

PERIODO
PRESIDENCIAL.
002547
ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(AL 21 DE JUNIO DE 1991)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

1. ANALISIS POLITICO: LA REFORMA MUNICIPAL Y REGIONAL

Con el ingreso al Parlamento, el jueves de esta semana, de los proyectos de leyes orgánicas regional y municipal, y ley de rentas municipales, el Gobierno ha cumplido con su parte del compromiso adquirido con Renovación Nacional, a comienzos de mayo, en relación a esta materia.

Ello indicaría la necesidad de trasladar la responsabilidad de llegar a una definición sobre el tema, al campo de la oposición. No puede descartarse, sin embargo, que esta vaya, una vez más, a asumir posiciones dilatorias y obstruccionistas.

I. Debilidades que aún tenemos

La derecha opositora insiste en tratar en conjunto las reformas municipal y regional, en circunstancias que para el Gobierno ellas tienen ritmos distintos.

Por otro lado, no hemos desarrollado todavía la capacidad de hacerle pagar a la derecha los costos de su obstruccionismo en esta materia.

Finalmente, tampoco está claro que el interior de la Concertación se haya alcanzado un acuerdo satisfactorio en torno a los aspectos más controvertidos de estos proyectos. Las opiniones de los sectores "renovadores" de la DC, los contactos entre el PPD y la UDI, entre otros hechos recientes, añaden una complejidad aún mayor al tema.

II. Reafirmar el objetivo de las elecciones municipales en 1992

En informes anteriores hemos insistido en la necesidad de realizar elecciones municipales, lo que se inserta dentro de la estrategia de cambio político-institucional del Gobierno, apuntando al objetivo de mantener y proyectar la Concertación más allá de 1993. Es evidente que existe al interior del Gobierno una clara conciencia sobre este punto. Subsisten, sin embargo, algunas dudas:

- * ¿Ha sido el Gobierno exitoso en producir una conciencia igualmente clara en la Concertación y entre sus propios partidarios?
- * ¿Ha sabido traducir con suficiente claridad y convicción ante la opinión pública su voluntad y decisión en torno a la realización de elecciones municipales?

- 3
- * ¿Se han definido suficientemente los límites y costos asociados al proceso de negociación?
 - * ¿Se han explorado escenarios alternativos a la realización de elecciones municipales, para el caso que las negociaciones no prosperen?
 - * ¿Es viable y aceptable la alternativa de los Coredes y Codecos, lo que ha sido sugerido recientemente por dirigentes de la propia Concertación?
 - * ¿Ha quedado en claro que es la conducta opositora lo que ha impedido e impide la realización de elecciones?

Muchas de estas preguntas permanecen aún sin respuesta y, respecto de algunas de ellas, convendría analizar lo que se piensa en términos de opinión pública.

Existe, por cierto, la imagen de las elecciones municipales como una aspiración democrática de los chilenos y, en consecuencia, todos quieren apropiarse de ese capital político y aparecer como los auténticos adalides de ellas. Pero, más allá de esto, resulta evidente que no hemos sido capaces de generar un discurso único basado en el convencimiento de que las elecciones municipales son un bien general y no particular.

Ejemplos de lo que afirmamos han sido las manifestaciones de personeros y corrientes políticas de la Concertación en el sentido de que podría ser preferible que no se hiciesen las elecciones municipales en 1992. Ello, a su vez, puede ser un reflejo de nuestra propia falta de convicción en las opciones que nosotros mismos hemos establecido como prioritarias. Cabe hacer notar también que, en la percepción de algunos actores, habiendo aceptado la vinculación de la reforma regional a la municipal e incorporado ese tema a la agenda legislativa, el Gobierno continúa transmitiendo la sensación de que no está convencido de la necesidad de avanzar en el tema de la regionalización. Se deja, así, en manos de la derecha la capitalización de las demandas descentralizadoras.

Por último, tampoco contribuyen a unificar criterios y elaborar un discurso unívoco ciertas iniciativas de algunos miembros de la Concertación que son vistas por otros partidos como acciones unilaterales que minan la coherencia de la estrategia colectiva de la alianza.

