

PERIODO
PRESIDENCIAL
002562
ARCHIVO

*Evaluación del
Subsecretario*

INFORME DE ANALISIS

(AL 4 DE OCTUBRE DE 1991)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A. INFORME POLITICO: EVALUACION DE LA LEGISLATURA ORDINARIA

El propósito de este Informe es hacer un balance político de la actividad legislativa desarrollada por el Ejecutivo y el Congreso Nacional durante la 322ª Legislatura Ordinaria (mayo-septiembre de 1991).

En términos globales puede afirmarse que, desde la perspectiva del Gobierno, los resultados finales de la Legislatura 322ª deben ser evaluados positivamente.

En efecto, en estos meses el Gobierno logró la aprobación definitiva de algunas de sus iniciativas legislativas más importantes: reforma Constitucional Municipal y Regional, Estatuto Docente, leyes de Pesca, de Organizaciones Sindicales y Negociación Colectiva.

Cabe destacar, además, la aprobación de importantes leyes de contenido social, tales como la que reajusta las asignaciones y subsidios familiares y la que permite la reprogramación de las deudas por crédito fiscal universitario.

Ha habido, es cierto, algunos contratiempos en el despacho de la agenda legislativa del Gobierno. Quizás el problema más serio, aun cuando no haya tenido repercusiones en la opinión pública, se produjo a raíz de la tramitación del proyecto de ley que "faculta a la Corte Suprema para designar Ministros Suplentes".

Como se sabe, el objeto de este proyecto es autorizar a la Corte Suprema para que designe Ministros Suplentes de las Cortes de Apelaciones que asuman transitoriamente, como ministros suplentes, las funciones de aquellos titulares que estuvieren abocados al conocimiento de las causas traspasadas en virtud de las leyes Cumplido.

Luego de estudiar y discutir esta materia la Cámara de Diputados dio su aprobación al Mensaje, no sin antes introducir importantes cambios en su redacción. Antes y después de incorporar los referidos cambios, la Cámara dio cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 74º de la Constitución en el sentido de "oir" a la Corte Suprema antes de modificar la ley orgánica sobre organización y atribuciones de los tribunales.

El Senado, al conocer de este proyecto en segundo trámite, efectuó algunas modificaciones respecto al texto definitivamente evacuado por la Cámara de Diputados. Pese a lo anterior, sin embargo, el Senado no estimó necesario ni pertinente volver a oír a la Corte Suprema.

La omisión del Senado tuvo consecuencias. El Tribunal Constitucional, en fallo del 9 de Septiembre de 1991 declaró: "se ha cometido

un vicio formal en la tramitación del proyecto sujeto a control de este Tribunal, al no haberse oído en el segundo trámite constitucional la opinión de la Excm. Corte Suprema sobre el texto de ley aprobado por el Senado, lo que determina que aquel adolezca de inconstitucionalidad".

Para arribar a la conclusión anterior la sentencia sostiene que "el H. Senado le introdujo al proyecto en estudio, en el segundo trámite constitucional, disposiciones nuevas que implican un cambio importante en la redacción final de la iniciativa, hecho que a juicio de este Tribunal amerita que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 74º de la Constitución Política de la República en concordancia con el artículo 16 de la ley Nº 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se haya oído a la Excm. Corte Suprema en esta instancia de la tramitación del proyecto en estudio".

La decisión del Tribunal tiene importantes consecuencias políticas. El corto plazo significa retardar la vigencia de una norma necesaria para acelerar los juicios en que aparecen involucrados "presos políticos". La consecuencia política más importante, sin embargo, es a futuro.

En este fallo el Tribunal Constitucional se reconoce a sí mismo la facultad de juzgar la importancia de una modificación, aún cuando la opinión de la Cámara que aprobó dicho cambio fuera distinta. Esta tesis encierra un serio peligro para el trabajo fluido e independiente del Congreso Nacional.

