

PERIODO
PRESIDENCIAL,
002603
ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(Al 6 de noviembre de 1992)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A. ANALISIS POLITICO: conflictividad social y capacidad política

En el informe correspondiente a la semana del 12 al 16 de octubre pasado, y bajo el título de "Escenario post-cambio de gabinete", se señaló textualmente: "han comenzado a presentarse elementos que anuncian la posible configuración de un escenario que supone desafíos más complejos para el Gobierno. Estos desafíos son una amenaza no sólo para el esfuerzo de proyectar la Concertación, sino también para el prestigio de que goza el Ejecutivo en la ciudadanía en un momento en que el país comienza a entrar en un período políticamente crítico".

Según ese análisis, se trataba de elementos que podían detectarse tanto en el ámbito del Gobierno como en el de la sociedad. En efecto, se decía que, en términos generales, una suerte de "baja de potencia" --que se manifestaba en menos asertividad y pérdida de perfil-- afectaba al Gobierno. Se explicaba dicha situación básicamente por tres razones: el desgaste natural de todo Gobierno, el inicio de la fase final del presente mandato, y el daño a la autoridad moral del Gobierno causada por el último episodio de espionaje.

Del mismo modo, se apuntaba que respecto de la sociedad podía constatarse la emergencia de dos fenómenos: por una parte, una situación de mayor conflictividad que no alcanzaba a constituirse aún en un cuadro global y articulado de demandas y movilización, pese a que la estrategia de algunos sectores políticos apunta en esa dirección. Por otra parte, y vinculado con esto, una tendencia a considerar que la opción de negociar con el Gobierno reditúa menos que las opciones por actos de presión abierta.

En fin, se añadía asimismo que era preciso impedir que los elementos descritos se articulasen como tendencias y que estas tendencias se consolidasen en un escenario más o menos cristalizado.

No cabe duda que el Gobierno ha sabido sortear el escollo de que los conflictos existentes converjan en un único cuadro de conflictividad. También ha tenido éxito en evitar que los problemas en algunos sectores sociales o laborales (profesorado, trabajadores del cobre, transporte público, CUT) degeneren en conflictos.

Los acontecimientos de los últimos quince días han demostrado que el diagnóstico del informe que aquí se comenta era básicamente correcto. Lo que no se aquilató con precisión, sin embargo, fue el hecho de que el conflicto en salud fuere el origen de la primera derrota política infligida al Gobierno por un gremio en los 30 meses de administración democrática que se llevan cumplidos. La renuncia del ministro Jiménez, forzando un reajuste de gabinete, a menos de 24 horas del mensaje que el Presidente dirigió a los médicos a través de la TV no puede, fríamente, sino evaluarse como una derrota política.

La solución del conflicto médico que se logró, por fin, esta semana y el cuadro no articulado --y, por lo mismo, bajo control-- de con-

flictividad que se insinúa podría dar pie a un diagnóstico optimista, en el sentido de que la situación es de carácter pasajero y no debiera producir crisis sectoriales como la vivida en salud y, muchísimo menos, una crisis global.

Aún en el caso de que se coincida con que la perspectiva de crisis sectoriales es improbable y que la de una crisis global es simplemente demasiado remota como para incorporarla en calidad de hipótesis en cualquier análisis, lo cierto es que la pregunta sigue siendo pertinente: ¿se está frente a una situación difícil, pero más o menos superficial y de corto alcance o se trata de una situación con algo más de fondo y que puede tener consecuencias nocivas de mayor duración?

El presente informe intenta entregar elementos de juicio que sirvan para responder esa pregunta. Con este objeto, el documento se ha dividido en tres partes: la primera, hace una caracterización de la conflictividad que el Gobierno afronta; la segunda, apunta a indagar las causas que han dado origen a esta situación y, la tercera, donde se pretende analizar la capacidad del Gobierno para hacer frente a la misma.

I. Caracterización de la conflictividad.

Si pudiese definirse en una frase la situación presente, parecería adecuado decir que **lo que hay es un cuadro de mayor disposición al conflicto con una menor capacidad política del Gobierno.**

Resulta útil, para efectos de hacer un diagnóstico lo más acabado posible, distinguir dos planos en lo que se ha descrito como "cuadro de mayor disposición al conflicto", aunque pareciera que en la etapa en que estamos entrando estos planos tienden a estar muy imbricados.: uno, de carácter social y laboral y, otro, que atañe a los partidos políticos.

