

PERIODO
PRESIDENCIAL

002593

ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(al 10 de julio de 1992)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A. Análisis Político: Continuidad Programática, Gestión Pública y los Próximos Veinte Meses del Gobierno de la Concertación

No sabemos con cuánta efectividad, aunque con un claro propósito propagandístico, la derecha opositora ha hecho la distinción en el último tiempo entre lo que denomina el **país político** y el **país real**, llegando incluso a sugerir un **cambio de agenda** que se haga cargo de los problemas "reales y concretos" de la gente, en su vida cotidiana.

Desde el punto de vista del Gobierno, esta opción fue explicitada hace casi un año. En efecto, a mediados de 1991, la afirmación presidencial acerca del "fin de la transición" tuvo, entre otros, el objetivo de volcar las mayores energías del Gobierno en la dirección de la gestión pública propiamente tal, orientada a resolver los problemas más acuciantes de la gente, tales como seguridad, pobreza, vivienda, salud y educación.

No obstante, las dinámicas asociadas a los desafíos planteados por dos años electorales (1992 y 1993), hacen surgir, de manera inevitable, los **temas político-institucionales**. Lo anterior se ve reforzado por el compromiso programático relativo al "perfeccionamiento de las instituciones democráticas", lo que implica unas dosis no despreciables de energías volcadas a temas tales como la reforma constitucional, la reforma electoral y la sucesión presidencial, todo ello tras el objetivo de proyectar a la Concertación más allá de 1994. Lo anterior hace que los temas político-institucionales cobren una importancia muy significativa. Los días, semanas y meses recientes, alrededor de las elecciones municipales, son una clara demostración de lo anterior.

Incluso, las horas y días inmediatamente posteriores a la realización de dichas elecciones produjeron una cierta tensión al interior de la Concertación y, por qué no decirlo, del propio Gobierno, cuando todo parecía indicar que entrábamos de lleno en el tema de la sucesión presidencial, en la perspectiva de las elecciones de Diciembre de 1993. Afortunadamente, un manejo oportuno de la situación y la responsabilidad de los propios actores han conducido a una cierta "tregua" en el tema presidencial, que permite postergarlo para más adelante. Ello, sin perjuicio de que el calendario político para los próximos meses sea bastante intenso en temas político-electorales (Consejo Nacional del PR, Junta Nacional del PDC -con miras a la convención presidencial- elecciones internas en el PPD y el PS, entre otros).

En el cuadro descrito anteriormente, el Gobierno debe afirmar su propia iniciativa y explicitar una agenda para los próximos veinte meses que demuestre su compromiso básico con aquellos temas que más interesan a la gente, en una perspectiva de continuidad programática.

Lo anterior no implica descuidar los temas político-institucionales -de hecho, en estos días se ha corroborado la voluntad y decisión de impulsar la reforma constitucional, electoral y judicial- sino **hacer más visibles los temas socio-económicos, enfatizando los aspectos más emblemáticos.** En este último campo, el Gobierno no sólo no tiene nada que ocultar o de lo cual pedir excusas o dar explicaciones, sino mucho que exhibir, en un cuadro de perspectivas futuras aún más alentador.

Ello significa que, junto con relevar ciertos temas netamente económicos que resultan verdaderamente alentadores (alto crecimiento e inversión, baja inflación y desempleo) y seguir avanzando en esa dirección, deben enfatizarse ciertos temas que responden a necesidades muy sentidas de la población en una perspectiva de continuidad programática y mirando hacia los próximos veinte meses de Gobierno.

Entre ellos, cabe destacar los siguientes, sin que esta enumeración sea exhaustiva:

1. La creación esta semana de la **Comisión Nacional de la Familia**, constituye un excelente punto de partida en relación a un tema que es de la mayor importancia nacional. Adicionalmente, la posibilidad de explorar los grados de consenso que puedan existir en torno a un tema que empieza a ser bastante controvertido y que puede llegar a ser hasta confrontacional, aparece como una positiva;

2. Este es el año de la **instalación de los gobiernos municipales y regionales**, lo que constituye, por sí solo, una tarea gigantesca. Ello debe constituir la prioridad fundamental del Gobierno para el presente año y lo que resta del actual período presidencial. Lo principal, a este respecto, pareciera consistir en dotar a los gobiernos municipales y regionales de un adecuado marco institucional, junto con asegurar un apoyo administrativo, financiero y de capacitación que permita una gestión eficaz, eficiente y proba.

