

PERIODO
PRESIDENCIAL.

002509

ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(AL 13 DE JULIO DE 1990)

SEGPRES

INTRODUCCION

Tres son las cuestiones que aparecen como más centrales en el período 1990-1991:

1. El tema de los **derechos humanos**, y la necesidad de darle una solución en el curso del presente año;
2. La **situación económica**, que debe mantenerse, en la medida de lo posible, al margen del conflicto político, evitando un descarrilamiento; y
3. Las **demandas sociales**, las que cobrarán especial vigor en 1991.

El presente Informe apunta a entregar algunos elementos de análisis sobre estos aspectos.

En la primera parte, se aborda el tema de los derechos humanos, a propósito de los hechos de la semana en el mundo militar, relacionados con las declaraciones de un oficial anónimo, en la XIIª Región.

En la segunda parte, se analizan las perspectivas económico-sociales, a partir de la actual coyuntura económica.

A. ANALISIS POLITICO

El hecho político central de la semana lo constituyen el surgimiento de incipientes focos de tensión en las relaciones cívico militares, y particularmente, en las del Ejército con el Gobierno, a propósito, principalmente, de las declaraciones de un anónimo oficial en Punta Arenas. Estos nacientes focos de tensión se vinculan indudablemente con la política del gobierno en materia de derechos humanos, y se encadenan consecucionalmente con otras acciones anteriores del Ejército a este respecto.

Hay que destacar eso sí que, pese a la gravedad de tales declaraciones, ellas constituyen un caso menor comparado con reacciones anteriores del Ejército en que manifestó públicamente su discrepancia o molestia con la política del Gobierno (declaración del Ejército acerca de los hechos de Pisagua, incidentes con Pinochet al crearse la Comisión Verdad y Reconciliación, reacción al mensaje presidencial y al discurso del Primero de Mayo).

Estos focos de tensión marcan un punto de quiebre respecto de la tendencia señalada la semana pasada de un progresivo retorno a un clima de normalidad y de relativa calma, luego de la intensa fase emotiva y moral que siguió a los descubrimientos de Pisagua y Futrono. Pueden interpretarse como la exploración de caminos, por parte del Ejército, para enfrentar al Gobierno a partir de incidentes de pequeña monta, pero que sumándose, permiten al Alto Mando entrar a un escenario de mayor confrontación.

Asimismo, el clima de temor que invade a los militares puede hacerse extensivo a todas las ramas de la defensa (incluido Carabineros) revirtiendo los avances bilaterales que el Gobierno ha tenido con las otras. Finalmente, se corre el riesgo de revivir alguna forma de convergencia opositora entre civiles y militares, del tipo de "amigos de los regimientos" en el plano local, o como el Grupo Fontaine en el plano de la opinión pública.

En esa dirección, el escenario de mayor riesgo lo constituyen acciones graduadas de una desobediencia explícita al Gobierno, que son resueltas por el Mando (Pinochet), mediante la obtención de ciertas garantías o ventajas del Gobierno y, de paso, ganando en legitimidad frente a la opinión pública.

Las tensiones que hemos descrito pudieran hacer pensar que son los normales y previsibles en un proceso de transición como el chileno. También podrían revelar que el Ejército ha sentido el impacto de la crítica moral y el abandono de la derecha moderada respecto de su tesis de la guerra civil.

Lo cierto es que, cualesquiera sean las interpretaciones, estas tensiones se relacionan necesariamente con lo que ocurra en materia de derechos humanos, y la actitud que el Gobierno adopte a este respecto.

Aunque es correcto pensar que los conflictos descritos corresponden a un curso previsible de los hechos, propios del proceso de transición, ellos se ven agravados por un desenlace incierto en la cuestión de derechos humanos. Es esta incertidumbre sobre el desenlace de la Comisión Verdad y Reconciliación -principal instrumento creado por el gobierno en materia de derechos humanos- lo que resulta preocupante para las Fuerzas Armadas.

Si bien es cierto que la estrategia gubernamental ha definido con bastante fuerza el eje verdad-reconciliación, lo que cuenta con gran legitimidad social e incluso con la creciente aprobación de sectores de derecha, lo que permanece en la incierto es el tema de la justicia; es decir, de la sanción. Es a esto, principalmente, que temen las Fuerzas Armadas. De allí la incertidumbre mayor.