1.1. **En el plano social y laboral**, los acontecimientos vividos en las últimas semanas han sacado a luz al menos tres asuntos relevantes: primero, una sensación de desfase entre expectativas y satisfacción; segundo, un conjunto de incentivos que refuerzan la opción por el conflicto y, tercero, la percepción de desequilibrio entre los aportes que cada partido de la Concertación hace a la alianza y los costos que paga.

a) **La sensación de desfase entre expectativas y satisfacción.** En su edición del 1 de noviembre de 1992, el diario "El Mercurio" hace una distinción entre una mayoría de conflictos sociales que "tienen como factor común expectativas no satisfechas" y otros, como el de los microbuseros, que "están descontentos con una política impulsada por las autoridades [pero] que representa una solución, por discutible que ella sea".¹

¹ "El Mercurio", domingo 1 de noviembre de 1992, página editorial, sección "La semana política".

Sin entrar a considerar lo ajustado de la apreciación de "El Mercurio" en relación con el nivel de expectativas creado, las causas que insinúa para explicarlo y los resultados de las políticas públicas para satisfacer demandas, resulta razonable admitir que la distinción es pertinente.

En efecto, en sectores específicos (y grupos inespecíficos de opinión pública) existe un cierto malestar por lo que se percibe como desfase entre expectativas y satisfacción; malestar que se plasma en expresiones verbales --del tipo "el Gobierno no hace todo lo que puede", "reacciona con lentitud", "está más preocupado de hacer gestos hacia sectores opositores, políticos y empresariales, que hacia sus propias bases sociales"-- o en veladas acusaciones que atribuyen al Gobierno una cierta pusilanimidad en relación con el disenso y la discrepancia en beneficio del consenso y el acuerdo.

Hay que reiterar que el Gobierno ha actuado con gran responsabilidad al no alentar expectativas desmedidas y al no dejarse presionar para, en la satisfacción de demandas, sobrepasar los límites que impone un manejo sano y prudente de la economía, que mira por los intereses del país en el largo plazo. Sectores gremiales de la Concertación entienden que las motivaciones que están en la base de esta opción del Ejecutivo redundan, a la larga, en beneficio para ellos mismos y, en consecuencia, la comparten.

Debe considerarse, sin embargo, que pese a la cautela del Gobierno para no alentar expectativas desmedidas es perfectamente posible que ellas se incrementen como efecto de la propia percepción pública que se tiene acerca del funcionamiento de la economía. Y, en los hechos, es incuestionable que la sensación de desfase entre expectativas y satisfacción a que se alude impone cada vez mayores dificultades para contrarrestar la crítica hacia la estrategia de negociación que es consustancial con la correcta opción por mantener a toda costa los equilibrios macroeconómicos.

Así, voces de dirigentes gremiales concertacionistas que piden del Gobierno una flexibilización de los criterios con que se está manejando la economía para que, sin poner en peligro los equilibrios macroeconómicos, se hagan concesiones que puedan ser presentadas como frutos concretos a las respectivas bases sociales, volvieron a escucharse en el curso de la reciente crisis médica.

b) **Los incentivos que refuerzan la opción por el conflicto.** Como se señaló en la introducción, la crisis médica probablemente ha tenido un carácter "ejemplar" para gremios y sindicatos. En efecto, de ella puede extraerse la lección de que el conflicto es una opción más atractiva y, ello puede transformar el cuadro actual de disposición al conflicto, de no conseguirse los tratamientos adecuados, transitándose a un cuadro más crítico. Entre tales incentivos pueden mencionarse los siguientes:

- * **logro de márgenes de flexibilización en los criterios con que el Gobierno maneja la economía.**

La solución a la crisis médica, que no ha supuesto el desembolso de aportes fiscales adicionales sino la reasignación de fondos hacia la inversión en el recurso humano, ha demostrado que los márgenes de flexibilidad que se piden del Gobierno, y que no alteran su opción por los equilibrios macroeconómicos, son posibles.

- * **el efecto demostración de la crisis médica.**

Ya en el informe de la segunda semana de octubre se esbozaba la hipótesis de que comienza a surgir la idea de que la opción de negociar con el Gobierno da menos dividendos que una opción que implique mayores niveles de confrontación. La crisis médica puede transformar esta hipótesis en una certeza. El hecho de que es posible obtener márgenes de flexibilización en los criterios del Gobierno supone un estímulo para que otros sectores opten por estrategias de conflicto y movilización que tengan similar objetivo.

- * **la evidencia de que el Gobierno es derrotable.**

Aunque el Gobierno ha conseguido presentar la renuncia del doctor Jiménez como un gesto de buena voluntad y disposición al diálogo y, hasta cierto punto, ha conseguido aminorar los costos de dicha dimisión, la verdad es que la aceptación de la renuncia del ex ministro Jiménez, menos de 24 horas después del mensaje del Presidente a los médicos, puede ser interpretada como una señal de debilidad del Gobierno. Lo grave, sin embargo, es que ese acto desborda a los dirigentes sociales de la Concertación, en tanto disminuye su capacidad de conducción frente a demandas de las bases que pueden escalar a extremos irresponsables.

