

PERIODO
PRESIDENCIAL
002517
ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(AL 31 DE AGOSTO DE 1990)

SEGPRES

INDICE

1. ANALISIS POLITICO
2. ANALISIS ECONOMICO

1. ANALISIS POLITICO

a. Nuestro problema central.

Nuestro problema central es avanzar en los cinco objetivos definidos en el discurso del 21 de mayo, a partir de los compromisos contenidos en las Bases Programáticas.

A esos cinco objetivos hay que agregar un sexto : la voluntad política de proyectar al Gobierno y a la Concertación más allá de 1994, lo que implica crear condiciones para ganar electoralmente en 1993.

De los cinco objetivos, en uno de ellos se progresa sin dificultades, sin que se divisen escenarios que impliquen mayores riesgos o desafíos : la reinserción internacional del país. En este punto, los problemas existentes están bastante bien acotados y los cursos de acción a seguir pueden ser identificados con facilidad. Es, por ejemplo, el caso de las relaciones con los Estados Unidos.

De los cuatro restantes, hay dos íntimamente vinculados : el crecimiento económico y el avance en justicia social.

Durante 1991, las medidas de justicia social pueden ser financiadas mediante los mayores recursos tributarios y los recursos pendientes de la cooperación internacional, que se concretarán el año próximo.

En cambio, en 1992 y 1993 el esfuerzo por avanzar en justicia social sólo va a ser posible sobre la base de un crecimiento económico importante. El desempeño en esta materia durante este año va a ser insatisfactorio. En consecuencia, es imperativo cuidar que las políticas y la acción de gobierno este año -- particularmente, en lo que dice relación con las medidas legislativas -- sienten las mejores condiciones posibles para un desarrollo vigoroso de la actividad económica, que es principalmente privada.

Si descuidamos este objetivo en los próximos seis meses, a partir de 1991, frente a las presiones sociales y a los diversos problemas que van a ir surgiendo, se va a imponer un estilo de respuesta nuestro y de los parlamentarios consistente en proponer la creación de tributos nuevos especiales -- alza de permisos de circulación, de contribuciones territoriales, etc. --, lo que nos va a abrir un flanco para una arremetida opositora, que ya se está produciendo, que nos va a culpar de castigar a la "**clase media**".

En efecto, durante las últimas semanas se adoptaron varias medidas que fueron vistas por la opinión pública como restrictivas, principalmente para los sectores medios. Ellas dieron lugar a una campaña concertada de la prensa y de los partidos de derecha. En algunos casos, el Gobierno revocó las medidas, sin que esto se

tradujera en un éxito político, pues se apareció cediendo a la crítica sectorial, proyectándose una imagen de escasa aptitud técnica.

El principal costo para el Gobierno a raíz de estos hechos ha sido un fuerte golpe a su prestigio técnico, hasta ahora un valor reconocido incluso por la oposición. A la vez, se ha dado una impresión de debilidad e inconsistencia, fruto del repentino cambio de una decisión apenas anunciada (los reavalúos).

Independientemente de los efectos potenciales reales de las medidas en cuestión, lo que ha quedado flotando en el aire es la imagen de un gobierno gravoso para los sectores medios, que les impone restricciones a partir de una actitud poco moderna al enfrentar los problemas, puesto que les busca la solución fácil consistente en crear gravámenes.

En el mediano plazo, una estrategia de financiamiento del gasto social y de solución de problemas que descansa en gravámenes y restricciones es insostenible y sólo va a empeorar una situación de estancamiento del crecimiento económico.

Volvemos a repetir : la actividad y la programación gubernamental durante estos seis meses que restan de 1991, tiene que cuidar que las condiciones y expectativas para 1991 sean funcionales a un crecimiento vigoroso a partir de ese año. En 1991 hay que crecer **por lo menos a un 4%**.

Esta necesidad condiciona la naturaleza posible de la acción gubernamental en los próximos seis meses. En este punto, conviene distinguir entre dos tipos de iniciativas gubernamentales. Por una parte, **las iniciativas que tienen incidencia económica**, al afectar las expectativas de los agentes económicos privados, particularmente creando incertidumbres importantes respecto de las reglas del juego en que se desenvolverá la actividad económica en general o en ciertos sectores, o porque atañen a áreas caracterizadas por potenciales conflictos de envergadura en materias cruciales como remuneraciones. Por otra parte, **las iniciativas que no tienen incidencia económica**, puesto que no afectan expectativas ni crean incertidumbres.