No es de extrañar, entonces, que la derecha haya intentado ella misma pasarnos la cuenta por nuestra ambigüedad. Las palabras de Sergio Diez y Félix Viveros son elocuentes a este respecto. Para Diez, la diferencia entre RN y el Gobierno radica en que mientras el objetivo de aquel partido es la construcción de un régimen de gobierno interior, el del Ejecutivo se agota en la realización de

4

elecciones municipales. Para Viveros, la "función co-legisladora" del Ejecutivo ha estado marcada por equívocos y posiciones contradictorias, con lo que "se obliga a la oposición a actuar con dureza" ... "una vez que la oposición plantea sus argumentos, el Gobierno actúa reaccionariamente, corrige sus errores y vuelve a hacer uso de la razón".

III. Sugerencias para la acción

Una vez adquirido el convencimiento acerca de una determinada línea de acción -en este caso, la prioridad de las elecciones municipales para nuestra estrategia de reformas constitucionales pendientes y para la proyección de la alianza más allá de 1993- y tomada la correspondiente decisión, es preciso que se persevere en dicha iniciativa. Es decir, a la necesidad de adquirir un determinado convencimiento que despeje dudas y ambigüedades, y de traducirlo en una iniciativa concreta presentada en el contexto de un discurso único y claro, se deben agregar los recursos que sostengan a dicha iniciativa en el tiempo.

Junto con la conducción que ejerce el Ministro del Interior, lo que es positivo en términos de transmitir voluntad y decisión de negociar, personificado en una autoridad de Gobierno, se hace necesario ampliar el escenario en el cual esta negociación se lleva a cabo. Hay que proyectarla desde el Parlamento y las "ocho manzanas del centro de Santiago" a la opinión pública con la intención de generar una fuerte corriente de opinión que identifique el interés por las elecciones municipales como un interés nacional.

Lo anterior requiere, en primer lugar, de una clarificación pública acerca de los contenidos principales de los proyectos en cuestión, acompañado de un esfuerzo comunicacional que demuestre que el Gobierno cumple con los compromisos políticos adquiridos, que ha dado muestras de flexibilidad suficientes, y que es su voluntad y decisión que las elecciones municipales se realicen.

Un segundo tipo de medida es de carácter netamente político y consiste en obtener que la Concertación en su conjunto adquiriera el mismo convencimiento que el Gobierno acerca de la prioridad de las elecciones municipales como un bien nacional y presionar para que se converja en criterios comunes sobre la materia. Sería, por ejemplo, un gran paso adelante el que los partidos de la Concertación, en sus eventos y órganos superiores, emitan pronunciamientos claros y coherentes en esta dirección. Es altamente inconveniente que se envíen continuamente señales equívocas respecto de la disposición que la Concertación tiene para enfrentar el tema de las municipales.

Un tercer tipo de medidas es de carácter social y se refiere a la necesidad de reactivar los contactos con la gente, aunque sin un afán de "movilización". Es preciso recuperar la imagen, que en su momento constituyó un capital de la Concertación, de que el Gobierno está en terreno. Esto involucra, con distintos matices, a toda la estructura del Gobierno, desde el Presidente hasta los parlamentarios, incluidos los dirigentes nacionales e intermedios, de los partidos y organizaciones sociales.

Un cuarto y último tipo de medidas es de carácter discursivo y se refiere a la necesidad de que Gobierno y Concertación hagan suyo, con convicción, los conceptos y sentimientos regionales, impidiendo que la derecha capitalice aquellos conceptos y sentimientos. La inclusión de la temática regional no debe ser asumida como una concesión a la oposición, porque ello le permite a ésta mantener la iniciativa y usufructar de los anhelos regionales. La descentralización también constituye un objetivo del Gobierno, y uno muy prioritario.

Sólo en un contexto así será posible impedir la táctica obstruccionista y dilatoria de la derecha. En caso de que continúe en esta actitud, al menos nos dejaría en condiciones de hacerle pagar el costo de la postergación de las elecciones municipales.

2. ANALISIS LABORAL: NEGOCIACION COLECTIVA EN LA DIVISION CHUQUICAMATA (CODELCO)

El día miércoles 18 de Junio se entregó a los sindicatos Nº 1, 2 y 3 de Chuquicamata, 1 y 2 de Tocopilla, y 1 y 2 de Antofagasta, la última oferta de la empresa. De este modo, los trabajadores deberán votar en la última semana de este mes por la aceptación de tal oferta o por la huelga.

La última oferta de la empresa se caracteriza por contener un cuantioso bono por término de conflicto (\$ 325.000 por trabajador), conocido como "tapaboca", unido a un virtual congelamiento de las remuneraciones reales de los trabajadores de Chuquicamata.