- * **la anulación de la figura del ministro como el interlocutor válido del respectivo sector social o laboral y la apelación directa al Presidente.**

Este problema, que fue manifiesto en el caso de la crisis médica, tuvo ya un antecedente en el ámbito laboral a propósito de la carta que la CUT enviara hace un par de meses atrás al ministro Cortázar, donde se daban por rotas las relaciones de la Central con él y se exigía la interlocución con otras instancias gubernamentales. Es innecesario abundar en la gravedad de esta situación, sobre todo si la anulación de la figura de un ministro como interlocutor sectorial se generaliza y se apela la intervención personal del Presidente. A la distorsión del régimen democrático que supone el hecho de que el Presidente se constituya sistemáticamente en "última instancia" de los conflictos sociales o laborales, se deben agregar los riesgos políticos para un Gobierno que gira a cuenta del capital moral del jefe de Estado y del entusiasmo

de la gente por la democracia.

La tendencia que se ha esbozado puede tener efectos difíciles de prever y medir hoy, aunque podrían no ser desdeñables en el futuro próximo, especialmente en términos de tres aspectos muy sensibles para el Gobierno de la Concertación:

* primero, **la evaluación ciudadana del desempeño gubernamental en lo que resta del período**, con las consecuencias que ello conlleva para las expectativas electorales de la alianza en diciembre de 1993;

* segundo, **las relaciones en el seno de la Concertación** y, por tanto, sobre sus perspectivas de proyección más allá de 1994, Y;

* tercero, **el propósito de que la racionalidad del próximo período presidencial concertacionista no suponga una racionalidad distinta de la que anima al actual Gobierno**, sino que sea una racionalidad de continuidad con profundización. El paso de este Gobierno a un próximo Gobierno de la alianza no es el paso de una racionalidad de normalización, impuesta por las condiciones de la transición, a una racionalidad de cambio, sino que debe ser el paso de una fase de normalización democrática a otra fase de perfeccionamiento del régimen democrático bajo la guía de una misma racionalidad.

Ahora bien, pese a los efectos de la tendencia que se analiza, es claro que no puede impedirse el que distintos grupos sociales, convencidos de la justicia de sus reivindicaciones, presionen por verlas satisfechas. Ello es legítimo y es parte consustancial de la democracia. El punto clave, sin embargo, radica en el manejo político de estas situaciones. Dicho a grosso modo, este manejo supone abordarlas de manera tal que se logre evitar a tiempo la transformación de lo que es un problema en un conflicto.

Puede decirse que, en términos generales, no hay mejor problema que el que no llega a configurarse como conflicto. Y se está en presencia de un conflicto cuando al problema se le han agregado elementos emocionales, intereses, diferencias valóricas, etcétera. El **problema** es externo a los participantes y, por lo mismo, su naturaleza es objetiva (p.ej.: la necesidad de construir un puente). En consecuencia, la **solución** se encuentra dentro de un contexto técnico. Por el contrario, el **conflicto** es un problema que ya ha sido internalizado por las partes y, por lo tanto, su naturaleza es subjetiva. En este caso, la **solución** se encuentra dentro de un contexto de visiones personales acerca de la situación y alcanzarla se hace mucho más difícil.

Una aproximación a la resolución de conflictos que parta por la distinción entre "problema" y "conflicto" tiene consecuencias evidentes en el diseño de estrategias de pre-negociación y negociación, así como en la evaluación de los momentos en que aceptar costos resulta más barato y en el enfoque con que se asume

el delicado tema de las relaciones laborales. Por lo mismo, puede ser particularmente pertinente y útil para el Gobierno, sobre todo si se considera que, en general, los conflictos que hasta ahora han tenido mayor impacto político, económico y social han sido aquellos en que el Estado aparece como empleador.

c) **La percepción de desequilibrio entre los aportes que cada partido de la Concertación hace a la alianza y los costos que paga.** Una de las premisas centrales que sostienen a la coalición de gobierno es que la participación de los partidos del "mundo socialista" es crucial para asegurar niveles imprescindibles de paz social; niveles que son críticos en períodos de transición. Tales partidos han hecho este aporte a los empeños de la sociedad para superar etapas dramáticas de su historia con lealtad y responsabilidad --reconocida incluso por sectores de la derecha-- en conjunto con los demás partidos de la alianza de gobierno, especialmente la Democracia Cristiana.

Sin embargo, hay signos que pueden alentar la percepción de que los costos pagados por los partidos del "mundo socialista" y la Democracia Cristiana son distintos: menores para aquéllos, más altos para ésta. Un ejemplo gráfico de lo que aquí se apunta fue el reciente acto de la CUT en la Plaza Almagro, donde grupos sindicales hicieron pasar dificultades al dirigente concertacionista Manuel Bustos (DC) que, sin embargo, no hicieron pasar al también dirigente concertacionista Arturo Martínez (PS).

