



INFORME DE ANALISIS

(AL 13 DE SEPTIEMBRE DE 1991)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A. ANALISIS POLITICO: Conflictos en el sector público

Más allá de las soluciones que habrá que buscar para los conflictos hoy existentes en los sectores de salud y educación, ellos plantean al Gobierno el desafío de identificar una estrategia global que, siendo coherente con los objetivos fundamentales que perseguimos, permita resolver satisfactoriamente este tipo de situaciones en el futuro.

La identificación de una respuesta a este problema es un asunto urgente. Desde ya es posible anticipar dificultades en el conjunto del sector público, adicionales a las ya existentes, que pueden acumularse hacia el último trimestre del año.

Por una parte, la ANEF ha dado a conocer una reacción altamente crítica a la propuesta de institucionalización gremial del sector, elaborada por el Ministerio del Trabajo, que presagia la configuración de un clima conflictivo en torno a esta materia.

Por otra parte, gravita pesadamente en el horizonte del fin del año la cuestión del reajuste al sector público. La magnitud de ese reajuste es un factor que tiene una incidencia más que importante en el gasto público y, por consiguiente, en el conjunto de variables macroeconómicas: inflación, tipo de cambio, tasa de interés, masa monetaria, inversión y crecimiento.

Además de la relevancia macroeconómica, tanto de los conflictos actualmente existentes en el sector público como de los previsibles en ese mismo sector, hay que destacar también los potenciales efectos de ellos sobre los climas de opinión pública. En general, las huelgas y movilizaciones, desde que adquieren suficiente visibilidad pública, afectan negativamente el sentimiento de que prevalece un ambiente de paz social. Cuando estos fenómenos involucran a gremios como los de los trabajadores de la salud, profesores, médicos y similares, esa visibilidad resulta casi naturalmente y de manera inmediata, a lo que hay que añadir que ellos asumen fatalmente connotaciones políticas a muy corto andar.

Hay una clara diferencia entre los conflictos que hubo que enfrentar previamente al de FENATS y los que han venido emergiendo desde que se produjo este último conflicto. Las características más relevantes de esta clase de conflictos son las siguientes:

- a) No existe una institucionalidad formal, que goce de una legitimidad universalmente reconocida, para el procesamiento de ellos. Por definición, se trata de conflictos ilegales, que ponen en cuestión desde la partida el principio de autoridad, y, por tanto, en la percepción de la sociedad, atentan contra el orden.
- b) En razón de lo anterior, son conflictos que se politizan inmediatamente. Independientemente de cómo se comporte el Gobierno, la dinámica de estos fenómenos compromete desde el inicio

a agentes políticos diversos: partidos, parlamentarios, dirigentes políticos, etc. Aún más, ellos se convierten, también desde el comienzo, en oportunidades para "**hacer política**". La dimensión puramente económica de ellos aparece fusionada con consideraciones de índole política, lo que hace sumamente difícil un tratamiento a partir de una definición estrictamente **económica y laboral**.

- c) Por último, son conflictos que por su propia naturaleza despiertan simpatías en la opinión pública de clase media y popular.

Frente a una huelga en empresas públicas o privadas, los argumentos en torno a la relación que debe existir entre aumentos salariales y productividad tienden a ser aceptados por la mayoría de la población y a establecer límites a lo que es legítimamente reivindicable.

En conflictos como los que se han producido en el transporte público en Santiago, hay consideraciones de interés público, fáciles de comprender por la opinión pública, que debilitan las posturas "**duras**" que los gremios puedan asumir.

En cambio, los trabajadores de la salud, los profesores o aún los médicos siempre van a estar mal remunerados, y la situación va a ser tal que para el Gobierno es difícil esgrimir argumentos que resten legitimidad a la movilización y que le permitan "**ganar**" el conflicto apelando a la opinión pública y a la impopularidad de la causa de los huelguistas o demandantes.

El argumento básico al que el Gobierno puede apelar es el de las restricciones que pesan sobre el gasto público, argumento siempre defensivo y que para nuestra cultura tiene mucho más el carácter de una excusa que de un alegato que ponga en duda la legitimidad de las reivindicaciones, una vez que éstas han transpuesto un cierto límite.

En suma, estos conflictos son de difícil manejo. Es casi imposible evitar que sean aprovechados políticamente. Adicionalmente, si se acumulan, tienden a afectar negativamente el clima de paz social. Finalmente, si el gobierno quiere preservar las condiciones fiscales requeridas para la mantención de una situación económica equilibrada, los grados de libertad de que dispone para negociar son muy restringidos.