3. La **reforma judicial** responde a una necesidad bastante arraigada, tratándose de una institución afectada por un grave desprestigio. La dificultad surgida en torno a la reforma constitucional y electoral, a partir de las recientes elecciones municipales, llama a doblar los esfuerzos para llevar dicha reforma adelante.

4. En el campo de las **políticas sociales**, convendría concentrar los esfuerzos en ciertos programas que ya están en marcha y respecto de los cuales habría que lograr una mayor visibilidad. Entre otros, podemos mencionar los siguientes:

- Comisión Nacional de la Familia
- Pueblos Indígenas (reforma constitucional y legal)
- Estatuto de la Salud Municipal
- Infraestructura hospitalaria (proyecto Banco Mundial)
- MECE (Mejoramiento de la Calidad de la Educación)
- Financiamiento de la Educación Superior

- Ley de "leasing" de Vivienda
- Programa de Intervenciones Urbanas (especialmente, de pavimento liviano, para descontaminar y velar por la calidad de vida en las poblaciones, así como de construcción de parques) y desarrollo urbano.

5. En el campo de la **infraestructura** hay una serie de necesidades y demandas que el Gobierno ha asumido como una tarea fundamental, al destinar, para el actual cuatrienio, una suma de US\$ 2.400 millones, y que responde al imperativo de apoyar el proceso productivo, principalmente orientado a las exportaciones. Así, por ejemplo, El Mercurio, en un artículo publicado en la presente semana, alude a la necesidad de contar con US \$ 1.200 millones anuales para cubrir las necesidades en el sector, en circunstancias que en la actualidad, a pesar de un gran esfuerzo de inversión, se destina la mitad de esa suma. Entre otros, podemos mencionar los siguientes proyectos prioritarios en el campo de la infraestructura:

- Agua Potable y Saneamiento (tarifas e inversiones)
- Tratamiento de Aguas Servidas
- Regulación del Sector Eléctrico
- Gasoducto y Oleoducto a Argentina
- Metro (Línea 5)
- Aeropuerto de Pudahuel
- Ley de Puertos
- Ley de Medio Ambiente e Impacto Ambiental
- Descontaminación de la Región Metropolitana
- Ley de Telecomunicaciones
- Ley de Tarificación Vial
- Ley de Ferrocarriles

6. En el campo del **desarrollo productivo** hay una serie de proyectos en marcha, que son dignos de destacar y que habría que relevar y hacer más visibles. Entre ellos, podemos mencionar los siguientes:

- Programa PYME
- Reconversión Zona del Carbón
- Ley de Bosque Nativo (fortalecimiento de CONAF)
- Inversiones asociativas de CODELCO
- Zonas Extremas
- Pro Chile (adecuación a la segunda fase exportadora)

7. Finalmente, en el campo de la **seguridad pública** hay que insistir en los diversos proyectos en ejecución, que responden a una política coherente que ha sido diseñada e implementada procurando encarar los distintos aspectos que la comprenden. Entre ellos, podemos mencionar:

- Fortalecimiento institucional, en materia de recursos financieros, humanos y de infraestructura, de Carabineros e Investigaciones, Poder Judicial y Gendarmería
- Ley de Dirección de Seguridad Pública

- Creación de Cárceles Estratégicas (Gendarmería)
- Reestructuración del SENAME
- Reforma Judicial

En síntesis, sin descuidar los aspectos político-institucionales, que son parte fundamental de nuestros compromisos programáticos y que responden a una necesidad real de asegurar la estabilidad de las instituciones, debemos relevar y hacer más visible nuestra gestión en materia económico-social, en la perspectiva ya señalada de continuidad programática.

B. ANALISIS LABORAL: la CUT y la reforma laboral

Durante el último tiempo se ha consolidado la opinión crítica de la Central Unitaria de Trabajadores respecto de las modificaciones a la legislación laboral aprobadas en los últimos dos años.

