

PERIODO
PRESIDENCIAL.
002564
ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(AL 18 DE OCTUBRE DE 1991)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A. ANALISIS POLITICO: partidos, parlamentarios, elecciones municipales y gestión gubernamental

A partir de la reunión del Presidente con ministros, subsecretarios, autoridades regionales y funcionarios superiores de gobierno el 13 de octubre, han quedado establecidas tanto las tareas u objetivos básicos que persigue el Gobierno hasta Marzo de 1994, como asimismo las orientaciones estratégicas generales que guían su desempeño en pos de esas metas.

La referida reunión permitió identificar con toda claridad el problema de la eficacia y eficiencia de la gestión gubernamental como una de las cuestiones importantes que deben enfrentarse. Este problema presenta al menos dos dimensiones: una relacionada con las características de la organización y maquinaria estatal que, a su vez, comporta diversos aspectos (personal, burocratismo, lentitud de procedimientos, deficiencias de coordinación, etc.), y otra más política que tiene que ver tanto con las relaciones entre el Gobierno, los partidos de la Concertación y sus parlamentarios, como con las actitudes y comportamientos de ellos frente a las políticas del Gobierno y a los problemas nacionales.

En efecto, el problema de la gestión también involucra a los partidos y sus parlamentarios. Determinadas actitudes y comportamientos de ellos pueden ser muy funcionales a la superación o atenuación de las deficiencias en la gestión. Otras, en cambio, pueden significar disfuncionalidades, causando problemas de gestión o dificultando el progreso en esta materia. A nuestro juicio, el horizonte electoral municipal, cada vez más próximo, acentúa los incentivos que los partidos tienen para desarrollar comportamientos y actitudes que afectan negativamente la gestión gubernamental. En consecuencia, el Gobierno tiene que atacar estos riesgos, mediante su capacidad de conducción sobre partidos y parlamentarios. Una buena oportunidad para hacerlo es la reunión con parlamentarios y directivas partidarias, programada para el 28 de octubre.

Mirando las cosas desde el lado de los partidos y los parlamentarios, sus comportamientos y actitudes encierran dos riesgos importantes respecto de la eficacia y eficiencia de la gestión gubernamental. Primero, lo que podría designarse como el riesgo de partidización de la gestión. Segundo, el riesgo de que se desplacen a posturas maximalistas en cuanto a las demandas sociales y a los problemas sociales (pobreza, salarios, subsidios, vivienda, etc.), o en cuanto a la reivindicación de beneficios diversos de naturaleza sectorial, regional o local.

La partidización de la gestión puede tener expresiones diversas. La más obvia, en una situación de campaña electoral, a la cual se hizo referencia en la exposición presidencial del 13 de octubre, es el esfuerzo de los partidos y parlamentarios por emplear recursos estatales para los fines de la campaña. No obstante, hay otras.

Por ejemplo, y este problema también surgió en esa reunión, parece existir un número importante de casos de SEREMIS que son potenciales candidatos a concejales. Con una alta probabilidad, esa duplicidad de roles afectará el desempeño funcionario, al distorsionar los comportamientos de estos importantes agentes gubernamentales en términos de una orientación de sus acciones, no por los objetivos más generales que persiguen las políticas de gobierno, sino por los intereses particulares electorales del funcionario. Adicionalmente, estas duplicidades producen una mala imagen del Gobierno en la opinión pública y son susceptibles de ser explotadas por la oposición en detrimento de éste y los propios partidos de la Concertación.

Hay que subrayar aquí un problema más general. En Marzo de 1990 era imposible prever la significación que estos cargos iban a tener para la gestión gubernamental, particularmente en el contexto de una reforma regional que los transformará en piezas claves de gobiernos regionales premunidos de importantes competencias. Por ello, y era natural que así aconteciera, su designación obedeció a un criterio más político de cohesión de la coalición, que en ciertos casos puede haber relegado a un lugar secundario consideraciones de competencia profesional, de talento administrativo y de los rasgos de personalidad requeridos por el cargo (dinamismo, alta motivación, buen criterio, etc.).

