

PERIODO
PRESIDENCIAL
002580
ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(AL 20 DE MARZO DE 1992)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A. ANÁLISIS POLÍTICO: GOBIERNO SUPRAPARTIDARIO, CONCERTACION Y GESTION PUBLICA

Una de las principales innovaciones de la experiencia actual respecto de otros gobiernos de coalición, está dada por la noción de Gobierno "suprapartidario". Dicha noción es clave desde el punto de vista del contrato político que sirve de fundamento al Gobierno de la Concertación y conlleva una serie de ventajas y méritos que han dado sus frutos en la fase transcurrida de la actual administración. Sin embargo, también conlleva algún grado de indefinición respecto del papel que los partidos de la coalición están llamados a jugar, así como un cierto debilitamiento del papel articulador y de mediación que los mismos deben desarrollar.

La percepción de los propios partidos comienza a ser, crecientemente, que el carácter suprapartidario del Gobierno exige de aquellos una suerte de anulamiento de su identidad e intereses a través de la delegación de su representación en una entidad superior: el Gobierno de la Concertación.

Hasta ahora, los partidos de la Concertación han aceptado los costos que esta fórmula conlleva en términos de autonomía y perfilamiento, en función de la naturaleza del proceso de transición.

Sin embargo, lo que pareciera estar ocurriendo en la actualidad, en el plano de las relaciones del Gobierno con los partidos de la Concertación, es la aparición de síntomas cada vez más claros de los límites que esta fórmula de suprapartidismo implica para una coalición en la cual sus partidos integrantes reclaman crecientes grados de autonomía y de perfilamiento.

En este sentido, puede decirse que la fórmula del suprapartidismo practicada hasta ahora, requiere de una readecuación a la nueva realidad partidaria. En el último tiempo, el Caso Honecker es demostrativo de las carencias y limitaciones que los actuales mecanismos de coordinación representan.

En efecto, los recientes acontecimientos derivados de este Caso parecieran insinuar el surgimiento de un nuevo tipo de relaciones entre los partidos que conforman la Concertación y entre éstos y el Gobierno. Este nuevo escenario se explica también a partir de otros fenómenos, como la inminencia y trascendencia de los desafíos electorales futuros, o el debilitamiento de la disciplina, inhibiciones y/o autorrestricciones propias de los primeros tiempos del período pos-autoritario.

Junto con ello y a propósito de casos como este, aparecen las primeras divergencias públicas entre los partidos de la Concertación. El ejemplo más evidente de ello es el posicionamiento de diversos actores de la coalición respecto de la manera de abordar y solucionar el asunto Honecker. Para algunos, pareció primar, en

este caso, el interés individual partidista, por sobre la autoridad gubernamental y los intereses de la propia Concertación. Para estos, se habría llegado, incluso, a cuestionar las prerrogativas constitucionales de que goza el Presidente de la República en cuanto conductor de la política exterior. Lo que podría aparecer como un éxito del Partido Socialista en su gestión mediadora en el caso Honecker, vendría a ser en la práctica el resultado de una **debilidad o vulnerabilidad de la Concertación** y una demostración de que los partidos son más autónomos de lo que se esperaba, tendencia, esta última, destinada a agudizarse en períodos preelectorales como los que caracterizan los próximos dos años del actual Gobierno.

Cualquiera sea el juicio que merezca este caso entre los actores involucrados, ha quedado de manifiesto que la Concertación es más vulnerable de lo que se pensaba, y por ende, se hace necesario plantearse, hacia el futuro, los términos de la relación entre los partidos y la Concertación y entre éstos y el Gobierno.

En efecto, más allá del análisis del caso concreto, lo cierto es que la dinámica política de los próximos meses muy posiblemente nos ofrecerá la reiteración de situaciones similares, dada la ya expuesta autonomización de los partidos y la no cristalización, aún, de la posibilidad de una candidatura única para 1993.

Probablemente, será inviable intentar contener las tendencias centrífugas propias de escenarios como los descritos. Sin embargo, nada justifica inhibirse de intentar establecer los mecanismos y procedimientos que eviten o aminoren los costos que la señalada tendencia a la autonomización pueda significar sobre la gestión del Gobierno y la situación de la propia coalición.

Dos elementos centrales.

Dos parecerían ser los elementos centrales de los procedimientos destinados a reducir los posibles efectos centrifugadores que podrían derivarse de la vorágine preelectoral.

1. El primero, tiene que ver con el fortalecimiento de las **instancias de coordinación** entre los tres actores políticos fundamentales de la Concertación: el Gobierno, los partidos y las bancadas parlamentarias.

