

PERIODO
PRESIDENCIAL
002545
ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(AL 07 DE JUNIO DE 1991)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A. ANALISIS POLITICO: LAS RELACIONES CON EL PARLAMENTO

Coincidiendo con el inicio de una nueva Legislatura Ordinaria han vuelto a surgir **críticas** hacia la gestión del Congreso Nacional y de los parlamentarios.

Las críticas se han dirigido fundamentalmente hacia una presunta falta de transparencia en el funcionamiento parlamentario. Se reprocha a los parlamentarios, entre otras cosas, la manera en que han resuelto el tema de sus remuneraciones y viajes al extranjero.

Sin perjuicio de que ciertas críticas puedan estar revestidas de alguna plausibilidad, es posible percibir que detrás de estas existen sectores políticos muy fácilmente detectables interesados en poner en tela de juicio la probidad y la eficiencia de la institucionalidad democrática misma.

Así, por ejemplo, detrás de las críticas de José Piñera, que apuntan a la necesidad de una verdadera "revolución" o "modernización" de la política, pueden refugiarse sectores derechistas que expresan una tradición y una verdadera cultura autoritaria más que centenarias, marcadas por una actitud de sospecha hacia "los políticos" y, muy en particular, los partidos.

Junto con un cierto "independentismo" de tipo Alessandrista que es la expresión más benigna de esta cultura, conviene tener en cuenta que existe un "pinochetismo" duro que aparece como la versión más extrema de la misma -no debe olvidarse que el General Pinochet tiene siempre en mente la figura del General Carlos Ibañez del Campo.

Lo grave de esta campaña es que se dirige contra una institución que efectivamente, y por las más variadas razones, adolece de una carencia de poder y de recursos bastante acentuada, la que puede explicarse a lo menos por tres órdenes de razones.

En primer lugar, esta situación de debilidad del Congreso Nacional tiene sus raíces en el carácter pronunciadamente presidencialista de la Constitución Política de 1980. En la práctica, la referida Carta Fundamental ha consagrado un predominio del Poder Ejecutivo en lo que se refiere a la función legislativa (baste con señalar, a este respecto, que de 80 leyes aprobadas en el primer año de Gobierno, 75 fueron de iniciativa del Ejecutivo).

En segundo lugar, la decisión de fijar la sede del Congreso Nacional en Valparaíso, hay que decirlo, ha significado desde el punto de vista político una cierta **capitis diminutio** para el Poder Legislativo. En efecto, junto a las ventajas que puede acarrear desde otros puntos de vista, el establecimiento del Parlamento en el puerto ha alejado el Congreso del centro político, social, económico y administrativo del país.

Un tercer factor que explica los problemas del Congreso Nacional es la percepción que existe entre sus miembros de que las grandes decisiones político-legislativas son adoptadas en o por el Poder Ejecutivo.

La situación desmedrada en que se encuentra el Congreso Nacional no sólo afecta a los parlamentarios. También debe ser motivo de preocupación para el Ejecutivo, puesto que la situación del Parlamento genera consecuencias políticas que afectan al gobierno.

Desde el momento en que el Congreso Nacional deja de constituir un lugar privilegiado para discutir los grandes problemas políticos, el gobierno se ve obligado a asumir él la resolución de todos y cada uno de los problemas políticos. Si ello ocurre, automáticamente todas las presiones sectoriales y partidistas que se ejerzan respecto a las diferentes iniciativas legales se volcarán sobre el Ejecutivo.

De hecho, hay indicios de que esto ya está ocurriendo. Después de la experiencia de las Reformas Laborales y del Estatuto Docente, por ejemplo, el movimiento sindical ha entendido que el lugar y el momento para ejercer las presiones y la movilización es hacia el Ejecutivo y antes del envío del proyecto de ley (caso de Ferrocarriles).

LA RELACION ENTRE EL GOBIERNO Y SUS PARLAMENTARIOS: LA DIFICIL CUESTION DE LOS NIVELES DE COOPERACION Y AUTONOMIA.

En las últimas semanas hay indicaciones de diversas manifestaciones de problemas en el plano de las relaciones entre los partidos de la Concertación, entre las bancadas parlamentarias, y entre éstos y el Gobierno. Sin hacer una enumeración exhaustiva se pueden citar las críticas al Gobierno por la negociación municipal y regional, las críticas de senadores a la política de comunicaciones del gobierno, las opiniones acerca de la política de radios de baja potencia antes de la acusación constitucional al Ministro del ramo y la iniciativa de reforma constitucional preparada por el Partido Socialista.

