

PERIODO  
PRESIDENCIAL  
002561  
ARCHIVO

## **INFORME DE ANALISIS**

**(AL 27 DE SEPTIEMBRE DE 1991)**

**MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA**

El conflicto en salud adquiere otras dimensiones. El acuerdo MINSAL-FENATS, suscrito por funcionarios del Ministerio de Salud y los dirigentes de la Fenats -que, en definitiva, significaban un costo aproximado para el fisco de US\$ 100 millones-; la posterior intervención de Hacienda y el equipo político del Gobierno, encaminada a variar las condiciones del mismo ante la imposibilidad de ser asumido por el Gobierno; las dos paralizaciones ilegales que se suceden en el tiempo, unidos a los intentos de instrumentalización política por parte del PC; y, finalmente, el proyecto enviado por el Gobierno al Parlamento sobre re-encasillamiento y aumento de remuneraciones en el sector, empiezan a generar un efecto en cadena que va produciendo una situación de generalización del conflicto en el sector público.

Por un lado, los profesores perciben que los beneficios otorgados a los trabajadores de la salud son, en términos comparativos, superiores a los obtenidos por ellos mismos. Mas importante, sin embargo, que los aspectos financieros, la percepción de diversos sectores comienza a ser que el **método** utilizado por los trabajadores de la salud reporta mas beneficios que el adoptado por estos otros sectores. Cunde la percepción de que la **paralización ilegal** y, en general, la política de desborde institucional, aparece como la forma más eficaz de obtener de las autoridades los beneficios que, por otras vías, tales como la discusión parlamentaria -en el caso concreto del Estatuto Docente- no reportan los mismos beneficios.

El conflicto, por lo tanto, va mucho mas allá de los aspectos financieros y de remuneraciones y se extiende a la cuestión de las modalidades que asumen las relaciones laborales en el sector público, en un contexto de vacío institucional, de conflicto político con fuerzas de la izquierda extra-parlamentaria, e incluso de errores que se pueden advertir en el manejo de dicho conflicto desde el punto de vista gubernamental.

### **Lecciones y elementos para una estrategia futura**

Dado el cuadro que se ha descrito y considerando las lecciones que se pueden extraer de estos conflictos y su posible evolución hacia el futuro, conviene tener en cuenta algunos criterios que pueden servir de base para abordar el tema de las relaciones laborales en el sector público.

#### **1. Necesidad de contar con una institucionalidad que regule los conflictos laborales en el sector público.**

Tal como se ha señalado en un informe anterior, la raíz fundamental de los conflictos en el sector público reside en la ausencia de una institucionalidad que rija los conflictos laborales en dicho sector. Queda en evidencia que cuando se cuenta con una regulación legal, como en el caso de las empresas públicas, el

## A. ANALISIS POLITICO: CONFLICTOS LABORALES EN EL SECTOR PUBLICO

Hasta ahora, puede afirmarse que en el **sector privado** los conflictos laborales se han ido solucionando en el marco de la legalidad vigente. Esta última se ha visto reforzada y perfeccionada en virtud de las reformas aprobadas por el Parlamento, las que han permitido que las relaciones laborales en el sector privado sean percibidas como mas equitativas.

Mas aún, no sólo los conflictos laborales se han ido solucionando de acuerdo a la normativa vigente, sino que no ha sido necesaria la intervención del Gobierno. Tal vez el único conflicto serio en el sector privado ha sido el caso del transporte, específicamente en lo relativo a la locomoción colectiva. En este caso, sin embargo, hay que tomar en cuenta que los conflictos que han existido han desbordado con creces el marco de la negociación colectiva y el derecho a huelga, configurando claramente un cuadro de paralizaciones ilegales, generalmente instigadas por los propios empresarios del ramo, ya sea en forma directa (paro de Mayo) o indirecta (paro de Agosto).

No cabe, por lo tanto, asimilar dicho conflicto al de las relaciones laborales en el sector privado, dadas sus muy particulares características relacionadas con la política de transportes y descontaminación del Gobierno en la Región Metropolitana.

