

PERIODO
PRESIDENCIAL
002586
ARCHIVO

Quintín R. H. H.

INFORME DE ANALISIS

(al 20 de mayo de 1992)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A. ANALISIS POLITICO

El tema de las elecciones presidenciales y parlamentarias y las posibles renunciaciones al gabinete como consecuencia de ellas, estuvieron en el primer plano de la política durante la semana pasada. Nuestro informe anterior consideraba esos mismos temas como elementos esenciales para visualizar los posibles escenarios que podrían configurarse después de las próximas elecciones y el papel del Gobierno en ellos. El presente informe profundiza en la idea de **protagonismo gubernamental**. Este informe asume la premisa que el problema de la proyección de la Concertación, tanto en lo que respecta a la forma de solucionar los temas sucesorios y electorales, como en cuanto a la elaboración de un programa y de un pacto político para el siguiente período, son materias de competencia primordial de los partidos de la Concertación. En este contexto, el Gobierno debe desempeñar una función de apoyo activo y sistemático.

Las próximas elecciones municipales aportarán un elemento importante para el decantamiento de la situación, pero es previsible sostener que aún hacia esa época es prematuro hablar de un cuadro consolidado respecto de las opciones para el 93. Esta situación de fluidez en que se moverá la relación de fuerzas al interior de los partidos de la Concertación es la que le otorgará al Gobierno una significativa capacidad de influencia para acotar las áreas de problemas dentro de la coalición y colaborar a su mejor solución, asegurar una proyección y continuidad a través de sus acciones y lograr un traspaso ordenado y eficiente al equipo de reemplazo.

El elemento crucial del escenario post-elecciones municipales será esta acción del Gobierno y los límites dentro de los cuales se despliegue, de modo de alivianar -y no profundizar- las eventuales tensiones al interior de la Concertación.

I. Los argumentos en favor de un protagonismo gubernamental razonable o limitado.

1. La necesidad de proyectar la Concertación

La primera idea a favor de la necesidad de desplegar un grado de iniciativa importante en el período posterior al 28 de junio lo constituye la tantas veces mencionada **sexta tarea implícita** de este Gobierno, cual es lograr la proyección de la Concertación para un segundo período gubernamental. Dicha proyección se hace necesaria a partir del hecho de que las tareas de consolidar y perfeccionar nuestra democracia y nuestro sistema institucional y de incrementar los rasgos de equidad de nuestro modelo de crecimiento siguen siendo objetivos pendientes, que sólo son posibles de ser alcanzados en un horizonte de largo plazo. El arco de fuerzas políticas y sociales que se expresan en la Concertación sigue siendo el único capaz de otorgarle al país la estabilidad necesaria para el logro de tales metas nacionales.

Sin embargo, la lógica de los partidos de la Concertación es también una lógica de la optimización de los propios intereses partidistas, la cual puede llevar, en determinados casos y de no ponerse límites a ella, a procesos de polarización que dificulten la proyección de la coalición o hagan difícil su funcionamiento armónico para el segundo período.

Es por ello que no constituye una idea descabellada sostener que el Gobierno se encuentra mejor situado para desempeñar un rol "armonizador" de las distintas posiciones y para marcar el rumbo de continuidad.

En ningún caso una afirmación como la anterior debiera interpretarse en el sentido de que todo depende del Gobierno o de que éste determinará su sucesión. No parece razonable imaginar al Ejecutivo interviniendo en los procesos políticos internos de los partidos de la Concertación. Ello no es posible y, además, sería altamente inconveniente. El protagonismo que el Gobierno puede desempeñar no es de esa especie.

Como ya hemos señalado en ocasiones anteriores, la estrategia gubernamental debe ser la de la **continuidad programática**.