Hoy en día, al pasar los problemas de gestión a un primer plano, y particularmente considerando los desafíos que van a plantear tanto la democratización de los municipios como la creación de los nuevos gobiernos regionales en esta materia, la calidad de los SEREMIS pasa a ser un asunto de primerísima importancia. La tendencia natural de los partidos y sus parlamentarios es hacer primar en las designaciones para estos cargos criterios partidistas. La actitud del Gobierno no puede ser sino precisamente la contraria: hacer primar criterios que garanticen desempeños eficaces y eficientes, neutralizando el afán de partidos y parlamentarios.

A su vez, el problema de los SEREMIS es parte de una cuestión aún más global: la predisposición de los partidos no sólo a influir en las designaciones de funcionarios, sino también a proteger a funcionarios del propio partido, aún cuando la evaluación que recaiga sobre él sea deficiente y aconseje su reemplazo. Hay consenso en que la calidad funcionaria es un aspecto, obviamente no el único, que contribuye a la generación de deficiencias y cuellos de botella. Estas presiones partidistas en defensa de militantes obstaculiza o dificulta decisiones sobre reemplazo de personal que son necesarias para mejorar la gestión.

En conexión con lo anterior, debe igualmente destacarse la tendencia de los partidos y parlamentarios, que no puede sino exacerbarse en tiempos de elecciones, a presionar por nombramientos y creación de áreas de influencia en sectores y lugares que son estratégicos en términos de clientelas electorales. Estos comportamientos, independientemente del efecto que alcancen, perturban la marcha de la gestión, hurtando tiempo y energías a la ejecución de las políticas

gubernamentales, especialmente las sociales.

El segundo riesgo importante que plantea el comportamiento de partidos y parlamentarios en la situación electoral que se avecina es que se produzca una escalada tanto en las presiones relacionadas con demandas sociales y mayor gasto social, como en las posiciones que los partidos comiencen a expresar públicamente sobre estas materias. De producirse esta escalada, ella traería consigo efectos negativos para la gestión gubernamental. La voluntad del Gobierno es clara en el sentido de evitar un deslizamiento hacia el populismo.

Precisamente en razón de esa voluntad, esa escalada no podría sino producir tensiones entre el Gobierno, por una parte, y los partidos y los parlamentarios por la otra, que perjudicarían las relaciones de cooperación entre ambos, cooperación necesaria para la calidad tanto global como sectorial de la gestión. Aún más, una escalada en las posiciones públicas de partidos y parlamentarios, denunciando insuficiencias sociales y subrayando la necesidad urgente de respuestas que involucran mayor gasto público, -- esto es, un deslizamiento de partidos y parlamentarios hacia posiciones populistas -- , acabaría por teñir la campaña de los propios partidos de la Concertación de un matiz de oposición al Gobierno.

Respecto de este punto, hay que destacar que en los últimos meses se ha observado una clara propensión de partidos y parlamentarios a magnificar los fenómenos de demanda y movilización social a partir de los diversos conflictos laborales y reivindicativos que han tenido lugar, particularmente los que han ocurrido en empresas públicas (cobre, carbón) y servicios públicos (salud, educación).

A medida que el horizonte electoral se aproxima, es de prever que esa tendencia se acentuará. La realidad es bien distinta de la que cabría diagnosticar a partir de esas imágenes que proyectan los partidos y parlamentarios. Si se es objetivo, hay que reconocer que el desempeño frente a estos conflictos ha sido más que razonablemente satisfactorio. Ellos responden a las condiciones democráticas que se consolidan y no son indicativos, como muchas veces se desprendería de las posiciones que adoptan partidos y parlamentarios, de un clima de seria intranquilidad y descontento sociales.

Por otra parte, los últimos resultados de encuestas demuestran una recuperación en la evaluación que de la gestión gubernamental hace la opinión pública, lo cual contradice claramente esa visión casi catastrofista que sostienen partidos y parlamentarios.

