

PERIODO
PRESIDENCIAL
002532
ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(AL 04 DE ENERO DE 1991)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A. ANALISIS POLITICO

Tribunal Constitucional

En un informe anterior aludimos a los peligros potenciales que encerraba la actuación del Tribunal Constitucional respecto al desarrollo fluido de la conducción política, legislativa y administrativa del Gobierno.

El 27 de diciembre de 1990 el Tribunal Constitucional dio a conocer una nueva resolución que viene a confirmar algunas de las aprensiones expresadas en el informe referido.

La última sentencia del Tribunal Constitucional recae en un requerimiento presentado el 21 de noviembre de 1990 por 31 diputados de Renovación Nacional que objetaban la constitucionalidad de dos artículos del Decreto Reglamentario 140 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

La Resolución del Tribunal contiene dos pronunciamientos distintos:

- a. En primer lugar, y contra el parecer del Ejecutivo, el Tribunal confirmó su competencia para conocer la constitucionalidad de fondo de los decretos emanados de la potestad reglamentaria presidencial.

El Tribunal basa su conclusión en una interpretación extensiva del artículo 82 N° 5 de la Carta Fundamental, que establece que son atribuciones del Tribunal Constitucional, "Resolver los reclamos en caso de que el Presidente de la República ... dicte un Decreto inconstitucional".

Se desechó expresamente la tesis sostenida por 8 destacados profesores de Derecho Constitucional que, en escrito enviado al Tribunal, plantearon que el referido examen se limitaba a constatar el cumplimiento de los requisitos formales de existencia y validez de la norma reglamentaria.

La resolución del Tribunal presenta, desde un punto de vista jurídico, un interés enorme. Representa, de algún modo, una verdadera "revolución" en nuestro régimen de control de legalidad y constitucionalidad. El problema se presenta cuando se hace necesario compatibilizar esta facultad del Tribunal con los demás elementos que conforman nuestro sistema jurídico: Contraloría General de la República, Congreso Nacional, Tribunales de Justicia y Ejecutivo.

Desde una perspectiva política la resolución podría acarrear numerosas dificultades para el Gobierno. Desde ahora todos y cada uno de los decretos del Ejecutivo se encuentran sujetos, no sólo al examen de la Contraloría, sino que al eventual juicio del Tribunal Constitucional. El problema se suscita a raíz de la composición que tiene el referido Tribunal, cuyos integrantes en su abrumadora mayoría han demostrado responder a las orientaciones políticas de la oposición.

Los actuales miembros del Tribunal son:

Luz Bulnes Aldunate: Ex integrante de la Comisión de Leyes Orgánicas del Gobierno anterior.

Ricardo García: Ex Ministro del Interior del Gobierno anterior.

Marco Aburto y Hernán Cereceda: Ex Ministros de la Corte Suprema, cuyas posiciones favorables al régimen de Pinochet son conocidas.

Manuel Jiménez y Eduardo Urzúa M.: Abogados de derecha.

Luis Maldonado: Presidente de la Corte Suprema y también del Tribunal Constitucional. Sólo él ha mostrado en sus opiniones una predisposición positiva hacia el Gobierno democrático.

- b. En segundo término, el Tribunal desechó el requerimiento presentado por Renovación Nacional. Se reafirmó explícitamente la constitucionalidad del Decreto 140.

Desde este punto de vista el Gobierno obtuvo una victoria. Sin embargo, el significado profundamente perturbador de la declaración de competencia anula cualquier balance positivo que pudiera hacerse de la sentencia. Se trata de una victoria pírrica.

La total falta de fundamento y plausibilidad de la presentación de Renovación Nacional ha motivado que algún suspicaz crea ver en el requerimiento sólo un pretexto para obtener, en el fondo, la declaración de competencia. Si ese fue el inconfesado propósito de Renovación Nacional, la operación fue todo un éxito.

