

PERIODO
PRESIDENCIAL,
002555
ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(AL 9 DE AGOSTO DE 1991)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A. INFORME POLITICO: GOBIERNO, CONCERTACION Y PROYECTO HISTORICO

Esta semana ha estado marcada por dos acontecimientos: la aprobación, el jueves 8, de la idea de legislar en materia de reforma del gobierno interior (municipios y regiones) y las declaraciones del Presidente, el miércoles 7, descartando categóricamente una prolongación de su mandato por dos años más. Lo primero nos acerca a la posibilidad de realizar elecciones municipales en Junio de 1992, y lo segundo cierra un debate que tensó el escenario político en las últimas semanas. Sin embargo, queda todavía pendiente un tema relevante: el reposicionamiento del Gobierno para enfrentar lo que resta del actual período y enfrentar uno de sus grandes retos, esto es, el de proyectar la Concertación más allá del 94.

I. Proyecto Histórico y Estrategia

El cumplimiento de determinadas tareas de la transición y la postergación de otras reformas democratizadoras creó una situación de paréntesis en la cual el Gobierno corre el riesgo de ser percibido como estático e inmóvil, administrando lo ya conseguido más que gestando cambios. Como consecuencia, el país es caracterizado como uno de política aburrida y el sistema democrático como un sistema que, al menos por ahora, puede dar poco más de sí y que promueve el desencanto.

La situación que señalamos, así como la imagen pública que ella parece comenzar a producir (cuyos efectos no son deseables, pero que, de acuerdo con una lectura cuidadosa de las más recientes encuestas, no son necesariamente adversos para el Gobierno) lleva a plantear la necesidad de un reposicionamiento gubernamental para lo que resta del período. La situación de paréntesis que vivimos es como un punto de bifurcación que nos ha colocado a las puertas de una **segunda fase**, a la que ya no debe dársele un carácter transicional sino **fundacional**.

En algún sentido, puede decirse que la transición ha terminado porque existe ya un sistema democrático: los derechos políticos de los ciudadanos (la ciudadanía política) han sido restaurados. Ello no significa que no haya que perfeccionar el sistema: la democracia nunca se instaura de manera perfecta, pero tenemos, sin duda, democracia política.

Ahora bien, para marcar el carácter fundacional de la nueva fase se precisa de un **relanzamiento del Proyecto Histórico que el Gobierno representa**.

Quizás esta noción de Proyecto Histórico ha tendido a confundirse con el concepto "programático" que utilizamos en uno de nuestros informes anteriores sobre el tema. Aclaremos, por tanto, que hay

una nítida distinción entre ambas nociones. Por Proyecto Histórico debe entenderse un conjunto de ideas matrices o ideas-fuerza, que orientan la acción del actual Gobierno y buscamos que orienten la acción de los próximos gobiernos de la Concertación, pero en ningún caso se trata de un "programa de gobierno" para después de 1994. El punto es simple: o dejamos que lo que hoy son calificadas de "insuficiencias" del Gobierno (p. ej.: falta de focalización del gasto social, falta de un proyecto global para la juventud, falta de un modelo de relaciones laborales en el sector público, falta de mayor eficacia en la lucha contra la delincuencia, etc.) se perciban definitivamente como **deficiencias**, o intentamos que se reconozcan como **tareas históricas**, cuyo cumplimiento se desarrolla necesariamente en plazos largos, sin perjuicio de introducir las necesarias rectificaciones durante el período.

La decisión nos parece clara: **debemos presentar lo que nosotros mismos hemos calificado a menudo de insuficiencias, impuestas por limitaciones o restricciones, que necesariamente pesan sobre todo gobierno, como tareas históricas.** En gran parte, las insuficiencias son problemas del desarrollo y democratización, y los objetivos de perfeccionar la democracia y crecer con equidad son del presente y del futuro. Se trata de fines que nos convocan a todos, porque nos afectan como nación.

En el contexto de una ciudadanía política restaurada, y aún en el caso de que nos sea imposible cumplir a cabalidad los objetivos estrictamente políticos e institucionales en el actual período, habrá sido mérito del Gobierno el haberlos colocado otra vez en el escenario nacional, el haberlos proyectado como tareas y el haber encauzado nuestras políticas para orientar el país hacia su consecución.

