

PERIODO  
PRESIDENCIAL  
002563  
ARCHIVO

**INFORME DE ANALISIS**

**(AL 11 DE OCTUBRE DE 1991)**

**MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA**

## **A. INFORME POLITICO**

Esta semana apareció en el debate público un nuevo tema de polémica suscitado por la divulgación de la Carta Pastoral del Arzobispo de Santiago, Monseñor Carlos Oviedo, sobre lo que la prensa ha descrito como "crisis moral" de la sociedad chilena.

Independientemente del legítimo derecho de la dignidad eclesiástica católica para abordar asuntos atinentes a la situación moral prevaleciente en la sociedad, no se puede ignorar la trascendencia política que la difusión de ese documento ha tenido y puede llegar a tener, aún más, en el futuro.

Es altamente probable que la impresión que la Carta ha dejado en la opinión pública, tal como ella trascendió y se divulgó a través de los medios de prensa, sea negativa tanto para la democracia misma como para el Gobierno.

Para la democracia, porque, aunque el documento no lo dice, de su lectura puede emanar la sensación de que la "crisis moral" de la sociedad que se describe es un fenómeno que se da naturalmente aparejado con el régimen democrático; para el Gobierno, porque aparecemos como indolentes, permisivos o incapaces frente al fenómeno. La Carta señala expresamente que la "permisividad" que se observa en la conducta moral de los chilenos arranca de lejos, de modo que el fenómeno no es achacable al actual Gobierno y a la democracia. Pero hay que considerar que la inmensa mayoría se informa de este tipo de textos por los medios de comunicación, y tal como ellos han presentado la Carta el matiz referido ha sido ignorado.

Ambas conclusiones han sido capitalizadas de manera evidente, aunque esa no fuera la intención del documento eclesiástico que comentamos, en favor de los intereses políticos de la derecha. Tanto Renovación Nacional como la UDI reaccionaron con inusitada prisa y oportunismo para apropiarse de la temática desarrollada por Monseñor Oviedo en su Carta Pastoral.

### **1. Insuficiencias que quedan al descubierto**

El hecho comentado y su efecto político muestra algunas insuficiencias de nuestra parte que habría que corregir.

Primero, se constata una falta de iniciativa de los partidos políticos de la Concertación, que han sido "madrugados" por RN y la UDI, mostrando hasta ahora una clara inmovilidad frente al tema.

Segundo, se constata la necesidad de que los canales del Gobierno con la jerarquía eclesiástica sean más abiertos y expeditos. Hasta donde se sabe, Monseñor Oviedo hizo diversas consultas a sus aseso-

res en la Iglesia y a personas de su confianza antes de decidir la elaboración de la Carta y de abordar su redacción. Es obvio que el Arzobispo de Santiago no tiene por qué participar de sus preocupaciones, ideas e inquietudes al Gobierno. Sin embargo, una relación expedita con las autoridades eclesiásticas habría hecho posible que Monseñor Oviedo hubiese tenido presente la necesidad de pensar sus actos pastorales en el amplio contexto de la sociedad, puesto que ellos tienen repercusiones no sólo en el ámbito de la moral, sino también en el de la política.

## 2. Sugerencias de reacción

Además de subrayar la necesidad de que los partidos de la Concertación tomen algún tipo de iniciativa sobre el tema, el que, en todo caso, hay que tratar de radicar en la sociedad civil, para contrarrestar el aprovechamiento oportunista de la Carta por parte de la derecha, el Gobierno podría diseñar una reacción sistemática de acuerdo a los siguientes puntos:

- \* Que como Gobierno de la Nación compartimos la preocupación acerca de la situación moral de nuestra sociedad y la necesidad de velar por su salud ética.
- \* Que, pese a las opciones morales que pueda tener o asumir el Ejecutivo y el propio Presidente, el Gobierno no tiene el control sobre iniciativas o acciones de los parlamentarios y partidos de la Concertación que puedan ser contradictorias o aparecer como reñidas con las opciones morales de la Iglesia Católica.
- \* Que la "crisis moral" denunciada por la Carta Pastoral no es connatural a la democracia, ni es producto de la "permisividad" del Gobierno.
- \* Que, por el contrario, la sociedad chilena fue asediada durante 17 años de ejercicio autoritario del poder por faltas gravísimas a los más elementales principios morales y que las consecuencias de ese período aún se hacen sentir hoy día.
- \* Que el Gobierno democrático actual, y muy especialmente su Presidente, ha devuelto al ejercicio del poder y a las instituciones de la República una impronta moral de la que fueron despojadas en el régimen anterior.
- \* Que el Gobierno ha hecho, además, esfuerzos notables para implementar medidas de reconciliación y reparación moral al país a través de un manejo prudente, serio y de altura del problema de los derechos humanos.

- \* Que se está haciendo también un ingente esfuerzo para reprimir el delito e incentivar a los miembros de la sociedad, especialmente a la juventud, a buscar caminos de trabajo y virtud.
- \* Que el Gobierno lamenta la ausencia, en la Carta Pastoral a que aludimos, de toda referencia a esos esfuerzos del Gobierno, en general, y del Presidente, en particular.

Estas orientaciones podrían plasmar en un documento de respuesta a las inquietudes expresadas por el arzobispo de Santiago en su Carta Pastoral, que refleje la posición del Gobierno -y del Presidente, en particular- sobre los temas abordados. Y esto por tres razones: primera, porque la Carta Pastoral interpela directamente a las "autoridades públicas" (pág. 18); segunda, porque el llamamiento a realizar "una gran campaña moral de iluminación de las conciencias y de saneamiento de las costumbres" (pág. 50) puede ser perfectamente apoyado por el Gobierno. Finalmente, porque el Gobierno -y el Presidente- deben tomar una posición, ya que la derecha lo ha hecho: no se puede dejar que ella capitalice, sin respuesta de nuestra parte, la posición de la Iglesia sobre un fenómeno que también nos preocupa y sobre el cual hemos tomado iniciativas concretas, como no se hizo durante 17 años, para hacerle frente.

## B. INFORME LABORAL

Una evaluación del clima de conflictividad laboral vivido en los últimos meses necesariamente debe considerar dos aspectos que, estando presentes en los conflictos en cuestión, constituyen una señal de preocupación para lo que pueda suceder en el futuro respecto de situaciones similares.

### 1. LAS "BONDADES" DE LOS PAROS: LA EVALUACION DE LOS GREMIOS

En primer lugar, no puede desconocerse el hecho de que la evaluación interna efectuada por los gremios que paralizaron ilegalmente sus actividades, especialmente Fenats y Colegio de Profesores, concluye señalando que la movilización fue exitosa. Podrá argumentarse que tal evaluación es poco menos que inevitable, toda vez que quienes la efectúan, siendo los mismos que convocan a las movilizaciones, se ven en la necesidad gremial y política de justificar su acción.

Sin embargo, la evaluación positiva de los gremios no se explica exclusivamente por la necesidad de autojustificar ante la opinión pública y las bases las acciones desarrolladas. Lo cierto es que las paralizaciones ilegales han cumplido el efecto esperado por quienes las convocaron.

Desde luego, los líderes gremiales más afines al Gobierno han logrado recuperar parte de la conducción y la legitimidad sindical que parecía diluirse en la medida en que, a la imposibilidad de satisfacer las demandas con la celeridad y magnitud deseadas, se le unía la percepción de parte de las bases de que los liderazgos sociales de la Concertación servían más para atenuar y reducir las demandas, que para su canalización y reivindicación.

En suma, las convocatorias a paro significaron un gesto de autonomía imprescindible para retomar los liderazgos sociales debilitados. La inminencia de las elecciones de delegados para el Congreso de la CUT incidió fundamentalmente en esta postura (no debe olvidarse que el Colegio de Profesores también prepara sus elecciones de abril de 1992).

De este modo, entonces, se cumplió el objetivo más importante de las movilizaciones (y que pareció ser el único relevante en el caso de los profesores), es decir, recuperar la conducción y la legitimidad gremial.