Puede decirse, a este respecto, que los mecanismos empleados hasta ahora no son suficientes para enfrentar los desafíos futuros.

En efecto, una vía de solución al problema de la toma de decisiones en el ámbito de Gobierno ha sido, hasta ahora, **otorgarle al Gabinete el rol de instancia política privilegiada**. Sin embargo, como en éste recaen las principales funciones de coordinación de las políticas públicas y de administración del Estado, no tiene la agilidad necesaria ni el tiempo requerido como para actuar como un efectivo órgano de dirección política concertacionista.

Ante esta carencia de la función directamente política del gabinete, los problemas finalmente son resueltos al máximo nivel, es decir, por el Presidente de la República. Generalmente esta intervención ocurre cuando los problemas se han agravado o no han tenido un adecuado resolución a un nivel inferior.

Otra vía de solución ha sido el potenciamiento del rol del **equipo político ministerial** de gobierno, en función de las tareas de relaciones políticas y de coordinación interministerial. Este mecanismo ha demostrado ser eficaz, en cuanto provoca un alto grado de centralización de las decisiones y de rapidez y eficiencia en la ejecución de las mismas. Así, por ejemplo, a través de este mecanismo se obtuvo el despacho de la reforma municipal durante el año pasado.

Sin embargo, La desventaja de este mecanismo lo constituye la marginación de los partidos de la Concertación del proceso de toma de decisiones. Para corregir lo anterior, se ha intentado implementar reuniones permanentes de coordinación del equipo político con los jefes de partido.

Los últimos acontecimientos ponen de manifiesto la importancia de afianzar un permanente diálogo y consulta con los principales partidos de la coalición, el que debe ser ampliado a las bancadas parlamentarias. Estas últimas verán acentuarse su perfil público en los próximos meses, no sólo por la mayor efervescencia político-electoral que se avecina, sino por la necesidad vital de aumentar su presencia pública de cara a la renovación del Parlamento para 1993.

Con todo, esta instancia de coordinación, diálogo y consulta no puede significar, ni mucho menos, una abdicación **a priori** de las facultades decisorias del Gobierno y, específicamente, del Presidente de la República. De lo que se trata, por el contrario, es de estrechar la coordinación y prever las eventuales diferencias que se susciten entre partidos (y bancadas parlamentarias) y Gobierno. Por último, esta instancia de coordinación es fundamental para concordar los temas, contenidos y grados en que es "lícito" a los partidos expresar públicamente sus matices o discrepancias frente al Gobierno.

Se trata, entonces, de intentar canalizar y concordar el disenso, toda vez que no es viable plantear su eliminación en períodos preelectorales como los que se avecinan. En consecuencia, se trata de defender la noción de "suprapartidismo" del Gobierno a partir de un análisis realista de los escenarios y desafíos futuros, lo que significa re-ajustar dicha noción a la nueva realidad que estamos viviendo.

2. El segundo elemento, tiene que ver con algunos contenidos fundamentales en materia de **gestión pública**. Se trataría, en este caso, de establecer y respetar un código de eficiencia y disciplina en la aplicación de las políticas y medidas adoptadas por el Gobierno.

Esto obliga a evaluar con detención el problema de la eficiencia de la gestión pública y su relación con la estabilidad funcionaria. La premisa básica reside en entender que la eficiencia en la gestión del Gobierno constituye un activo electoral del cuál todos los partidos se benefician y que, a su vez, constituye el principal argumento público para propender a la continuación de la Concertación más allá de 1993. Dicho de otro modo, nada ayuda más a la proyección de la Concertación que la demostración permanente ante la ciudadanía de que, además de la estabilidad política que le es casi inherente, es capaz de gobernar con eficiencia y agilidad.

Por tanto, conspira contra lo señalado la cerrada y soterrada defensa que no pocas veces hacen los partidos políticos respecto de los funcionarios de su militancia a quienes se formulan cargos de ineficiencia o de cualquier otro tipo.

Pareciera estarse consolidando la percepción de que el criterio predominante para determinar la mantención o remoción de los funcionarios es la preservación de los equilibrios partidarios al interior de la Concertación y no la búsqueda de mayores niveles de eficiencia y agilidad en la gestión. En efecto, los partidos y la clase política en general, estarían percibiendo que la existencia de deficiencias en la gestión de los funcionarios no constituiría causal suficiente para su remoción. Más aún, cada uno de los partidos relevantes de la coalición, no obstante reconocer dichas limitaciones y carencias en algunos de "sus" funcionarios, puede escudarse en las ineficiencias exhibidas por quienes militan en los demás partidos, propendiéndose a una suerte de "equilibrio de culpas".

