

PERIODO
PRESIDENCIAL

002507

ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(AL 28 DE JUNIO DE 1990)

SEGPRES

A. ANALISIS POLITICO:**EL PROBLEMA DE LAS SITUACIONES Y
CONFLICTOS SECTORIALES PARTICULARES****I.- Descripción del problema.**

Al cabo de cien días de gobierno, comienzan a aflorar diversas situaciones que afectan a intereses sectoriales particulares. Ejemplos de estas situaciones son las siguientes :

- a) La situación de relaciones humanas que se ha planteado en la minería del cobre, particularmente en CODELCO, y la inquietud laboral que ello ha generado.
- b) La situación que afecta a los diversos sectores de transporte urbano en relación con la crisis medio ambiental que vive la ciudad de Santiago.
- c) El caso de diversos sectores silvo-agropecuarios, que padecen dificultades derivadas de causas diversas : sequía, precios en los mercados internacionales y domésticos, endeudamiento, etc.
- d) La situación de la industria textil en general y especialmente ciertos casos críticos como el de MACHASA.
- e) Problemas que afectan a sectores en el ramo de la construcción y efectos que derivan de ellos, como la "toma" de PLANSA.
- f) La situación de los trabajadores del sector público de la salud, que se expresó en los últimos días en amenazas de paros.
- g) El caso de los profesores de educación básica y media en relación con la demanda por mejores remuneraciones y un estatuto del docente, cuestiones que comenzarán a plantearse en las próximas semanas.
- h) Igualmente, durante las próximas semanas es previsible el desencadenamiento de presiones desde diversos grupos empresariales en el contexto de la tramitación legislativa de la ley de pesca.

Todas estas situaciones comparten las siguientes características:

- 1) El problema posee un contenido sectorial particularista .

2) La lógica o dinámica de la situación conduce rápidamente a demandas por una intervención gubernamental, más específicamente, a una demanda dirigida directamente al Presidente.

3) Se trata de situaciones potencialmente conflictivas, que pueden desembocar con rapidez en huelgas, manifestaciones de protestas y otras formas de presión.

4) Hay un escenario posible de acumulación de conflictos derivados de estas situaciones que, al trasponer un cierto umbral crítico, puede afectar negativamente el clima de normalidad social que prevalece hasta hoy.

II.- El desafío para el Gobierno.

Este problema plantea para el Gobierno el desafío de identificar unas orientaciones estratégicas básicas que, al ser aplicadas a la resolución de las cuestiones que cada una de estas situaciones origina, permitan lograr lo siguiente :

1) Ordenar la acción gubernamental dentro de un marco general de respuestas a estas situaciones, de modo que se vaya consolidando una política gubernamental en esta materia, tal como ha acontecido en el dominio de los derechos humanos.

2) Que esta política se mantenga en el tiempo, proporcionando respuestas coherentes a las situaciones a medida que van surgiendo.

3) Que las respuestas y señales que el Gobierno va dando consoliden expectativas estables en los diversos sectores sobre qué pueden esperar del Gobierno y qué no deben esperar del Gobierno.

4) Que esa política sea consistente con las metas fundamentales que el Gobierno ha definido para su acción durante el período presidencial.

III.- Principios doctrinarios que podrían orientar esa política.

Los siguientes principios doctrinarios básicos podrían orientar esa política y servir de guía para identificar los criterios estratégicos a aplicar en esta materia :

1) El compromiso con el desarrollo nacional dentro del marco de una economía social de mercado, objetivo global al que deben supeditarse las demandas sectoriales particulares y las respuestas gubernamentales a esas demandas.

2) El compromiso con la solidaridad, que exige de acciones

positivas del Estado.

Por sí sola, la operación de los mercados no permite progresar en la dirección de esta meta y lograr mayor justicia social. La noción del chorreo, como efecto de largo plazo, es falsa.