Conclusiones

El fallo comentado tendrá, posiblemente, importantes efectos políticos. Entre ellos:

- a. Se abre la puerta a nuevos requerimientos que impugnen la constitucionalidad de futuros Decretos Presidenciales. De hecho Teodoro Ribera (Diputado RN) ha anunciado un requerimiento contra un Decreto de Educación que crea los Consejos Zonales.
- b. Es presumible que tanto RN como la UDI continúen utilizando la vía de recurrir al Tribunal Constitucional para reclamar la inconstitucionalidad de Proyectos de Ley. El Diputado de Renovación Nacional Raúl Urrutia anunció el 2 de enero un requerimiento que afectaría a la Ley de Juntas de Vecinos.
- c. Otro efecto posible de la sentencia del Tribunal Constitucional es que la Contraloría General de la República endurezca, más allá de lo debido, su control de legalidad y constitucionalidad. Esta podría ser una forma para que la Contraloría no viera superada su función por declaraciones posteriores de un órgano distinto.
- d. El cuadro descrito es un elemento más que configura una situación potencialmente difícil en la relación entre el Gobierno y la oposición, que podría tornarse crítica en el momento que ésta última transitara a una estrategia obstruccionista permanente. Adicionalmente, este nuevo elemento no es de fácil manejo para el Gobierno. En efecto, uno de sus capitales políticos más preciados es la percepción de ser éste un Gobierno profundamente respetuoso de la Constitución y las leyes. Esa legitimidad pública le permite al Presidente de la República exigir a otras personas y a otras instituciones el mismo respeto a la Constitución y a las leyes.

Sería negativo que esta imagen, que corresponde a una realidad, fuera perturbada por sucesivas declaraciones de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional. Por otra parte, también sería complicado que el Gobierno apareciera atacando al Tribunal Constitucional.

Por el momento lo más recomendable parece ser que el Gobierno reafirme su permanente respeto al Estado de Derecho y **pida a todos los partidos políticos un compromiso en orden a no mezclar la legítima disputa política con el recurso a instituciones que por su naturaleza deben permanecer neutrales y ajenas a la contingencia.**

Frente al Tribunal el Ejecutivo debe mantener su posición de respeto, sin perjuicio de profundizar en los proyectos de Reforma Constitucional que apuntan a cambiar el sistema de integración y las atribuciones del Tribunal Constitucional.

B. ANALISIS LABORAL. POTENCIALES CONFLICTOS AL INTERIOR DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO (FF.CC., Codelco y Corfo): NECESIDAD DE MODERNIZAR LAS RELACIONES LABORALES.

Al asumir el Gobierno democrático, poco se sabía acerca de la necesidad de introducir cambios importantes en la estructura y estatuto jurídico de importantes empresas del Estado. Sin embargo, entre los trabajadores de esas empresas, y entre los propios parlamentarios de la Concertación se fueron gestando una serie de expectativas respecto de lo que debía ser la política del Gobierno en relación a las referidas empresas. Tales expectativas tenían su origen, tanto en lo que había sido el discurso público de los líderes de la Concertación durante la campaña electoral, como en el apoyo prestado por la oposición de la época a la lucha sindical por evitar que el régimen pasado concretara la privatización de Ferrocarriles y Codelco, y de las empresas que formaban el holding Corfo.

Es así como fue tomando cuerpo la idea de que el Gobierno de la Concertación orientaría sus políticas hacia el fortalecimiento del poder sindical, el reflotamiento de las empresas que presentaban déficit financieros a través del apoyo directo del fisco, y un cierto retorno al esquema protector que antaño caracterizó las relaciones entre el Estado y sus empresas.

Durante el régimen militar, todo intento oficial por plantear la necesidad de "modernizar" dichas empresas era considerado un mero preámbulo para la inexorable seguidilla de despidos y privatizaciones. Es así como la oposición a los intentos "modernizadores" del régimen pasado aparecía revestida de un cierto discurso nacionalista que demandaba la defensa del patrimonio de todos los chilenos.