Si este escenario no se modifica, será crecientemente más difícil producir ajustes en los equipos de Gobierno, ya que cualquier cambio político será entendido más como una sanción o modificación arbitraria de la correlación de fuerzas al interior del mismo, que como una necesaria corrección ante las deficiencias objetivas exhibidas en la gestión de algún funcionario. Dicho de otro modo, el hecho de no introducir cambios ante signos de debilidad en la gestión, dificulta la posibilidad de efectuarlos a futuro.

En definitiva, lo que aquí se plantea es la necesidad de revisar los términos de la ecuación entre equilibrios políticos y grados de eficiencia en la gestión pública. No parece positivo para la Concertación, ni para la imagen de la democracia que renace, que se confundan, en ojos de algunos, la militancia política y la inamovilidad funcionaria.

Tampoco es positivo que se genere en Chile un "estado de ansiedad política" ante la eventualidad de modificaciones en los equipos de Gobierno, transformando en extraordinario y dramático lo que no debiera tener tal carácter.

Dotar a los próximos dos años de Gobierno de una impronta de eficiencia y dinamismo pareciera requerir de una adecuada resolución de los elementos señalados en este informe: la redefinición de

relaciones entre el Gobierno y los partidos que lo apoyan, y privar a los eventuales ajustes de los equipos gubernamentales del carácter "dramático" que se les pretende atribuir.

Los tres conceptos que aquí se han desarrollado -carácter suprapartidario del Gobierno, concertación política y eficiencia en la gestión pública- responden a exigencias políticas distintas, pero su conjugación armónica es imprescindible para optimizar la gestión del actual gobierno.

La carencia o insuficiencia en uno de estos tres criterios redundará, tarde o temprano, en un debilitamiento de la capacidad política global del gobierno. Así, por ejemplo, hipertrofiar las consideraciones que derivan del carácter coalicional del gobierno, transformándolo en único parámetro para tomar decisiones, puede conducir a una situación de creciente ineficacia. Por otro lado, elevar el criterio de eficiencia a patrón único de juicio, desdeñando el componente concertacionista del Gobierno, puede llevar a un aislamiento político indeseable y pernicioso.

Conciliar estos tres aspectos, sólo aparentemente contradictorios, es la clave para que el gobierno y la Concertación tengan la vitalidad necesaria para proyectarse más allá de 1993.

B. ANALISIS ECONOMICO: El desafío de promover exportaciones en el contexto actual.

A mediados de 1991, las autoridades económicas decidieron aplicar un paquete de medidas que tenía como objetivo de largo plazo aumentar la inserción de Chile en el comercio exterior y que en el corto plazo buscaba estimular la demanda por dólares. De ese modo se buscaba elevar el tipo de cambio real, junto con contribuir a una inflación menor. La medida más importante de dicho paquete fue la reducción de los aranceles de importación de 15 a 11%. Así, se apuntaba simultáneamente a los objetivos de corto y de largo plazo: crecimiento y estabilidad de precios en el presente y estímulos a la futura inversión en el sector exportador.

El citado paquete de medidas tuvo efectos favorables para el desempeño de la economía en el segundo semestre del año pasado, pero no fue suficiente para evitar que el precio del dólar volviera a situarse en el piso de la banda de flotación, con lo cual el objetivo de incentivar exportaciones futuras no se cumplía plenamente.

Esa situación puso nuevamente al Banco Central en una posición de comprador obligado a un precio demasiado alto y, por lo tanto, el instituto emisor debió absorber el desajuste que ello significa.

En enero de este año, el Banco Central amplió la banda dentro de la cual puede flotar el dólar observado y redujo el tipo de cambio "acuerdo". Con estas medidas, se reconocía que el tipo de cambio ofrecido por el instituto emisor seguía siendo excesivamente alto y, además, se le dejaba un espacio mayor para bajar, como de hecho ocurrió.

El sector exportador ha expresado insistentemente que durante el gobierno del presidente Aylwin el tipo de cambio se ha reducido en términos reales, y que esto habría perjudicado a dicho sector. Algunos empresarios han planteado incluso, que exportar ya no sería un buen negocio. Aunque, en general, esto último no es verdad, ya que la inmensa mayoría de nuestras exportaciones tienen ventajas comparativas provenientes de los recursos naturales, sí es cierto que las expectativas de ese sector han decaído, a pesar de que la economía como un todo sigue muy dinámica.