Existe el riesgo de pasar de una fase de relativa subordinación de las bancadas parlamentarias (y los propios partidos) a la política del Ejecutivo, a una de creciente independencia o autonomía. Debe reconocerse que ha existido una asimetría en la relación entre el Gobierno y las bancadas parlamentarias, influida por la diferente fuerza institucional de Ejecutivo y Congreso, por la capacidad político-técnica del Gobierno y por la necesaria negociación directa entre Gobierno y Oposición.

Lo anterior sólo refleja la naturaleza compleja de las relaciones de los tres componentes del bloque político de la Concertación: Gobierno, Parlamento y Partidos Políticos.

Por un lado, está el Gobierno, que aparece como el instrumento principal de la coalición y cuyo rol resulta insustituible en el plano de la conducción política.

Por otro lado, existen los partidos, que constituyen la base de apoyo del gobierno, los cuales necesariamente viven tensionados entre sus intereses electorales y sus responsabilidades como partidos de gobierno.

En tercer lugar, en una posición intermedia, se ubican las bancadas de la Concertación, que constituyen el nexo entre las otras dos esferas de acción y cuyo rol es el menos específico en el actual proceso político dadas las características institucionales del Congreso ya señaladas.

Los parlamentarios están tensionados por dos roles: por un lado, ser base de sustentación parlamentaria y legislativa del gobierno, lo que los convoca a asumir una **lógica de Estado** y, por lo tanto, a actuar de una manera subordinada al Ejecutivo, lo que, entre otras cosas, puede significarles una desventaja en relación a los parlamentarios de la oposición. La percepción de muchos de nuestros parlamentarios es que ello los perjudica ante su electorado, lo que constituye un error de previsión evidente frente a los datos reiterados acerca de la popularidad del Gobierno.

Por otro lado, los parlamentarios se sienten llamados a **representar** a su electorado y los intereses sectoriales y regionales que en él se expresan, lo que los llama a actitudes de mayor independencia respecto del Gobierno. El riesgo de caer en tentaciones populistas por esta vía es evidente.

Ambas lógicas (de Estado y de representación) constituyen dos momentos de la política democrática, sin que una necesariamente elimine o haga desaparecer a la otra. Sin embargo, nada sería más erróneo que suponer que ambas lógicas pueden tener la misma valía en el actual proceso de transición, al interior de la actual Coalición de Gobierno.

En esta etapa del proceso, en que aún no han terminado por definirse las características permanentes del sistema político, resulta indispensable reafirmar los siguientes principios:

a. Despejar el fantasma del cogobierno

El óptimo deseable por parte de los parlamentarios sería que el Gobierno compartiera con ellos las decisiones y los objetivos de las políticas tanto generales como sectoriales. Ello debe descartarse no sólo en razón de la naturaleza y características del

actual proceso de transición, sino por la imposibilidad efectiva de operar de esa manera. La responsabilidad del buen gobierno exige el manejo de las políticas con primacía del interés nacional. Sucumbir a las presiones corporativas sería desnaturalizar la misma función política y ceder a las tentaciones populistas. Dados los intereses sectorial y regionalmente representados en la función parlamentaria, lo que es de la esencia de esta última, la función de gobierno debe ser asumida nítidamente por el Ejecutivo.

b. Reafirmar la relación de colaboración.

Debe acentuarse la idea de pertenencia a un mismo bloque político, constituido por Gobierno, Partidos Políticos y Bancadas Parlamentarias de la Concertación, y desecharse toda idea de autonomización por parte de cualesquiera de estos componentes. Lo anterior no implica anular el rol de los partidos y parlamentarios, sino entender que el éxito de nuestras políticas radica en la férrea unidad de la Concertación, en el carácter suprapartidario del Gobierno, y en el manejo adecuado de la política económica y la estrategia política vigentes. Ello implica reconocer el rol conductor del Gobierno y muy en especial del Presidente de la República al interior de la actual Coalición de Gobierno.

En síntesis, debe velarse por una adecuada relación entre los niveles de cooperación y autonomía relativa, sin que aquélla pueda significar un predominio incontrarrestado del Ejecutivo, y sin que ésta pueda significar una des-solidarización de los parlamentarios y partidos de la Concertación en relación al Gobierno.

