamericano por medidas del gobierno de Chile que pueden importar violaciones graves de libertades fundamentales.

Este cúmulo de contradicciones no son sino el reflejo de una situación bastante más delicada, y es que el gobierno ha llegado a una suerte de "inmovilismo táctico".

Al interior del régimen sólo aparecen planteadas las dos fórmulas que aquí hemos procurado describir con la mayor objetividad. El lector puede creer que ellas constituyen un dilema demasiado fuerte. Y sin duda lo es, pero no por un deseo intelectual del analista, sino por la enormidad de la crisis política y económica.

El gobierno rechaza comprometer un acuerdo con la fórmula populista. Pero eso no significa, en modo alguno, que esté dispuesto a hacer suyo el otro término de la alternativa. Las relaciones del gobierno con los "aliancistas" no son menos contradictorias que aquellas que sostiene con sus destructores.

Las crisis económica y política, en el intertanto, se agravan de día en día, al tiempo que el país piensa que el poder está paralizado, atónito frente al dilema político y económico que él mismo creó.

¿Cuáles son las razones de este inmovilismo táctico?

Muchas y muy variadas. El estudio de algunas de ellas nos podría arrastrar a un terreno movedizo, lleno de subjetividades. En los regímenes

autoritarios --es demasiado obvio como para insistir en ello-- la personalidad del gobernante juega un rol fundamental. Pero no es ese un asunto en el que nos vayamos a adentrar.

Sin embargo hay otros tres factores que creemos muy importante considerar: la concentración del poder; el tema constitucional y la situación internacional.

#### 1.- La Concentración del Poder.

El hecho político esencial y el más explosivo que presenta la situación chilena actual, es que el régimen se dejó arrastrar a un grado de concentración del poder político del que es muy difícil salir.

Al respecto, un breve recuento de lo acontecido en estos diez años, parece útil al análisis de este punto y el siguiente, especialmente porque hará evidente la escalada en la concentración del poder que ha caracterizado al período.

En setiembre de 1973, las Fuerzas Armadas declararon su intención de asumir "el poder --así lo dice textualmente el Bando Nº 5 del 11 de setiembre de 1973-- por el sólo lapso que las circunstancias lo exijan". Recordemos, además, que en ese mismo mes, el General Pinochet, en declaraciones a la revista "Qué Pasa", señaló que el cargo de Presidente de la Junta Militar sería rotativo, correspondiéndole primero a él y luego a sus demás integrantes.

En junio de 1974 --decreto ley Nº 527-- el General Pinochet fue nombrado "Jefe Supremo de la Nación", con lo cual se rompió la igualdad que hasta entonces existía entre los miembros de la Junta Militar.

En diciembre de 1974 --decreto ley Nº 1878-- el General Pinochet fue nombrado "Presidente de la República de Chile", nueva denominación que no era

puramente formal, sino que importaba un notable afianzamiento de su poder.

El 9 de julio de 1977, en el llamado "Discurso de Chacarillas", el General Pinochet fijó por primera vez limitaciones de plazo a su permanencia en el Poder Ejecutivo y a los poderes de la Junta Militar. Señaló que en 1980, la Junta Militar haría entrega del poder legislativo a una Cámara Legislativa, que para su primer período de 4 o 5 años, ella misma (la Junta Militar) designaría ("Congreso Termal"). A su vez, el período del General Pinochet terminaría en 1984 u 85, correspondiéndole al término de él, a esa Cámara Legislativa, ya designada en sus dos tercios por elección popular, designar al Presidente de la República, el que duraría seis años en el poder.

El 9 de julio de 1980, al cumplirse el tercer aniversario de "Chacarillas", trascendió a la prensa el proyecto de nueva constitución que el Consejo de Estado proponía a la Junta Militar. En un modo importante, ese proyecto mantenía los plazos y las limitaciones de poder planteados en Chacarillas, aun cuando fortaleciendo de modo muy importante los poderes del General Pinochet. Un artículo transitorio prorrogaba la permanencia del General Pinochet en el cargo de Presidente por 5 años, a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución. Otro artículo transitorio, mantenía la idea de que la Junta Militar hiciera cesión del poder legislativo a un Congreso designado ("Congreso Termal"), pero la Cámara de Diputados sería nominada por la Junta Militar y el Senado por el General Pinochet.