Respecto de las que tienen incidencia económica, el óptimo es que queden planteadas todas este año y en lo posible resueltas a fin de año o no más allá de febrero. Volver a plantear iniciativas en 1991 que impliquen cambios en las reglas del juego y/o creen incertidumbres, significa aumentar considerablemente el riesgo de un muy pobre desempeño en crecimiento.

Por consiguiente, a través de un gran esfuerzo gubernamental es necesario identificar **todas** las iniciativas que, en términos de los compromisos programáticos, haya que impulsar y que tienen este carácter de modificar rasgos estructurales de la actividad económica o de crear incertidumbres que sólo se disiparán una vez terminada la tramitación legislativa de los proyectos. Identificadas esas iniciativas, hay que seleccionar aquéllas que,

por razones de coherencia técnica o por voluntad política, sea **estrictamente necesario** impulsarlas. En efecto, enfrentamos en los próximos seis meses el riesgo de que **saturemos** la agenda legislativa de manera tal que ella exceda las capacidades tanto técnicas como de negociaciones y operaciones políticas del Gobierno y el Congreso.

Nuestras capacidades son limitadas y con una agenda sobrecargada más allá de un cierto límite podemos llegar a enfrentar un escenario en que nos desempeñemos con una gran ineficiencia en razón de una muy baja capacidad de agilizar el proceso político y legislativo. Podemos pecar por exceso y quedar entrampados en una situación donde, en términos de **guerra de opinión pública**, a la derecha le va a costar poco hacernos aparecer como un gobierno efectivamente mediocre.

Todas aquellas iniciativas con incidencia económica que se decida que no podemos impulsar en los próximos seis meses, simplemente habría que eliminarlas de nuestra agenda **para siempre**, es decir, durante lo que resta del período. Las iniciativas que hay que impulsar deben ser agilizadas con la mayor prontitud posible, de modo que su trámite legislativo tome el menor tiempo posible.

Un hecho que hay que considerar, y que refuerza esta sugerencia, es la magnitud del tiempo útil que resta para gobernar. Ello exige una gran parsimonia en la programación, no sólo de lo que resta de 1990, sino igualmente en la definición de actividades para 1991 y 1992.

La variable crucial es la producción de **logros**, y logros políticamente capitalizables en 1993. Ello significa que los diversos Ministerios no pueden estar generando proyectos todos los meses y ni siquiera todos los años. Hay que definir este año qué vamos a hacer que favorezca a la "clase media", qué a los sectores populares, qué en infraestructura, etc. , y potenciar los escasos recursos en el logro de esas metas, olvidándose de todo lo demás que podría haber sido, pero no será. Es la única manera de no diluirnos y llegar efectivamente con un buen desempeño a 1993.

Un punto a considerar es que las iniciativas con incidencia económica no comprenden sólo aquéllas que patentemente tienen esos efectos. Hay otras que sin afectar directamente la actividad económica privada, envían "**señales**" con impactos económicos, o que pueden ser objeto de enfrentamientos políticos con la derecha de manera tal que se les otorgue un significado económico más global, potencialmente perjudicial para el clima de confianza en la economía.

Por ejemplo, hay iniciativas como el estatuto docente que son necesarias, pero que pueden ser atacadas por la derecha como **signos de estatismo** o de una **propensión o voluntad estatista**. Esos ataques pueden tener esos efectos perjudiciales para el clima de confianza económico. Por consiguiente, habría que considerarlas también como pertenecientes a la misma clase que iniciativas como

las de reformas a la legislación laboral.

Un último punto que hay que destacar aquí es que, respecto de nuestro desempeño económico, vamos a ser juzgados por **logros** y que las explicaciones no van a tener ningún valor en la guerra de opinión. Frente a un bajo crecimiento en 1991 y 1992, podríamos contar con muchos argumentos razonables sobre por qué ello se produjo y aun podríamos mostrar que ello aconteció en razón de la operación de variables que no controlamos. Ello va a servir de muy poco. Recordemos que a los economistas pinochetistas de nada les sirvió invocar la recesión mundial para justificar el mal desempeño económico y el desempleo durante 1982 y 1983, frente al ataque nuestro.

En el caso de las iniciativas sin incidencia económica, principalmente las reformas políticas, podemos darnos el lujo de una tramitación más prolongada y dosificarlas durante 1991 y 1992, sea o no en paquetes. Esto último es un problema de conveniencia estratégica, que no nos afecta vitalmente, salvo los casos de la reforma municipal, de aquéllas que de alguna manera puedan incidir en dar una solución al problema de derechos humanos -- como la reforma del poder judicial --, y la del tribunal constitucional en razón de su peligrosa potencialidad en el evento de un conflicto de poderes.

b. Nuestra estrategia y la oposición.