Esta insatisfacción, ya presente en la carta que la CUT enviara al Presidente de la República a comienzos de este año, se ha transformado en posición consolidada al interior de la Central, derivando incluso en la elaboración de un texto alternativo a la actual legislación laboral. En efecto, se espera que la próxima semana la Central Unitaria de Trabajadores presente al país un proyecto de legislación laboral acorde con sus expectativas, opciones e intereses.

Esta situación involucra riesgos de distinta índole:

a) El cuestionamiento de las reglas del juego.

La presentación de un "proyecto de reforma a las reformas" significa la consolidación definitiva al interior de la CUT de la visión crítica respecto de la reforma laboral, lo que transforma en objetivo programático de la Central la consecución de modificaciones sustanciales a la normativa laboral vigente.

Esta situación tiende a reproducir el debate sobre las reglas del juego en materia laboral, erosionando así uno de los objetivos explícitos de las reformas impulsadas por el Gobierno, cuales eran la de introducir cambios necesarios para asegurar la estabilidad futura.

Por otro lado, esta postura de la CUT -prematura si se considera el escaso tiempo para evaluar las reformas y poco sostenible, si se tienen presentes los índices actuales sobre empleo y remuneraciones- constituye un retroceso hacia posiciones que cuestionan elementos fundamentales del actual modelo económico y social. En efecto, el planteamiento de reformas laborales en las favorables condiciones económicas y sociales que vive el país, sólo se explica a partir de un cuestionamiento más global e ideológico del actual modelo de desarrollo.

De cualquier modo, la posición de la CUT reproduce un debate que genera incertidumbre sobre aspectos fundamentales del modelo económico actual. En efecto, la CUT es percibida por los agentes económicos como un actor de gran influencia respecto del Gobierno y, particularmente, de los partidos que integran la Concertación. Por ello, la postura de la CUT puede ser interpretada como un presagio del resurgimiento de posturas "revisionistas" al interior del conglomerado gobiernista en relación a la legislación laboral.

b) La incidencia en el Programa de la Concertación para 1994.

No cabe duda que una de las razones que impulsan a la CUT para presentar públicamente un texto alternativo de reformas laborales se vincula al deseo por parte de la Central de ver incorporadas en el futuro programa de gobierno algunas de sus propuestas sobre la materia. Esto, que en sí no es preocupante sino legítimo y necesario, puede derivar en situaciones difíciles si lo que las demandas de la CUT contradicen elementos fundamentales de las normas y políticas laborales actuales.

Más aún, no puede descartarse que incluso aquellas posturas sindicales más ajenas al programa laboral del actual gobierno puedan encontrar patrocinadores al interior de los partidos de la Concertación. Tal situación, para nada descartable, puede generar problemas al interior de los partidos, pero, principalmente, entre ellos, lo que en nada favorece la confección de un programa único de gobierno en materias sociales y laborales.

En consecuencia, parece conveniente prever los posibles efectos disruptivos al interior de la Concertación de una postura alternativista de la CUT, evitando que sea fuente de conflictos respecto de la confección del programa del futuro gobierno.

c) La incidencia de la postura de la CUT en las iniciativas de concertación social en actual desarrollo.

Uno de los efectos previsibles de la presentación pública del "proyecto de reforma a las reformas" está dado por la negativa reacción de los empresarios ante tal postura. Desde esta perspectiva, parece evidente que la postura revisionista de la CUT en nada favorece el trabajo de las comisiones tripartitas, toda vez que uno de los actores aparece promoviendo, sin la aquiescencia de los demás, modificaciones a la reglas del juego.

Más aún, si se considera que es de la esencia de la concertación social la existencia de reglas del juego consensuadas, **a partir de las cuales** se trabaja en forma conjunta para la solución de problemas concretos, es posible señalar que el esquema mismo de concertación social, cuyos frutos comienzan a percibirse, aparece cuestionado.

En definitiva, y más allá de las consideraciones anteriores, resulta evidentemente difícil pensar en la mantención de las conversaciones tripartitas y, en especial, entre trabajadores y empresarios, si los primeros impulsan cambios que estos rechazan categóricamente.

d) La reposición del debate sobre las reformas laborales: la "batalla por la opinión pública".