Para hacer frente a los riesgos señalados, se pueden sugerir las siguientes orientaciones para la acción gubernamental:

1. **La necesidad de que partidos y parlamentarios hagan suya la opción de Crecimiento con Equidad.**

La tendencia de partidos y parlamentarios a acentuar posiciones populistas, que magnifican los problemas sociales atribuyendo a las demandas y reivindicaciones una intensidad que no tienen, en gran medida se ve favorecida por una escasa toma de conciencia de ellos del hecho de que el Gobierno tiene una opción socioeconómica que implica una determinada programación de su política social en cuanto a tiempos, gasto y proyectos o programas.

Un hecho que puede contribuir a atenuar la acción de esa condición favorable es un esfuerzo por socializar el modelo de Crecimiento con Equidad como el modelo de la Concertación. Por consiguiente, no sólo como el modelo del Gobierno, sino también como el modelo de los partidos y los parlamentarios.

2. **Reforzar la idea de que el mejor capital político de los partidos en la campaña electoral es el desempeño que el Gobierno ha tenido y está teniendo.**

Los intereses del Gobierno son los intereses de los partidos y de los parlamentarios. En la medida en que los partidos y parlamentarios pongan condiciones que favorecen la gestión gubernamental y la superación de sus deficiencias, mucho mejores son las chances electorales en la elección municipal, tal como se expresó en la exposición presidencial en la reunión del 13 de octubre.

Este es un mensaje que habría que procurar grabar a fuego en las mentes de dirigentes y parlamentarios.

3. **Comprometer a los partidos en declarar las áreas de ejecución de las políticas sociales en verdaderos santuarios, inmunes a las presiones partidistas con sentido electoralista.**

Hay que hacer un esfuerzo porque los partidos y parlamentarios no sólo se convenzan de que el mejor negocio que ellos pueden hacer es no perturbar la normal marcha de la ejecución de las políticas, especialmente las sociales, sino también extraer de ellos un compromiso formal, similar al que se produjo hacia el fin de la campaña presidencial cuando los partidos consagraron públicamente y solemnemente el carácter suprapartidista del futuro Gobierno, de que no presionarán sobre la ejecución de esas políticas, partidizándolas y que, por el contrario, cooperarán con el Gobierno en mejorar la gestión de ellas.

4. **Efectuar gestos que dejen en claro, desde el inicio, que el Gobierno no aceptará presiones partidistas que afecten negativamente su capacidad de gestión.**

Esto es importante tanto respecto de la tendencia de partidos y parlamentarios a instrumentalizar las políticas con fines electoralistas, lo cual afecta la eficiencia, como en relación con las políticas de reclutamiento de personal y de designación de funcionarios.

5. **Plantear desde ya a los partidos y parlamentarios el problema de los SEREMIS, como una cuestión relevante tanto en el clima electoral que se comienza a vivir, como mirando hacia el problema posterior de la eficacia y eficiencia en la gestión municipal y regional.**

Como se señaló, los SEREMIS han demostrado ya ser piezas claves en la gestión regional y municipal, y la importancia que cobrarán en un contexto de municipios democratizados y gobiernos regionales que comienzan a funcionar de acuerdo a la nueva institucionalidad será aún mucho mayor.

Es necesario plantear esto a partidos y parlamentarios con gran fuerza, de modo que tomen conciencia de que la designación de estos funcionarios es crucial en términos de los niveles de eficiencia y eficacia a los que se quiere llegar. Por ello, los criterios partidistas deben atenuarse considerablemente en esta materia, para ceder paso a criterios de mérito.

6. **Hacer tomar conciencia a partidos y parlamentarios sobre la necesidad de una visión equilibrada de lo que son los procesos de demanda social, para evitar que se magnifiquen situaciones y conflictos.**

Independientemente de que los problemas existen y objetivamente muchos de ellos, particularmente los de pobreza, son de una envergadura tal como para herir y aún angustiar a personas comprometidas con los valores y principios que expresa la Concertación, lo cierto es que los partidos y los parlamentarios magnifican la intensidad, la urgencia y el descontento presente en la población y en la base social.