En efecto, se crean condiciones para que el Tribunal Constitucional, con su muy discutible composición actual, se transforme en un ente supralegislativo. Piénsese en las consecuencias políticas que se producirían si el Tribunal Constitucional, por ejemplo, decidiera ser competente para reconocer rango orgánico constitucional a normas que el Congreso Nacional aprueba en calidad de leyes comunes.

Lo ocurrido a propósito del proyecto sobre Ministros Suplentes hace necesario que el Ejecutivo y el Congreso redoblen esfuerzos por evitar incurrir en acciones u omisiones que pudieren acarrear dificultades con el Tribunal Constitucional.

Uno de los rasgos que caracteriza el trabajo legislativo de estos meses es el grado de flexibilidad exhibido por el Ejecutivo a la hora de impulsar su agenda.

Esta flexibilidad se ha manifestado de diferentes maneras. En algunos casos, ha significado efectuar largas deliberaciones con los sectores interesados, previas al envío de los proyectos al Congreso Nacional. Por esta vía se ha logrado limar las asperezas de algunas iniciativas antes que la oposición o los intereses afectados tengan la oportunidad de atacar los aspectos más problemáticos (p.e. Ley del Consumidor, Ley de Peso por Eje).

La flexibilidad se ha expresado también en la disposición del Ejecutivo para entregar la discusión y configuración definitiva de importantes proyectos al propio Parlamento (p.e. Ley de Reparaciones).

11 08

La aprobación de la reforma Municipal es, con todo, la mejor demostración de los frutos que es posible esperar de la disposición flexible a conversar y concordar las iniciativas legales con la oposición.

1

Esta disposición del Gobierno, sin embargo, se encontrará en los próximos meses frente a una derecha más dura e intransigente. Así lo ha anunciado explícitamente Renovación Nacional. Tal actitud, por lo demás, sería absolutamente esperable en un contexto preelectoral. Esto no hace sino reforzar la necesidad de mantener los mejores contactos posibles con las bancadas opositoras. De lo contrario, las expectativas para la reforma judicial, por ejemplo, se complican mucho.

El paso de los meses y el descenso del apoyo al Gobierno en las encuestas no ha repercutido sensiblemente en la disciplina y cohesión de las bancadas oficialistas.

Más aún, puede decirse que las relaciones entre Ejecutivo y bancadas de la Concertación han estado en un muy buen nivel. A ello ha contribuido, sin duda, la implementación de varias medidas de coordinación y cooperación (reuniones de coordinación con los Comités, Comisiones Bilaterales etc.).

107

Es efectivo que en varias oportunidades se han producido diferencias de opinión dentro de las bancadas de la Concertación respecto a la posición oficial del Ejecutivo. Sin embargo, sólo con ocasión de la discusión de cuatro proyectos de ley, estas diferencias se han traducido en votos disidentes. En estos casos, por lo demás, los parlamentarios oficialistas que han disentido del Ejecutivo no han sido más de cinco (proyectos de ley que modifican el Código de Procedimiento Penal en materia de robos y hurtos, la administración de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, pertenencias de Codelco y reforma a la ley antiterrorista en materia de "arrepentimiento eficaz").

B. ANALISIS ECONOMICO: Reactivación, Inflación y Desempleo

Con una alta probabilidad, la exposición sobre el estado de la Hacienda Pública realizado por el Ministro Foxley producirá una nueva alza en las expectativas y un reforzamiento de la confianza que el gobierno despierta entre los agentes económicos.

Esta percepción favorable no se basa simplemente en factores comunicacionales, sino que responde a hechos concretos que los analistas de todos los sectores reconocen. Aunque aún resta un largo debate parlamentario respecto a las partidas del presupuesto, parece claro que los criterios considerados por el gobierno para determinar las prioridades fiscales han sido bien acogidos y las primeras polémicas han estado basadas más en problemas políticos que económicos (por ejemplo, la cuestión del presupuesto de Defensa).

Por otra parte, es un excelente elemento comunicacional (que podría aprovecharse en otras ocasiones) el plantear que hace un año, cuando las perspectivas parecían sombrías a causa de la crisis petrolera, se plantearon metas ambiciosas respecto a crecimiento e inflación, y que hoy estas metas se están cumpliendo a pesar del pesimismo de ciertos sectores.