En suma, se fue consolidando entre los trabajadores, e incluso entre los propios dirigentes políticos y parlamentarios de la Concertación, un prejuicio contrario a cualquier política oficial que suponga modificaciones estructurales sustantivas a las mencionadas entidades.

Es así como, frente a anuncios recientes por parte del gobierno de introducir cambios ("modernizaciones") en empresas como FF.CC., Codelco, y Corfo, ya se insinúa una oposición que, a diferencia de lo ocurrido durante el año 1990, de sustentación del gobierno.

Respecto de los tres casos mencionados el gobierno tiene la ventaja objetiva de que los proyectos en estudio constituyen soluciones adecuadas para problemas que, de seguir arrastrándose, se tornarían inmanejables en el mediano plazo. El costo político que se pague hoy será ciertamente menor que el que tenga que asumirse cuando la situación se haga insostenible, en cuyo caso, además, habrá que agregar el costo político, hoy inexistente, de haber postergado innecesariamente la toma de decisiones al respecto, en un contexto de fuerte contenido electoral.

En consecuencia, y dada la ineludible necesidad (explicitada en los mensajes respectivos) de no postergar la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley relativos a FF.CC., Codelco y Corfo, se hace imprescindible la concurrencia de ciertos elementos o condiciones que, junto con facilitar su despacho legislativo, permitan atenuar los potenciales conflictos que los mencionados proyectos pueden producir al interior de la propia Concertación, y, en especial, entre los trabajadores de las entidades afectadas.

A. Una adecuada difusión de la situación actual de las empresas que se propone reestructurar. Debiera publicitarse con detalle y de modo convincente, los antecedentes y estudios que demuestran tanto la inevitabilidad de los cambios como la conveniencia de las soluciones propuestas. Dado que la oposición a los proyectos tiene su origen, básicamente, en prejuicios y supuestas analogías entre lo que hoy se pretende y lo impulsado por el gobierno anterior, mientras más informada esté la opinión pública, más fácil resulta derribar mitos y prejuicios para hacer.

B. Modernizar las relaciones laborales en las Empresas del Estado.

Un elemento común a los tres casos mencionados lo constituye la oposición de los trabajadores a los proyectos de ley en estudio, en el contexto de las **deficientes relaciones laborales al interior de ellas.**

En el caso de Codelco, esta oposición adquiere un tono más dialogante y constructivo, toda vez que el Congreso Extraordinario de la CTC decidió presentar un proyecto alternativo al presentado por el Gobierno, aprobando "la idea de legislar" sobre la materia.

La situación en FF.CC. es distinta, dado el énfasis en la necesaria reducción de personal. Dado que el Plan de Reestructuración presentado por el Ministerio de Transportes consulta necesariamente el despido, mediante jubilaciones anticipadas, de 1.200 trabajadores, los sindicatos han planteado derechamente su oposición al proyecto.

Es más, los dirigentes sindicales tienen muy presente el discurso del Presidente Aylwin en el Teatro Cariola, siendo aún candidato, en el que habría comprometido a que FF.CC. no sería privatizada y que su deuda sería asumida por el Fisco. Los trabajadores evalúan que ambos compromisos quedarían incumplidos si se materializa la reestructuración de la empresa en los términos propuestos por el Ministerio.

Sin embargo, y más allá de la natural oposición sindical a proyectos que suponen despidos, es posible advertir que los prejuicios y desconfianzas sindicales han sido **alimentadas por la existencia de una inadecuada relación entre los trabajadores y directivos de las empresas del Estado.** La lógica de acción sindical, naturalmente defensiva y desconfiada, que primó durante los años del régimen militar, se ha reproducido casi sin variaciones pese a la existencia de afinidad político- partidista entre los dirigentes sindicales y los ejecutivos de las empresas.

INEXISTENCIA DE UNA POLITICA ADECUADA DE RELACIONES LABORALES: EFECTOS.