No ha ocurrido lo mismo, sin embargo, en materia de conflictos laborales en el **sector público**, los que, especialmente en el último tiempo, no sólo se han visto agravados sino que presentan perspectivas futuras aún mas amenazantes.

En efecto, hasta ahora se han podido detectar conflictos en dos niveles distintos, con diversos ritmos y formas de solución: el de las **empresas públicas** y los **servicios públicos**.

En el caso de las primeras, y a diferencia de lo ocurrido en estos, ha existido una institucionalidad que ha permitido encarar los conflictos de manera adecuada. Al igual que en el caso del sector privado, ello se ha logrado sin que haya sido necesaria la intervención directa del Gobierno, velando de esta manera por el principio de resolución descentralizada de los conflictos.

En algunos casos, como los del METRO, FERROCARRILES y ENAP, ha habido soluciones adecuadas y oportunas, habiéndose evitado conflictos mayores. Ello, a pesar de que, en casos como el de Ferrocarriles del Estado, la negociación colectiva tuvo lugar junto con el envío al Parlamento de un proyecto de ley sobre rehabilitación y modernización de dicha empresa que ha encontrado diversos grados de resistencia entre los dirigentes sindicales.

En otros casos, como el de CODELCO, el conflicto devino en huelgas legales que, en su momento, tuvieron un significativo impacto de opinión pública, reflejándose en las encuestas en un detrimento de la popularidad del Gobierno.

A pesar de esto último, sin embargo, conviene tener en cuenta que:

- \* Hubo conflictos como los de Andina y El Salvador que tuvieron una solución adecuada y oportuna que impidió un conflicto mayor;
- \* En ninguno de los casos de conflicto mayor, como los de Chuquicamata y El Teniente, hubo una intervención directa del Gobierno, lo que habría sentado un precedente negativo;
- \* En todos ellos hubo un intento deliberado por parte del Partido Comunista de potenciar los conflictos, tendiente a una generalización o globalización de los mismos, lo que escapaba a la lógica misma de la negociación colectiva, y
- \* En el caso de CODELCO se enfrentaba un desafío mayor, como era y es el de revertir la tendencia decadente de los últimos quince años y sentar las bases de una modernización que pueda recuperar para dicha empresa su carácter competitivo.

Desde esta última perspectiva, el balance también es positivo: los arreglos alcanzados en todas las divisiones de CODELCO permitieron que, hacia el futuro, los aumentos de remuneraciones estén ligados al desempeño real de la empresa, ya sea en relación a las utilidades (Chuquicamata), a la rebaja en los costos de producción (El Teniente) o derechamente a la productividad (Andina y El Salvador).

Hacia adelante, es posible pensar en que, con la sola excepción de ENACAR, dada la muy particular situación que afecta a la industria del carbón, no debería haber mayores variaciones en el patrón de conflicto que se ha presentado al interior de las empresas públicas. Un caso que siempre ha presentado un potencial de conflicto, como el de Ferrocarriles del Estado, ha sido abordado en el marco de una estrategia que conviene tener a la vista hacia adelante: la decisión de graduar y separar los conflictos en el sector del transporte (ferrocarriles, transporte terrestre y locomoción colectiva) ha demostrado ser correcta. Ya volveremos sobre ello.

En síntesis, cualquiera haya sido el grado de conflicto -mayor o menor según los casos que hemos visto- es un hecho que en el caso de las empresas públicas hubo una normativa y una institucionalidad que permitieron enfrentar adecuadamente dichos conflictos.

No ha sido este, sin embargo, el caso de los **servicios públicos**, especialmente en el campo de la salud y la educación.

En el caso de estos y a diferencia de los anteriores, conviene tener en cuenta que:

- \* No existe una institucionalidad o normativa que rija las relaciones laborales al interior de los mismos, mas allá del Estatuto Administrativo -o en casos extremos la Ley de Seguridad Interior del Estado- lo que hace que, con mucha facilidad, un simple conflicto devenga en una paralización ilegal;
- \* Es inevitable que el Gobierno se involucre directamente pues son servicios que, por lo general, y mas allá incluso de su dependencia de órganos descentralizados como las Municipalidades, dependen, por distintos conceptos, del Gobierno central;
- \* La situación muy real de deterioro económico que han sufrido los trabajadores y profesionales de la salud y la educación hacen que, por un lado, conciten una mayor adhesión en términos de opinión pública -comparado, por ejemplo, con la situación de los trabajadores del cobre- y, por otro, sean más susceptibles de penetración e instrumentalización política, especialmente por parte de la izquierda extra-parlamentaria.