Es por ello que el "Acuerdo Marco" (Leyes Cumplido) aparece como un complemento necesario a la tarea de la Comisión Verdad y Reconciliación. Lo que aquél permite es, justamente, reducir los niveles de incertidumbre y hacer más previsible el desenlace en materia de derechos humanos, mediante la rebaja de penas, lo que incide en aquélla que es más temible: la sanción.

En este sentido, el que se pueda reponer dicha discusión en el Senado aparece como una buena oportunidad para una posición presidencial definida al respecto.

B. ANALISIS ECONOMICO

El tema de los resultados del proceso de ajuste económico ha retomado fuerza durante los últimos días, especialmente después de la publicación del IPC de Junio (2.2%) y de las denuncias de despidos masivos por parte de la CUT.

Es característico de un período de ajuste, orientado a reducir el ritmo inflacionario a través de una política monetaria contractiva, que existan momentos del proceso en que el ritmo de actividad se reduce y aún no se logra el control absoluto del ritmo inflacionario. Esta parece ser la situación de la economía en la actual coyuntura.

Cuando se está en este punto, que es decisivo para determinar la tendencia que tomará el proceso-- esto es, si va a primar el control inflacionario, o si inversamente va a primar la desaceleración de la actividad económica -- , el factor expectativas juega un rol protagónico porque, en general, "lo que los agentes crean que ocurrirá, ocurrirá".

Reconociendo lo duro que puede resultar la actual coyuntura para los sectores productivos y agentes económicos que sufren directamente el ajuste, hay antecedentes que permiten confiar en que la situación dista mucho de ser dramática, y está cerca de quedar bajo control.

1. Economistas de derecha

Contrariamente a lo expresado la semana pasada por la UDI, que criticó duramente la situación de la economía y la administración del ajuste, durante esta semana los planteamientos de destacados economistas de derecha tienen un tono de moderación e incluso de reconocimiento de ciertas medidas, obviamente sin abandonar su rol opositor. Por ejemplo, Juan Andrés Fontaine en una extensa entrevista al Diario Financiero señala que la política de ajuste adoptada es acertada, porque de otro modo la inflación sería mayor. También afirmó que la contracción de la actividad es un costo inevitable, aunque planteó que esta política monetaria podría haberse acompañado de mayor austeridad fiscal y un mejor manejo de las comunicaciones. Pablo Baraona, en el mismo periódico, reconoce que la economía está "sana" y que el ajuste

era, subrayando que teme a las Reformas Laborales. Incluso Hernán Büchi, conjuntamente con plantear que "Chile se aleja de la senda hacia mayor bienestar", reconoce que durante estos cuatro meses la administración de la economía ha sido más moderada de lo esperado. En este sentido, es interesante el diagnóstico sobre la gestión de gobierno que hacen Büchi y su equipo, por lo que se ha anexado a este Informe una minuta de una reunión sostenida con ellos el 12 de julio

Parece claro que hay un reconocimiento al rol de las expectativas y nadie quiere ser culpado de generar temor entre los agentes económicos. Además, hay cifras que desalientan las evaluaciones catastrofistas.

2. La incertidumbre de costos asociada a las reformas laborales y la Concertación

El tema de las reformas laborales es recurrente en las preocupaciones tanto de los políticos y economistas de derecha, como entre los empresarios.

Sin duda, esa preocupación obedece en parte a meras consideraciones de interés : es difícil concebir una legislación laboral que privilegie tanto los intereses empresariales como lo hace la legislación hoy vigente. Adicionalmente, hay también una visión extremadamente ideologizada del problema, que se ha hecho visible en las posiciones de la UDI.

No obstante, debe reconocerse que esa preocupación refleja al mismo tiempo una genuina inquietud por los potenciales efectos económicos negativos de una legislación laboral que llegue a consolidar rigideces importantes en las relaciones laborales.

El carácter genuino de esa inquietud lo demuestra el hecho de que en el seno de la Concertación también han surgido voces de alarma frente a la posibilidad de una regulación del término del contrato de trabajo y de la indemnización por despido que pueda incidir en la estructura de costos de la mediana y pequeña empresa más allá de lo que estas unidades económicas pueden soportar, o que se traduzca en presiones inflacionarias importantes.