La oposición, particularmente Renovación Nacional, enfrentan una situación nada de fácil.

Por una parte, han caído finalmente en la cuenta de que las posiciones doctrinarias globales tienen pocos réditos electorales. José Piñera podrá causar mucho impacto en un 3% de la población con su frase de que el gobierno le está cargando la pistola a la CUT, y Renovación o la UDI pueden causar un impacto similar en ese mismo 3% alegando que la reforma municipal propuesta por el gobierno politiza la vida comunal. Pero con esas posturas no van a ganar ninguna elección.

Están forzados en consecuencia a desplegar una estrategia mucho más **populista**, acusando al gobierno de perjudicar a las clases medias, de ser ineficiente, de subir el precio del petróleo sugiriendo vagamente que la medida no es adecuada, etc.

Por otra parte, su objetivo es mantener el **sistema de amarras** institucionales lo más que puedan y soltarlas sólo cuando crean que les convenga. Por ejemplo, postergar las elecciones municipales lo más cerca posible del fin del período. Pero estas posturas favorables a las **amarras** son de dudoso éxito electoral. Muchas de las reformas gozan de gran legitimidad en la opinión

pública, o una adecuada estrategia comunicacional del gobierno puede crear un clima favorable a ellas. El objetivo de mantener **amarras** es en general contradictorio con los objetivos electorales de mediano plazo, salvo **ataduras** defendibles como la autonomía del Banco Central, y ello se manifiesta en su incapacidad de votar en contra de la idea de legislar en general sobre las reformas.

Por consiguiente, el único terreno que les es favorable consiste en contaminar las iniciativas con la cuestión más global y difusa del desempeño general del Gobierno. Lo que persiguen es generar una desconfianza genérica respecto de nuestra gestión, que **contamine** todas las cuestiones concretas y puntuales. El óptimo para ellos es que en la opinión pública llegue a predominar el sentimiento de que este gobierno es malo en general, y que por consiguiente nada de lo que haga puede ser bueno. Es lo mismo que nosotros hicimos contra Pinochet y nos resultó bastante exitoso.

Nuestra contraestrategia sólo puede consistir en un buen desempeño, convenientemente comunicado. Si Renovación ha tenido algún éxito en el esfuerzo por constituirnos como un gobierno mediocre e ineficiente, es porque el desempeño económico, por las razones que sean, no ha sido de los más brillantes. Tenemos que esperar hasta el segundo semestre de 1991 para contratacar con fuerza y éxito en esta materia.

Otro camino que obviamente Renovación está explorando es el de usar sus recursos legislativos para forzarnos a negociaciones que les permitan aparecer protagonizando el proceso, de modo de producir en la opinión pública la imagen de que se ha llegado a un desenlace altamente positivo que no habría sido posible sin la contribución de ellos. En el fondo, se trata de aparecer como mejores gobernantes que el propio gobierno : procuran que sus acciones aparezcan como las de un gobierno paralelo, que es mucho mejor que el que detenta el poder. Ello es funcional a la primera estrategia, consistente en difundir la imagen de que somos, **en general**, un mal gobierno.

Un primer problema para el gobierno es decidir que es mejor : si enfrentar a Renovación acusándola de obstruccionismo e imputándole la responsabilidad por la naturaleza del producto legislativo que finalmente se obtiene -- la estrategia CUT frente a las reformas laborales : si no hubiera sido por la derecha, se habría alcanzado una ley mucho más satisfactoria --, o esforzarnos por presentar el resultado como un éxito gubernamental. Puesto de otra manera, ¿ qué hacemos ; nos planteamos como víctimas, o nos planteamos como triunfadores ?.

En este punto, hay que distinguir entre iniciativas con incidencia económica e iniciativas sin esa incidencia.

En las iniciativas con incidencia económica, que deberían agotarse este año de acuerdo con lo señalado anteriormente, no hay más remedio que buscar una negociación pronta. La actitud a adoptar en este caso debería consistir en formular la iniciativa de modo tal que esté lo más cercana posible a lo que previsiblemente se va a obtener, y defenderla **con convicción** como una iniciativa que responde a exigencias de bien común. En gran medida, es el resultado que se está obteniendo con el proyecto sobre terminación del contrato de trabajo.