Sin embargo, no toda intervención estatal, por el sólo hecho de ser tal, contribuye a una mayor justicia. Una política de respuestas gubernamentales particularistas a demandas sectoriales igualmente particularistas llevaría a una mala asignación de recursos públicos, restándolos a aquéllas acciones que efectivamente permiten progresar en el logro de una mayor justicia : políticas generales en salud, educación y vivienda.

3) La función del Gobierno es propender a la realización del bien común, y no a solucionar problemas de manera paternalista o privilegiando a determinados sectores mediante el empleo de sus diversos recursos.

Por ello, el Gobierno debe afirmar el principio de la autonomía del Estado frente a los intereses sectoriales, expresando claramente que ese es el principio que rige su acción.

IV.- El riesgo de sentar precedentes y generar un efecto de "alud"

Una primera cuestión que hay que considerar al identificar los criterios estratégicos básicos en esta materia es la del riesgo de sentar precedentes, cediendo tempranamente en ciertas situaciones que pueden ser particularmente conflictivas.

Ceder al comienzo en una o dos situaciones podría significar crear la expectativa generalizada de que, si se aplica suficiente presión, el Gobierno acaba por optar por el camino más fácil consistente en ceder a las demandas. Ello produciría un efecto en cadena, creándose un verdadero "alud" de situaciones similares, con múltiples efectos indeseables para el funcionamiento de la economía y para la normalidad social.

V.- Identificación de mecanismos para dar respuesta a estas situaciones

Se pueden identificar los siguientes mecanismos para proporcionar respuesta a estas situaciones, de manera consistente con los principios enunciados anteriormente :

A.- Descentralizar la respuesta, radicándola en instancias distintas de la Presidencia.

Como se sabe, uno de los males que aquejaba a la democracia chilena hasta 1973 residía en que todo problema o conflicto, una vez que los interesados aplicaban presión suficiente, terminaba radicado en la Presidencia, acabando por superar completamente la capacidad del Ejecutivo de hacerles frente.

Es posible evitar que ello acontezca, a través de una política que deliberadamente canalice las demandas a otras instancias, de menor nivel. Entre ellas, se pueden identificar las siguientes:

1) Un primer mecanismo consiste en acentuar el rol de los Ministros y Ministerios sectoriales en el procesamiento de demandas, en servir de barrera a las presiones y en dar solución a las situaciones, obteniéndose así que en el enfrentamiento de estos problemas no sea necesaria una intervención directa del Presidente.

2) Un segundo mecanismo reside en canalizar las demandas hacia niveles inferiores de la administración pública, como intendentes, gobernadores, Seremis y municipios, regulando esa canalización de modo de forzar a la instancia correspondiente a responder creativamente a los problemas, evitando que lo remita desde un comienzo a la autoridad central.

3) Canalizar las demandas hacia organismos públicos capaces de dar soluciones técnicas a las demandas. Tal es el caso, por ejemplo, de la Fiscalía Económica, la Comisión Antimonopolios, las diversas Superintendencias, etc.

Obviamente, ello exigiría el debido aprovechamiento de normas y regulaciones actualmente existentes, requiriendo de esos organismos un rol activo en sus intervenciones.

4) Canalizar las demandas hacia procedimientos judiciales disponibles. Un ejemplo de cómo ello es posible lo proporciona el caso de la contaminación de Chañaral, resuelto por un recurso de protección interpuesto por Rafael Asenjo.

5) Crear comisiones ad hoc para el estudio de problemas y situaciones, con competencia para identificar soluciones técnicas generales, o bien buscar soluciones de conciliación.

El recurso a estas comisiones ha sido objeto de una campaña de desprestigio por la prensa opositora, que busca presentarlo como un síntoma de inmovilismo e incapacidad gubernamental. Ese recurso, sin embargo, está plenamente legitimado en las

democracias consolidadas -- por ejemplo, en Estados Unidos y en Inglaterra -- y representa un mecanismo democrático y de apertura a la sociedad, siendo un buen antídoto para las tendencias estatistas burocratizantes.

Se requiere de una campaña comunicacional que valore ante la opinión pública este mecanismo, de modo de lograr su institucionalización.