El 11 de agosto de 1980, el General Pinochet dió a conocer al país el proyecto que sería sometido a plebiscito. Ese texto contradijo de modo casi total las proposiciones que venían formulándose desde "Chacarillas", y que el Consejo de Estado había hecho suyas, aunque, reiteremos, fortaleciendo el poder del Jefe del Estado. De partida terminó, también en un artículo transitorio, con la idea de cesión del poder legislativo a un "Congreso Termal" y señaló que no habría Parlamento sino, a lo menos, 8 años después de lo propuesto en las dos ocasiones anteriores. En segundo lugar, otro artículo transitorio

aumentó la prórroga del poder presidencial de 1984-85 a 1989, vale decir, de 13 a 16 años. Finalmente y, muy importante, a diferencia de lo propuesto en "Chacarillas" y por el Consejo de Estado, que planteaban que la reelección del actual Jefe de Estado sólo sería posible a través de una elección popular, el proyecto finalmente aprobado hace posible que ella ocurra mediante un plebiscito, en que la Junta Militar podría proponer al General Pinochet y el país sólo pronunciarse por "Pinochet: si o no".

Un grado de concentración del poder como el que acabamos de describir, en su actual estado y en su dinámica, es en sí mismo un factor de inmovilismo.

En primer lugar, porque (salvo casos excepcionales que no es del caso analizar aquí) la lógica del poder altamente concentrado es que rara vez, o nunca abdica al todo o a parte de sus prerrogativas. Y seamos claros, la alternativa de recomposición de la alianza supone una abdicación por el Jefe del Estado de una parte de su poder.

Por el contrario, la alternativa populista supone extender aun más --no estamos claros si también en la forma, pero sin duda alguna en su ejercicio-- las actuales prerrogativas presidenciales. Durante un tiempo largo, la respuesta a las crisis o desafíos que fué experimentando el régimen, consistió en la acumulación de nuevos poderes en el cargo de Presidente. Es evidente que hemos llegado a un punto en que parece imposible una nueva extensión de las prerrogativas presidenciales, la que de producirse no sólo agravaría la crisis, sino que podría constituir para el país una verdadera catástrofe política, social y moral.

## 2.- El Tema Constitucional.

La Constitución de 1980 ha terminado siendo un factor que ha contribuido poderosamente al inmovilismo.

Aunque pueda parecer sorprendente, debemos partir por decir que no tiene mucha importancia saber si un Estado tiene o no Constitución. La razón de ello es muy obvia: prácticamente no hay Estado que no tenga una. Sólo naciones en las primeras etapas de su desarrollo político son literalmente "aconstitucionales".

La pregunta realmente decisiva para el analista político es saber ¿qué tipo de Constitución tiene el Estado?

Karl Loewenstein, una de las mayores autoridades mundiales sobre el tema, ha dicho que las constituciones pueden ser de tres tipos: nominales, normativas y semánticas.

Constitución nominal es aquella que aun cuando sea legalmente válida no se cumple en la práctica. Por ejemplo, las constituciones dictadas por Rafael Leonidas Trujillo y otros dictadores latinoamericanos, especialmente antes de los años 50, cuya forma era democrática-liberal, pero que no guardaban relación alguna con el proceso político que era el de un autoritarismo extremo, carente de todo límite y control.

Constitución normativa son las de las democracias occidentales. Ellas sirven como marco de procedimiento para el ejercicio del poder y para reglar la lucha por el poder. Estas constituciones ponen su atención en "las atribuciones" del poder, procurando situarlo no sólo en órganos perfectamente determinados, sino equilibrarlo con otros poderes (división y separación), sujetarlo a control y salvaguardar los derechos y libertades personales, políticas y sociales.