En el último tiempo, y pensando en los meses venideros, se puede apreciar un cuadro preocupante a este respecto: a los conflictos con Fenats, trabajadores municipalizados de la Salud, médicos y profesores, se pueden sumar otros que vayan configurando un cuadro de generalización de los conflictos laborales en el sector público.

El posible efecto en cadena al interior de la administración pública gatillado por los cambios introducidos en la Escala Unica, en el caso de los trabajadores de la salud; la situación desmedrada en que queden los profesores, a pesar de los avances contenidos en el Estatuto Docente, a partir del mejoramiento en Fenats; la situación de los empleados judiciales y la atención de sus propias demandas; el mismo personal de las Fuerzas Armadas y, en general, las perspectivas en torno al reajuste del sector público que podría tener lugar a fines de año o comienzos del próximo, son todos ellos indicadores de un **escenario de riesgo en el sector público**.

Puede decirse que dicho conflicto tiene su origen en lo ocurrido en el sector salud, el que ha provocado un efecto en cadena en el sector público.

De alguna manera, el reajuste del sector público de fines del año pasado; los acuerdos con la ANEF; la asignación complementaria otorgada a los trabajadores de la salud en noviembre de 1990; el trámite y posterior aprobación parlamentaria del Estatuto Docente, en el caso de los profesores, entre otros, y a pesar de los conflictos menores que surgieron en cada una de estas áreas, mostraban un camino que permitía graduar los conflictos y soluciones, de manera diferenciada y descentralizada.

conflicto tiende a ser menor. Junto con ello, tanto la experiencia comparada como las modernas teorías existentes en el campo del derecho laboral señalan que, como negociación hay de todas maneras en el sector público, es mejor contar con una regulación legal que no hacerlo.

Especialmente en el caso de los servicios públicos, tales como salud y educación, la ausencia de una institucionalidad como la señalada ha impedido un cauce adecuado de expresión y resolución de los conflictos. Claramente, los únicos instrumentos disponibles, como los requerimientos en virtud de la Ley de Seguridad Interior del Estado, o el descuento de los días trabajados en virtud del Estatuto Administrativo, resultan del todo insuficientes, por decir lo menos.

Las conversaciones que actualmente se realizan con la CUT y la ANEF y las diversas iniciativas legislativas en estudio en el Ministerio del Trabajo, constituyen un marco adecuado para el estudio de esta materia.

## 2. Identificación, anticipación y resolución de los conflictos.

La existencia de un marco legal no resuelve, por sí solo, los conflictos en este nivel. Se requiere, junto con lo anterior, de una función de análisis y seguimiento de dichos conflictos que permita tres cosas:

- \* Identificar los potenciales conflictos, detectándolos oportunamente y jerarquizándolos, a la vez que analizando su posible evolución futura. Instrumentos tales como los **Informes de Análisis** de la Segpres, que se realiza semanalmente, deberían ser idóneos para tal efecto. De hecho, si uno atiende a conflictos recientes tales como los de Codelco y Salud, ellos fueron detectados con una debida antelación;
- \* Anticipar los mismos, lo que supone adoptar medidas e iniciativas tendientes a modificar las condiciones bajo las cuales dichos conflictos podrían desatarse. Junto con el nivel de análisis esto último supone un nivel de **coordinación ministerial** que permita diseñar e implementar dichas medidas. Un buen ejemplo a este respecto es lo que se hizo en su momento frente al conflicto inminente que se veía venir en el sector del transporte. Una detección oportuna del mismo permitió evitar que se acumularan los distintos conflictos potenciales, a través de la adopción de diversas medidas que permitieron dar un tratamiento separado a cada uno de los conflictos existentes en los sectores de Ferrocarriles, locomoción colectiva y transporte carretero. Finalmente, dentro de esta coordinación ministerial resulta indispensable una oportuna y adecuada consideración del marco de posibilidades y restricciones presupuestarias, a lo que nos referiremos enseguida.