El problema planteado debería ser abordado desde dos perspectivas temporales diferentes: una de plazo más largo, que implica la identificación de **soluciones más de fondo** para el aspecto reivindicativo de las relaciones laborales en el sector público; una de corto plazo, que hace necesario individualizar los criterios que deberían inspirar la acción gubernamental en las situaciones de este tipo que se producirán en los próximos meses.

Asumiendo la perspectiva de más largo plazo, resulta claro que hay que abordar las dos siguientes tareas:

- a) Elaborar una institucionalidad para el sector público, excluyendo las empresas públicas, que permita regular y procesar los conflictos laborales que fatalmente ocurren en su seno.

La aproximación clásica al sector público en el fondo parte de la premisa de que semejantes conflictos no existen, y que en todo caso de ocurrir son, por esencia, **ilegales o ilegítimos**.

En la realidad, el funcionario público es tan asalariado como el asalariado del sector privado, y el hecho de que su empleador sea el Estado no lo despoja ni de aspiraciones económicas ni de demandas.

En el pasado, hasta 1973, la única vía reivindicativa abierta para el asalariado público fue la presión huelguística o callejera, ilegal por definición, sobre el Congreso y el Presidente, con consecuencias políticas que el transcurso de los años demostraron indeseables.

Restituir al Congreso la prerrogativa de responder a esas presiones creando más gasto público es hoy igualmente indeseable. Sería el comienzo del fin en cuanto a la posibilidad de manejar racionalmente la marcha de la economía.

Por consiguiente, hay que diseñar un tipo de institucionalidad que permita regular y procesar adecuadamente los conflictos laborales en el sector público, que probablemente va a pasar por reconocer el derecho a huelga y a sindicalización y por diseñar mecanismos de arbitraje que, disminuyendo al máximo la posibilidad de politización de los conflictos, respeten la autonomía del Estado en el manejo del gasto público.

Sin duda, el diseño de esa institucionalidad no es cuestión simple, pero las dificultades inherentes a la materia no pueden ser un pretexto para soslayar la pesada realidad del problema.

- b) En el ámbito privado, se está implantando con bastante firmeza la idea de que las reivindicaciones tienen que reconocer un límite en los aumentos de productividad y rentabilidad de la empresa.

En el sector público, con la excepción de las empresas públicas, un criterio similar no sólo no existe sino que además es difícil encontrar un equivalente de él.

Que los profesores ganen menos que los profesionales de la salud aparece simplemente como producto de una decisión política arbitraria, cuya discrecionalidad se ve acentuada por la falta de conexión entre los mercados laborales del sector privado y las políticas de personal y de recursos humanos en el sector público.

El problema de identificar un criterio similar al que relaciona productividad y salario en el ámbito privado, que sea adecuado para el sector público, es un problema de gran envergadura, nuevamente de solución nada fácil, pero que es necesario abordar desde esta perspectiva de largo plazo.

En términos de la perspectiva de corto plazo, las cuestiones que son urgentes considerar son las siguientes:

- a) La necesidad de anticipar conflictos en este ámbito es imperiosa, y la capacidad para esa anticipación depende de una adecuada coordinación al interior del Gobierno.

En el caso de los conflictos asociados a Transportes, incluido Ferrocarriles, existió una adecuada coordinación, lo que permitió anticiparse a ellos, lo cual significó un manejo bastante exitoso de esas situaciones.

En gran medida, las dificultades que enfrentamos hoy se explican por una ausencia de anticipación, originada en una coordinación defectuosa.

- b) Es necesario evitar que los conflictos se sumen o acumulen. El ideal es enfrentarlos sucesivamente, procurando que no sean simultáneos.

Nuevamente, ello se logró en el caso de Transportes, y hoy parte de la dificultad reside en que las situaciones conflictivas han explotado simultáneamente.

- c) Hay que buscar la máxima coherencia posible en el modo de abordar los conflictos en los distintos sectores. Lo que suceda en un sector afecta a lo que acontece en los otros.

Uno de los efectos más negativos de lo que está aconteciendo con FENATS es que se ha convertido para los otros sectores en el ejemplo de una estrategia reivindicativa **confrontacional** exitosa. Al menos los profesores, parecen haber aprendido rápidamente la lección.

Desde el punto de vista del Gobierno, la lección también debería ser clara: la estrategia aplicada en un sector, debe aplicarse en todos los otros.

- d) Suponiendo que se anticipa oportunamente una situación conflictiva, es imprescindible que las restricciones fiscales que enmarcan el abanico de soluciones posibles estén presentes desde el comienzo en el diseño de la estrategia con que la autoridad enfrentará el conflicto, o con la que procurará evitarlo.