Las razones que podrían explicar un hipotético desequilibrio entre aportes y costos de los distintos partidos de la alianza pueden ser varias: matices distintos a la hora de tratar los problemas laborales, percepciones que las bases se crean no siempre a partir de diferencias objetivas, o tácticas de acción política que consideran que, dentro de determinados límites, la crítica y falta de solidaridad con las políticas públicas rinden más dividendos que las posturas apaciguadoras y solidarias.

Cualquiera sea la causa, la posibilidad de que la relación entre aportes y costos comience a ser percibida como un desequilibrio inaceptable por parte, concretamente, de la DC, puede traducirse en fuente de graves dificultades internas en la Concertación. En efecto, un desequilibrio entre aportes y costos sociales de cada partido estaría minando lo que aquí se ha presentado como una de las premisas centrales de la existencia de la alianza.

1.2. **En el plano de los partidos políticos,** los conflictos de las últimas semanas han revelado dos problemas a los que merece dedicarse atención: por un parte, la sensación en sectores de la Democracia Cristiana de que estos conflictos han tenido mayores costos para ella y, por otra parte, el surgimiento de incentivos para la falta de solidaridad pasiva de dirigentes y parlamentarios de partidos de la Concertación hacia el Gobierno.

a) **La sensación en la Democracia Cristiana.** Existen antecedentes que sugieren un cierto malestar en algunos grupos de la DC

a propósito de la crisis médica. Este malestar se explicaría porque, a juicio de dichos grupos, la crisis médica se debió, al menos en parte, a una suerte de "vuelta de mano" de otros partidos de la Concertación. A su vez, esta "vuelta de mano" sería la consecuencia de que, en algunos sectores de la alianza, se consideraba al ministerio de Salud dirigido por el doctor Jiménez como uno de los ámbitos gubernamentales donde la "Concertación" dejó de existir muy tempranamente.

Si a todo ello añadimos lo dicho acerca de la percepción de desequilibrio entre aportes y costos de los partidos en el terreno laboral, puede concluirse que las perspectivas para las relaciones entre los principales partidos de la alianza pueden verse enfrentadas a momentos de tensión que vendrán a sumarse a las dificultades propias de la competencia interna por la nominación a la candidatura presidencial.

b) **La falta de solidaridad con el Gobierno.** Varios elementos constituyen llamados de alerta en este tema.

* **Primero, la previsible competencia de dos candidatos de la Concertación ante una eventual proliferación de demandas sectoriales.**

La defensa de las posturas gubernamentales ante distintos gremios y sectores se debilita en la medida en que la proyección de la Concertación aparezca más difusa. En efecto, si la proyección de la alianza se torna incierta, los incentivos para defender al Gobierno -que es la encarnación presente y concreta de la idea concertacionista- tienden a ceder frente a la alternativa de acoger, canalizar y/o auspiciar demandas gremiales de sectores electoralmente relevantes.

Dicho de otro modo, son pocos los dispuestos a pagar el costo electoral que supone oponerse a demandas sectoriales para defender a un Gobierno de incierta prolongación más allá de 1993.

* **Segundo, el debilitamiento de los equipos de gobierno.**

El fenómeno anterior coincide con un progresivo debilitamiento de la capacidad de acción y reacción de los equipos gubernamentales frente a los desafíos que impone un período de previsible aumento de conflictividad social. Tal situación no sólo deriva del alejamiento de algunos funcionarios destacados para incorporarse a los equipos de campaña respectivos, sino de la casi inevitable "doble función" que en tiempos preelectorales cumplen quienes trabajan en el Gobierno y, a la vez, militan en algunos de los partidos que lo sustentan.

El antecedente común que parece debilitar la capacidad de gestión pública ante las demandas gremiales deriva precisamente de la creciente expectativa de que en las elecciones de 1993 habrá pluralidad de candidatos presidenciales de la Concertación.

Se está, entonces, en presencia de un riesgo cierto de que se produzca una caída en la calidad de la gestión pública en materia de prevención y resolución de conflictos sociales.

Lo anterior demuestra que no hay mejor capital político para los partidos de la Concertación, colectiva o individualmente considerados, que la mantención de la calidad de gobierno, que sólo deriva de una perspectiva de unidad electoral para 1993.

*** Finalmente, el posicionamiento político y programático de los actores sociales en períodos pre-electorales.**

Para los distintos actores de la sociedad civil resulta relevante y necesario acentuar su presencia, capacidad de convocatoria, y difusión de los demandas en momentos en que se confeccionan los programas de gobierno y comienzan a perfilarse las candidaturas presidenciales.

Mirado ahora desde el punto de vista de los gremios, la etapa que se inicia les ofrece una oportunidad para introducir en los programas propuestas favorables a los sectores que representan a través del expediente de intercambiar apoyos con los precandidatos que se perfilen. Esta es una razón más para esperar que la visibilidad y acción pública de los gremios aumente en los próximos meses. Del mismo modo, y en tanto la expresión pública privilegiada que tienen algunos gremios se manifiesta en la presentación de demandas a la autoridad respaldadas por amenazas de movilización, es dable esperar un aumento de la efervescencia social.