En las iniciativas sin incidencia económica, hay que considerar que frente a proyectos democratizadores, que gozan de amplia legitimidad en la opinión pública, Renovación está en apuros. No le es fácil buscar argumentos que justifiquen el objetivo **inconfesable** de preservar los **amarres** todo el tiempo que pueda, para desatarlos cuando le convenga. Tampoco es fácil justificar el uso obstructivo de recursos parlamentarios por el sólo hecho de tenerlos.

Por consiguiente, una estrategia conveniente para nosotros puede ser la siguiente :

- a) En nuestra iniciativa, mantener una gran fidelidad al compromiso programático, comunicándolo bien a la opinión pública de modo de obtener que, en este caso, nos juzguen primordialmente por esa fidelidad más que por el resultado.
- b) Encajonar a la oposición partiendo del hecho de que frente a un proyecto cuya **legitimidad democrática es irreprochable** tienen grandes dificultades para justificar el obstructionismo. Ello implica una estrategia comunicacional que, paso a paso, vaya indicando el carácter **antidemocrático** de las indicaciones opositoras.

A la vez, esta estrategia exige proyectos planteados con una extraordinaria convicción, y evitar en el trámite legislativo **descuelgues** de nuestros partidos, motivados por simples cálculos políticos electorales. Cuando se trate de proyectos cuya naturaleza dificulte una posición coherente y una convicción compartida por el conjunto de la Concertación, más valdría que el gobierno tomara distancia respecto de ellos y radique fundamentalmente en los partidos la iniciativa.

- c) Aunque haya que pagar costos derivados de la demora en la tramitación -- por ejemplo, dilatación de la fecha de elecciones municipales --, en estos proyectos conviene más una actitud dura y poco conciliadora, que vaya colocando a la derecha en la necesidad de justificar su oposición, para ir atacando los argumentos que van produciendo. Lo más probable

es que en este escenario de **atrición** obtengamos mucho más que a partir de una negociación prematura. Adicionalmente, en este escenario vamos a aparecer finalmente como **triunfadores**, porque el desenlace va a estar muy cercano de nuestro compromiso programático.

Aún más, la posibilidad de que algunas reformas queden definitivamente bloqueadas en 1992 no debería angustiarnos. En efecto, es plausible pensar en una estrategia consistente en convertir las reformas que puedan quedar bloqueadas en materias y reivindicaciones centrales de la campaña electoral de 1993. Entre otras cosas, ello podría contribuir, hacia fines de 1992, para darle un fundamento a la proyección de la Concertación hacia el próximo período.

c. Los problemas de estrategia comunicacional.

Nuestros problemas comunicacionales derivan de nuestra incapacidad como colectivo gubernamental de cumplir con los requisitos de una estrategia comunicacional exitosa, y mucho menos de una incapacidad de manipular o presionar a los medios.

La decisión sobre si manipular o no los medios bajo control es una decisión que hay que tomar considerando cuestiones de eficacia. Se trata fundamentalmente del Canal 7 y de La Nación. El segundo hay que descartarlo como medio eficaz dada su bajísima circulación. En el caso del canal, hay que considerar que un primer problema del medio es ganar una legitimidad de la que carece. Usarlo simplemente como instrumento propagandístico sólo sellaría definitivamente su suerte como un instrumento del oficialismo de turno en el que nadie cree. Equivaldría a repetir la experiencia del pinochetismo con el Canal. El problema es entonces como legitimarlo y hacerlo de una manera congruente con los intereses del gobierno. Ello exigiría la identificación de una política compleja y creativa, que difícilmente va a rendir frutos en el corto plazo.

Respecto del potencial uso de presiones sobre los medios adversos, este es fundamentalmente un problema ético. El discurso del Presidente ante la Asociación Nacional de la Prensa deja en claro que nuestra postura moral básica impide el uso de presiones.

El problema es cumplir con los requisitos de una estrategia comunicacional exitosa. Ella exigiría :

a) **Convicción en lo que se comunica.** Este no es un problema individual. Es un problema del colectivo gubernamental. Para que haya convicción, debe tratarse de iniciativas muy bien maduras al interior del gobierno y de la Concertación. Todos deberían estar de acuerdo, y a partir de buenas razones **públicamente confesables**, sobre la bondad de la iniciativa.

b) **Coherencia al comunicar.** La única manera de obtener esta coherencia, bastante escasa hoy, es a través de una mucho mejor coordinación de las vocerías y del conjunto de la actividad.

c) **Perseverancia al comunicar.** Idealmente, debería haber un único guión para el colectivo gubernamental, sistemáticamente reiterado en el tiempo.

d) Finalmente, hay que destacar que **no hay comunicación exitosa posible desvinculada de la calidad de la gestión o desempeño.** Este punto es crucial y hay que tenerlo siempre presente porque la cuestión de las comunicaciones se convierte fácilmente en un **chivo expiatorio** al que se culpa de todas las dificultades, y ello tiende a impedir un examen objetivo sobre cuáles son las causas reales de esas dificultades, que con frecuencia poco tienen que ver con comunicaciones.