Cabe señalar que, de haberse aceptado en su totalidad el petitorio sindical, el costo de producción de la libra de cobre se habría empujado por sobre los 70 centavos de dólar, frente a los 57 centavos de dólar que es el costo actual.

Cálculos de la empresa señalan que el pliego laboral suponía un aumento de un 163% en los actuales costos laborales.

El pliego sindical se oponía frontalmente a la necesidad de revertir la situación actual de Codelco, caracterizada por el creciente aumento de sus costos de producción y la consiguiente pérdida de competitividad a nivel mundial.

Para enfrentar lo anterior, la empresa ha decidido detener la tendencia al permanente aumento real de remuneraciones que se había observado en las últimas negociaciones colectivas, sin que tal aumento tuviera un correlato en una mayor productividad de la empresa. Ejemplo de la anterior fue la negociación colectiva de 1989, en la que el régimen anterior, lejos de actuar en consonancia con la realidad de la empresa, y movido por razones electorales, decidió aumentar en un 14% real las remuneraciones en Chuquicamata.

Las dificultades por las que atraviesa la empresa no impidieron que los sindicatos de la División Chuquicamata cifraran expectativas que excedían con mucho lo que la empresa está dispuesta a aceptar.

Es necesario tener presente la existencia de factores objetivos que sustentaban las expectativas sindicales. Entre estos, cabe destacar los siguientes:

- La existencia, por primera vez, del derecho a huelga en la negociación colectiva.

- 7
- La existencia de un gobierno democrático vinculado a los trabajadores.
 - El hecho de que el rendimiento de Chuquicamata es el que se ha visto menos afectado por los aumentos en los costos de producción, por lo que, en opinión de los dirigentes sindicales de Chuquicamata, los ajustes en remuneraciones deberían producirse en las divisiones menos competitivas.
 - La percepción entre los trabajadores de la necesidad de recuperar parte de los muchos derechos conculcados durante el régimen pasado.
 - En este tipo de negociaciones la última negociación realizada suele considerarse como un parámetro a mejorar para los sindicatos. Como ya se dijo, la negociación de 1989 fue particularmente favorable a los trabajadores.

De lo anterior se desprende que la austera respuesta de la empresa está muy lejos de satisfacer las expectativas de los sindicatos, por lo que la votación de la huelga es muy probable. Refuerza lo anterior, el hecho de que esa es la alternativa que promoverán los dirigentes sindicales, quienes, durante todo el proceso, han logrado cohesionar tras de sí a los trabajadores.

El efecto Antofagasta.

La tragedia sufrida por la vecina ciudad de Antofagasta, ha generado un clima psicológico de solidaridad y cohesión que contrasta con el escenario de un conflicto huelguístico. Los trabajadores saben que, en las condiciones actuales, sería muy negativa la imagen pública de una huelga en Chuquicamata. Paradójicamente, la catástrofe de Antofagasta puede constituir un punto de acercamiento y cohesión entre trabajadores y empresa. Aunque toda evaluación de fenómenos psicológicos es difícil y precaria, no cabe duda que el impacto producido ha generado un clima más propicio para el entendimiento que el que se observaba con anterioridad a las inundaciones.

Las relaciones laborales en Codelco: su relación con la negociación colectiva y su desenlace.

Las relaciones laborales entre sindicatos y ejecutivos de la División Codelco han estado caracterizadas por suspicacias y recriminaciones mutuas que en nada han facilitado el proceso negociador. Con todo, sería injusto y equivocado decir que una eventual huelga sería fundamentalmente el resultado de esas malas relaciones laborales.

8

El análisis anterior sugiere que siendo tan grande la distancia entre las peticiones y aspiraciones de los trabajadores, y la austera oferta de la empresa, era impensable que sindicatos poderosos, y por primera vez con derecho a huelga, renunciaran a tal elemento de presión.

Sin embargo, las tensiones existentes en materia de relaciones laborales tampoco han sido irrelevantes. Desde luego, una mejor interlocución con la empresa habría evitado la suspicacia con que los trabajadores enfrentan las cifras que grafican el progresivo deterioro de la competitividad de Codelco.

En segundo término, en toda negociación influyen factores psicológicos, afinidades personales y prejuicios, todos los cuales, en este caso, han jugado en contra de una negociación armoniosa y conciliadora.

Por otro lado, los sindicatos perciben que una huelga en Chuquicamata podría transformarse en una demostración del fracaso de los actuales ejecutivos, por lo que, desde esa perspectiva, la alternativa de la paralización se transforma en una especie de sanción a la Dirección de la Empresa.

