

PERIODO
PRESIDENCIAL.
002524
ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(AL 26 DE OCTUBRE DE 1990)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A. ANALISIS POLITICO

1. La adhesión al Gobierno. ¿Punto de inflexión?

Las investigaciones de opinión pública revelan que en el último trimestre la evaluación de la gestión gubernamental ha experimentado un deterioro.

Indudablemente, la actual administración presenta características que hacen explicable su elevada popularidad inicial. Sería irreal pretender que tal popularidad permanezca inalterable durante el transcurso de la gestión gubernamental. Lo lógico es que paulatinamente se ubique en rangos menos altos que los del comienzo.

La tarea de preservar una popularidad alta está, sin duda, relacionada más con la propia capacidad del Gobierno, que con las posibilidades de la actual oposición de socavar dicho apoyo.

Es decir, en la medida en que el Gobierno cometa pocos errores puede aspirar a conservar índices altos de adhesión ciudadana. Salvo, obviamente, que se produzcan situaciones incontrolables por la administración, como podrían ser los efectos derivados de una crisis económica internacional.

En ese cuadro, el descenso de los diversos indicadores de evaluación de la gestión de Gobierno entre agosto y octubre puede interpretarse como la natural tendencia de dichos indicadores a situarse en un nivel normal, y no como la evidencia del inicio de un proceso de erosión o desgaste político que llame a preocupación.

Resulta evidente que el apoyo político al Gobierno captura más o menos los dos tercios de la opinión pública, lo que es coincidente con la base de apoyo socio-político de la Concertación. La unidad de dicha coalición no parece puesta en cuestión, ni parece perfilarse a su izquierda una opción con visos de transformarse en alternativa política.

Por otra parte, por más que la derecha tienda a comportamientos opositores de corte populista, el Gobierno retiene la imagen y percepción de ser la fuerza democratizadora que el actual momento necesita. El estilo de campaña realizado en 1989 parece haber dado frutos en el sentido de no promover en los sectores medios y bajos expectativas de rápida solución a necesidades urgentes. Obviamente, las expectativas de mejoramiento material y de aumento de prestaciones sociales tenderán a hacerse presentes con más fuerza a medida que avance el periodo presidencial.

En la fase actual de transición democrática, parece posible excluir los riesgos populistas tan propios de otros procesos similares en América Latina.

Lo anterior, no excluye que se le brinde una atención especial a la meta gubernamental de reparar la deuda social con los sectores más necesitados, con el objeto de prevenir efectos políticos no deseados.

2. La tarea de reparar la deuda social.

Con frecuencia en estos análisis nos remitimos a las cinco metas gubernamentales definidas en el mensaje al Congreso Pleno del 21 de mayo pasado. Parece oportuno señalar que dichas metas, si bien engloban una multiplicidad de objetivos específicos y de campañas y operaciones políticas concretas,

se han podido presentar ante la opinión pública resaltando particularmente un aspecto de ellas, aspecto que se transforma así en el hito focalizador o **emblema** de ese conjunto de tareas.

La tarea de democratizar las instituciones políticas ha tenido en esta etapa a la reforma municipal como su emblema. Por otra parte, es conocido por el país el contenido de las reformas constitucionales que se abordarán en el periodo de cuatro años. La voluntad del Gobierno de avanzar en este terreno es suficientemente explícita y, sin duda, la derecha se encuentra presionada y a la defensiva en este terreno.

La meta de verdad, justicia y reconciliación tienen a su vez en las Leyes Cumplido y en la creación de la Comisión Verdad y Reconciliación dos expresiones que sintetizan nuestra voluntad en este campo. En esta área existe además la clara imagen de que el Gobierno espera cumplir sus metas en plazos más o menos determinados. Por otra parte, la gradualidad con que se ha asumido esta tarea limita las incertidumbres, las que quedan relegadas más que nada a las vicisitudes que afecten las relaciones cívico-militares.

Existen a su vez un conjunto de medidas visibles adoptadas por el Gobierno en materia de reparación de violaciones y modificaciones legales, que al asociarse con cambios perceptibles en el clima del país, permiten al Gobierno llevar adelante el programa y a la opinión pública hacer un seguimiento de éste y de las dificultades encontradas.