Si todo lo anterior es correcto, **el riesgo de que la cúpula gubernamental quede progresivamente aislada no es remoto.**

En este sentido, el Gobierno debería redoblar sus esfuerzos por poner en práctica estilos de administración que impliquen acercarse a la gente, escuchar sus demandas y dialogar con ella. Esto, con la precaución de evitar que una conducta gubernamental de este tipo, más cercana a la gente, pueda ser interpretada por la oposición como intervencionismo en un año de elecciones.

II. Causas de la conflictividad.

El cuadro de disposición a la conflictividad que se ha descrito tiene una paradoja de fondo. Tal como puede desprenderse del análisis, y contrariamente a lo que se había supuesto, las tensiones que hoy amenazan más gravemente a la Concertación no tienen su origen de la competencia interna por la nominación del candidato presidencial.

En parte, ello puede deberse a que ha logrado internalizarse a tiempo la imperiosa necesidad de hacer una competencia regulada, so riesgo de quebrar la alianza. Es cierto que esta regulación no tiene otra garantía más que la propia prudencia con que actúen los distintos pre-candidatos y sus comandos y partidos respectivos. Pero es justo reconocer que las reglas del juego de este tipo de

competencia han sido básicamente observadas por todos hasta ahora y que es posible que lo sean en el futuro, aunque a condición de que se evite que los problemas de conflictividad analizados arriba socaven la convicción que se tiene acerca de la conveniencia de una competencia regulada.

Si la causa del cuadro de conflictividad descrito no es la competencia interna en la Concertación por la nominación de la candidatura presidencial, entonces ella debe buscarse en otros factores.

Resulta difícil aislar un factor único para explicar una situación compleja, pero un elemento importante parece ser la dificultad para construir "Concertación" en las bases de la alianza. Las elecciones municipales y la aplicación del "protocolo" fueron prueba de ello. Ahora bien, este factor es de carácter cultural y, por lo mismo, su perspectiva de declinación como causal de conflicto es de largo plazo. En este sentido, los esfuerzos para eliminar sus efectos en el corto plazo tienen que ser eminentemente políticos, con los costos y problemas que esto implica. Es necesario que los partidos de la Concertación tengan claridad al respecto, puesto que en ellos, y no en el Gobierno, recae la responsabilidad de controlar el impacto de este factor disruptivo de la alianza.

III. ¿Qué hace el Gobierno?

Frente al diagnóstico anterior corresponde entregar algunos elementos en torno a los cuales debería articularse una respuesta del gobierno. Primero, es aconsejable evaluar la capacidad del Gobierno para controlar y conducir la situación actual, para lo cual es imprescindible analizar los efectos del cambio de gabinete. Enseguida, se sugerirán algunas líneas de trabajo que permitan reorientar el proceso político.

3.1. Pérdidas y ganancias en el cambio de gabinete.

En forma preliminar cabe interrogarse acerca de si existe en el Gobierno la capacidad necesaria o suficiente para hacer frente a los desafíos que provienen del mundo social y de la nueva situación política, particularmente las que se derivan de la propia Concertación.

Una respuesta afirmativa a esta interrogante se relaciona con la re-potenciación del equipo gubernamental que se persiguió a través del cambio de gabinete. En efecto, ante la salida de significativos representantes de los partidos de la coalición en algunos ministerios, cuya inclusión implicaba un alto involucramiento político y simbólico de sus respectivos partidos con la tarea de gobierno, el objetivo propuesto al reorganizar el gabinete era a lo menos mantener ese nivel de involucramiento.

El logro de ese objetivo fue coherente al optarse por la incorporación de figuras fuertes del PS y del PPD. La imagen que se transmitió a la opinión pública fue la de un reforzamiento de la Concertación y de continuidad de los estilos y contenidos centrales

de la acción gubernativa.

Sin perjuicio de lo afirmado, hay que reconocer que se han producido ciertas pérdidas con relación a la situación del gabinete anterior. Estas pérdidas son, en parte, naturales e inevitables, pero requieren ser balanceadas en el corto plazo. Dentro de ellas es posible señalar las siguientes:

* **debilitamiento de la cohesión ministerial.**² No se trata de la cohesión política o de la lealtad personal entre los miembros del gabinete. El punto se refiere, más bien, a la existencia de ciertas reglas implícitas de comportamiento en el tratamiento de los temas políticos que fueron constituyéndose en "principios de acción" a lo largo de la larga gestión del primer gabinete. Estas reglas no implican un juicio respecto de los problemas de fondo, de modo que su revalidación por parte del nuevo gabinete no debería presentar mayores dificultades políticas.