B. Forzar la canalización de demandas hacia mecanismos de mercado

Ello es posible en muchos más casos de lo que usualmente se piensa.

Un ejemplo del éxito de este procedimiento es el de la negociación colectiva entre docentes y sostenedores en las escuelas particulares subvencionadas. Una posición gubernamental enérgica en este caso, que resistió caer en la tentación de recurrir a una legislación especial, ha permitido descomprimir los conflictos, sin que se hayan producido los potenciales efectos disruptivos que en un comienzo se anunciaron.

C.- Utilizar mecanismos de mediación.

En aquellos casos en que efectivamente la canalización forzada de la demanda hacia el mercado posea efectos cuya naturaleza disruptiva u otras consideraciones los hacen inaceptables, se pueden identificar mecanismos de mediación, y eventualmente, de arbitraje, idóneos para resistir la presión por una solución gubernamental al problema.

D.- La prioridad de las normas generales.

En cualquier situación, un criterio básico debería ser el de forzar a que la demanda o el conflicto encuentren respuestas a través de la aplicación de normas generales preexistentes o mediante la creación de normas generales. Por lo general, la dictación de una legislación especial crea un efecto en cadena difícil de contener.

Los restantes mecanismos o recursos deberían ser vistos como instrumentos subsidiarios, a los que se apela sólo cuando la naturaleza del problema es tal que el recurso a normas generales sea prácticamente imposible.

VI.- Coordinación y comunicación de la estrategia.

La estrategia política gubernamental cuyos rasgos básicos aquí se han identificado requiere enfrentar los siguientes problemas :

A.- La deslegitimación de la presión sectorial particularista.

En general, la reacción de la opinión pública ante demandas y presiones particularistas es compleja. En algunos casos, las circunstancias que las rodean las hacen muy impopulares. Por ejemplo, es lo que en general acontece con huelgas en ciertos sectores de servicios esenciales como los de salud, o con las protestas y presiones de gremios del transporte en Santiago en el contexto de la lucha contra la contaminación. En otros casos, las demandas adquieren popularidad, especialmente si los intereses involucrados logran proyectar imágenes de desamparo o de justicia de sus demandas.

Cuando sea necesario, se requiere que los agentes comunicacionales del gobierno muestren a la opinión pública el modo en que determinadas demandas, aparentemente legítimas, en realidad son incompatibles con los objetivos más generales de bien común y que es por esa razón por la que el Gobierno muestra una cierta dureza frente a los demandantes. Hay que ir creando una cultura de opinión pública que en general vea con sospecha las demandas y presiones particularísticas sobre el Gobierno.

En la situación actual, el terreno está abonado para el éxito de una estrategia comunicacional que persiga ese objetivo. En efecto, diversas encuestas de opinión pública demuestran que las preocupaciones principales de la gente son de naturaleza general : fundamentalmente, la inflación (costo de la vida) y la creación de más empleo. Las demandas particularísticas son impulsadas por minorías activas, representativas de intereses sectoriales, que no interpretan a la gran mayoría de la opinión pública. Sin embargo, esas minorías activas logran una muy alta visibilidad y cobertura en los medios de comunicación, creando la

imagen ilusoria de que sus demandas responden al sentir de las grandes mayorías. En consecuencia, una estrategia comunicacional exitosa por parte del Gobierno adquiere suma importancia para disipar esa imagen y se constituye en un elemento crucial en el enfrentamiento de estos problemas sectoriales.

Otro elemento importante en el esfuerzo de educación de la opinión pública respecto del problema de las presiones sectoriales es el comportamiento gubernamental en las situaciones que se originan por administración empresarial irresponsable, negligente o fraudulenta. Un ejemplo de estas situaciones es el de Lozapenco. Aquí, el despliegue de acciones gubernamentales enérgicas, que muestran claramente que el Gobierno hace valer su autoridad cuando es necesario, influyen positivamente sobre la opinión pública, conformando una visión adecuada sobre el problema sectorial y prestigiando en general las acciones gubernamentales en esta materia.