Hecha la distinción entre "Programa" y "Proyecto Histórico", y tomada la alternativa de presentar al país como **tareas históricas** los desafíos pendientes de la profundización democrática y del crecimiento con equidad, debemos establecer las ideas matrices de nuestro proyecto y la estrategia que nos permita plasmarlas.

II. Contenidos de nuestro Proyecto Histórico

No deben hacerse demasiados ejercicios de imaginación para llenar de contenido lo que hemos denominado nuestro Proyecto Histórico. Podemos decir que dichos contenidos son básicamente de dos tipos: por una parte, las tareas de reforma democrática pendientes y, por otra, lo que podemos llamar las tareas del desarrollo y del progreso social que se le asocian íntimamente. Todo ello en el marco de un gran contenido fundacional: mantener y proyectar la Concertación para cambiar el patrón excluyente de los tres tercios que culminó con el quiebre del sistema democrático.

Dos observaciones son pertinentes respecto de las tareas de profundización democrática.

Primero, se debe distinguir entre la reforma del gobierno interior que ya está en marcha, aunque todavía queden etapas por superar, y las demás reformas constitucionales (nos referimos, sobre todo, a las que se vinculan con el sistema electoral y la composición del Senado).

Segundo, esas reformas están pendientes de que se produzca el consenso para hacerlas viable lo que explica que se hayan postergado. En nuestros informes hemos venido sosteniendo que la posibilidad de obtener ese consenso dependerá decisivamente de un resultado favorable en las próximas elecciones municipales. Sin embargo, si bien ello es así, también es cierto que podemos trabajar desde ya en la perspectiva de asegurar ese resultado y de diseñar un escenario consensual para las reformas pendientes.

Lo importante es que todo lo anterior no es ajeno a las tareas del progreso social y, por tanto, al gran contenido de nuestro proyecto: la proyección de la alianza más allá de 1994.

No existe la menor duda, y lo subrayamos en nuestro informe anterior, de que el tipo de manejo que se está haciendo de la economía es el correcto. Pero ello no debe cegarnos a la tensión que existe entre el desarrollo así buscado y la equidad social anhelada.

El populismo resuelve esa tensión por su lado más fácil y efec-tista, pero también más peligroso y miope. El liberalismo la resuelve por su lado más egoísta y traumático y, por tanto, más inhumano y también miope.

El manejo económico que se está haciendo es de responsabilidad y gradualismo: por eso es difícil. Y pretende evitar tanto la receta populista como la receta neo-liberal: por eso es correcto.

No obstante, debemos hallar una respuesta a la tensión que ya mencionamos. Nuestra sugerencia es que dicha tensión puede ser resuelta por la vía de la idea de la ampliación de **la ciudadanía social**.

Dijimos ya que la transición había concluido puesto que la percep-ción de la gente ha recuperado su ciudadanía política y cada día es menos probable que ella les vuelva a ser arrebatada. Sin embargo, no hemos logrado eliminar el sentimiento de postergación que mucha gente, la mayoría de nuestra base social, tiene todavía. No estamos hablando de movilización. No se trata tampoco de la idea de que se pueda solucionar la pobreza hoy y tratar de cambiar, en forma **voluntarista**, por tanto, la realidad de la marginación por un acto de magia y en un tiempo corto.

Se trata de dignificar el espacio social que la pobreza ocupa en Chile, de modo que el carácter necesariamente gradual del progreso social no se traduzca en la alienación de los sectores populares. Por eso decimos que, restaurada la ciudadanía política, lo que corresponde hacer ahora es asumir la extensión de la ciudadanía social, como tarea histórica fundamental y principio de identidad del Proyecto Histórico de este Gobierno y los próximos.

Ahora bien, para afirmar esta tarea, el evento de democratización del municipio es clave. Son estas corporaciones las que deben acometer esa tarea y son ellas también, en tanto entidades próximas a la gente, el ámbito donde la gente puede participar para contribuir a la dignificación de su vida social cotidiana. Por esto es que son tan importantes las elecciones municipales.