2. **El programa de gobierno futuro debe ser una barrera de defensa contra el riesgo del populismo.**

La proyección del Gobierno no es tanto un problema de continuidad de los equipos o personas, sino de profundización de las tareas y de consolidación del estilo de gestión pública inaugurada por este Gobierno. En la medida que no exista una voluntad de protagonismo gubernamental los temas de un futuro programa se pueden ver afectados por una lucha entre partidos y candidaturas por apropiarse de tales temas con el afán de poner de relieve los perfiles de cada partido o candidato. Un ejemplo reciente de esta tendencia puede encontrarse en la polémica desatada por las Comisiones de Medio Ambiente del PPD y el PS respecto de la iniciativa de ley marco que el Gobierno prepara. Sin duda, se podrían encontrar muchas otras políticas, tanto globales o sectoriales, a partir de las cuales los partidos de la Concertación podrían privilegiar su propio perfilamiento por encima de la proyección de la coalición. El riesgo de dicho escenario es el escalamiento de promesas, disminuyendo así las posibilidades de un programa realista y coherente, susceptible de ser administrado con responsabilidad.

La ausencia de voluntad de "proyección programática" por parte del Gobierno en esta fase de conclusión o cierre de su período tendría el efecto de dejar los temas de programa como "tierra de nadie", con lo cual ese vacío tendería a ser llenado por los candidatos, aumentando los riesgos de polarización de la coalición y de escalamiento de las posiciones.

3. **Hay áreas donde el protagonismo gubernamental seguirá vigente**

Existe un fenómeno suficientemente descrito en los estudios de política comparada, que señala el efecto de pérdida de iniciativa de los gobiernos en su última fase, cuando ya ha quedado sin metas y aún no se elige a su sucesor. Puede sostenerse, sin caer en voluntarismos, que el actual Gobierno ha conseguido construir un calendario de iniciativas políticas que le permitirá llegar hasta el final sin abandonar en ningún momento el impulso vital.

El Gobierno se ha propuesto desplegar una fuerte iniciativa en el plano de las **reformas político-institucionales** para después de las elecciones del 28 de junio. En ese terreno su protagonismo es insustituible y constituye una oportunidad para marcar la tendencia de la "proyección programática".

En el mismo sentido, puede ser conveniente asumir desde ya la necesidad de configurar después del 28 de junio un **equipo ministerial estable**, dispuesto a quedarse hasta el final, liberando a quienes tengan opciones electorales de cara al 93.

Asimismo, parece razonable suponer que no existirá disposición para incorporarse a los equipos de gobierno en la fase próxima de parte de quienes aspiren a integrar el gobierno de recambio.

Los dos hechos anteriores podrían dar lugar a un gabinete de perfil político más bajo, que le reste iniciativa al Gobierno. Una manera de compensar este posible efecto es asumir las tareas de gobierno con una perspectiva de continuidad y no de interrupción en 1993. Para ello el Gabinete que se prepare para culminar este período presidencial podría asumir dos características: a) en primer lugar, ser Ministros gestores hasta el final y no paralizar su labor ante la posibilidad de que los planes queden inconclusos; y b) asumir la proyección programática de este Gobierno esto es, colaborar con los partidos en la tarea de formular las políticas que marcarán la segunda fase de la Concertación.

Como ya lo hemos señalado, la soberanía para decidir en materias de programa corresponde a los partidos. Sin embargo, la capacidad técnica y política para formular las políticas y planes la tiene el Gobierno. La proyección de la obra del Gobierno se puede lograr a partir de la decidida vocación de un equipo como el descrito para que las políticas tengan continuidad y desarrollo. Ello permitirá, a la vez, enfrentar las elecciones del 93 en un cuadro de menores incertidumbres.

4. **El Gobierno debe intentar evitar un escenario de cierre similar al del Presidente Frei en 1970.**

Dicho escenario se caracterizó por el hecho de que a pesar de conseguir grandes logros económicos y sociales, no pudo coronar su gestión con éxito en lo político, asegurando la reelección del candidato oficialista.

Con eso no hizo sino confirmar la tendencia de inestabilidad de la historia política de este siglo. Desde la plena vigencia de la Constitución de 1925 ningún Presidente entregó el bastón de mando a un sucesor de su propio partido o coalición. La excepción constituida por los tres gobiernos radicales en verdad no es tal, ya que los dos casos de sucesión en que el Presidente siguió siendo radical se debieron a fallecimientos que las anticiparon.

La Concertación debe asegurar el logro de este objetivo, que no sólo se constituiría en un hito histórico, sino que consolidaría vigorosamente la democracia emergente. Tal empeño demanda no dejar librada a las fuerzas políticas de la Concertación toda la responsabilidad de la proyección, sino por el contrario contribuir a generar las condiciones en que dicho objetivo pueda alcanzarse.