B. Convertir el apoyo y la adhesión de la opinión pública en un recurso político efectivo.

Cuando la demanda es impopular ante la opinión pública, la adhesión de esta última a una postura firme del Gobierno puede ser un recurso central para enfrentar la presión sectorial e imponer una solución adecuada.

Hay ejemplos exitosos de ello hoy en día en América Latina. Así, Collor de Mello logró neutralizar una abrumadora mayoría adversa en el parlamento apelando al apoyo de la opinión pública, expresada en las encuestas, para lanzar su programa económico. Algo similar ha hecho Menem respecto de huelgas que los sondeos de opinión revelaban que eran francamente impopulares.

Convertir una opinión pública favorable en un recurso efectivo frente a las presiones sectoriales puede no ser fácil. La publicitación de datos de encuestas que gozan de legitimidad y reputación de calidad técnica y objetividad puede ser un método. Con imaginación, se podrían identificar otros. Por ejemplo, el alcalde Ravinet esgrimió ante las presiones de los taxistas la amenaza de un plebiscito comunal, neutralizándolos de inmediato porque los taxistas saben que la opinión pública les es abrumadoramente adversa.

C. Coordinación : el comportamiento de los partidos y los parlamentarios.

Frente a la irrupción de demandas y presiones sectoriales, los partidos y los parlamentarios tienen dos alternativas : o acompañan al Gobierno en una lógica de Estado, haciendo frente cordinadamente a esas demandas y presiones, o bien, adoptan una lógica corporativa convirtiendose en simples correas de transmisión de esas demandas, cooperando a incrementar la presión sobre el Gobierno.

Es imprescindible desarrollar un conjunto de acciones sobre partidos y parlamentarios, creando incentivos para que cooperen con el Gobierno en una estrategia conjunta de contención y canalización de demandas y presiones.

Igualmente, es particularmente importante crear instancias, distintas de la presidencial, donde los parlamentarios puedan plantear tanto aquellas inquietudes que se relacionan con problemas sectoriales, como canalizar hacia ellas las presiones sectoriales de que son objeto. En este sentido, hay urgencia en formalizar y activar relaciones permanentes y sistemáticas entre parlamentarios, intendentes, gobernadores y alcaldes.

B. ANALISIS ECONOMICO

1. Introducción

Durante esta semana se han reafirmado los pronósticos que indican una variación del IPC relativamente alta para Junio, quebrando la tendencia a la baja (para la variación de 12 meses) que se manifestó el mes pasado. Este fenómeno es preocupante porque se esperaba que durante Junio se siguiera manifestando el efecto contractivo del proceso de ajuste aplicado por la autoridad económica.

La inflación se define como el proceso de aumento sostenido de los precios. Chile es un país que "sabe" de inflación, ya que desde mediados de la década del 30 la variación anual del IPC se ha mantenido sobre 10%, salvo algunos años muy excepcionales.

El "saber" de inflación significa que los distintos agentes económicos fueron paulatinamente adaptándose a las variaciones de precios, creándose mecanismos de reajustabilidad que evitaran pérdidas en los contratos de períodos largos. Esto llevó a una situación que se denomina "indexación" o "indización" que implica que prácticamente todos los contratos están "amarrados" al IPC ya sea por medio de UF, UTM, dólar o el mismo IPC. Esto significa que un alza de precios en el período presente genera alzas en los períodos futuros porque las cláusulas de reajustabilidad se basan en la inflación pasada. Por este motivo, la inflación es un fenómeno muy rebelde.

2. Estimaciones de IPC para Junio.

Se estima que el IPC tendrá un aumento de 2.2% durante este mes con respecto a Mayo. Esto significa una variación de 24,7% en los últimos 12 meses. En Junio de 1989 el alza fue de 1.8%.