En el plano de la reinserción internacional la meta parece cumplida, en especial con la reciente gira a Naciones Unidas y las visitas de jefes de estado a nuestro país. En adelante, el mejoramiento de nuestras relaciones está también vinculado a ciertas metas concretas, que son fácilmente identificables por la opinión pública: levantamiento de la enmienda Kennedy, incorporación por parte de USA al sistema general de preferencias y alzamientos de las trabas al comercio exterior, etc.

Del mismo modo, nuestra política económica está claramente anclada en la idea del **crecimiento con equidad**. Las señales dirigidas a los diversos actores sociales han sido nítidas y vigorosas. Así, la idea del restablecimiento de condiciones de equidad está sintetizada en las reformas laborales y en la reforma tributaria. Del mismo modo, la aplicación de la política de ajuste ha permitido demostrar la seriedad del equipo económico, erradicando las imágenes de irresponsabilidad y de demagogia con que la derecha trató de desacreditarlo.

En cambio, nuestra meta de reparar la deuda social no tiene una iniciativa, medida o política que la sintetice y opere como **emblema**, proyectándola hacia las capas de la población a las que va dirigida.

Este déficit es un riesgo político importante, sobre todo al considerar el rol que aún juegan los Alcaldes designados, quizás la única ligazón del mundo oficial con el mundo amplio de la marginalidad y la pobreza.

No cabe ninguna duda que en cuanto a políticas sociales se han obtenido avances no desdeñables. Sin embargo, se puede llegar a difundir la percepción de que dicha tarea está postergada o que no tiene la prioridad o importancia que muchos esperaban que este Gobierno le diera.

Claramente, las señales de austeridad económica han sido mucho más fuertes que las orientadas hacia los necesitados. Incluso, con motivo de la reforma tributaria, medida inicialmente destinada a financiar la dimensión social del programa, el discurso gobiernista tuvo que enfatizar que los frutos serían vistos más adelante.

3. La percepción de la existencia de un rezago en la tarea social del Gobierno.

Existe en un sector importante de la opinión pública la percepción de que los objetivos sociales del Gobierno no están teniendo el énfasis debido. Sobre este punto, pueden formularse los siguientes comentarios:

- a) Los beneficiarios de las medidas sociales adoptadas al inicio del gobierno se encuentran dispersos y fragmentados. El alza del salario mínimo y de las pensiones beneficia a muchas personas y no a un grupo específico. La magnitud total de esa medida puede ser muy significativa, pero al repartirse entre cientos de miles de personas su efecto político se reduce.
- b) La dispersión y fragmentación de los beneficiarios se traduce en la inexistencia de grupos sociales organizados que legitimen al gobierno. Si bien los beneficiados están dispersos a través de todo el país, carecen de organizaciones nacionales que aplaudan las acciones gubernamentales. A la vez, la influencia de los alcaldes designados reduce el impacto pro-gobierno de muchas medidas sociales.
- c) Hay importantes grupos sectoriales que apoyan al Gobierno y que no han visto han vistos satisfechas sus pretensiones. Esto priva al gobierno de sectores organizados que son formadores de opinión y que reproducen a través del cuerpo social percepciones de apoyo o de descontento. Un ejemplo obvio es el de la CUT.
- d) Es notoria la ausencia de un vocero central en materia de políticas sociales. Ello es reflejo a la vez de la atomización institucional del sector social del gobierno y de la dificultad para coordinarlo adecuadamente. Dicha vocería debería alejarse de todo énfasis tecnocrático, de corte cepaliano u odeplaniano, y situarse más cerca de un liderazgo político, que exprese un determinado carisma social del Gobierno. Una alternativa para ello es la propia figura presidencial.
- e) Otro elemento que le resta impacto en la opinión pública a nuestras políticas sociales reside en la percepción difundida de que existe un sesgo pro-empresarial en nuestra gestión económica. Parece adecuado otorgar garantías a los inversionistas a fin de lograr adecuadas metas de crecimiento, pero ello no implica abandonar, en el discurso, la vocación preferencial por los pobres.
Obviamente, no se trata de tener discursos huecos, carentes de políticas concretas. Todo discurso, para ser creíble, debe sustentarse en realidades.
- f) Conciliar nuestra política orientada a conquistar la confianza empresarial con la urgencia en la tarea del combate a la pobreza no implica caer en el populismo. Implica identificar una **idea fuerza**, en torno a la cual se articulen las convicciones de todos los agentes gubernamentales, parlamentarios y partidistas del bloque oficial.