Por último, el anuncio público del texto de reformas laborales propuesto por la CUT tenderá a reproducir el debate de 1990 sobre las reglas del juego, por lo que será fundamental la presentación de las respectivas posturas ante la opinión pública. Varios factores recomiendan del gobierno una clara postura de defensa de los rasgos fundamentales de la legislación actual. En primer lugar, una clara y cohesionada postura gubernamental desincentiva las fisuras y alternativismos al interior de la Concertación. En segundo término, es necesario convencer a la opinión pública de la inconveniencia de modificaciones mayores a la actual legislación.

Esto es particularmente importante, en períodos preelectorales. En efecto, si la postura de la CUT cobra una aceptación mayoritaria en la opinión pública, resultará muy difícil sustraerse de la tentación de incorporar tales modificaciones en el programa de gobierno. De ocurrir esto, mucho de lo ganado en estabilidad y confianza entre los agentes económicos y sociales podría deteriorarse.

Por otro lado, si la postura de la CUT es percibida como aquella que mejor responde a los intereses de los pobres y los trabajadores, podría dejar al gobierno en una incómoda posición. De esta manera, entonces, se corre el riesgo de transformar el tema de las reformas laborales en objeto de conflicto con sectores políticos de izquierda, al interior y fuera de la Concertación.

En consecuencia, el gobierno no debiera ser pasivo o neutral frente a la postura de la CUT. Es preciso reaccionar cohesionadamente, evitando fisuras internas y defendiendo los logros económico-sociales generados bajo el actual esquema.

C. ANALISIS ECONOMICO

Durante la semana que termina la atención de los agentes económicos se centró en el nuevo método que el Banco Central adoptó para el cálculo del dólar "acuerdo", en torno al cual debe oscilar el tipo de cambio válido para las transacciones oficiales (dólar "observado"). Este tema macroeconómico específico, que cae propiamente en el ámbito de la "sintonía fina", debe enmarcarse en el contexto de una economía cuyo comportamiento es muy auspicioso, como lo demuestran las últimas cifras publicadas por el INE.

El primer antecedente que debe considerarse es el gran dinamismo que sigue mostrando nuestra economía, el cual se manifiesta no sólo en los indicadores de actividad económica sino también en las muy buenas cifras de empleo.

Es normal que el empleo en la economía chilena sufra fuertes oscilaciones a causa de la estacionalidad que afecta a algunas de las actividades más absorbentes de mano de obra, como la agricultura y el comercio (cada una emplea alrededor de 18% del total de ocupados). Lo que sucede es que en el verano se incorpora a la fuerza de trabajo un gran contingente de mano de obra denominada "secundaria" (la mayor parte de ellos son dueñas de casa y estudiantes durante el resto del año), especialmente al comercio de fin de año y a las labores de cosecha, embalaje y comercialización de productos agrícolas, mayoritariamente dirigido hacia la exportación.

Como las cifras del INE referidas a empleo se elaboran por trimestres, a partir del período enero-marzo comienza a notarse una caída de la ocupación en las mencionadas ramas de actividad, particularmente en la agricultura. El último dato publicado, correspondiente al trimestre marzo-mayo muestra una reducción de 34.000 empleos agrícolas en comparación con el dato inmediatamente anterior. Normalmente, este fenómeno estacional provoca que la desocupación general muestre un alza ya que no toda la mano de obra liberada del trabajo agrícola se retira de la fuerza de trabajo sino que quedan personas desempleadas, muchas de ellas por un período prolongado. En esta ocasión se ha repetido ese fenómeno aunque en forma moderada: ya la reducción de 34.000 empleos ha dejado como resultado un aumento de 6.000 nuevos desempleados en el sector agrícola.

Sin embargo, la fortaleza de la economía en el tema del empleo queda demostrada por el hecho que el resto de la economía fue capaz de contrarrestar el fenómeno estacional ocurrido en la agricultura, generando 10.000 nuevas ocupaciones. Esto permitió que encontraran trabajo más personas de las que quedaron desocupadas en la agricultura. Como resultado, la economía chilena sólo modificó la composición de su desempleo mientras redujo el número total de desocupados y se mantuvo en su actual tasa de desempleo (4,6%), la que debe considerarse un récord histórico para una economía en la cual no se aplican criterios sociales para la contratación (como ocurría en el pasado con alguna parte de los empleos públicos) ni hay una legislación que restrinja severamente la posibilidad de despedir trabajadores no requeridos por la empresa.