En este sentido es necesario revitalizar, por ejemplo, el principio de la "defensa de la reina" --entendiéndose por "reina" la política diseñada por el Ministerio de Hacienda--, de modo de impedir que las presiones sectoriales y reivindicativas que se avizoran tiendan a debilitar la autoridad requerida para el manejo macro-económico. La negociación final con el gremio médico es un ejemplo de respeto a esta regla implícita.

* **sentimiento de desafección de los partidos.** Algunas de las figuras que dejaron el gabinete simbolizaban la participación y el compromiso efectivo de sus partidos en la gestión gubernamental, y canalizaban el compromiso místico de los militantes para con el Gobierno. Los efectos del retiro de estas figuras del gabinete han sido compensados sólo en parte con la renovación del Gabinete, en tanto sólo algunos de los nuevos ministros cumplen la misma función simbólica de los renunciados. Sin embargo, respecto de algunos partidos tal compensación es menor, con lo que el compromiso afectivo de los partidos con respecto al Gobierno puede sufrir alguna disminución.

* **existencia de desequilibrios en el gabinete.** Este rasgo se deriva de lo anteriormente expuesto, aunque adquiere valor en sí mismo. La desafección partidista genera efectos hacia afuera del Gobierno, potenciando o gatillando conductas de falta de solidaridad con las políticas públicas. Por el contrario, el desequilibrio opera hacia el interior del Ejecutivo, puesto que afecta la coherencia con que se despliegan las políticas y porque tiende a inhibir las facultades suprapartidarias del Presidente.

² No debe confundirse con el "debilitamiento de los equipos de gobierno" a que se alude arriba. El "debilitamiento de los equipos de gobierno" es un proceso más natural en vista de los compromisos y tareas pre-electorales y electorales, y se da independientemente del cambio de gabinete y del "debilitamiento de la cohesión ministerial".

En efecto, en un cuadro que se percibe como de desequilibrio en la representación política de los partidos de la coalición en el gabinete, se corre el riesgo de que cualquier medida de remoción o sustitución de funcionarios de confianza sea percibida como parte de un "ajuste de cuentas" o fruto de la búsqueda de compensaciones, con lo cual se inhibe la utilización de las facultades presidenciales suprapartidarias y se afecta la eficacia de la gestión del Estado.

* **aislamiento de los ministros políticos.** El conflicto del sector de la salud puso de manifiesto, por primera vez, una cierta brecha entre las estructuras sectoriales del gabinete, directamente a cargo de las políticas y de las negociaciones con los actores corporativos, y las estructuras políticas, cuya función es de dirección, coordinación y apoyo. En escasas oportunidades durante este Gobierno los problemas habían desbordado el nivel estrictamente sectorial e irrumpido como conflictos de naturaleza política. Lo paradigmático del conflicto de salud se revela también en este rasgo.

En esta misma perspectiva, hay que estimar que la última reunión en el "bunker" de La Moneda no cumplió con las expectativas de constituirse en una oportunidad de homogenización y afiatamiento del nuevo equipo ministerial.

Todos estos elementos, de alguna forma negativos para el Gobierno, encuentran su contrapunto en aspectos francamente positivos, como la fortaleza y unidad demostrada por la coalición en el cambio mismo de gabinete, el trabajo programático en curso de la Concertación y el rumbo armonioso en que se han desarrollado hasta ahora las pre-candidaturas presidenciales.

El desafío para el Gobierno consiste en transformar estos aspectos positivos, reforzados por un marco de ventajosos indicadores económico-sociales.

3.2. Las tareas que le competen al Gobierno.

En primer lugar, la premisa de la actividad reorientadora del Gobierno debe ser la constatación de un cuadro de razonable optimismo. El cuadro descrito en este informe da cuenta de algunos síntomas de alerta respecto de problemas que pueden transformarse en conflictos. Pero la solución a tales problemas está en las manos del Gobierno y no depende de actores externos. Esto pone de relieve la preponderancia alcanzada por la Concertación como única alternativa válida de ordenación e iniciativa de la vida nacional.

Destacan en este cuadro de optimismo indicadores satisfactorios, económicos y sociales, pero también la tendencia a la normalización de las relaciones con las instituciones de la Defensa que se ha reforzado en el último tiempo. Prueba de ello es la configuración de los nuevos Mandos institucionales, la aprobación del presupuesto para las FF.AA. y la apertura de fructíferas instancias de diálogo para abordar el futuro de la Defensa nacional.