5. El 28 de junio abrirá la posibilidad de nuevos entendimientos con la derecha.

Los resultados de los comicios municipales serán determinantes en muchos sentidos, particularmente para las opciones de cada partido o alianza. Sin embargo, también serán determinantes para el clima general en que se desenvuelven las relaciones entre Gobierno y Oposición. En efecto, los resultados que la derecha obtenga, que todas las encuestas conocidas hacen presumir le serán adversos, marcará la posibilidad de, al menos dos interpretaciones: por un lado, la perseverancia del obstruccionismo como forma de evitar el desmantelamiento de una institucionalidad que pasa a ser percibida como el único baluarte capaz de defenderla del descalabro electoral; por el otro, la necesidad de rectificación, retornando a una política de acuerdos y de colaboración con el Gobierno, como aquella practicada por ambos partidos de derecha en los inicios de este gobierno, de modo de poder competir por un electorado centrista que rehuye el tono confrontacional.

La lectura de algunos políticos de derecha, y en especial de la UDI, a los resultados de la encuesta CEP- Adimark revelan una tendencia incipiente a hacer esta segunda lectura.

De imponerse el criterio de que la confrontación con el Gobierno reditúa menos que la colaboración, el Gobierno tendrá una ocasión importante para retomar un protagonismo realizador y para postular la tarea de proyección de las grandes tareas en que ha estado empeñado.

II. Los temas de la continuidad programática.

Existe un relativo consenso entre los agentes políticos de la Concertación y del gobierno respecto del grado de cumplimiento de las tareas programáticas que se propusieron al país, así como de cuales quedarán pendientes. En el balance de los dos primeros años se decidió terminar de materializar las tareas en curso y no emprender nuevas iniciativas de modo de culminar el período en un

marco de realizaciones. Lo anterior ha permitido decantar un cierto número de temas respecto de los cuales se hace necesario profundizar el debate político y técnico al interior de la coalición, y que constituyen la agenda básica de todo esfuerzo de proyección programática.

A modo de ejemplo, y sin querer agotar en esta enumeración todos los temas, se pueden señalar:

- a. La noción de **crecimiento con equidad**, acuñada durante este Gobierno, necesita ser desarrollada y especificada, de modo de que exprese a cabalidad nuestras convicciones acerca del tipo de desarrollo económico y social que propugnamos para el país;
- b. El objetivo del **salto a la segunda fase exportadora** requiere ahondar y discernir acerca de la mantención o no de la neutralidad de la política económica, definiendo, por ejemplo, si es conveniente o no privilegiar a determinados sectores productivos;
- c. El tema de la **integración al desarrollo**, o de la meta de la ciudadanía social, que ha sido enunciado como eje de nuestra política social requiere ser profundizado a partir de una evaluación de nuestra gestión en ese campo;
- d. La tarea de la **transformación del Estado** ha tenido sólo un incipiente desarrollo durante esta administración, así como el tema de la **gestión pública**;
- e. El tema de la **reforma a nuestro régimen político** continúa siendo un asunto abierto que exige adecuaciones en términos de incorporar incentivos institucionales para la constitución y mantención de coaliciones y de prácticas políticas cooperativas;
- f. Por último, la formulación de una **política de defensa nacional** continúa siendo una exigencia para pasar a una segunda fase con respecto a las FF.AA., una vez cumplidas las tareas del actual Gobierno en este ámbito.

Esos temas se infieren a partir de la experiencia de gestión de este gobierno, por lo cual resulta imprescindible que éste y sus funcionarios se involucren en la tarea de la "continuidad programática".

B. ANALISIS LABORAL

La situación laboral en el sector público.

Todo análisis de las relaciones laborales en el sector público debe distinguir dos situaciones de diferente naturaleza: aquella referida a las empresas del Estado regidas por la normativa del Código del Trabajo, y aquella correspondiente a la administración pública y otros servicios regidos básicamente por el Estatuto Administrativo.

En ambos, sin embargo, el empleador es finalmente el Estado. Además, las políticas de relaciones laborales que se lleven a cabo en uno u otro sistema tienen el efecto indirecto de servir de ejemplo concreto del modelo de relaciones laborales que propugna el Gobierno. Es decir, más allá de la incidencia directa en cada unidad de trabajo, las relaciones laborales en el sector público conllevan un innegable efecto demostración hacia el mundo laboral privado.

a. La situación en la Administración Pública y otros servicios sujetos al régimen estatutario.