Como se señaló, las encuestas recientes muestran un repunte importante en la evaluación que la población hace de la gestión de Gobierno. Adicionalmente, los conflictos sectoriales han ido encontrando soluciones de acuerdo a procesos claramente contradictorios con esa imagen que los partidos y parlamentarios proyectan de que la situación es casi crítica, o se está acercando a serlo.

Es necesario hacerles ver y llevarlos, mostrándoles la evidencia y lo que empíricamente sucede, a un diagnóstico más equilibrado y menos tremendista de la situación.

B. ANALISIS ECONOMICO

Durante la semana que termina ha predominado el clima de calma y optimismo que ha caracterizado los últimos meses. Sin embargo, han ocurrido algunos hechos que, en cierta medida, obligan a mantener algún grado de cautela y no caer en exitismos exagerados.

Un primer elemento es la reversión que ha experimentado la tendencia alcista que mostraban los precios accionarios en las últimas semanas. Analistas del sector atribuyen este fenómeno a un incremento masivo de la oferta de títulos originado por el deseo de los propietarios de realizar las ganancias obtenidas por las fuertes alzas previas. Naturalmente, el mercado bursátil se caracteriza por su alta sensibilidad frente a las expectativas, por lo tanto, en algún momento se temió que la tendencia a la baja fuese permanente, lo cual termina actuando como profecía autocumplida. En todo caso, el episodio se estaría superando pues los índices presentaron alzas dos días de la semana, para terminar nuevamente a la baja al día de hoy. Aunque la preocupación parece disipada, el fenómeno sirvió para que muchos agentes se cuestionaran la solidez de algunos títulos que han experimentado alzas anormales.

Un segundo fenómeno inesperado que ocurrió esta semana fue la ola de frío que afectó la agricultura entre la V y la VII regiones. Según estimación de la Federación de Productores de Fruta, entre un 10 y un 15% de la fruta de exportación ha sido severamente afectada. Según la misma entidad, este daño no significará la pérdida de mercados porque, de todos modos, este año estaba proyectado un fuerte incremento en la producción.

Un tercer elemento que en cierta medida enturbia el optimismo reinante es el pronóstico del IPC para Octubre entregado por el Banco Central. La estimación del instituto emisor llega a 1,6%, aunque la banca privada está estimando una inflación de 2% para este mes. De acuerdo a cifras parciales, el ítem Alimentos dentro de la canasta del IPC estaría aportando alrededor de 1,2 puntos en lo que va corrido de Octubre en comparación con el promedio de Septiembre. Esto establece un piso para cualquier estimación, salvo que la caída en el precio de las cecinas y de las papas en la segunda quincena del mes sea tan fuerte que contrarrestare la tendencia al alza que muestra el grupo Alimentación, empujado por las alzas de los precios las frutas y de las carnes (que hasta el mes parecían estabilizarse).

Si bien una inflación entre 1,6% y 2% en Octubre se compara muy favorablemente con la anormal tasa de 3,8% experimentada en Octubre de 1991, y además significa que la variación en los últimos doce meses se situaría entre 16,3% y 16,8%; de concretarse el pronóstico pesimista (2%) se requerirá que en los últimos doce meses del año el IPC promedio mensual no supere el 1,2% para llegar a un 18% de inflación durante 1991.

En el ámbito macroeconómico, la conferencia de prensa realizada ayer por el Director de Estudios del Banco Central, Ricardo Ffrench-Davis, aporta algunos antecedentes que refuerzan las expectativas favorables. Entre esos antecedentes destaca el repunte que están experimentando las importaciones, porque ello refleja que las medidas adoptadas para eliminar el desajuste entre el ritmo de crecimiento de la oferta y la demanda interna están dando resultados.

Al incrementarse las importaciones se reducen las presiones a la baja que sufría el tipo de cambio, con lo cual disminuye la excesiva oferta de divisas hacia el Banco Central, fenómeno perjudicial para el instituto emisor tanto desde el punto de vista de su propio balance como de la estabilidad monetaria. En otras palabras, un incremento sostenido de las importaciones en los próximos meses es un elemento muy funcional al objetivo de tener una baja inflación en lo que queda de 1991 y en 1992.