Frente a esto, se ha argumentado -con mucha razón- que sostener un tipo de cambio artificialmente alto es beneficiar a los exportadores (y a los sustituidores de importaciones) a costa de los consumidores nacionales, que tienen que soportar una inflación mayor a causa de los desajustes en el tipo de cambio. Por esta razón, la apertura de la banda fue acompañada de un llamado a incrementar la productividad de las exportaciones. Es decir, a entrar en una nueva fase del desarrollo exportador, caracterizada por un mayor valor agregado de nuestros productos.

En este contexto, la conciliación de los excelentes indicadores de corto plazo que muestra la economía chilena con un incentivo a

largo plazo para las exportaciones es un desafío ineludible para las autoridades económicas.

Aunque probablemente las exportaciones no caigan en el corto plazo, y, por tanto, seguramente el efecto no se verá durante el actual período de gobierno, una brusca caída del tipo de cambio podría desincentivar algunas exportaciones antes de que se obtengan los frutos de una nueva etapa en el proceso de desarrollo exportador.

Tomando en consideración lo anterior, el Banco Central ha incorporado durante esta semana algunas reformas al Compendio de Normas de Cambios Internacionales. La más importante de ellas es la que faculta al instituto emisor para operar activamente en el mercado de dólares, vendiendo o comprando divisas cuando lo estime conveniente a cualquier precio al interior de la banda. De esta manera, el Banco Central podrá suavizar fluctuaciones indeseadas en el tipo de cambio.

Esta herramienta de política cambiaria permite que la autoridad tenga algún grado de control sobre el valor de la divisa, aunque no se encuentre en el piso de la banda. Como este régimen se aplica al interior de la banda en la cual el dólar es flotante, la literatura especializada suele llamarlo de "flotación sucia". En todo caso, la "flotación sucia" típica es propia de los regímenes de tipo de cambio flotante o flexible, más que en aquéllos en que hay una banda. Quizás, por esta razón, en un primer momento los analistas, al oír hablar de "flotación sucia" pensaron que se iba a eliminar la banda de flotación.

En el esquema establecido, la utilización del método de "flotación sucia" no es obligatorio, y perfectamente el dólar puede subir o bajar hasta los límites de la banda. La ventaja que tiene es que faculta al Banco Central para administrar en mayor medida la evolución de un precio clave de la economía permitiendo que se puedan conciliar en el tiempo los objetivos de corto y largo plazo.

Varios economistas consultados respecto de la medida han manifestado que puede ser útil, pero que no necesariamente significa un gran cambio hacia un estímulo mayor a las exportaciones (tipo de cambio más alto) o hacia un tipo de cambio más de mercado (más bajo).

Considerando esto, más allá de contarse con un nuevo instrumento de política cambiaria que permita evitar caídas demasiado drásticas en el tipo de cambio, vale la pena avanzar hacia el diseño de una política de largo plazo en la cual insertar la utilización de dicho instrumento.

Es cierto que sostener el tipo de cambio importa un subsidio implícito a los exportadores. Sin embargo, un tipo de cambio menor, si bien no reducirá las exportaciones actuales, puede desincentivar las nuevas. Es más, a pesar de que el objetivo es pasar a una etapa de exportaciones más elaboradas, un prematuro descenso del tipo de cambio tenderá a que las nuevas inversiones se concentren en

sectores que tengan ventajas comparativas muy grandes. En general estos corresponden a sectores primarios, muy intensivos en recursos naturales. Así, el objetivo de promover una etapa superior en el desarrollo exportador se puede ver frustrado.

Como lo han expresado las propias autoridades económicas, no puede ser el tipo de cambio el único incentivo a las exportaciones. Por esta razón, es necesario que la tendencia a la baja que el precio real de la divisa pueda experimentar en el largo plazo, vaya acompañada de políticas vigorosas y notorias en el ámbito del apoyo técnico y financiero a los sectores emergentes que están en el margen de transformarse en exportadores o de dejar de serlo. Una adecuada combinación de políticas necesariamente debería considerar la conciliación de estímulos que permitan a dichos sectores consolidar su posición exportadora.

Vale la pena aprovechar el actual momento, caracterizado porque los indicadores coyunturales de desempeño económico se muestran tan favorables, para mirar los desafíos que la economía chilena enfrenta en el mediano y largo plazo. La real promoción de un esquema exportador más avanzado es un elemento fundamental a tener en cuenta.