3. Posibles causas

El proceso de reducción en el ritmo de expansión monetaria que se observó durante el primer semestre mostró sus frutos antiinflacionarios en el mes de Mayo 1990, ya que por primera vez el IPC fue menor que en igual mes de 1989. La reducción en el circulante y el claro desaceleramiento en la actividad económica (ajustado a un crecimiento de sólo 3% anual), parecían presagiar una reducción en la variación del IPC de Junio con respecto a igual mes de 1989 (1.8%). Sin embargo, este mes se enfrentó algunos fenómenos macroeconómicos que están en parte explicando el alza superior a los pronósticos.

3.1. Alza del IVA

Aunque el IVA se alzará sólo después de promulgada la Reforma Tributaria (1º de Julio), muchos comerciantes han comenzado a anticipar dicha alza para distribuirla a través del tiempo.

3.2. Aumento del salario mínimo.

Si bien el número de trabajadores que reciben el salario mínimo no es alto, el alza de dicho salario genera un efecto en cadena porque obliga a alzar los salarios inmediatamente superiores al mínimo, para mantener la estructura salarial de las empresas. Esto genera alza en los costos.

3.3. Reformas Laborales.

Las expectativas en el sector industrial y comercial de que se encarecerá la mano de obra, incentiva a los productores y distribuidores a subir los precios anticipándose a futuras alzas en los costos.

3.4. Expectativas de reactivación.

Los agentes económicos percibieron que durante Junio se estaría suavizando el ajuste, por lo cual muchos compradores recuperaron su tren habitual de gastos (incluyendo endeudamiento), dejando de lado temores a pérdida de empleo o alto costo del crédito. Este efecto debe entenderse como uno entre varios que explican un alza sólo 0.4 puntos superior a Junio 1989.

3.5 Efecto estacional.

Al igual que en Junio de 1989, gran parte del alza del IPC está explicada por factores de carácter estacional y de metodología de cálculo.

Las alzas en Frutas (explican 0.21 del 2.21) y en Verduras (explican otro 0.21) también ocurrieron el año pasado. El atraso en las lluvias podría estar agravando este efecto. Otra alza importante, asociada a la agricultura, se da en el subgrupo Pan, Cereales y Féculas, que explica 0.36 del 2.21 total.

Otro elemento que explica que el IPC sea tradicionalmente alto en Junio es que en este mes se contabiliza la variación trimestral de Servicios Médicos, Servicios Educativos y Arriendos, que no se pueden encuestar mensualmente por motivos técnicos.

4. Proyecciones

Probablemente el IPC varíe a tasas superiores a 2,5% durante los próximos dos meses. La aplicación del alza del IVA se manifestará al menos en 1.7% extra, a distribuir en los próximos meses.

Además, hay otros elementos inflacionarios latentes que deben considerarse cuidadosamente.

Hay un "atraso cambiario", es decir el precio del dólar ha subido menos que la inflación, y hay sectores muy interesados en una devaluación, principalmente los exportadores y los sustituidores de importaciones. Alzar el dólar es inflacionario porque suben los artículos importados, incluyendo materias primas y combustibles.

Se espera un suavizamiento del ajuste, consistente en una reducción de las tasas de interés. Aunque esta reducción aminora el costo financiero, aliviando presiones inflacionarias por el lado de los costos de las empresas, tiene un efecto inflacionario porque incentiva a que las personas gasten más (endeudándose, gastando sus ahorros o simplemente porque ven mayor estabilidad económica).

Elementos que contrarrestan el impulso inflacionario son el alza en los impuestos a la renta de las personas, como lo contempla la Reforma Tributaria, y la programación de los nuevos gastos públicos de manera que se posterguen lo más posible.

Por otro lado, es importante buscar un adecuado equilibrio al emitir señales económicas porque el exceso de optimismo desincentiva el ahorro y hace que se recupere la demanda agregada, pero el excesivo pesimismo hace creer que la inflación será muy alta y los agentes se anticipan, alzando ellos mismos los precios que cada uno maneja. En este caso, las expectativas inflacionarias producen un fenómeno de "profecía autocumplida".