La elaboración de una estrategia, prescindiendo de las restricciones reales existentes, es un ejercicio ilusorio. Parte de los problemas que enfrentamos hoy derivan del hecho de que durante toda la primera fase de las situaciones no existió una clara percepción de cuáles eran las restricciones efectivas.

- e) Finalmente, cuando el conflicto ya se ha desatado, los hechos han demostrado que hay una gran rigidez y una muy escasa variedad de recursos **coercitivos** que la autoridad pueda emplear.

En un extremo, se puede descontar el sueldo por días no trabajados, que es el recurso más débil de que se dispone. Si ese recurso fracasa, hay que ir al otro extremo: el requerimiento a los dirigentes del movimiento. No hay recursos intermedios, que permitan ir escalando sólo gradualmente el conflicto, de modo de dar mucho mayor flexibilidad a las negociaciones.

Esta materia merece un análisis detenido por los especialistas, de manera de identificar otras posibilidades intermedias que se pasan por alto, o idear nuevas regulaciones legales que generen una mayor variedad de recursos.

B. ANALISIS ECONOMICO

Durante la semana que termina, han continuado consolidándose las expectativas favorables en torno a la evolución de la economía en los próximos meses. Las estimaciones de la Cámara Nacional de Comercio, en cuanto a que las ventas del sector crecerán en un 6,5% real durante 1991 son una nueva señal del vigor del proceso de reactivación. La evolución de los precios accionarios, que subieron 2,1% durante los primeros cuatro días de la semana, indican que -a pesar de las alternativas que ofrecen Bolsas extranjeras- los agentes económicos confían en el desempeño de las empresas chilenas.

A este clima de relativo optimismo también contribuyen los pronósticos sobre la variación del IPC durante Septiembre. De acuerdo a las estimaciones del Banco Central, la inflación del mes oscilará alrededor de 1,4%. Si se concreta esta cifra, la inflación acumulada en los últimos doce meses experimentaría una abrupta caída (de 23% a 19%), ya que el IPC de septiembre del año pasado tuvo un alza de 4,9%. Si se mantiene una inflación promedio de 1,4% mensual en lo que resta del año, la inflación de 1991 llegaría a 17,8%, cumpliéndose los pronósticos oficiales.

El principal flanco escogido por los economistas de oposición para dirigir sus críticas es el escaso dinamismo que se constata en el rubro inversión, lo cual significaría, por una parte, que el crecimiento del producto estaría basado principalmente en un incremento del consumo y, por otra, se estaría debilitando la potencialidad de la economía chilena para crecer a futuro. De acuerdo a esta línea de argumentación el gobierno tendría gran parte de la culpa debido a su política económica que generaría señales contradictorias para los inversionistas y empresarios y sería muy estimulante del consumo a través de promover alzas en las remuneraciones y no tener suficiente disciplina fiscal.

Este esquema de análisis, que parece haber sido asimilado en forma coherente por todos los voceros de oposición, tiene elementos muy débiles, que se combinan hábilmente con elementos reales.

Como han aclarado las autoridades económicas, la falta de dinamismo en el empleo, en las importaciones y en la inversión corresponden a expectativas empresariales, excesivamente conservadoras. El gobierno ha mostrado claramente su voluntad por mantener los equilibrios macroeconómicos y centrar el dinamismo de la economía en el sector privado. Por otra parte, todas las cifras indican que la reactivación efectivamente está ocurriendo.

Respecto al protagonismo del consumo, hay -a lo menos- tres consideraciones que vale la pena plantear.

En primer lugar, es normal que bajo un gobierno que está interesado en redistribuir ingresos y que realiza políticas en ese sentido,

el país experimente un incremento importante en el consumo, porque los sectores más pobres tienden a consumir un porcentaje más alto de sus ingresos.

En segundo lugar, las proyecciones sobre el alza en el consumo tienden a exagerarse porque se sobreestima el alza real en las remuneraciones. De hecho, las últimas cifras de salarios reales muestran que estos evolucionan a tasas más realistas que las experimentadas a principios de año.

En tercer lugar, todas las cifras demuestran que el componente más dinámico de la demanda agregada son las exportaciones y no el consumo.

En cuanto al poco dinamismo en la inversión, el gobierno ha optado -además de seguir estimulando la inversión privada- por desarrollar un ambicioso plan de infraestructura que solucionará muchos "cuellos de botella" en el transporte. Además, significa amortiguar el descenso que la inversión estaba presentando con respecto al producto.