Lo anterior tampoco implica negar un tercer principio:

c. Definir el rol de cada cual

La relación de colaboración entre parlamentarios y gobierno, sin perjuicio de la conducción de este último, debe dejar espacios claramente definidos y diferenciados para la acción de los parlamentarios, tanto en la dimensión legislativa (patrocinio de proyectos), como en la acción fiscalizadora y formadora de opinión pública.

Ello puede dar paso a una especie de pacto -al menos implícito- entre el Gobierno y sus parlamentarios, en el entendido que el éxito del Gobierno constituye el mayor capital para ambos. Es decir, la relación de colaboración, dentro de los principios señalados, no constituye una imposición arbitraria del Ejecutivo, sino que resulta de la convergencia de intereses comunes.

Para el Gobierno resulta imprescindible actuar coordinadamente con sus parlamentarios para tener éxito en sus iniciativas. Para los parlamentarios, la acción y el éxito del Gobierno constituyen su

mejor carta de presentación electoral, lo que disminuye sus posibilidades de independencia o de inclinaciones populistas.

La clave de la relación armónica está en esta convergencia de intereses entre los componentes del bloque oficial. Para los partidos y parlamentarios no puede ser indiferente ser parte de una coalición y de un Gobierno particularmente exitoso. Es necesario persuadir a los parlamentarios de que un componente básico de su capital electoral lo constituye la obra y el éxito del Gobierno. Al mismo tiempo, este último debe entender que su éxito es una condición necesaria pero no suficiente del éxito de los propios parlamentarios, dentro de la compleja trama de la competencia político-electoral, tanto al interior de sus partidos como frente al electorado.

B. ANALISIS ECONOMICO: Recientes estadísticas económicas

El día miércoles recién pasado el INE realizó su entrega mensual de cifras coyunturales referidas a Precios, Empleo y Actividad económica. Como en los últimos meses, los datos entregados no constituyeron gran sorpresa para los analistas económicos, pues se había pronosticado un alza del IPC "superior a lo deseable" (la variación fue 2,5%) y las estadísticas de actividad reflejan un repunte que ya era percibido por los agentes económicos.

Precios

Como se había pronosticado, el IPC experimentó un alza de 2,5% durante Mayo, acumulando 6,2% en lo que va corrido de 1991 y 24,3% en los últimos doce meses. Si la inflación se mantiene bajo un 1,52% mensual promedio en lo que resta del año, se cumpliría la proyección de 18% para 1991.

El grupo Alimentación experimentó un alza de 4,3% en el mes. Esta cifra es la más alta de todo el gobierno democrático, exceptuando los anormales meses de Septiembre y Octubre del año pasado. La causa principal del alza corresponde al encarecimiento del rubro Carnes y, en menor medida, a los productos derivados de la harina. A pesar de que los alimentos constituyen alrededor de la mitad de la canasta de los sectores más desposeídos y contrariamente a lo que se esperaba en un primer momento, el "IPC de los pobres" experimentará un alza moderada debido a la baja participación de las carnes dentro de su canasta, y a la importancia de la parafina y el gas, productos que bajaron su precio durante Mayo.

También tienen gran incidencia los Arriendos, que recogen la variación de los últimos cinco meses, y las Contribuciones, que presentan su variación semestral, como siempre ocurre en Mayo. Esto significa que el IPC de Mayo es un poco más alto, pero sólo refleja inflación pasada, que debió registrarse en los meses anteriores, por lo tanto, no se está sobreestimando la inflación acumulada.

Como se suponía, los sectores empresariales -y principalmente el comercio- afirmaron que la inflación de Mayo no es preocupante y que refleja fenómenos coyunturales. Se insistió en que durante los meses siguientes el IPC será menor y continuará el proceso de reactivación. Esta posición representa una señal de que los intereses gremiales (al comercio no le conviene estimular las expectativas inflacionarias porque ellos serían las principales víctimas de un nuevo ajuste) están primando sobre los intereses políticos de sus dirigentes, ya que el IPC de Mayo era una oportunidad para sacar dividendos fáciles a costa del gobierno.