Lo cierto es que no ha existido una política adecuada de relaciones laborales al interior de las empresas. No ha existido la necesaria comunicación, entre trabajadores y directivos, ni la participación de aquellos en la elaboración de los proyectos que se someterán al Parlamento. En este cuadro, obviamente resulta muy difícil tener a los trabajadores como aliados. Por el contrario, lo que se logra es la mantención de la antigua lógica reivindicativa, corporativista y proteccionista que tradicionalmente ha primado en el sindicalismo de las empresas públicas. A su vez, se hace imposible convencer a los sindicatos acerca de la necesidad de los cambios que hoy se proponen.

En suma, la modernización e innovación, tan necesarias en la gestión de toda empresa moderna, siguen siendo miradas con recelo por parte de los dirigentes sindicales. No se ha aplicado la política de relaciones laborales que, al mejorar los niveles de participación, comunicación y confianza, habría permitido revertir la situación descrita.

Todo ello es, por lo demás, contradictorio con la política de "Concertación" (Acuerdo Marco) que el gobierno ha promovido en el sector privado entre empresarios y trabajadores.

OPCIONES DE ACCION SINDICAL

El Gobierno tiene claros objetivos respecto de las empresas públicas. En el camino hacia el cumplimiento de tales objetivos, el sindicalismo puede jugar un papel funcional o disfuncional. La diferencia entre uno y otro rol es fundamental.

a) Si el sindicalismo del sector público se constituye en un adversario a las políticas del gobierno sobre la materia, el escenario social tendería a complicarse en razón de :

- el impacto negativo respecto de la postura de la CUT, lo que se acentúa ante la proximidad de las elecciones en la Central.

- la oposición sindical ciertamente captaría adherentes entre los parlamentarios de la Concertación, lo que generaría roces en la coalición gobernante.

b) Por el contrario, si el sindicalismo se suma a las políticas del Gobierno, aceptando la necesidad de la innovación en las empresas del Estado, junto con la consecución del objetivo inmediato perseguido, se proyectaría la noción de que el sindicalismo es un factor coadyuvante para la modernización del país en un contexto democrático. Esto último será de fundamental importancia para futuras políticas modernizadoras que, de cara al próximo siglo, requieran del concurso del sindicalismo del sector público.

PROPUESTA Y PROYECCIONES

La adopción de una u otra postura por parte del sindicalismo no será obra del azar. Se requiere para ello de la formulación de una política de relaciones laborales desde el Estado, diseñada y estudiada por especialistas, que de cuenta de experiencias internacionales sobre la materia. Debe, además, ser capaz de llevar a cabo un trabajo de pedagogía que transforme los prejuicios en juicios informados y funcionales a los objetivos modernizadores perseguidos por éste y futuros Gobiernos.

El diseño y aplicación de esta política de relaciones laborales en el sector público exige una dosis de audacia, pero promete, a cambio, la posibilidad de generar un proyecto que, por ser novedoso y de largo plazo, embarcaría a los partidos de la Concertación en una empresa estimulante y que trascendería los límites temporales del actual Gobierno.

C. ANALISIS ECONOMICO

Durante esta semana, el ámbito económico chileno se ha caracterizado por una consolidación de las señales favorables en el sector interno, mientras subsiste una preocupación creciente por los factores externos que condicionan estrechamente a la economía nacional.

Las señales positivas se vinculan principalmente a los excelentes indicadores inflacionarios alcanzados en los últimos dos meses de 1990. El alza de 0.5% en el IPC de Diciembre permitió terminar el año con una inflación acumulada de 27.3%. Esta tasa, si bien es la más alta desde 1980, refleja un severo quiebre en la tendencia alcista que se arrastra desde Febrero de 1989, como se observa en el gráfico adjunto. En dicho gráfico, cada dato corresponde a la inflación acumulada de los doce meses anteriores. Esto permite realizar comparaciones entre distintos meses sin incurrir en sesgos a causa de la estacionalidad que posee el IPC.