En ese contexto, los problemas de recuperación de la **potencia del Gobierno**, como requisito para enfrentar los desafíos provenientes del campo social y laboral, pueden ser abordados con los siguientes criterios:

a) **Re-cohesionamiento del gabinete.** Se trata de una exigencia de corto plazo, imprescindible para abordar los conflictos sociales que se avecinan. Un camino posible puede ser la actualización de la Carta de Navegación en relación con la previsión de nuevos conflictos, así como la revitalización del trabajo mancomunado en el Gobierno.

b) **Revitalización de la función de coordinación entre los ministerios políticos,** con particular énfasis en el papel del Ministro del Interior, sobre todo ahora que se abre un período de casi tres semanas en que deberá ejercer la Vicepresidencia de la República. Este período podría, por ejemplo, ser empleado en la tarea de cohesionar al nuevo gabinete tras un plan político que priorice las metas y estudie las áreas de eventuales conflictos.

c) **Revitalización de la función de asesoría e integración del equipo político con ministerios sectoriales** para la elaboración de estrategias conjuntas ante eventuales tensiones y presiones sociales. A este respecto convendría reponer el estilo de trabajo consistente en el reforzamiento de la capacidad política de los ministerios sectoriales, evitando que sean sobrepasados y que los conflictos sectoriales se transformen en conflictos políticos que impliquen la intervención presidencial.

d) **Profundización de la tarea de elaboración del programa de la Concertación** como factor de cohesión de la coalición y como expresión de la continuidad programática. Se trata de una tarea de mediano plazo, que depende de los ritmos propios de la negociación política. Sin embargo, el rol del Gobierno en esta tarea ha sido clave en el último período y constituye una prioridad de primer orden para los próximos meses. La base de las actividades de los partidos de la Concertación en este terreno está constituida por las propuestas políticas y técnicas que nacen desde el Gobierno. Ello asegura la lógica de continuidad con profundización, pero al mismo tiempo constituye un factor de cohesión de la coalición.

B. ANALISIS LABORAL: perspectivas post-electorales en el colegio de profesores

Entre las situaciones que deberá manejar el Gobierno en un plazo breve se encuentran la presión social que implementará el Colegio de Profesores, A.G. sobre el Ministerio del ramo, y la demanda suscrita por diversas organizaciones a nivel de la CUT en orden a obtener del Gobierno un reajuste superior al 100% del IPC.

En relación al sector educación, es pertinente analizar más en detalle los resultados de las recientes elecciones del Colegio de Profesores, así como los próximos pasos a implementar por sus dirigentes nacionales:

Los Resultados Electorales

El 8 y 9 de octubre tuvieron lugar las elecciones de dirigentes comunales, provinciales, regionales y nacional del Colegio de Profesores, a tres años de los últimos comicios gremiales. Los resultados revelan la mantención de la alianza de la Concertación como principal fuerza electoral (encabezada por la DC como partido más votado a nivel nacional), con un fuerte repunte del peso electoral del PC (que se presentó como "Movimiento de Recuperación Gremial"), que obtuvo cuatro mil votos adicionales a los conseguidos en las anteriores elecciones.

El nivel de abstención fue elevado, llegando a casi el 50% del electorado nacional (casi 40 mil colegiados no hicieron uso de su derecho a sufragio). Ello tuvo un efecto evidente en la disminución de casi 10 mil votos válidamente emitidos respecto de las elecciones gremiales de 1989. Según estimaciones internas del Colegio, esta abstención habría afectado especialmente a la Región Metropolitana, y dentro de ella a la votación concertacionista.

En relación a las listas más votadas, se advierte que sólo la lista DC obtiene un porcentaje equivalente a la votación promedio nacional de las elecciones de Junio (30%). Aparecen con porcentajes superiores a los comicios municipales el PR (13%) y el PC (22%), y con una votación relativa menor la coalición RN-UDI (12%) y PS-PPD (8%). El porcentaje de votos blancos y nulos (14,9%) fue claramente superior a los altos porcentajes de esa votación en las elecciones municipales.

De 14 regiones que componen internamente la estructura del Colegio, la lista del PC logró la primera mayoría en 5, entre las cuales se encuentra la propia Región Metropolitana. Llama la atención la alta votación obtenida por el PR en regiones, que le permite consolidarse como la tercera lista más votada a nivel nacional.

Es de destacar la existencia de discrepancias en la votación que recibe la Concertación y sus partidos en los niveles nacional y regional-local, existiendo regiones donde los candidatos nacionales de la Concertación reciben más votación que los candidatos regionales, y viceversa. Análisis de dirigentes del Colegio aseveran que

el crecimiento de la votación comunista sólo se refleja a nivel nacional y "no tiene una reproducción similar en los niveles inferiores de la organización".

Evaluación política-gremial

Para los dirigentes de la Concertación, y particularmente DC, los resultados electorales reflejan un giro en la conducción del gremio que pretendió transformar un liderazgo "testimonial, nostálgico, reivindicativo y agitativo" en uno "racional, responsable, colaborador de la transición democrática y con sentido de futuro". A ello se agregó la insatisfacción del profesorado en relación a que no percibe en su realidad cotidiana los beneficios derivados de la Ley de Estatuto Docente y del programa educacional del Gobierno.