No debiéramos dejar que nuestra convicción sobre la necesidad de democratizar los municipios languidezca o se transforme en una insistencia meramente instrumental. Ella es una cuestión indisolublemente ligada a los valores democráticos que inspiran a este Gobierno y a la posibilidad de proyectar la Concertación.

Además de la dimensión ética del tema, no hay que descuidar su importancia política. Por primera vez, la derecha tiene, en la UDI y el Errazurismo una oferta política capaz de seducir a segmentos populares significativos. No es una sorpresa que la estrategia de la derecha sea disputarnos el terreno social, achacándonos el aliento demagógico de expectativas, el incumplimiento del programa de gobierno, la ineficiencia gubernamental en asuntos de alta sensibilidad pública, etc. Se puede hacer, como resulta evidente, un argumento de tipo instrumental. Pero no es ésa, ni debe ser, la perspectiva con la cual abordar el asunto. Para nosotros las tareas del programa social y, por tanto, las elecciones municipales son un decisivo asunto de principios.

En conclusión, el inicio del proceso de ampliación de la ciudadanía social, que debería ser el significado primordial de la democratización del municipio, es un acto al menos tan importante como la restauración de la ciudadanía política. Con la reforma municipal y regional que el Gobierno ha impulsado se está dando cumplimiento a la segunda de las dos más fundamentales medidas de democratización emprendidas. El nacimiento de la primera mereció un tratamiento solemne; la inauguración de la segunda tiene que tener un tratamiento igualmente relevante.

III. Nuestra estrategia

Pese a que aún pueden surgir trabas, la aprobación de la idea de legislar en materia de reforma municipal y regional hace viable un horizonte electoral que se sitúe en Junio de 1992. Es previsible, entonces, que poco a poco vaya surgiendo una nueva dinámica que re-politizará al país y en la que no será posible evitar desencuentros al interior de la Concertación.

Lo primero no es malo: por el contrario, se trata de que instancias como las elecciones se erijan en los momentos políticos por excelencia.

Respecto de lo segundo, se trata de evitar que los desencuentros alimenten lógicas de centrifugación. Lo que hemos descrito arriba como nuestro "Proyecto Histórico" tiende precisamente a minimizar ese efecto, puesto que en sí constituye un importante "rayado de la cancha" para los años venideros. De este modo, aquellos desencuentros se mantendrán acotados, reduciéndose, de paso, el impacto de las lógicas de centrifugación.

A nuestro entender, el itinerario que debe seguir la reforma constitucional sobre municipios y regiones ofrece una buena oportunidad para reposicionar al Gobierno o, si se prefiere, para relanzar su "Proyecto Histórico". El paso dado esta semana constituye, sin duda, un éxito gubernamental. Sin embargo, sería erróneo que lo presentásemos mezquinamente como tal: ganaremos más adhesión si lo exponemos, en cambio, como un éxito de la democracia y como el primer paso de la extensión de la ciudadanía social que el Gobierno pretende.

Establecido ya que el momento para reposicionar al Gobierno debe ser antes de las municipales y relativamente a corto plazo, queda por responder el cómo puede hacerlo. Lo que sigue no es sino una sugerencia, pero que tiene el valor de ilustrar adecuadamente el tipo de pasos que la estrategia para reposicionar al Gobierno debiera seguir.

Como se sabe, el trámite parlamentario de la reforma debe culminar en una sesión plenaria del Congreso. Sería aconsejable que la conquista democrática representada por el retorno al pueblo de la potestad soberana para elegir a las autoridades comunales fuera solemnizado ya a partir de ese mismo acto, con un despliegue comunicativo masivo, que permita asociar democratización del municipio con la idea de ciudadanía social.

Otro tanto puede hacerse con el momento de la firma presidencial de los textos constitucionales y legales respectivos que deberían estar listos, para tal efecto, probablemente hacia el mes de Noviembre. De nuevo, se trata de un acto que debiera ser solemnizado (puede pensarse, por ejemplo, en un evento tipo Cabildo, con cobertura televisiva y en el contexto de una campaña centrada en la idea del éxito de la democracia). En este caso, es posible reforzar abiertamente la idea-fuerza de ciudadanía social.