La evaluación del Partido Comunista es igualmente positiva aunque por distintas razones. En primer lugar, los conflictos en cuestión habrían demostrado que era posible romper el "tabú" de los paros en contra del Gobierno democrático. En segundo lugar, el PC percibe

que la "unidad" de los gremios se ha generado en torno a la movilización confrontacional. Por tanto, los dirigentes sindicales de los partidos de la Concertación, más allá de sus propias pretensiones, no han hecho sino recorrer el camino propuesto por las tesis del sindicalismo comunista.

En tercer lugar, y siempre en la perspectiva del Congreso de la CUT, la movilización quizás más confrontacional, la de Fenats, permitió perfilar a su presidente Humberto Cabrera, quien es el líder de la postura oficial del PC, al Congreso de la Central.

Por último, el PC cree que al interior del movimiento sindical los "éxitos" de las movilizaciones permiten que la tesis confrontacional conquiste espacios en desmedro de la vía del diálogo, negociación y gradualidad promovida por el Gobierno.

Sin embargo, existen otros elementos que demuestran que, en definitiva, las movilizaciones resultaron positivas para los líderes sindicales.

En primer lugar, una vez presentados los requerimientos, la reivindicación principal se trasladó desde la demanda inicial (la que no era posible conseguir), hacia el desestimiento del requerimiento (lo que era más que probable que ocurriera). Dado que en la obtención de frutos concretos reside el éxito o fracaso de un movimiento, trasladar la demanda desde lo inviable hacia lo probable es una gestión que significa beneficios públicos para los dirigentes involucrados. Mientras los requerimientos sean la herramienta jurídica fundamental para hacer frente a las paralizaciones ilegales, esta situación será inevitable.

Por último, la exitosa "mediación" de la CUT también le significó beneficios públicos a sus máximos dirigentes.

Sería injustificadamente alarmista, y **carente de fundamento**, sostener que lo dicho anteriormente presagia una proliferación de movimientos ilegales. Desde luego, los pronósticos más realistas sugieren que la alianza PS-DC seguirá al mando de la Central Unitaria de Trabajadores en una votación caracterizada por la sensible baja de los representantes del mundo comunista.

A lo anterior deben agregarse otros elementos que permiten pronosticar tiempos más tranquilos: la reposición, con el aval de la CUT, de la vía del diálogo en la relación entre Gobierno y trabajadores; la superación de los conflictos circunstanciales que suelen preceder a los congresos de la CUT; y la falta de temas pendientes en la agenda, a excepción del tema del reajuste del sector público de fin de año.

Sin embargo, y sin perjuicio de lo anterior, no deja de ser preocupante que las evaluaciones reales efectuadas por los gremios involucrados coincidan en concluir que las movilizaciones fueron funcionales a los objetivos internos y externos que se tuvieron en cuenta al convocarlas.

Si conclusiones como las anteriores llegan a cristalizarse en la lógica sindical predominante, no será fácil hacer de la responsabilidad y la disciplina laboral una característica de los tiempos que vienen.

## 2. LA CONDUCCION DE LOS CONFLICTOS EN LOS MANDOS MEDIOS: EL PROBLEMA DE LAS LEALTADES.

Aunque en distintos grados, ha sido posible percibir en muchos de los conflictos laborales del sector público y de las empresas del Estado un preocupante denominador común: las autoridades de las empresas y de los servicios -que hemos denominado "mandos medios"- lejos de intentar solucionar los problemas o dar a conocer las restricciones objetivas a que se debe someter el manejo fiscal en el caso concreto, en muchos casos actúan como agentes transmisores de las demandas hacia el Gobierno central, y en otros, han llegado incluso a potenciar y/o avalar las demandas sectoriales.

El caso del acuerdo Minsal-Fenats, firmado por funcionarios de rango intermedio del Ministerio; el precipitado intento por trasladar la negociación de Enacar en un problema a ser resuelto por el Gobierno central; la actitud de algunas autoridades provinciales de Educación cuyas lealtades parecían estar más inclinadas al Colegio de Profesores que al propio Ministerio, etc., son algunos ejemplos de esto.