En este ámbito, la evaluación del estado actual de las relaciones laborales es **positivo y auspicioso**.

Es positivo, porque se ha logrado consolidar una mecánica informal, pero permanente y efectiva, de diálogo entre el Gobierno y las asociaciones gremiales correspondientes. Un ejemplo concreto de esto ha sido el productivo e ininterrumpido intercambio sostenido entre la Anef, la Fenats (e incluso la Asemuch que reúne a los empleados municipales) con autoridades y funcionarios de gobierno en torno a la elaboración de proyectos de ley favorables a los gremios citados.

Este sistema de diálogo ha permitido que el contenido de los proyectos de ley sea ampliamente aceptado por los gremios toda vez que muchas de sus sugerencias han sido acogidas. Concretamente, este esquema de trabajo se ha dado en torno a los proyectos de ley relativos a la ley de asociaciones de funcionarios del Estado (Anef-Fenats-Asemuch-Colegio de Profesores); al sistema de calificaciones de los funcionarios públicos y municipales (Anef, Fenats, Asemuch); mejoras salariales para los funcionarios de los servicios públicos más postergados (Anef); mejoras salariales para los funcionarios municipales (Asemuch), nuevo sistema de cálculo de pensiones para trabajadores del sector público, etc¹.

¹Este mismo esquema ha sido empleado con la CUT para la elaboración de los proyectos de ley relativos al Convenio 144 de la OIT y al Fondo de Educación y Extensión Sindical.

Los beneficios de este sistema de diálogo y participación se traducen, no sólo en la generación de proyectos de ley dotados de alta legitimidad social y apoyo político, sino que también en la consolidación de una **cultura dialogante** (que genera frutos concretos e inmediatamente perceptibles).

En efecto, en el mundo sindical, la eficacia de las estrategias adoptadas es el parámetro básico con que son evaluadas. En consecuencia, los buenos resultados obtenidos en el trabajo tendiente a concordar contenidos de proyectos de ley relevantes para los gremios, constituye un aval importantísimo para la estrategia de diálogo y concertación promovida por el Gobierno.

Más aún, la Federación Nacional de Trabajadores de la Salud, organización que en los años anteriores promovió paralizaciones ilegales, ha tenido participación relevante en los diálogos enunciados, lo que demuestra el fortalecimiento de las tesis y sectores que promueven el diálogo por sobre aquellos de tipo rupturista.

En segundo término, la situación descrita es auspiciosa. En efecto, lo que parece estar en vías de legitimación y consolidación es un sistema de búsqueda de acuerdos basado en el diálogo, sistema que puede desplegar sus potencialidades en torno a temas futuros tan importantes como la modernización del Estado y del sistema estatutario que rige las condiciones de trabajo en el sector público.

Por otro lado, además del saludable efecto político que proyectan las relaciones laborales armónicas entre el Estado y sus trabajadores, se genera, como ya vimos, un implícito efecto demostración respecto del resto del mundo laboral respecto de los efectos que produce el modelo dialogante y concertacionista.

Por tanto, parece conveniente reforzar el esquema descrito y destacarlo ante la opinión pública, toda vez que constituye un innegable éxito del Gobierno que no aparece suficientemente conocido ni resaltado.

b. La situación en las empresas del Estado.

En cuanto a las empresas del Estado, cuyas relaciones laborales están regidas por el Código del Trabajo, el diagnóstico no es distinto del que podía formularse meses atrás. En términos generales, puede señalarse que se mantienen las críticas de sectores sindicales hacia un tipo de relaciones laborales que no les parece que difiera demasiado del imperante durante el régimen pasado.

En cierto modo, y aunque la existencia de grandes diferencias entre las empresas estatales constituye una atenuante para la indefinición de criterios generales sobre las relaciones laborales en el sector, lo cierto es que se advierte un vacío en la gestión gubernamental sobre la materia.