Un tercer momento lo constituye la apertura del escenario (no todavía de la campaña) electoral. Se trata de una instancia en que los partidos de la Concertación renuevan los compromisos adquiridos para las elecciones presidencial y parlamentaria de 1989, y se hacen cargo del desafío de luchar por su Proyecto Histórico de la ciudadanía social y su proyección hacia el futuro (como es obvio, una fecha idónea para un evento de esta naturaleza es el 14 de diciembre).

Finalmente, el Gobierno se prepara para enfrentar la disputa electoral, sobre la base del carácter que los pasos anteriores le imprimirán a las elecciones, y ganarla: es decir, obtener un resultado favorable para plantear el escenario de consenso que el lanzamiento del resto de las reformas constitucionales requiere (un momento posible para este paso es marzo 92).

Como es obvio, el eventual cumplimiento de las metas inflacionaria y de crecimiento económico a fines de año coadyuvará a estos planes.

En cualquier caso, creemos pertinente terminar subrayando que hemos entrado a una etapa crucial del período que, según cómo se resuelva, condicionará sin duda desarrollos políticos posteriores.

B. ANALISIS ECONOMICO

Durante la semana que termina, el INE realizó su entrega mensual de cifras económicas coyunturales.

El valor del IPC se ajustó exactamente a los pronósticos, alcanzando un 1,8% de variación durante julio. Esto significa que la inflación en lo que va conocido del año llega a un 10,1%, mientras la variación acumulada del IPC en los últimos doce meses se eleva a 24%.

Como se comentó en análisis anteriores, el grupo Alimentación fue el que presentó mayor incidencia, causando más del 75% de la inflación del mes. Esto se debe a que, siendo el grupo de mayor ponderación dentro de la canasta (33%), también es el que presentó la mayor alza en sus precios durante julio (4%). A pesar de lo anterior, esta mayor alza en el rubro alimenticio no hizo que el "IPC de los pobres" subiera más que el oficial ya que la principal causa del alza en los precios de alimentos es el encarecimiento de las carnes, y éstas no son importantes dentro del presupuesto de los sectores más pobres.

El alza en el precio de las carnes es un fenómeno que se observa desde comienzos de año, haciendo que el subgrupo presente un alza de 32,3% en los últimos cinco meses, mientras que el IPC general sólo subió 9,5% en igual período. En términos reales, el actual precio de la carne es comparable con el experimentado durante el invierno de 1989, fecha a partir de la cual el precio de la carne se había reducido -en términos reales- sistemáticamente hasta diciembre pasado.

Según los especialistas, el origen del fenómeno estaría en la retención de ganado que estarían haciendo los productores de carne con el fin de, por un lado, esperar precios aún mejores (lo cual conviene en la medida en que el precio crece a una tasa mayor que la tasa de interés y que la mantención del ganado en pie), y, por otro lado, destinar mayor número de hembras a la reproducción. Por estas causas se da la paradoja de que a medida que los precios suben, la oferta se reduce (lo cual obviamente estimula aún más el alza en los precios). Obviamente, esta situación tiene un límite, que los expertos estiman en tres o cuatro meses, luego del cual los precios dejarán de subir, pero tardarán un período muy largo en recuperar los precios reales que existían a principios de año.

Otros productos que darán que hablar en los próximos meses son las manzanas y los tomates. Si bien no tienen una alta ponderación en la canasta (0,4 y 0,3% respectivamente), están entrando en la temporada de altos precios (los cuales pueden hasta duplicarse en un solo mes). Durante julio las alzas en dichos productos fueron moderadas parcialmente por la reducción observada en el precio de limones y paltas.

En términos más globales, hay que reconocer que el efecto político del índice publicado fue menor de lo esperado, probablemente a causa de que dicha cifra ya estaba internalizada por los agentes económicos.

Pronósticos muy preliminares del sector financiero indican que el IPC de agosto podría oscilar alrededor de 1%, cifra que se compara muy favorablemente con el 2% experimentado en agosto del año pasado. Si dicho pronóstico se cumple, aumentan las posibilidades de tener una inflación no superior al 18% durante 1991.