El planteamiento de los dirigentes nacionales del Colegio busca profundizar una estrategia de constitución de un actor social que logre amalgamar los objetivos de asegurar una transición exitosa y de dar realidad a la participación social en el proceso de modernización. Sin embargo, en lo inmediato los dirigentes del profesorado se abocarán a la búsqueda de satisfacciones reales o simbólicas, que permitan al profesorado de aula experimentar, en sus condiciones de vida y trabajo, la efectiva preocupación del Gobierno por la educación.

Descontando por el momento la reivindicación salarial, el Colegio de Profesores elaboró una agenda de "temas urgentes" a tratar con las autoridades del Ministerio de Educación, y que se centran en seis puntos:

- Limitaciones del presupuesto educacional proyectado para 1993, particularmente en lo relativo a educación técnica.
- Poca eficiencia del gasto público educacional, particularmente en el componente de educación básica del MECE, que gastaría este año sólo el 40% del presupuesto asignado para mejoras de infraestructura.
- Acelerar la tramitación del proyecto de ley que modifica el cálculo de las jubilaciones del INP y crea un bono previsional para hacer imponible la totalidad de las rentas del sector municipal.
- Apurar la dictación del Decreto Ministerial que regulará el pago de la asignación de perfeccionamiento docente al profesorado municipal -equivalente hasta un 20% de la RBN- desde Enero de 1993.
- Lograr la oportuna transferencia de la subvención complementaria adicional que permitirá el pago del 90% de los bienios en 1993.
- Encontrar vías de solución al déficit municipal en educación, equivalente a unos \$ 20 mil millones.

Para el Colegio de Profesores la situación de la educación municipal es clave, considerando que el 90% de sus miembros se desempeñan en establecimientos municipales.

Para los sectores que propugnan una estrategia de agitación reivindicativa la pauta de acción es bastante clara, esgrimiendo una amenaza implícita de desbordar la conducción nacional del gremio. Ilustrativo de ello es el caso del regional de Concepción (donde la lista del PC obtuvo mayor votación que cualquier partido de la Concertación por separado), donde recientemente se han vuelto a producir movilizaciones similares a las que precedieron el paro nacional del magisterio en septiembre del año pasado.

Por consiguiente, el Colegio pasará a una fase de mayor dureza en su crítica y fiscalización al MINEDUC, el que deberá estar preparado para recibir y procesar las demandas de los profesores, que muy posiblemente venga precedida de movilizaciones localizadas en municipios urbanos donde la dirigencia de la Concertación haya sido sobrepasada. En la medida que pueda dar respuesta en forma eficiente a determinadas demandas de los docentes (bajo la forma de satisfacciones reales y/o simbólicas), será posible establecer un dique de contención a las presiones de los grupos más extremos, que de otro modo tenderán a sobrepasar al Ministerio de Educación, para dirigir su presión directamente a Hacienda y los ministerios políticos hasta llegar al Presidente.

LA DEMANDA DE REAJUSTE

Por último, pero no lo menos importante, el Colegio de Profesores, junto a la CUT, ANEF, empleados municipales y FENATS, ya hizo presente a Hacienda su demanda de reajuste de 18% a partir de diciembre, lo que implicaría un incremento real del 5%. Esta demanda tiene un peligroso potencial de conflictividad, particularmente considerando la decisión ya anunciada privadamente a dirigentes del Colegio de que el reajuste de remuneraciones para el sector público no será mayor que el IPC estimado para el próximo año (un 11%).

En este punto, el problema que se plantea al Gobierno es diseñar una estrategia que permita al Gobierno no apartarse de los lineamientos centrales de su política macroeconómica, satisfaciendo a la vez la necesidad de los dirigentes sociales de legitimarse ante sus bases mostrando mejorías que liguen sus demandas específicas con aspiraciones más generales de justicia redistributiva.

Evaluación Provisoria

La articulación de la demanda multisectorial de un aumento real de remuneraciones puede tener una difícil solución, que debiera ser contrarrestada por el Gobierno a través de un re-cohesionamiento que le permita canalizar la satisfacción de las demandas específicas de cada sector a través de las instancias que corresponda.

Desde el punto de vista de la legitimación pública de las posturas de los sindicatos y gremios y aquellas del Gobierno, la posición oficial frente al reajuste no debiera quedarse en un plano meramente negativo, sino ligarse a una propuesta redistributiva que privilegie a los chilenos extremadamente pobres, como es la decisión de pagar un anticipo de reajuste al sector pasivo desde diciembre.

Queda planteada la necesidad de pensar en los componentes estratégicos de una gestión pública de lo social que integre la dimensión participativa (respecto de los actores y los beneficiarios), y que tenga una dimensión cultural respecto de la población en su conjunto de manera que se integre simbólicamente a la tarea principal de eliminar la extrema pobreza en Chile.