La constitución semántica, en cambio, se limita a "legalizar, estabilizar y perpetuar una configuración de poder existente". Tienen este carácter las constituciones de los países comunistas satélites, de autocracias como Egipto, Irak o Irán bajo el Sha o bajo Khomeini. Históricamente es el caso

de la Constitución de Napoleón III. Aquí no existe interés ni por la retórica ni las instituciones democrático-liberales (las preocupaciones de Trujillo) ni por la separación, control y balance de poder (las preocupaciones de los constitucionalistas occidentales).

La Constitución chilena de 1980, especialmente si se atiende a sus artículos transitorios, es una constitución semántica, en cuanto se limitó a consagrar y robustecer una situación de poder existente, con descuido por el problema de limitar, controlar y contrabalancear el poder.

La afirmación anterior requiere, sin embargo, de una observación complementaria. Es menester reconocer que aun dentro de esa Constitución, es posible hacer avances hacia formas de estructuración del poder político más acordes con los conceptos occidentales de derecho constitucional. Ello supone acumulativamente dos exigencias. La primera, que se dicten las leyes orgánicas constitucionales, especialmente las que se refieren a libertades y derechos personales y políticos, como ser partidos políticos, registros electorales, de elecciones, estados de emergencias, libertad de expresión, etc. Segundo, y muy obvio, que la elaboración y dictación de esas leyes esté presidida por un criterio auténticamente democrático. En rigor, el gobierno no parece interesado en la dictación de esas leyes orgánicas. La llamada "Comisión Fernández" semeja padecer de las mismas características de las medidas con que el gobierno ha procurado enfrentar la crisis económica: tarde en su oportunidad; pequeña en su magnitud.

En resumen, la Constitución de 1980 --no obstante el reconocimiento que hemos hecho de las posibilidades que eventualmente podrían abrir las leyes orgánicas-- ha cumplido hasta ahora la función que es más característica de las "constituciones semánticas", esto es "congelar e intentar perpetuar" una determinada situación de poder.

### 3.- La Situación Internacional de Chile

La situación internacional de Chile se puede analizar en diversos niveles.

Uno, su relación con los Estados, particularmente con los de mayor importancia en Europa Occidental, Norteamérica y América del Sur.

Otro, su relación con ese gigantesco poder internacional que es la gran prensa mundial.

Un tercero, su relación con la comunidad financiera internacional.

Si tomamos un período que vaya desde 1976 a 1981, se podría decir que la situación internacional del gobierno de Chile, a grosso modo, estuvo caracterizada por las siguientes tres realidades: 1) una mala relación con las principales naciones de Occidente; 2) una muy mala relación con la gran prensa internacional; y 3) una muy buena relación con la comunidad financiera internacional, excluidos los organismos financieros gubernamentales e intergubernamentales (BID; Banco Mundial; etc.).

Los dos primeros hechos son demasiado conocidos como para insistir en ellos.

Lo interesante era el tercero. A los efectos del análisis, resulta necesario distinguir entre la ayuda económica a Chile de los gobiernos y los organismos intergubernamentales y la asistencia económica correspondiente a la comunidad financiera internacional privada.

La ayuda económica gubernamental e intergubernamental empieza a reducirse aceleradamente a partir de 1976, y especialmente después de la llamada Enmienda Harkin del Congreso de los Estados Unidos. El propio régimen chileno se da cuenta de estas dificultades y en un gesto muy interesante de rechazo al gobierno norteamericano, le comunica a este último "su voluntad de no ser

incluído en la ley de asistencia económica que debía aprobarse para el año fiscal de 1978", al paso que renuncia a otras formas de ayuda económica gubernamental norteamericana.

La razón y el fundamento de estos gestos es muy obvia: Chile gozaba, en esos años, del mayor prestigio y respaldo en la comunidad financiera privada internacional, especialmente en los bancos y en los créditos de proveedores. En términos prácticos, podía desafiar (o si se quiere ser más cauto en el lenguaje, no considerar) todo aquello que significara relaciones económicas con organismos gubernamentales o intergubernamentales en los que el gobierno norteamericano --en ese momento la administración del Presidente Carter-- tuviera un voto influyente o decisivo. Dicho de otra manera, en el peor momento de las tensiones que provocaba "el caso Letelier", el gobierno de Chile no estuvo ni entera ni principalmente aislado, pues en esos mismos meses y años, la comunidad financiera privada internacional le entregaba, y además multiplicada, aquella asistencia económica que las fuentes oficiales, principalmente norteamericanas, le negaban en razón de consideraciones extraeconómicas, como eran las violaciones de derechos humanos. En esos días, se hizo común explicar esta situación diciendo que la sociedad norteamericana era no sólo plural, sino compuesta por centros de poder muy diferentes, de modo que el régimen de Pinochet podía compensar con su buena relación con Wall Street, sus muy malas relaciones con la Casa Blanca.