Este vacío puede atribuirse, entre otras causas, a que casi todas las empresas del Estado, además de tener autonomía gerencial, dependen de distintos ministerios o reparticiones. De este modo, no sólo no existen instancias horizontales de comunicación o intercambio que permitan conocer y aprovechar las experiencias de las demás empresas, sino que se hace muy difícil el diseño e implementación de pautas o criterios comunes para las relaciones laborales en las empresas del Estado. Dicho de otro modo, la propia estructuración y dependencia de las empresas del Estado conspira contra la posibilidad de diseñar orientaciones y objetivos comunes que trasciendan las diferencias naturales entre una y otra empresa pública.

Sin embargo, y a partir de la reunión sostenida a principios de año entre el Presidente de la República y los ejecutivos de las empresas públicas, el Ministerio del Trabajo ha iniciado un trabajo tendiente a identificar los principios básicos que deben inspirar la política de relaciones laborales en las empresas del Estado.

En consecuencia, se están verificando avances en la búsqueda de definiciones conceptuales básicas que permitan desarrollar políticas de relaciones laborales basadas en la participación, organizaciones flexibles y fomento al desarrollo de la creatividad de los trabajadores.

Sin embargo, y aún cuando las iniciativas descritas son positivas y necesarias, corren el riesgo de ser insuficientes si no se logra, paralelamente, llenar dos vacíos que se advierten en la actualidad.

En primer lugar, es necesario generar, aunque sea informalmente, instancias de reflexión y participación conjunta de los encargados de relaciones laborales de las distintas empresas del Estado, de modo de aprovechar e intercambiar distintas experiencias.

En segundo lugar, y dado el largo tiempo que ha pasado desde que asumiera el actual Gobierno, resulta necesario generar desde ya cambios en las relaciones con los sindicatos de las empresas públicas. En efecto, la credibilidad y viabilidad de las políticas que finalmente se adopten sobre la materia dependerán sustancialmente del clima laboral preexistente. En este sentido, la prolongación de un esquema carente de innovaciones y criterios participativos puede dificultar la aplicación futura de un nuevo esquema de relaciones laborales.

C. ANALISIS ECONOMICO

Mañana el Presidente de la República rendirá la cuenta anual de su gestión frente al Congreso Nacional y, por su intermedio, a todos los chilenos. Es indudable que el desempeño del gobierno democrático durante 1991 es muy bien evaluado por la ciudadanía, incluyendo la mayor parte de la oposición. En el campo económico esto es aún más notorio -probablemente por el hecho de que las estadísticas relevantes no admiten dobles interpretaciones- y ello ha hecho que la oposición se refugie en su argumentación respecto de que ellos son los mentores del modelo actual, mientras retiran de circulación algunos slogans como el de la "contrarrevolución silenciosa" o el de "gobierno mediocre".

Es indudable que la situación económica en lo que se refiere a crecimiento, empleo y precios se muestra muy auspiciosa, y ello constituye un telón de fondo que permite la discusión de otros temas (muchos de los cuales se convierten en banderas de una derecha sin mucha autoridad moral para levantarlos), como son los temas culturales, ecológicos, de la seguridad, etc. Sin embargo, el relativo control de la situación macroeconómica -y, por tanto, su falta de atractivo para la prensa opositora- no debe traducirse en que este tema adquiera una posición secundaria en la agenda de la opinión pública.

En primer lugar, es necesario insistir en que los logros que la economía chilena exhibe hoy son el resultado del esfuerzo de todo el país y de un gobierno coherente y responsable. No son el fruto de la suerte ni de un modelo que funciona por sí solo. Por lo tanto, es conveniente que se consolide la apreciación de que los éxitos son, en gran parte, resultado de una adecuada gestión gubernamental y de una actitud responsable de todos los agentes. Este no es un desafío sencillo si se considera que las expectativas suelen crecer más rápido que los logros.

En segundo lugar, la situación favorable permite analizar las condiciones de largo plazo hacia las cuales debería encaminarse nuestra economía. A este respecto, el sector externo está llamado a ser la gran "arena" de la polémica económica, tanto de corto como de largo plazo. No es que otros temas globales estén totalmente resueltos. Precisamente porque estamos en una etapa crucial y avanzada del proceso, comienzan a aparecer dificultades concretas para ponernos de acuerdo en la forma que debe asumir la inserción internacional de economía chilena.