En la Concertación se han expresado dos sensibilidades respecto del tema, que claramente atraviesan por lo menos a dos de los partidos principales : la Democracia Cristiana y el PPD.

Una es favorable a las posiciones de la CUT de manera relativamente incondicional, y apoyará el proyecto del Gobierno sólo en los puntos que gocen de aceptación por esa central sindical, orientándose hacia cambios más drásticos en aquellas

materias en que CUT y Gobierno discrepen.

La otra es receptiva respecto de los problemas que la reforma laboral suscita para los medianos y pequeños empleadores y si el clima de discusión de las reformas se polariza va a tender a acercarse a posiciones defendidas por empresarios y parlamentarios de derecha, aunque ello implique conflictos no menores con la central sindical.

Vale la pena volver a destacar que la presencia de estas dos sensibilidades se limita a reflejar un hecho que es real : los cambios en la legislación laboral ciertamente tendrán efectos macro-económicos, y esos efectos pueden ser negativos o positivos dependiendo de la naturaleza de esos cambios.

3. Inflación de Julio

Hay evidencia que corrobora la hipótesis de que los empresarios traspasaron a precios parte del IVA durante Junio, y que la demanda (restringida por el proceso de ajuste) no es capaz de sustentar alzas tan elevadas como las anunciadas a principios de mes. Además, los llamados a los consumidores a ejercer su derecho a elegir en el mercado pueden haber ayudado a reducir la inflación esperada para Julio.

A partir de las tasas de interés cobradas por el Banco Central, el sector financiero estima una variación de 2.8 % para el IPC de este mes.

La primera reacción de los analistas ante esa señal emanada del Banco Central fue suponer que el IPC subiría hasta colocarse entre 3 y 3.5% pronóstico resultante de considerar que en julio de 1989 el IPC subió un 1.8% a lo que habría que agregar un 1.7% como efecto del alza del IVA.

Sin embargo, de acuerdo a diferentes fuentes confiables, el comportamiento de los precios durante el mes de Julio permite pronosticar un alza del IPC de sólo 2.2 a 2.6% para este mes, a no ser que haya algún alza extraordinaria en el pan, los servicios públicos o el transporte colectivo durante la segunda quincena. Si se acepta este pronóstico, el IPC de los últimos 12 meses se ubicaría entre 25.3 y 25.8% de variación anual, y podría esperarse que comience a declinar en los últimos doce meses del año. Esto significaría que una variación de 25% del IPC durante 1990 sigue siendo una meta alcanzable.

Otro elemento que hay que considerar es la incertidumbre de costos que va a producir la tramitación legislativa de la reforma laboral. El análisis económico carece de herramientas para evaluar los potenciales impactos de esa incertidumbre, pero es de sentido común que ese proceso legislativo y el debate público que ya está desencadenando van a afectar expectativas empresariales, particularmente en medianos y pequeños empresarios, y que ello podría generar efectos inflacionarios.

4. Políticas complementarias

Como el mecanismo de ajuste adoptado es la reducción de la cantidad de dinero circulante a través de la venta de bonos, también llamada "Operaciones de Mercado Abierto", era necesario restringir otras fuentes de emisión, como es la entrada de dólares u "Operaciones de Cambio". Estas últimas se habían incrementado mucho estimuladas por las elevadas tasas de interés internas comparadas con las internacionales. La acumulación de Divisas es algo conveniente para el país. Por eso sólo se impusieron restricciones a las operaciones especulativas en dólares, de plazos inferiores a un año. Según algunos analistas esta es una medida muy drástica, pero apunta a complementar el proceso de ajuste. Transitoriamente, mientras se liquidan los "Swaps" de corto plazo, se ha reducido aún más el tipo de cambio, lo cual si bien en el corto plazo ayuda a mantener baja la inflación, no es sostenible en el largo plazo por su efecto negativo sobre las exportaciones y la sustitución de importaciones.