En el pasado, distintos gobiernos identificaron una cierta idea o concepto que sintetizó y proyectó hacia la opinión pública popular la voluntad gubernamental de enfrentar los problemas sociales : **Educar es gobernar, Reforma agraria, medio litro de leche, las casetas de Poduje**, etc. Nuestro problema reside en identificar una idea fuerza que cumpla esa función de dar una identidad vigorosa a nuestro esfuerzo social.

- g) Hasta aquí ha primado en el Gobierno un estilo moderado, refinado y poco discursivo de hacer política. Ello se aviene con la modernidad del país y con la trascendencia de los desafíos, que no admiten excesos o irresponsabilidades. Sin embargo, gobernar no es hacer academia, sino movilizar voluntades. Parece oportuno citar el editorial de La Segunda del 25 de octubre titulado "Pobreza y deuda social":
Primero constata que: "sigue siendo válida la inquietud global por el problema derivado de una efectiva marginación social de un sector importante de nuestros compatriotas..."

Después de señalar que debe mantenerse una constante revisión de las prioridades, para que no se repitan gastos desproporcionados como los ochenta o cien millones de dólares que consumirá la instalación del Congreso en Valparaíso, concluye, en alusión directa al Gobierno:

"Acá falta la conciencia general y compartida -que debe encabezar el Gobierno- de una lucha prioritaria y amplia por la erradicación de la miseria y la incorporación de los pobres al desarrollo nacional"

Dicha conclusión no puede sino ser suscrita en todas sus letras.

4. Criterios para la comunicación de la política social.

La consecución de mayores niveles de crecimiento económico no asegura la disminución de desigualdades socioeconómicas, de acuerdo a un sentido de justicia social. La política del "derrame", aplicada como criterio central del modelo socio-económico del anterior gobierno, postergó indefinidamente la integración de vastos sectores de la población a la ciudadanía económica y social, librándolos a las oscilaciones del mercado.

De allí que una de las propuestas centrales de la Concertación al país haya sido que el nuevo Gobierno impulsaría en forma decidida políticas sociales orientadas a superar la extrema pobreza y a dar respuesta a las necesidades de vivienda, salud y educación no satisfechas por la mera operación del mercado. Esto, debidamente compatibilizado con las orientaciones de la política económica, que debe ser capaz de impulsar condiciones de un rápido y acelerado proceso de crecimiento, para dar empleo estable y productivo a quienes ingresen en los próximos años a la fuerza de trabajo, y para producir la riqueza que permitirá al país superar efectivamente la pobreza.

La **inversión en las personas**, en capital humano, ha sido una imagen empleada en el Mensaje Presidencial que logró dar cuenta de esa articulación necesaria entre las políticas sociales y las políticas económicas. El gasto social en sus diversos ítemes es así comprendido como una inversión que al final de un período dará frutos que beneficiarán no sólo a los directamente alcanzados por el gasto, sino que también a la capacidad productiva del país como conjunto.

Otro concepto más global, de **integración al desarrollo**, tiene la misma cualidad que el anterior en cuanto a darle a la política social un sentido vinculante con la tarea del crecimiento, que se hace aparecer por sectores neoliberales como amenazada o socavada por un gasto fiscal no sólo innecesario sino indeseable.

La búsqueda de un concepto ordenador del conjunto de políticas sociales redistributivas (salud, vivienda, educación, extrema pobreza) debiera distinguir entre el nivel de la elaboración e implementación de políticas y el aspecto comunicacional tendiente a informar a la ciudadanía y a los destinatarios de las políticas. La razón de ello es bastante evidente: las políticas, aún las de Estado, tienen altos componentes afectivos y simbólicos, que característicamente pueden adquirir entidad y significados propios, más allá de las intenciones y voluntades de quienes hayan diseñado las políticas.