No es casualidad que la mayor parte de las noticias de actualidad económica -salvo aquellas que dan cuenta de una gran alza en la actividad de algún sector o una reducción en el desempleo o en la inflación- estén íntimamente vinculadas al sector externo. Una visión excesivamente optimista (considerando el número de chilenos que sufre la pobreza), pero gráfica de esta situación sería decir que tenemos controlados los problemas económicos internos y ahora debemos preocuparnos de los externos.

44

La gira presidencial -que incluyó un importante número de dirigentes empresariales, sindicales y políticos- debe ser interpretada como un muestra de la decisión política de hacer viable en el largo plazo una estrategia de desarrollo exportador, no sólo de materias primas (frente a las cuales los países desarrollados siempre han abierto sus puertas para después vendernos los productos manufacturados) sino de bienes cada vez más elaborados, intensivos en mano de obra calificada y bien remunerada.

Si bien los sectores empresariales han sido un agente insustituible en la posición de comercio exterior que Chile tiene hoy, y se observan importantes logros en materia de inversiones chilenas en el exterior, todavía no parecen estar -como cuerpo- en completa sintonía con una estrategia más de largo plazo en el ámbito del desarrollo exportador.

La actitud de rechazo del Instituto Libertad y Desarrollo frente al proyecto de legislación sobre control de calidad de las exportaciones no parece una buena señal en este sentido. Si consideramos el grado de influencia que esa institución tiene sobre los dirigentes empresariales, no sería sorprendente que esa postura se generalizara a nivel gremial. Sin embargo, ello sería desconocer el hecho, cada vez más evidente, de que la penetración de mercados externos no es sólo un desafío de cada empresa sino también es una tarea del país, y por tanto el gobierno debe preocuparse de proveer un marco de calidad que favorezca este esfuerzo nacional.

El enfoque dado a la situación cambiaria es otra prueba de un espíritu corporativo cortoplacista. Mientras se pide que el Estado ahorre y se desvincule de la actividad económica, se insiste en criticar a las autoridades porque permite que baje el precio de una mercancía (el dólar) que es cada vez más abundante en el mercado. Dicho fenómeno, que es muy propio de una situación de superávit como la actual, se ha convertido en el tema permanente de las publicaciones económicas. Las múltiples medidas adoptadas por el Ministerio de Hacienda y por el Banco Central han permitido un mayor control y holgura en el manejo de la situación cambiaria, pero no pueden sostener artificial y costosamente un precio demasiado alejado de la realidad.

Un tercer elemento digno de interés es la postura asumida por el sector empresarial frente al proceso de integración con Argentina. Aunque la complejidad de este asunto amerita evitar las decisiones apresuradas, la actitud empresarial pudo haber sido de mayor colaboración y no de enfrentamiento directo. Asimismo, las dificultades encontradas por las autoridades -y magnificada por alguna prensa opositora- para coordinar el apoyo a la pequeña y mediana empresa son el reflejo de los obstáculos que aparecen cuando se trata de promover un desarrollo exportador más allá de las tradicionales y evidente ventajas comparativas que Chile posee por sus abundantes recursos naturales y su mano de obra relativamente barata.

Afortunadamente, todos estos puntos de mediano y largo plazo tienen aristas negociables y no deterioran la percepción de un futuro auspicioso. Sin embargo, están íntimamente vinculados a los logros de corto plazo en materia de inflación y crecimiento. Por ejemplo, la última revaluación y el bajo precio de mercado que experimenta el dólar están contribuyendo a mantener una inflación muy moderada. Si se cumplen los pronósticos para el IPC de mayo (1,4%), la inflación acumulada en los últimos doce meses caería a 16,1% y se mantiene como muy viable la meta de 15% para 1992. Por otro lado, el dinamismo experimentado por el sector exportador permitirá crecer a una tasa cercana al 7% durante el año y conservar los excelentes niveles de empleo. Sólo de este modo es posible combatir la pobreza en forma sostenida.

La comprensión, por parte de la gente, del desafío que significa el sector externo y la vinculación que éste tiene con la solución de sus problemas concretos, es un elemento básico. De esta manera, además de obtenerse mejores resultados en términos económicos, es posible alcanzar un mayor grado de compromiso de las personas con un modelo de desarrollo que compatibiliza crecimiento con equidad.