Por supuesto, la prensa opositora no tiene esa dualidad de intereses, y ha presentado la inflación de Mayo como una demostración de que la política antiinflacionaria está fracasando y que se desperdició el esfuerzo del ajuste realizado durante 1990. Sin embargo, la falta de expertos de prestigio dispuestos a sostener dicha hipótesis augura que la opinión pública considerará este aumento del IPC como algo transitorio.

Remuneraciones

La última cifra entregada por el INE corresponde a las remuneraciones del mes de Abril. En dicho mes se observa un alza nominal de 1,3%, lo cual equivale a una baja de 0,5% real (al descontar el 1,8% de variación del IPC en Abril). Estas cifras demuestran que parte de las presiones de demanda causadas por el crecimiento de las remuneraciones durante los últimos meses están siendo anuladas por el alza de precios.

En todo caso, todavía persiste un alza en las remuneraciones reales en los últimos meses. En los primeros cuatro meses del año, las remuneraciones nominales crecieron 5,2%, mientras que el IPC sólo subió 3,6% en igual período. En los últimos doce meses (Abril 1990-Abril 1991), las remuneraciones reales han crecido 5,8%.

Actividad

Las cifras de producción y ventas industriales correspondientes a Abril mostraron un significativo repunte, experimentando un alza de 6,9% respecto a igual mes del año anterior. Si bien las ventas industriales habían crecido en los últimos meses, esto no se había traducido en una expansión de la producción, sino sólo en reducción de sus stocks. Como se comentó en informes anteriores, esto se debía a la poca confianza que en un primer momento se tuvo respecto a la decisión de reactivar la economía y a la factibilidad de que esto realmente ocurriera.

Este significativo incremento de la producción industrial, junto con otros indicadores (como el notorio aumento de las cantidades vendidas de materiales de construcción), reflejan que el proceso de reactivación está siendo respaldado con mayor producción, merced a la confianza que se está logrando generar entre los agentes productivos.

Empleo

La tasa de desempleo, a nivel nacional, se mantuvo en 6,2% si se compara las últimas cifras publicadas por el INE (Febrero-Abril de 1991 versus Enero-Marzo). Si bien esta tasa es relativamente

alta, pues supera a la de 1990 en igual fecha, no debe considerarse como una mala señal ya que normalmente en este período se produce un aumento en la tasa de desempleo. Por otra parte, esta cifra es mejor que la experimentada en igual mes de 1989 (6,4%). Algo similar ocurre con el desempleo en la Región Metropolitana.

Si se observa el número de ocupados, se comprueba que éstos se redujeron en 22.000 personas. Sin embargo, no se transformaron en desempleados sino en inactivos, pues la fuerza de trabajo se redujo en 35.000 personas. Estas cifras no son incompatibles con el proceso de reactivación, sino que están influidas por el retiro de mano de obra estacional que se ocupa en los meses de verano. Este fenómeno también se reflejará el próximo mes, cuando Febrero sea excluido del cálculo. Prueba de este fenómeno estacional es que entre la agricultura y el comercio, ramas de actividad tradicionalmente receptoras de trabajadores de verano, reducen su empleo en exactamente 35.000 personas¹.

Como prueba del proceso de reactivación, se observa un alza de 14.400 personas en el sector industrial, lo cual significa al inicio de la reactivación prácticamente recuperar el número de trabajadores industriales ocupados antes del proceso de ajuste. Asimismo, se observa un alza importante en la ocupación del sector comercio.

Otras señales

Durante esta semana las autoridades han hecho pública la decisión en torno a la participación del capital privado en las empresas dependientes de la CORFO. Como era de esperarse, RN ha planteado su insatisfacción con la decisión adoptada. En cuanto a la Concertación, el anuncio viene a clarificar y ordenar una materia que, entre sus partidarios, permanecía como una seria interrogante que había que responder. Por otro lado, el programa adoptado reduce la incertidumbre y actúa favorablemente sobre las expectativas de los inversionistas.

En cuanto a la abundancia de divisas y su eventual efecto sobre la cantidad de dinero, el Ministro de Hacienda y el Director del Banco Central insinuaron separadamente que se tomarán medidas al respecto. Es necesario explicitarlas, porque ello reduciría la incertidumbre y se completaría el cuadro, muy positivo en términos de expectativas consolidadas en la última semana.

¹Como prueba de este fenómeno, cabe señalar que en estos dos sectores, a pesar de reducir en 35.000 personas su ocupación, sólo aumentaron en 2.900 los desempleados.