Hay una importante observación que hacer, en este sentido, a la idea de integración al desarrollo. De ser trasladada sin una adecuada **traducción** al plano comunicacional, orientado a la opinión pública, hay diversas situaciones previsibles.

- a) La utilización textual de los conceptos **inversión en capital humano** o **integración al desarrollo**, desdibuja en alguna medida la tarea social como tarea distintiva, propia. Desde el punto de vista **comunicacional** parece lógico presentar un mensaje que exponga con claridad las características distintivas de aquello que se comunica, sin relativizarlo ni menos subordinarlo a otro aspecto.
- b) El empleo de vocablos originados en el ámbito de la política económica como vehículo de comunicación de las políticas sociales podría hacer que los beneficiarios por excelencia de esas políticas (los pobres y extremadamente pobres) interpreten los contenidos comunicacionales como ajenos, por asociarse al mundo de una economía moderna y dinámica de la que no son parte.

- c) Paralelamente, sectores medios y populares que esperan del Estado una voz protectora podrían ver en la temática de la **integración** una señal que aumente sus expectativas y los lleve a reelaborar y representar a las autoridades de Gobierno con mucho mayor fuerza sus demandas pendientes, que típicamente se traducirían en niveles de gasto público mayores a los presupuestados.
- d) Cualquier acción significativa en el orden de la **integración al desarrollo** y de la **inversión en capital humano** operará bajo la restricción de que su plazo de maduración será por regla general largo, siendo difícil elaborar y ejecutar políticas de corto o mediano plazo que sean verosímiles a la luz de conceptos de esta naturaleza.
- e) Si la política social se asocia de manera tan estrecha a los objetivos de crecimiento económico, se desaprovechará esa extensa área como generadora de iniciativas propias, autónomas, que no comprometen necesariamente sumas significativas de recursos fiscales.

Lo "económico" es visto como materia de expertos, y lejos de motivar la búsqueda de soluciones compartidas provoca más bien la apelación a soluciones prontas de la autoridad.

Además, lo "social" presentado a la opinión pública como **integración al desarrollo** tenderá a ser enjuiciado según parámetros estadísticos, altamente manipulables, que la derecha podrá explotar políticamente en el momento oportuno.

En virtud de las consideraciones anteriores, parece inconveniente el empleo de conceptos como los analizados para informar a la opinión pública de las políticas sociales del Gobierno.

La política social del Gobierno es la presentación a la gente de aquello que anhelaba como cambio, en razón de lo cual primero dijo "NO" en el plebiscito, y luego eligió a Patricio Aylwin como Presidente de Chile.

Hay que presentarle a la opinión pública un **símbolo emblemático** que marque nítidamente la diferencia con el anterior Gobierno, y que destaque la razón por la que es mejor tener este Gobierno que el de Pinochet o el de su Ministro de Hacienda.

Integrar a la gente al esfuerzo solidario que significa superar la extrema pobreza, hacerla partícipe de las tareas y esfuerzos que ello implica, promoviendo simultáneamente su organización autónoma y libre de intromisiones políticas indebidas. Esas son las pistas que debieran inspirar la estrategia comunicacional del Gobierno.

5. **Una mística que reafirme la sensibilidad social del Gobierno.**

No se afirma en este informe que el Gobierno haya comenzado la curva descendente de su popularidad. No se sugiere tampoco adoptar un sesgo populista. Lo central de la política del gobierno camina en la dirección adecuada. Lo que se afirma es la necesidad de potenciar nuestras políticas sociales y pasar a la ofensiva en la batalla nacional contra la pobreza.

El excesivo individualismo de la vida moderna ha llevado a la privatización de la esperanza. La lucha contra la dictadura, que movilizó a los espíritus de nuestra patria, aparece como una batalla ganada, donde la esperanza está en vías de concreción, casi al alcance de la mano.

Es la hora de proponer un nuevo horizonte de desafíos para la conciencia nacional. Se hace necesaria una nueva mística que redimensione la política en una perspectiva histórica y no como mero ejercicio electoral.

Ello resulta necesario no sólo para mantener el apoyo popular al Gobierno. También existe el riesgo de que, si no se logra o se desatiende este objetivo, se generen tensiones al interior de los partidos de gobierno, que pongan en peligro la coalición.