Por último, una manifestación concreta del descontento sindical frente a las autoridades de Codelco, e incluso gubernamentales, la constituye la renuncia presentada por el Presidente de la Confederación de Trabajadores del Cobre, ~~Darwin Bustamante~~. Esta dimisión, hecha pública en la mañana del viernes 21, se debería, según los dirigentes sindicales de Chuquicamata, a que "los trabajadores no se sienten representados por las nuevas autoridades, tanto de Gobierno como de Codelco".

El detonante inmediato de la renuncia de Bustamante sería el rechazo que éste recibiera en la asamblea sindical de Chuquicamata del día Jueves 20. Sin embargo, y más allá de las permanentes fricciones existentes entre la Confederación de Bustamante (DC) y los poderosos sindicatos de Chuquicamata (Izquierda), la dimisión de Bustamante, según sus palabras, se debe a que "el Gobierno ha pisoteado las demandas de los trabajadores".

Lo cierto es que de este modo se expresa la frustración del Presidente de la CTC ante la inexistencia de cambios en la tradicional relación confrontacional que ha existido entre Codelco y sus trabajadores.

En consecuencia, y cualquiera sea el desenlace de la negociación colectiva en Chuquicamata, el problema de las relaciones laborales constituye un quemante asunto pendiente. Se ha dicho que el resultado de la negociación colectiva en Chuquicamata constituye una necesaria referencia para procesos similares. Igual cosa puede decirse respecto del efecto demostración que tienen las relaciones laborales en la empresa más importante del país.

9

Una de las aspiraciones fundamentales del actual Gobierno es avanzar hacia un estilo más cooperativo en las relaciones entre trabajadores y empresa. En nada ayuda a la consecución de tal objetivo el enrarecido clima laboral que se observa en Chuquicamata.

3. ANALISIS ECONOMICO

En el ámbito económico, la atención ha estado centrada en los eventuales efectos de las medidas adoptadas por los Ministerios de Hacienda y Economía y por el Banco Central, dadas a conocer el sábado 15 del presente. Asimismo, es interesante señalar las reacciones de los agentes económicos y políticos ante este conjunto de decisiones.

Desde un punto de vista técnico, el paquete de medidas ha obtenido la aprobación de la enorme mayoría de los especialistas en macroeconomía. Como se señaló en informes anteriores, existía un amplio consenso respecto de la necesidad de introducir mecanismos que compatibilizaran el crecimiento de la demanda de bienes con la disponibilidad de éstos, en un contexto de abundancia de divisas, cuya conversión a pesos amenazaba seriamente el objetivo inflacionario para el año. La rebaja de aranceles, desde un 15 a un 11% es la medida central, ya que incentiva la demanda de bienes importados, permitiendo una reducción en el exceso de oferta de dólares a la vez que reduciendo las presiones inflacionarias.

Por sí sola, la rebaja de aranceles tiene varios elementos positivos ya que la entrada de bienes importados a un menor precio¹, además de facilitar la salida de divisas reduciendo así la emisión de pesos por operaciones de cambio, incrementa el poder adquisitivo de los chilenos, tanto en productos importados como en los productos nacionales que compiten con ellos. Sin embargo, esta medida no obliga a los productores nacionales a reducir drásticamente sus ganancias, ya que también ellos verán reducir sus costos a causa del abaratamiento de sus materias primas importadas². Este beneficio también es percibido por los sectores exportadores, lo cual redundará en un mejoramiento de la competitividad de nuestras exportaciones.

Adicionalmente, el incentivo a las importaciones estimulará la demanda interna por divisas, presionando al alza al tipo de cambio "Observado" (relevante para las operaciones externas), resultado que también será beneficioso para el sector exportador. Esto ya se está observando en el mercado cambiario, a pesar de la reducción del 2% aplicada por el Banco Central al tipo de cambio "Acuerdo".

¹Por efecto de la reducción del arancel, a un mismo tipo de cambio y a igual precio externo, un producto importado debería reducir su precio interno en 3,5% aproximadamente.

²En 1990, Chile importó 7.677,7 millones de dólares. De ese total, 4.312,9 millones (56%) correspondió a bienes intermedios (materias primas, repuestos, productos intermedios, combustibles y lubricantes) y 2.322,3 millones (30%) correspondió a bienes de capital. Sólo 1.042,5 millones (14%) se destinaron a la importación de bienes de consumo.