Como es obvio, la cifra correspondiente a uno o dos meses no debe extrapolarse desaprensivamente hacia todo 1991, olvidando que la inflación es un problema que requiere preocupación permanente. Sin embargo, existe consenso en que efectivamente el brote inflacionario está controlado y que, de no mediar un alza significativa en el precio del petróleo, la inflación de 1991 podría ubicarse entre 15 y 20%.

El control de la inflación, especialmente después de las expectativas alcistas generadas por los altos índices de Septiembre y Octubre, requirió bastante severidad por parte de los responsables de las políticas monetaria y fiscal. Este esfuerzo nunca es gratuito, y se traduce en un menor ritmo de crecimiento económico y de creación de empleos. La prensa opositora ha destacado profusamente este aspecto negativo del proceso de ajuste, comparando los resultados de 1990 con las cifras de 1989 ("mejores" en crecimiento, empleo e inflación anual), pero omitiendo cuál sería el escenario existente si no se hubiesen tomado las medidas de ajuste. A pesar de estas críticas, que se repiten sistemática y sospechosamente en todos los medios opositores, no se ha generado un clima enrarecido ni de desconfianza en los agentes económicos. Se comprende que los medios opositores critiquen, porque ése es su rol político.

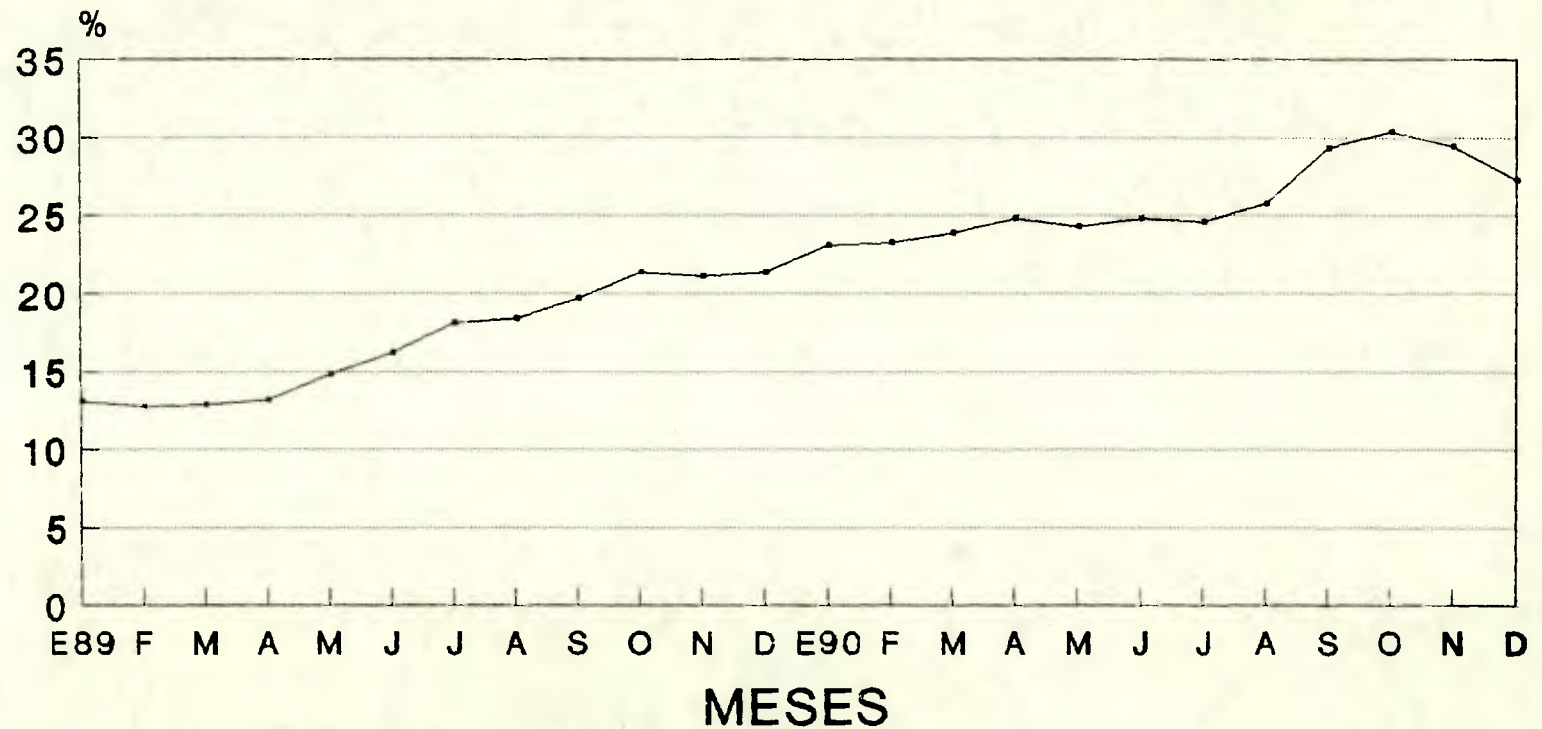
Una interpretación sutil de los juicios que J.A. Guzmán y M. Feliú (presidente entrante y saliente de la CPC, respectivamente) virtieron en entrevistas paralelas respecto a la conducción económica, permite visualizar cuánto hay de político en las opiniones de los dirigentes empresariales. Mientras Feliú era presidente, muchos de sus juicios severos contra las autoridades económicas contrastaban con la moderación de las opiniones de Guzmán, a pesar de que su sector (construcción) era uno de los más perjudicados por las altas tasas de interés. En la entrevista realizada por el diario La Epoca el Domingo pasado, Guzmán aparece más inquieto que Feliú por el futuro de la economía. Más aún, Feliú resalta que el equipo económico le "merece confianza, es responsable y no se deja llevar por espejismos". Probablemente, ésta sea la sensación que realmente prima en el fuero interno de la mayoría de los empresarios.