Con el objeto de implementar lo anterior debería promoverse una campaña que movilice toda la atención del Gobierno hacia los sectores mas pobres y en torno a las políticas sociales. Resulta necesario, para remontar esta imagen de escasa prioridad efectiva de lo social, tensar a todo el aparato de gobierno, a los partidos, parlamentarios y a las organizaciones comunitarias en torno a la idea de que se tienen claras las prioridades sociales y que el país se apresta a reparar la deuda social acumulada.

Esta campaña parece además la única manera efectiva de lanzar una ofensiva que cuestione y contenga la acción proselitista de los alcaldes designados. Se ha hecho evidente el roce de los alcaldes con los intendentes y gobernadores, y la competencia que despliegan con nuestros parlamentarios por imagen pública y apoyo social.

En la confrontación con los alcaldes debemos descartar cualquier manejo presupuestario tendiente a quitarles fondos, ya que lo anterior repercutiría negativamente sobre los servicios que las municipalidades deben prestar a la población. Los servicios que no funcionen serán percibidos como deficiencias del gobierno, aunque sean municipales. Por lo tanto, la batalla contra los alcaldes debe ser de **iniciativa política** y no de **guerrilla presupuestaria**.

Los objetivos y métodos de esta campaña deberían estar referidos a:

- a. Demostrar en los hechos la prioridad que este Gobierno asigna a la lucha contra la pobreza, a la solidaridad con los más necesitados, al pago de la deuda social. Dichos conceptos podrían ser los tópicos de la misma.
- b. Debe tratarse de un esfuerzo sostenido en el tiempo, y sustentado en las metas ministeriales reales. Se trata de desplegar una iniciativa publicitaria o comunicacional, que articule lo que se está haciendo y se tiene contemplado hacer en torno a una operación coherente y central.
- c. Debe contemplarse la idea de un vocero central de la preocupación social del Gobierno, como la existe para otras materias, o de un equipo de ministros articulado y con suficiente visibilidad pública.
- d. La campaña se debe basar en realizaciones, ya sea que se trate de iniciar programas de pronto cumplimiento o de concluir obras. Transcurridos mas de siete meses de gestión sería poco creíble crear comisiones o encargar estudios.
- e. Deberían elegirse una o varias iniciativas concretas, que tengan la virtud de ser sencillas, masivas, fácilmente comunicables, que estimulen niveles importantes de **participación** y **protagonismo** populares, y expresar en ellas esta vocación social. Particularmente sensibles son las áreas de la salud, ya que afectan directamente a la familia (mujeres y niños), y los jóvenes.

Respecto de éstos últimos, lo esencial parece ser la incorporación al mercado de trabajo y para ello un programa importantísimo es el de capacitación ocupacional.

- f. La campaña debe servir complementariamente para cohesionar a los parlamentarios de gobierno con la tarea del Ejecutivo. Del mismo modo, ella puede servir para perfilar algún rol a los partidos de la Concertación en el plano local.

B. ANALISIS ECONOMICO

La semana que termina se ha visto marcada por la exposición del estado de la Hacienda Pública realizada por el Ministro Foxley el día Martes ante el Congreso, y las declaraciones del Presidente del Banco Central en entrevistas de prensa y televisión el Domingo y el Miércoles, respectivamente.

Como telón de fondo, el precio del petróleo experimentó una baja significativa durante esta semana con respecto a las anteriores.

El mensaje emitido por el Ministro de Hacienda parece poner punto final a la polémica respecto a los énfasis entre control de la inflación y reactivación para los próximos meses. Los agentes económicos captaron que el Ministerio de Hacienda está dispuesto a seguir apoyando las medidas moderadamente contractivas impulsadas por el Banco Central, y que el objetivo de reactivación continúa teniendo menos prioridad que el control de la inflación.

Desde el punto de vista de la confianza, el mensaje tiene el mérito de dar seguridad a los agentes económicos respecto a las perspectivas del próximo año, a pesar de que deberían sentirse defraudados porque la expectativa de corto plazo era que Hacienda impulsara un plan de reactivación desde ya. Las cifras monetarias al 15 de Octubre reflejan una contracción en la cantidad de circulante, después de la notoria expansión monetaria de Septiembre. En este sentido, todo hace concluir que se continuará en la política de mantener controlada la demanda con el fin de evitar un rebote inflacionario, cuyo origen actual son los costos pero que podría desatarse si se expande desmedidamente la cantidad de dinero.