Aunque la industria nacional que compite con importaciones ve reducidos sus costos por materias primas importadas, hay que reconocer que el efecto neto de la rebaja de aranceles resulta perjudicial para algunas ramas del sector. En esta categoría se inscriben los rubros de la industria gráfica, textil y del calzado. Estas ramas de actividad tienen una larga y activa trayectoria sindical, por lo cual no sorprende que sus dirigentes laborales hayan organizado una movilización de repudio a la rebaja de aranceles, y que esta acción haya sido apoyada por el dirigente de la CUT, Arturo Martínez (Manuel Bustos está en Ginebra).

Como era de esperarse, algún costo político tendría que ser asumido. Sin desmerecer la reacción de algunos dirigentes sindicales, es necesario reconocer que el saldo político de las medidas fue ampliamente favorable. Incluso, la postura de estos dirigentes ha pasado prácticamente inadvertida entre las voces de aprobación provenientes de todo el aspecto político (excepto la UDI, que sólo aceptó la rebaja de aranceles). Por otra parte, no han aparecido dirigentes empresariales del sector quejándose por las medidas (exceptuando ciertas críticas puntuales, referidas a algunas de las medidas contenidas en el paquete).

El otro costo de la rebaja de aranceles es la reducción en la recaudación fiscal. El alza en el impuesto a la gasolina y a los créditos externos de corto plazo permiten recuperar gran parte de esa recaudación, además de contener un elemento redistributivo (los aranceles gravan el consumo de todos, en cambio los tributos que aumentaron afectan mayoritariamente a estratos más altos), permiten desincentivar el uso de la gasolina (ayudando a combatir la congestión y la contaminación vehicular) y la entrada de capitales de corto plazo, que hacían perder margen de maniobra a la política monetaria. Por último, el argumento de la UDI respecto a que este paquete considera un alza de impuestos ha sido rebatido por RN afirmando que se trata de un cambio en la estructura, e incluso una reducción global, de los impuestos recaudados.

En la medida en que este paquete tiene entre sus objetivos reducir la abundancia de divisas, las que tendían a expandir la oferta de dinero nacional, un efecto lógico sería el alza en las tasas de interés. A este respecto, la medida más resistida fue la de incrementar a 20% el porcentaje de los recursos externos que los bancos debían conservar en caja. Este elemento, además de atacar directamente el problema de la expansión monetaria, inducía directamente un alza en el costo del crédito.

Considerando que una excesiva alza en las tasas de interés provocaría un efecto contractivo sobre la inversión, y dado que así estaba ocurriendo, el Banco Central decidió remunerar a los bancos comerciales por sus recursos mantenidos en encaje, con lo cual evita que esos fondos entren a circulación pero no presiona excesivamente al alza en la tasa de interés.

Adicionalmente, la apertura de líneas de créditos provenientes del BID para sectores productivos, es una medida que tiende a estimular la inversión, protegiéndola de eventuales oscilaciones de corto plazo en la tasa de interés.

Parece claro que las medidas son el resultado de varias semanas de análisis y conversaciones con los diferentes sectores involucrados y, por tanto, se ajustan a las necesidades coyunturales de la economía chilena. Sin embargo, no deben visualizarse como la panacea, porque en economía éstas no existen.

La reacción favorable de la mayoría de los actores políticos, gremiales y económicos no se origina porque piensen que ésta es la solución mágica, sino que es el resultado de una percepción positiva de la forma en que las autoridades manejan la economía del país: de cara a la gente, con argumentos, tratando de buscar la solución menos dolorosa y compatibilizando los objetivos de corto plazo (estabilidad de precios, reactivación, equilibrio en mercado de divisas) con los de largo plazo (desarrollo con equidad, integración al interior del país y con el resto del mundo).

Los agentes económicos han comprobado que la estrategia de desarrollo exportador se mantiene, y que no se caerá en tentaciones populistas que hagan peligrar los objetivos del gobierno (y de la Transición). Asimismo, el país está aprendiendo que se puede aplicar medidas económicas eficientes y responsables en Democracia, que se puede recibir presiones legítimas (de partidarios y de opositores) pero que también se puede recibir apoyo de la oposición cuando se adoptan medidas que apuntan a reforzar un modelo de desarrollo (exportador con énfasis en el crecimiento y la redistribución), en el cual la mayoría del país confía y se siente cada vez más partícipe.