- \* Contar con mecanismos adecuados y eficientes de resolución de los conflictos cuando estos se hubieren desatado. Estimamos que esto implica contar con un **Comité de Crisis** que, contando con la participación de los ministerios o reparticiones involucrados, permita reaccionar frente a los mismos, explorando las posibilidades de solución. Dichos comités deberían constituirse para cada caso en particular, lo que permite actuar de manera descentralizada y flexible.

### 3. Marco de posibilidades y restricciones presupuestarias.

Generalmente los conflictos laborales en el sector público dicen relación con demandas salariales, lo que exige contar con un marco adecuado acerca de las posibilidades y restricciones presupuestarias.

La experiencia indica que, en muchos de los casos en que ha habido conflictos, el tratamiento inicial del mismo se radica en el ministerio respectivo, el que asume una interlocución directa con el sector afectado. Muchas veces, ello implica llegar a principios de solución que, por no haber contado oportunamente con este marco de posibilidades y restricciones, se ven luego frustrados.

Así, la autoridad presupuestaria, en este caso el Ministerio de Hacienda, muchas veces debe conocer de estas cuestiones al final del camino, cuando ya existe un principio de acuerdo al respecto, para constatar que los fundamentos del acuerdo exceden las posibilidades presupuestarias. Ello no sólo genera conflictos con los sectores afectados sino que muchas veces genera roces al interior de la propia autoridad gubernamental.

En síntesis, uno de los aspectos fundamentales en el nivel de **anticipación** de conflictos consiste en contar **en forma oportuna** con el marco de posibilidades y restricciones presupuestarias en el cual ha de desarrollarse la negociación. Una exigencia ineludible de la necesaria coordinación ministerial a este respecto es la participación oportuna de la autoridad económica, en este caso el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuesto.

### 4. Gradualidad, segmentación y descentralización.

Dadas las carencias en el nivel social y el marco de restricciones presupuestarias a que se ha aludido, la única forma de abordar con eficacia el tema de la "deuda social" es a través de un criterio de gradualidad que permita diferir en el tiempo las soluciones. Esta es la única forma de evitar que dichas soluciones afecten los necesarios equilibrios macro-económicos, al interior de nuestra opción de crecimiento con equidad. No debe olvidarse que mientras un énfasis muy marcado en el crecimiento económico nos acerca peligrosamente a la opción neo-liberal del "chorreo", el

mismo énfasis en lo distributivo -sin referencia a un marco de restricciones y al criterio de gradualidad- nos acerca peligrosamente a la opción populista.

Un segundo criterio se refiere a la necesidad de dar un tratamiento diferenciado -que a falta de un mejor término hemos llamado segmentación- de los conflictos existentes en los diversos sectores. En términos negativos lo anterior implica evitar que se acumulen dichos conflictos, en cuyo caso tienden a potenciarse, aumentando las posibilidades de globalización de los mismos. El ejemplo que hemos dado en relación al sector de transportes, referido al tratamiento separado que se dio a tres sub-sectores (ferrocarriles, locomoción colectiva y transporte carretero) podría servir de modelo a este respecto. Ello permitió evitar que se acumularan, potenciando así la posición de la autoridad gubernamental.

Finalmente, un tercer criterio a aplicar, que emana al igual que los otros de la experiencia en los primeros 18 meses de Gobierno, es el del tratamiento y resolución descentralizada de los conflictos. Si ello es recomendable en términos generales, resulta aún más necesario en el caso del sector público. El ejemplo de las empresas públicas es elocuente en el sentido de que la no intervención de la autoridad gubernamental facilita, lejos de perjudicar, la solución de los conflictos. Con mayor razón ello aparece como recomendable en el caso de los servicios públicos, en que existe una tendencia aún más marcada a recurrir a la autoridad gubernamental central.