Esos requisitos son los que están ausentes, y el esfuerzo que hay que hacer es el de acercarse a ellos. Frente a una oposición en franco proceso de activación y medios opositores igualmente activos lo único sensato es buscar ser tan eficientes y activos como ellos. Pretender silenciarlos es antidemocrático.

2. ANALISIS ECONOMICO

Durante la semana que termina, el hecho más destacado en el ámbito económico nacional lo constituye el alza de los precios de los combustibles decretada por ENAP a partir del día miércoles 22.

Como se ha expuesto en informes anteriores, esta alza tendrá efectos directos e indirectos sobre el precio de otros bienes, e incidirá significativamente en la variación del IPC de Septiembre.

Reacciones

La amplia cobertura de prensa que han tenido los sucesos del Golfo Pérsico y los pronósticos que indicaban que tarde o temprano el alza internacional del petróleo se transmitiría al mercado interno, sumado a un activo rol comunicativo de parte de las autoridades, ha permitido que hasta ahora estas alzas no estén significando un duro golpe sobre la imagen del gobierno.

Los representantes del sector comercio, interesados en que las autoridades económicas sigan moderando el ajuste, evitan quejarse anticipadamente de los efectos indirectos del alza de los combustibles sobre los costos, para no crear expectativas inflacionarias. En esta línea, dirigentes de los empresarios de supermercados plantearon que el costo de flete influye muy poco en sus precios y por lo tanto no encarecerán la mercadería.

Por otra parte, en el sector transporte hubo reacciones contradictorias entre dirigentes opositores y partidarios del Gobierno. Mientras los primeros se mostraron "sorprendidos" por las alzas y dijeron que los obligaría a encarecer los precios de los fletes, los segundos plantearon que la situación restringida de demanda y la excesiva oferta de camiones no permitirán trasladar a precios los mayores costos del combustible.

Los taxis mantienen su precio de la "bajada de bandera", pero el precio de cada 200 metros, en el cual compiten, ha tendido a nivelarse hacia arriba. Por otro lado, los colectivos reajustaron masivamente sus tarifas.

Un análisis especial merece el precio del pasaje en microbús y liebre. Hasta el martes la tarifa era uniforme en \$90, y a partir del día miércoles la mayoría de los recorridos alzó el pasaje a \$100. Mientras algunas autoridades de Gobierno llaman al público

a preferir los recorridos más baratos, algunos dirigentes del sector plantean que el alza debería llegar a \$110. En sus declaraciones a la prensa, los dirigentes combinan sus quejas por el alza del petróleo con aquellas por la restricción vehicular, que les significa tener sus máquinas fuera de circulación la mitad del mes.

Basándose en las cifras disponibles, el alza del petróleo diesel no debería significar más de 5% de aumento de la tarifa, ya que el combustible representa alrededor del 20% de los ingresos por corte de boletos. Por otra parte, si se compara la evolución de la tarifa de microbús con los precios de algunos combustibles derivados del petróleo incluidos en la canasta del IPC, se puede concluir que en el período Abril 1989 (período base de la canasta) a Agosto de 1990 (antes de las alzas) mientras el transporte colectivo se encareció 48.2%, la gasolina subió su precio 35.93% y la parafina sólo 16.1%. Al momento de asumir el nuevo Gobierno, las tarifas de los microbuses habían subido 47.3% con respecto a Abril de 1989, mientras la parafina y la gasolina sólo lo habían hecho 26.8 y 26.6%. Estas cifras respaldan lo expuesto por el Ministro Correa cuando afirma que durante los meses anteriores el transporte colectivo ha elevado sus tarifas por sobre el alza de los combustibles y podría resistir el alza del petróleo manteniéndose en \$90.

En todo caso, es importante señalar que las expectativas inflacionarias parecen estar bien encauzadas, y es posible que efectivamente el alza en los combustibles sólo se traduzca en 1 ó 2 puntos porcentuales de inflación en Septiembre.