Como era de esperarse, las reacciones de los técnicos - que consideran el discurso de Foxley como esclarecedor de las prioridades del Gobierno y positivo sobre 1991 - no coinciden con las apreciaciones de los sectores políticos de oposición, que opinaron "con la camiseta puesta". Sectores de Renovación Nacional y la UDI mantienen lo planteado durante el último tiempo, en el sentido de que valoran la adhesión de Foxley a la economía social de mercado pero que en lo concreto se han cometido errores. RN opta por criticar al gobierno o proponer ideas desde una perspectiva "filoempresarial": proponer cambios en la política arancelaria, suavizar el ajuste, reducir la incertidumbre, etc. Por su parte, la UDI insiste en medidas más "populistas" como "acciones que beneficien a los sectores más modestos, desempleados o endeudados en UF", sin abandonar sus quejas por las leyes laborales, tributaria y de pesca.

Por su parte, el presidente del Banco Central ha expuesto que la inflación es la principal preocupación de esa entidad. Las favorables expectativas señaladas en el Informe Anual presentado la semana pasada al Ministerio de Hacienda, referidas al crecimiento entre 3 y 4% para el último trimestre del año, se esfumaron cuando el Presidente del instituto emisor explicó que esa cifra fue calculada antes de la segunda alza del petróleo. A pesar de que la tasa de interés del Banco Central se ha reducido, los agentes siguen adquiriendo grandes montos de Pagarés, lo que indica que la institución sigue contrayendo la cantidad de dinero por esa vía. Según operadores de la banca comercial, la decisión del Banco Central en orden a pagar interés por el encaje no se ha traducido en una reducción notoria en la tasa cobrada por los bancos privados.

Descartada la posibilidad de que el Banco Central ceda en su política de "disciplina monetaria", sectores empresariales -especialmente los más endeudados, como el Comercio - están reflatando la consigna de que sea el sector público el que reduzca su gasto, para "hacerle espacio" a una expansión monetaria que reduzca más notoriamente la tasa de interés. Si bien el Ministro Foxley aseguró que

el gobierno no cederá ante demandas que no se pueden financiar sanamente, es claro que el gasto público de 1990 ya es bastante moderado y que el Presupuesto 1991 es de carácter expansivo, porque contempla una significativa alza en el gasto social, además de que 1991 comenzará con un reajuste al sector público.

En resumen, la semana que pasó significó el retorno a un esquema de expectativas de bajo perfil para 1990, pero con confianza en la responsabilidad y coherencia del equipo económico. Las reacciones de los sectores empresariales y de expertos económicos deben considerarse como favorables. Los sectores sociales que esperaban medidas menos austeras no han reaccionado expresando su decepción. A este respecto cabe preguntarse si esas reacciones vendrán la próxima semana o habrán aceptado que en este contexto no vale la pena presionar sino esperar tiempos mejores.

Por último, es conveniente recordar que las aprensiones del equipo económico por la inflación tienen bastante asidero. De acuerdo a estimaciones confiables, a no ser que ocurran descensos en los precios de los combustibles en los primeros días de la próxima semana, el IPC de Octubre alcanzaría una variación de un 3.75%, con lo cual se acumularía 25.5% en lo que va corrido del año, y la variación de los últimos doce meses llegaría a 30.3%. En Octubre del año pasado, el IPC subió 2.9%, acumulándose 16.9% en lo corrido de ese año y alcanzándose una variación de 21.4% en los doce meses previos a Octubre de 1989.

Descomponiendo la proyección de IPC para este mes pueden encontrarse dos elementos importantes. En primer lugar, si se descuenta el efecto inducido por el alza de los combustibles a principios de mes, se llega a un IPC mensual inferior al de Octubre del año pasado. En segundo lugar, es preocupante la nueva alza de más de 6% en la alimentación, con lo cual se acumula un alza de 25.6% en los precios del rubro desde el cambio de gobierno. Finalmente, esta cifra significará que el "IPC de los pobres" que calcula el PET bordeará el 5% de variación en Octubre.