Los últimos datos sobre remuneraciones, correspondientes a junio, indican que ese mes subieron 1,3% en términos nominales, lo cual equivale a una caída del 0,5% real. Durante el primer semestre del año las remuneraciones crecieron en 8,1% nominal, pero esta variación es totalmente anulada por un incremento equivalente en los precios, lo cual reduce a cero el incremento de los salarios reales durante 1991.

Dicha cifra, que podría interpretarse en forma alarmista, es eminentemente coyuntural y probablemente variará positivamente en los últimos meses del año si la inflación se mantiene dentro de lo programado. En todo caso, el estancamiento de los salarios reales en los últimos meses augura una reducción de las presiones de demanda en lo que resta de 1991, y por consiguiente menos inflación.

En cuanto a los indicadores de actividad, las cifras hasta junio muestran que la reactivación sigue a un ritmo sostenido. Los índices de producción industrial, de edificación y de ventas de supermercados presentan significativas tasas de crecimiento respecto a similar mes de 1990, tanto en la comparación mes a mes como al comparar lo ocurrido en el primer semestre de cada año.

La tendencia expansiva que se observa en la producción aún no se manifiesta en las estadísticas de empleo. El fenómeno más notable es la drástica reducción en la fuerza de trabajo que se constata al comparar el trimestre abril-junio con el inmediatamente anterior (marzo-mayo). En dicho lapso, se reduce en 32.000 la cantidad de personas trabajando o buscando empleo. Paralelamente, la ocupación cae en 43.000 personas, lo cual significa que hay 11.000 desempleados más. Como consecuencia de lo anterior, la tasa de desempleo nacional pasa de 6,5% en el trimestre marzo-mayo a 6,8% en el trimestre abril-junio.

Si uno se guía sólo por consideraciones estacionales, hay que reconocer que es normal que durante este trimestre haya subido la tasa de desempleo. Sin embargo, esta línea de análisis es preocupante, porque durante los próximos meses debería esperarse que dicha tasa se incrementase aún más, pero las cifras de remuneraciones reales (a la baja) y de crecimiento económico (reactivación) permiten auspiciar un repunte en la ocupación en los próximos meses, más allá del fenómeno estacional que siempre está presente.

Al desagregar por rama de actividad económica se comprueba que, al igual que en los últimos tres meses, el sector Agricultura, Caza y Pesca, está explicando la enorme mayoría de los puestos de trabajo que desaparecen. En dicho sector la ocupación cayó en 29.000 personas. Sin embargo, a diferencia de los meses anteriores, prácticamente todas las ramas redujeron su ocupación con la excepción de Comercio, que tuvo un leve repunte luego de un semestre de descenso sostenido.

Análogamente, se observa una reducción de la ocupación prácticamente en todas las regiones (salvo muy leves alzas en la I, II y III).

En cuanto a los grupos de ocupación, se constata un mayor empleo de profesionales, vendedores y trabajadores en servicios personales, mientras se contrae la ocupación en los ocho grupos restantes. Del mismo modo, de las seis categorías ocupacionales, sólo aumentan las de los trabajadores por cuenta propia, personal de servicio y familiar no remunerado, mientras se reducen las de empleadores, empleados y obreros.

Estas cifras permiten comprobar que la situación del empleo es digna de preocupación, porque además de reducirse el nivel de ocupación, parece haberse reducido también el nivel de formalidad de los empleos que permanecen, es decir, tiende a aumentar las así llamadas ocupaciones informales.

En todo caso, es claro que si se concreta el crecimiento programado para este año, tarde o temprano las empresas aumentarán su demanda por trabajo. Adicionalmente, la buena acogida que ha tenido el plan de capacitación laboral para jóvenes -tanto por parte de los jóvenes como de las empresas en las cuales se realizan las prácticas- permiten pronosticar que habrá cabida para mano de obra calificada en un proceso de crecimiento sostenido. Por último, el objetivo del empleo no debe perderse de vista pues sabemos que es el único camino real para combatir la pobreza a largo plazo.