Es más, muchas veces ocurre que son los propios dirigentes partidarios, y algunas veces los parlamentarios, los que actúan como correa transmisora de demandas sectoriales o regionales, por sobre la lógica de Estado que debería imperar en el marco de la actual coalición de Gobierno.

La repetición de estos fenómenos, cualesquiera sean sus explicaciones prácticas y políticas, tiende a la centralización y la politización de todos los conflictos, toda vez que estos terminan negociándose y resolviéndose, de modo público, por las instancias políticas superiores. Sin embargo, y más grave aún, cuando los conflictos se avalan y potencian por funcionarios estatales que sienten más propia la demanda social que la responsabilidad gubernamental, lo que se origina es una peligrosa dinámica centrífuga que debilita tanto la coherencia en el discurso y gestión gubernamentales, como la cohesión y lealtades entre los funcionarios de Gobierno.

### C. INFORME ECONOMICO: EL TEMA DEL EMPLEO

El tema del empleo es un punto clave para evaluar la marcha de una economía y su evolución trae consigo efectos políticos importantes.

No es casualidad que los años de reactivación después de la crisis de 1981-1982 no hayan podido borrar la marca que quedó en los chilenos después de experimentar tasas de desocupación cercanas al 30%. Diversos estudios demuestran que en el Plebiscito de 1988, cuando el problema del desempleo ya aparecía muy mitigado, el trauma de la desocupación vivida durante la crisis fue un elemento gravitante para emitir el voto "No".

El indicador más utilizado para evaluar la situación del empleo es la denominada "tasa de desocupación", que se calcula como el porcentaje de desempleados (no tienen trabajo y buscan) con respecto a la fuerza laboral o población económicamente activa (los desempleados más los ocupados). De acuerdo a las cifras del INE, en el último trimestre -que, por motivos estacionales, suele ser el de mayor desempleo en el año- esta tasa llegó a 7,5% a nivel nacional. La tasa más baja desde 1973 se observó entre noviembre de 1989 y febrero de 1990, y fue de 5,0%. La tasa más alta ocurrió en 1983 y alcanzó a 28,5% (incluyendo PEM y POJH).

Pese a que es un instrumento estadístico muy utilizado, la tasa de desempleo tiene algunas limitaciones metodológicas que la hacen insuficiente para analizar la situación del empleo.

Una primera limitación es que la tasa general tiende a "enmascarar" la situación de algunos segmentos específicos de la sociedad. Por ejemplo, en el trimestre enero-marzo de 1991 (temporada de bajo desempleo), mientras la tasa general de desocupación llegaba a 6,2% de la fuerza de trabajo, entre los jóvenes de 15 a 19 años alcanzaba a 14,8%, y entre los jóvenes entre 20 y 24 años de edad, a 11,5%. En ese mismo trimestre, mientras los hombres tenían una tasa de desocupación del 5,9%, las mujeres tenían una de 6,9%.

Una segunda limitación es que en algunos períodos un porcentaje de las personas que pierden su ocupación o que llevan mucho tiempo buscando infructuosamente se desalientan y dejan de buscarlo, con lo cual las estadísticas las excluyen de la fuerza de trabajo y no quedan registradas como desocupadas, sino como inactivas. Análogamente, hay otros períodos, como el trimestre recién pasado, en que la ocupación crece vigorosamente (30.000 personas en agosto) pero entran muchas personas a la fuerza de trabajo, apareciendo un incremento en la tasa de desempleo (de 7,4 a 7,5% en el último mes).

Las limitaciones anteriores responden a cuestiones estadísticas de la forma de cálculo. Sin embargo, la mayoría de las críticas apuntan a la definición de ocupado que aplica el INE, ya que basta que la persona haya trabajado una hora en un empleo remunerado, dentro de la semana de la encuesta, para ser registrado como ocupado. Según muchos analistas, este elemento hace que muchos subempleados aparezcan como ocupados. Asimismo, la categoría de ocupado se aplica sin distinguir el grado de formalidad del empleo, encubriendo así otras formas de subempleo.