Lo anterior era posible, de un modo fundamental, por un cambio en la situación de liquidez internacional, que permitiría que a lo largo de los años 70, la asistencia económica extranjera se desplazara de fuentes gubernamentales o intergubernamentales, a fuentes privadas. Durante los períodos de Alessandri y Frei, el endeudamiento externo del país se distribuía, aproximadamente, en un 85% proveniente de fuentes públicas (gubernamentales o intergubernamentales) y sólo un 15% era captado en fuentes privadas. Las cifras son inversamente simétricas durante los años de la política de De Castro, esto es un 85% originado en fuentes privadas y sólo un 15% en fuentes públicas.

Si comparamos la situación que acabamos de describir, con la actualmente existente, es claro que ella registra un muy grave deterioro.

No nos detendremos a analizar los dos primeros factores mencionados. La situación del gobierno de Chile en la comunidad de los Estados del mundo occidental sigue siendo mala; o tal vez ha empeorado respecto de hace dos años. La imagen del régimen ante la prensa extranjera se ha deteriorado ostensiblemente, al punto que diarios manifiestamente conservadores ("Le Figaro" en Francia; "ABC" de Madrid; "The Wall Street Journal" de Nueva York; etc.) critican acremente al gobierno de Chile y no sólo por su manejo político o en materias de derechos humanos, sino por lo que estiman una ineficaz administración de la crisis económica.

Pero un observador imparcial podría argumentar, con no poca razón que, salvo diferencias de matices, la situación internacional del régimen chileno no ha sido, respecto de esos actores, muy distinta hoy que hace cuatro o siete años.

Pero donde la situación ha variado profundamente, es en lo que respecta a las relaciones entre el gobierno de Chile y la comunidad financiera privada internacional. La situación sólo puede ser calificada de un dramático y brutal deterioro. Los hechos son bastante conocidos y el análisis de este solo asunto merecería un completo estudio. En honor a la brevedad no nos extenderemos, en esta ocasión, sobre el punto.

A los efectos de este Informe lo que importa recalcar es lo siguiente. Que nunca en estos diez años (y considerando los tres factores señalados: Estado; prensa y mundo financiero) la situación de aislamiento internacional del régimen chileno ha sido más grave. Lo segundo, es que pocas veces, y especialmente si se consideran las exigencias de la economía --agobiada por la enorme deuda externa y por urgentes requerimientos de asistencia económica externa-- el gobierno ha estado en una situación más débil y vulnerable para enfrentar un agravamiento del deterioro de su situación internacional.

Las anteriores nos parece que son las disyuntivas al interior del régimen. Que ellas sean o no posibles es un asunto que el lector debe evaluar. Nuestra función se limita a entregar elementos de juicio y procurar ordenar los datos dispersos en categorías de análisis, que ayuden a aventurar hipótesis sobre el probable desenvolvimiento de la vida política y económica nacional.

Parece claro que en estos meses y en los siguientes, la conciencia de la fragilidad del régimen, de que hablábamos al iniciar este Estudio, agravará las preocupaciones acerca de la política del país, o si se prefiere decir de otra manera, acerca del clima general de los negocios que crean las políticas públicas, su estabilidad, el análisis de los riesgos políticos.

En el horizonte de las empresas surgirá la necesidad de considerar, a lo menos en el mediano plazo, dos tipos de disyuntivas. Las que existen al interior del régimen y las que pueden surgir a pesar de él y en sustitución de él. Al análisis de este delicado asunto destinaremos un próximo trabajo.