5. Situación del tipo de cambio

La situación del tipo de cambio, en lo que se refiere al sector exportador, merece una mención especial. Como se señaló, las medidas de ajuste han mantenido muy bajo el precio del dólar, que ha llegado incluso a la cota inferior de la banda oficial, desapareciendo la brecha entre el dólar oficial y el informal. En términos reales, el dólar se ha depreciado en alrededor de un 10% en lo que va corrido del año y su nivel actual es equivalente a un nivel menor que el de los \$39 pesos de 1979.

Como los exportadores están recibiendo cada vez menos pesos por los dólares que obtienen, a lo que hay que agregar la pérdida que han experimentado por la caída de algunos precios internacionales, se sienten perjudicados en la actual coyuntura y han hecho presente su interés en lograr una devaluación.

Por otra parte, una devaluación tendría un efecto inflacionario inmediato, al encarecer los bienes e insumos importados. Adicionalmente, la situación de balanza de pagos es holgada, sin que se necesite aumentar el superávit mediante una devaluación.

El tema es delicado en razón de la relevancia del sector exportador en nuestra economía y del peso que tienen los empresarios exportadores en el ámbito económico.

6. Desempleo

El efecto más doloroso de un proceso de ajuste es, sin duda, el incremento en el desempleo generado por la contracción en la actividad económica.

Las proposiciones de Reforma Laboral, que son visualizadas por los empresarios como un encarecimiento de su posibilidad de despedir, ha incentivado a las empresas a despedir trabajadores aún antes de que el ajuste les afecte con toda su fuerza, previendo que una reducción de personal será más costosa con la nueva legislación.

Mientras más largo y conflictivo resulte ser el proceso legislativo en esta materia, mayores van a ser los incentivos de las empresas para despedir personal. Obviamente, el Gobierno tendría que hacer un esfuerzo considerable por evitar que la discusión se prolongue, que adquiera ribetes altamente conflictivos y que la incertidumbre sobre los resultados sea muy alta.

Tanto en círculos opositores como sindicales, se habla de "40.000 despidos desde el 11 de Marzo". Esta cifra merece un análisis más detallado.

De acuerdo a las últimas cifras de empleo publicadas por el INE (correspondientes al trimestre Marzo - Abril - Mayo), el desempleo habría aumentado en un 1% en relación con el período Febrero - Marzo - Abril. En términos absolutos, la ocupación se habría reducido en 43.500 personas al compararsela con la existente en el período Febrero - Marzo - Abril. Si se hace la comparación con el trimestre de máxima ocupación (Diciembre de 1989 a Febrero de 1990), se comprueba una caída de 94.800 ocupados.

Sin embargo, esto está íntimamente asociado con fenómenos estacionales. En efecto, entre el primero y el segundo trimestre de este año se produjeron 36.600 despidos en el sector

"agricultura, caza y pesca" lo que representa un 84,1% del total de los despedidos ocurridos entre uno y otro trimestre. Cuando la comparación se hace respecto del período que va de diciembre de 1989 a febrero de este año, se observa que un 67% de los despidos se produjeron en ese mismo sector de agricultura, caza y pesca (63.300 personas) ,y que el resto corresponde principalmente al sector Comercio, que obviamente crece mucho en Diciembre. Por consiguiente, el problema del empleo urbano es menos preocupante que el fenómeno de los "temporeros" y trabajadores rurales.

7. Conveniencia de aprovechar la Iniciativa Bush

Dado que la presente situación económica plantea problemas cuyo enfrentamiento no es fácil y va a tomar algún tiempo, se hace imprescindible que el Gobierno adopte medidas que permitan mantener los niveles de apoyo y de optimismo respecto de su gestión existentes en la opinión pública.

En este sentido, la Iniciativa Bush evaluada positivamente por el Ministro Foxley, los niveles que está alcanzando la inversión extranjera y otros fenómenos similares podrían ser objeto de una campaña gubernamental de comunicación que resalte la existencia de buenos horizontes y perspectivas para la economía chilena, además de la posibilidad de una inserción mucho más vigorosa y sólida de ella en la economía mundial. Para que esas posibilidades se hagan realidad, el país necesita llevar a cabo una auténtica modernización, lo que requiere sacrificios en el presente. Una convocatoria gubernamental en este sentido, con efectos positivos en la opinión pública, podría ser una herramienta de gran ayuda para una conformación adecuada de expectativas en los meses venideros y para la mantención de apoyo al Gobierno.