Paralelamente, la inflación llegó antes de lo presupuestado a los niveles que se proyectaron a principios de año. Con la cifra de junio (0,7%), el IPC acumula un incremento de sólo 14,5% en los últimos doce meses y a nadie sorprendería que la inflación de 1992 finalmente oscile en torno a 13 ó 14%.

En este contexto, que además se complementa con otros indicadores favorables (edificación, producción industrial y ventas del comercio, entre otros), las autoridades monetarias han adoptado una nueva medida para evitar la caída que desde hace dos años viene experimentando el tipo de cambio real. Como se ha señalado en informes previos, precisamente a causa del excelente desempeño de nuestra economía -que se traduce en un fuerte superávit en el comercio internacional y en una gran afluencia de inversión extranjera- se vive una abundancia de divisas que presiona hacia la baja el precio del dólar, amenazando la rentabilidad futura de ciertas exportaciones y, por lo tanto, desincentivando en algún grado las inversiones en ese sector.

Considerando que la transición hacia una economía que exporta productos de mayor elaboración recién está comenzando, no parece adecuado permitir que se produzca un shock (una revaluación muy severa del peso) sobre el sector exportador tradicional o sobre aquél que recién comienza a consolidar sus ventajas competitivas.

La medida adoptada por el Banco Central, consistente en modificar el método de cálculo del dólar de modo que pueda oscilar diariamente no sólo por las fuerzas del mercado interno de divisas (que el dólar observado se mueva dentro de la banda) sino también por las cotizaciones del dólar frente al marco alemán y al yen japonés (ahora toda la banda se puede mover en forma impredecible), significa que por dos vías el tipo de cambio debería tender al alza.

Por una parte, se incorporan indirectamente las tasas de interés de Japón y Alemania en el cálculo de los agentes sobre la conveniencia de traer recursos desde Estados Unidos a Chile, ya que las tasas de interés relativas entre esos países desarrollados están reflejadas en las cotizaciones relativas de sus monedas. Por esta razón, la baja que experimentan las tasas de interés norteamericanas (según Estrategia, las más bajas desde 1961) con el fin de reactivar la economía en esta etapa preelectoral no provocarán una migración directa de capitales hacia la economía chilena, con mayores tasas de interés (que no se pueden reducir porque nuestra situación macroeconómica es la opuesta a la de EE.UU) y bajo riesgo.

Adicionalmente, el hecho de que el tipo de cambio "acuerdo" (el centro de la banda) pueda oscilar diariamente en función de una variable que ha demostrado ser bastante volátil (la cotización relativa de las citadas monedas "duras") provoca que toda la banda puede oscilar. Esto significa que el valor observado de la divisa tiene desde el lunes un mayor grado de riesgo, lo cual también actúa como desincentivo a la entrada de capitales especuladores.

El mercado interno de dólares ha reaccionado de acuerdo a lo previsto, ya que durante la semana el tipo de cambio ha experimentado un alza sostenida aunque moderada (alrededor de \$2 por día).

Como era de esperarse, los empresarios han reaccionado favorablemente, tanto desde el sector exportador como de aquel que sustituye importaciones. La efusividad de las reacciones pareciera indicar que, una vez superado el tema de la elecciones municipales, vuelve a establecerse la alianza entre las autoridades y los agentes productivos en torno a los objetivos económicos compartidos por todo el país.

Sin embargo, y tal como se ha expresado con ocasión de las diversas medidas análogas adoptadas durante los dos últimos años, este nuevo método de cálculo corrige algunas imperfecciones, representa mejor el tipo de cambio real e incorpora elementos que objetivamente inciden en la competitividad de nuestras exportaciones, pero no puede sostener en el largo plazo un precio que tarde o temprano tenderá a la baja mientras las condiciones de nuestra economía sigan siendo las actuales.

El verdadero desafío de largo plazo sigue siendo que la empresa se adapte paulatinamente a un esquema exportador menos preocupado del tipo de cambio y más de incorporar mano de obra calificada y tecnología. Los esfuerzos que el Estado haga en esa dirección son el sustento de fondo para las políticas de corto plazo como fueron las recientes medidas.