Hoy existen mayores fundamentos para esperar un buen desempeño de la economía durante 1992 y 1993. Los elementos objetivos de optimismo se encuentran en el ámbito del comercio exterior y en la actividad y la evolución de los precios. Respecto a estas dos últimas variables, vale la pena revisar las estadísticas coyunturales entregadas por el INE durante la semana.

De acuerdo con los pronósticos de las últimas semanas, el IPC de Septiembre experimentó un alza de 1,3% con respecto al mes anterior. Esto significa que en lo que va corrido del año la inflación es de 12,9% y el IPC acumulado en los últimos doce meses llega a 18,8%. Estas cifras se comparan muy favorablemente con lo ocurrido en Septiembre de 1991, mes en el cual el IPC subió 4,9%, acumulando 20,9% en lo que iba corrido del año y 29,3% en los últimos doce meses. Por otra parte, la inflación experimentada durante 1991 equivale a un promedio de 1,36% mensual, y si ese ritmo se mantiene hasta Diciembre, el IPC del año sería inferior a 18%.

En cuanto a las principales incidencias de los grupos dentro de la canasta, cabe señalar que nuevamente el ítem Alimentación hizo el mayor aporte (0,91 puntos). Este grupo acumula una variación de 19,6% en lo que va corrido del año, y explica prácticamente la mitad de la inflación del año (a pesar de que los alimentos sólo representan un tercio de la canasta). El alza del precio de los alimentos en Septiembre, así como la que se espera para Octubre y Noviembre, está basada fundamentalmente en el alza estacional que experimentan los precios de las frutas y las verduras frescas (en

6

Septiembre sólo estos dos subgrupos causaron la mitad de la inflación del mes). En cambio, las carnes de vacuno, que causaron gran parte de la inflación a mediados de año, parecen haber estabilizado sus precios.

A fines de año, las naturales presiones de demanda causadas por Navidad e inicio del verano tradicionalmente se ven compensadas por una reducción en el ritmo de crecimiento de los precios de los alimentos, lo cual seguramente redundará en un IPC moderado en el último trimestre, acorde con la meta de un 18% para el año.

Adicionalmente, el IPM (Índice de precios al por Mayor) experimentó un alza de 1,2% durante Septiembre. Este indicador, en alguna medida, indica la tendencia que tendrá el IPC en el mes siguiente, por lo tanto, dicha cifra es compatible con los pronósticos favorables respecto a la inflación del año.

Las últimas cifras sobre remuneraciones indican que éstas crecieron 0,2%, en términos nominales, durante Agosto. Considerando una inflación del 1,2% en ese mes, se constata una baja en las remuneraciones reales de un 1%. Esto significa que, en lo que va corrido del año (hasta Agosto) las remuneraciones reales han caído en 2,2%. Esta cifra se explica, en gran medida, por el afecto rezagado del ajuste macroeconómico aplicado el año pasado, ya que durante 1990 las remuneraciones reales subieron en 5,1% real a pesar de que la economía sólo creció un 2,1%. En todo caso, en lo que va corrido del mandato gubernamental, las remuneraciones han experimentado un alza real de 2,7%.

Es muy probable que, al igual como las remuneraciones reales reaccionaron tardíamente cuando la economía redujo su ritmo de crecimiento, éstas comiencen a experimentar aumentos reales en los próximos meses, cuando esté más avanzado el proceso de reactivación. Por otra parte, hay que reconocer que gran parte del aumento real de las remuneraciones se debió a una incorrecta proyección de inflación (los agentes no esperaban un IPC tan bajo entre Noviembre y Febrero), pero ese error se ha ido corrigiendo y se espera que las remuneraciones crezcan de acuerdo al crecimiento de la economía una vez que las variaciones del IPC se estabilicen.

Los indicadores de actividad mantienen el ritmo de expansión que han mostrado en los últimos meses. Las ventas de supermercado experimentaron un incremento real superior al 5% durante Agosto, acumulando un 11% en lo que va corrido del año.