Tomando en consideración estas críticas, el Programa de Economía del Trabajo (PET) de la Academia de Humanismo Cristiano, desarrolla una encuesta anual de empleo para el gran Santiago. Dicha encuesta se ha aplicado en los meses de junio de 1988, 1989 y 1991. Esta investigación clasifica a las personas como ocupadas sólo si ellas mismas se consideran así. Además distingue a los que se autodefinen como cesantes pero que realizan trabajos ocasionales.

De acuerdo a las cifras del PET, en junio de 1991 había un 14,3% de desempleo, compuesto por 10,3% de cesantes sin empleo ocasional, 2,1% de cesantes con empleo ocasional y 1,9% que buscan empleo por primera vez. // 020

Estas cifras se comparan favorablemente con lo ocurrido en junio de 1989 (última encuesta anterior), fecha en la cual había un 16,6% de desocupación, con un 3,5% de cesantía con trabajos ocasionales. Es interesante destacar que esta reducción en la tasa de desempleo ocurre para todos los tramos de edad. En igual período, las estadísticas del INE muestran un incremento de la desocupación en la Región Metropolitana (7,4% en junio-agosto de 1989 y 8,4% en igual trimestre de 1991).

De acuerdo a las definiciones de informalidad diseñadas por el Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), las estadísticas del PET señalan una reducción en la ocupación informal entre junio de 1989 y junio de 1991. Esta llegaba a 23% de la ocupación en 1989 y a 22% en 1991. Esta misma semana, el INE entregó una estimación de 27,3% de informalidad en el trimestre junio-agosto de 1991, la cual se compara favorablemente con 27,7% registrado en igual trimestre de 1990.

Las cifras del PET permiten concluir también que entre 1989 y 1991 se ha incrementado de 69,7 a 72,0% el porcentaje de ocupados que cuenta con previsión, y de 78,7 a 82,7% el porcentaje que posee contrato de trabajo.

Otras conclusiones interesantes que se pueden extraer del estudio del PET corresponden a la distribución de los ingresos mensuales de los trabajadores en mayo de 1989 y mayo de 1991. Se comprueba que el porcentaje de trabajadores que percibe menos de \$18.000 (moneda de mayo de 1991) baja de 12,1 a 8,6% de los ocupados; los que reciben entre \$18.000 y \$130.000 suben de 71,4 a 77,2% y los que ganan más de \$130.000 disminuyen de 12,1 a 11,8%. Estas cifras muestran un mejoramiento de la distribución, y no una nivelación hacia

abajo, ya que el ingreso promedio sube de 74.000 a 75.000 mensuales, en moneda de igual poder adquisitivo.

Asimismo, las cifras del PET muestran que la distribución por quintiles (separando la gente en cinco grupos de igual tamaño) presenta un mejoramiento en los tres quintiles más pobres, entre 1989 y 1991. Cabe destacar que estas mejoras en las remuneraciones de los trabajadores más pobres no alcanzan a considerar el último aumento experimentado por el salario mínimo, lo cual haría mejorar aún más las estadísticas.

El análisis de las cifras sobre empleo calculadas por el PET permiten concluir que durante el gobierno democrático los trabajadores han experimentado un mejoramiento en la calidad de sus ocupaciones. Esto puede asociarse a las políticas sobre legislación laboral y salarios mínimos aplicados en los dos años de gobierno, así como a la estabilidad económica y política que la autoridad ha logrado generar.

Estos antecedentes permiten complementar los diagnósticos sobre la situación del empleo que suelen basarse exclusivamente en la tasa de desempleo. En todo caso, este indicador -con sus limitaciones ya descritas- también es muy útil, y es muy probable que evolucione favorablemente en los meses siguientes, lo cual, a su vez, también se reflejará en un incremento en la calidad y formalidad de los empleos.