En lo medular, ambos dirigentes (además de otros analistas económicos y dirigentes políticos) coinciden en que la economía chilena está en condiciones de experimentar un crecimiento vigoroso durante 1991.

La reactivación que todos esperan para el próximo año, está condicionada por los acontecimientos en la economía mundial. En este momento, el precio del petróleo está a un nivel bastante aceptable (alrededor de 25 dólares por barril), pero la mayoría de los analistas interpretan este precio como el resultado del enorme stock acumulado durante los meses recientes, más que el efecto de una mayor confianza en una salida negociada al conflicto. Obviamente, si estalla una guerra el precio repuntará y las repercusiones negativas sobre la economía chilena serían evidentes.

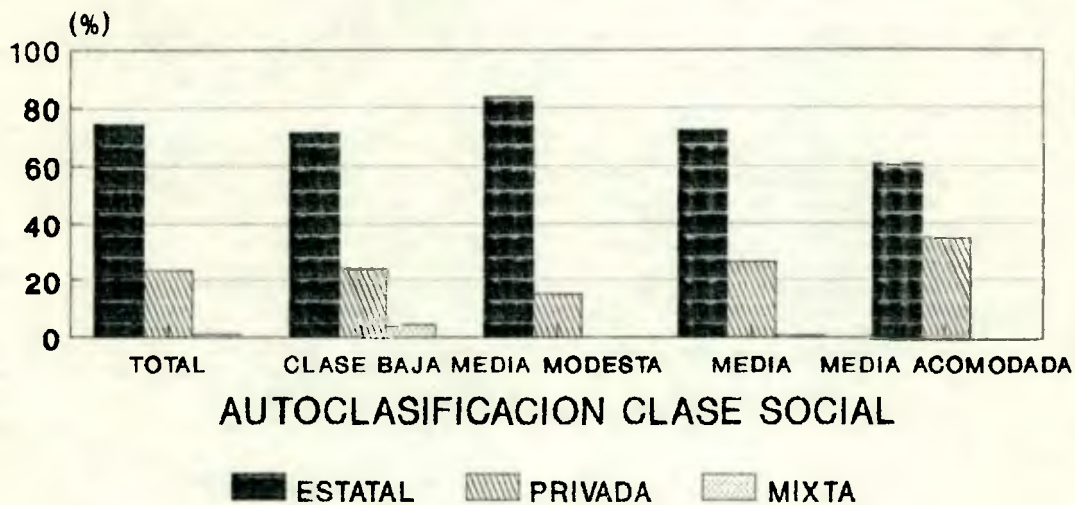
Un segundo elemento preocupante desde el ámbito externo es la agudización del estancamiento económico de los Estados Unidos. El Presidente Bush ha reconocido que su país se encuentra en recesión (el producto ha caído en el último trimestre de 1990 y se espera que caiga también en el primer trimestre de 1991), aunque se supone que este fenómeno será suave y breve. Sin embargo, este optimismo pierde credibilidad a medida que empeora la crisis del Golfo Pérsico y se acentúa el tono cada vez más pesimista en las proyecciones económicas oficiales.

TASA ANUAL DE INFLACION (ACUMULADA ULTIMOS 12 MESES)



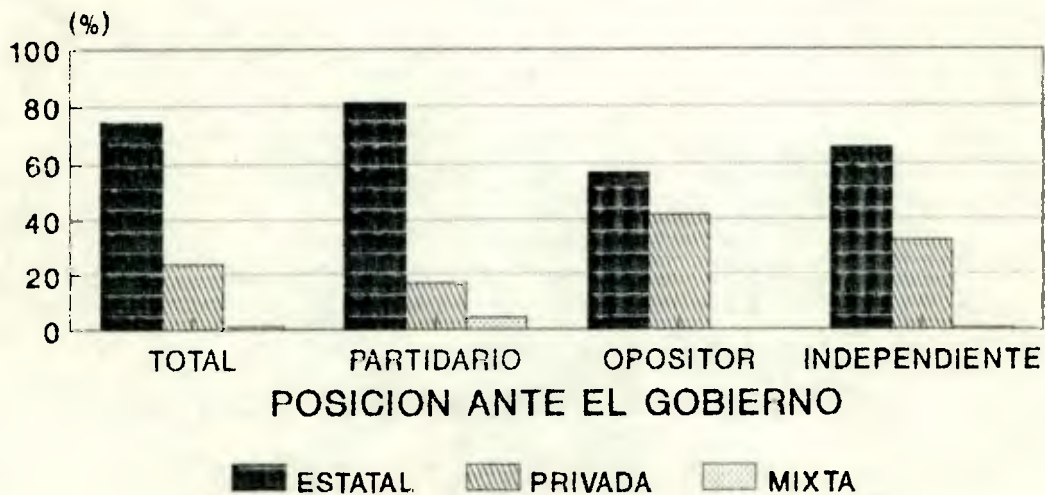
— INFLACION 12 MESES

FERROCARRILES DEBE SER EMPRESA ESTATAL O PRIVADA (SEPTIEMBRE-OCTUBRE 1990)



Div. de Estudios
Secretaría Gral. de la Presidencia
(GEMINES, para el Gran Santiago)

FERROCARRILES DEBE SER EMPRESA ESTATAL O PRIVADA (SEPTIEMBRE-OCTUBRE 1990)



Div. de Estudios
Secretaría Gral. de la Presidencia
(GEMINES, para el Gran Santiago)

DEBERIA SEGUIR PRIVATIZANDOSE ALGUNAS EMPRESAS ESTATALES (OCTUBRE 1990)



Div. de Estudios
Secretaría Gral. de la Presidencia
(CIEPLAN, para el Gran Santiago)