Por su parte, la producción física industrial presenta un aumento del 3,5% en el período Enero-Agosto de 1992 con respecto a igual lapso del año pasado. Paralelamente, las ventas físicas de la industria crecieron en 5,3% al comparar los primeros ocho meses de 1992 con los de 1991, lo cual indica que - como ha ocurrido durante todo el año - todavía el sector no está produciendo al mismo ritmo que crece la demanda y están desacumulando stocks. Obviamente, esta tendencia debería revertirse cuando los industriales se convenzan de que la reactivación es un fenómeno permanente y no

7

transitorio. Las cifras de la SOFOFA muestran una caída en la producción industrial en el mes de Agosto y un crecimiento de sólo 0,8% en lo que va del año. Sin embargo, reconocen que ha habido un importante repunte en las ventas del sector. Más allá de los problemas metodológicos estadísticos que la SOFOFA reconoce, se comprueba que la producción industrial aún no ha respondido suficientemente al repunte de la demanda.

En todo caso, es auspicioso que la SOFOFA pronostique (con un tono francamente lastimoso) que durante 1992 la producción del sector crecerá entre 3 y 4% su producción, porque ello significa -dada la cifra que ellos calculan para Enero a Agosto- un extraordinario repunte en los últimos cuatro meses del año.

El crecimiento que experimentan los sectores de Comercio e Industria quedan reflejados también al observar las estadísticas de empleo, pues estas ramas contrataron 15.000 y 3.600 personas adicionales respectivamente al comparar los trimestres Mayo-Julio y Junio-Agosto de este año (últimas cifras publicadas).

También experimentan un notorio incremento en su ocupación los sectores de Agricultura (10.400 personas) y Servicios (8.000), mientras disminuyeron los ocupados en Minería (1.600), Construcción (1800), Transporte (2.000) y servicios financieros (1.700). En total, la ocupación se incrementó en casi 30.000 puestos de trabajo.

En igual lapso, la fuerza de trabajo creció en 35.600 personas, por lo cual hubo un aumento de los desempleados de aproximadamente 6.000 trabajadores. Esto redundó en un incremento en la tasa de desempleo de 7.4 a 7.5%.

En cuanto a la distribución regional, la ocupación aumentó en prácticamente todas las regiones, con excepción de la octava (800 ocupaciones menos) y la undécima (100 personas menos), con un notable aumento de la ocupación en la Región Metropolitana (13.600 empleos más).

A causa de la mayor cantidad de personas dentro de la fuerza de trabajo, también el número de desempleados aumentó prácticamente en todas las regiones con excepción de la Sexta, la Séptima y la Metropolitana.

Este aumento en la fuerza de trabajo, si bien es alto para un solo mes (aunque lo mismo ocurrió el mes pasado), se justifica porque durante el primer semestre la población económicamente activa creció muy por debajo de los ritmos históricos.

Los 30.000 nuevos puestos de trabajo se concentran en los grupos de "Agricultores, Ganaderos y Pescadores" (8.700), "Vendedores" (3.800), "Trabajadores en servicios personales" (9.700), "Artesanos y operarios" (10.200), mientras se redujo la ocupación de "Gerentes" (5.300 menos) y "Empleados de oficina" (5.700 menos).

4

En cuanto a las categorías, aumentaron los "por cuenta propia" (10.000 más), los "empleados" (9.200 más) y los "obreros" (11.000 más). Estas cifras reflejan que se moderó el proceso de "informalización" del empleo que se estuvo observando hasta el mes pasado.

En resumen, a pesar de la mayor tasa de desempleo, las cifras de ocupación reflejan que el proceso de reactivación mantiene un ritmo vigoroso, justificando plenamente el optimismo de las autoridades y de los agentes económicos. En los próximos meses, con la llegada del período de alza en el sector agrícola, la situación mejorará aún más por el significativo efecto que la producción agrícola tiene sobre el empleo y la baja en los precios de los alimentos.