

PERIODO  
PRESIDENCIAL  
002548  
ARCHIVO

Labral

**INFORME DE ANALISIS**

**(AL 28 DE JUNIO DE 1991)**

**MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA**

## A. INFORME POLITICO-LABORAL

### 1. VOTACION DE HUELGA EN DIVISION CHUQUICAMATA: LAS LECCIONES DEL CONFLICTO

Más del 80% de los afiliados a los sindicatos Nº 1 y Nº 2 de Chuquicamata escogió la huelga por sobre la última oferta de la empresa. Independientemente de lo que ocurra en el espacio de tres días hábiles en los que las partes están facultadas legalmente para llegar a un acuerdo antes de que la huelga se haga efectiva o se desestime definitivamente, lo que importa es resaltar las lecciones que el conflicto de Chuquicamata deja para el futuro.

La votación de la huelga no debe interpretarse necesariamente como una manifestación de voluntad irrevocable, sino presumiblemente como una táctica tendiente a aumentar el poder negociador de los sindicatos. En efecto, los sindicatos saben que su momento de mayor fortaleza dentro del proceso negociador es aquel que se da entre la votación de la huelga, y el día en que ésta debe comenzar.

En esta fase de la negociación, las partes saben que deben alcanzar una solución concordada que permita una salida honrosa para los sindicatos y para la empresa, evitando el escenario de la huelga que, en este caso, a nadie conviene.

Todos los elementos de la situación indican que, en términos puramente económicos, la huelga no es conveniente para los trabajadores. Ahora bien, si a pesar de ello, los trabajadores inician la huelga, entonces querrá decir que el movimiento huelguístico está determinado más por el deseo de "sancionar" a la dirección de la empresa que por el deseo de obtener sustanciales mejoras remunerativas. Porque, si bien es probable que no obtengan dichas mejoras, la huelga tendría un gran impacto político que necesariamente pondría en tela de juicio la permanencia de los actuales ejecutivos de la empresa.

En efecto, más allá de las consideraciones puntuales sobre la negociación colectiva de Chuquicamata, no puede pasarse por alto el hecho de que durante todo el proceso negociador ha quedado de manifiesto la existencia de relaciones laborales caracterizadas por la desconfianza recíproca, por actitudes beligerantes, y por la transformación de una negociación supuestamente técnica y despolitizada en el escenario final de una confrontación entre los ejecutivos de la División y los dirigentes sindicales.

Para el Gobierno, una huelga sería negativa incluso en el caso de que ésta concluyera con la firma de un contrato colectivo coincidente con las pretensiones de la gerencia. La repercusión política de una huelga en Chuquicamata, el efecto demostración que genera respecto de otras negociaciones colectivas inminentes o ya en desarrollo, el agravamiento de las ya deterioradas relaciones



2

laborales en Chuquicamata, y el potencial conflicto que produciría al interior de la Concertación, son todos elementos a considerar en la evaluación final. Un triunfo para la empresa no es necesariamente un triunfo para el Gobierno. De este modo, entonces, se configura un cuadro negativo que, en ningún caso, puede ser evaluado como un éxito de las políticas gubernamentales.

En una medida importante, la situación a la que se ha llegado en Chuquicamata se explica por la existencia de lo que se podría llamar un estilo de gerencia o **estilo gerencial** que enfatiza unilateralmente una lógica y unos criterios puramente tecnocráticos, que descuida los aspectos políticos de la situación, necesariamente presentes desde el comienzo en el caso de las empresas y servicios públicos, y que emplea un modelo de relaciones laborales tradicional, acentuadamente burocrático y autoritario, con escasa capacidad de estimular relaciones cooperativas entre los distintos niveles de la empresa y de integrar efectivamente a los trabajadores a ella.

Este estilo gerencial y el modelo de relaciones laborales que se asocia a él puede ser calificado de tradicional porque las tendencias contemporáneas apuntan a estilos distintos, que de hecho son los que se están practicando por las empresas más modernas y exitosas en los países desarrollados. El predominio del conflicto y de las relaciones antagónicas a que conduce el modelo tradicional no sólo afectan negativamente el desempeño de la empresa en el corto plazo, sino también, como lo prueban múltiples investigaciones realizadas en las últimas décadas, perjudica la eficiencia de la organización en el largo plazo. Las empresas contemporáneas que buscan renovarse frente a los imperativos de una mayor competitividad lo hacen privilegiando modelos de relaciones laborales más cooperativos, que fortalezcan la motivación de los trabajadores a través de su identificación e integración con la empresa. El caso de Japón es ejemplar en este sentido.

El estilo tradicional de gerencia es también deficitario en términos de que no concreta adecuadamente las grandes directrices de política definidos por el Gobierno.

En el mensaje del 21 de mayo pasado, el Presidente sentó la orientación fundamental de la política gubernamental respecto a aumentos salariales: estos aumentos deben guardar relación con los aumentos de producción y productividad. A la vez, el Gobierno definió recientemente con claridad meridiana su política de no intervención en los procesos de negociación colectiva en las empresas estatales autónomas.

A partir de esas definiciones, las direcciones de las empresas deberían concretar esas orientaciones fundamentales en cada caso, y desempeñar un rol particularmente activo de comunicación y explicación de las políticas específicas que han definido a partir de las orientaciones básicas que provienen del Gobierno, tanto hacia la opinión pública como hacia los trabajadores y sus organizaciones. Este esfuerzo debería propender a integrar a los



trabajadores aún en el diseño y formulación de las políticas de la empresa, de modo que la marcha de la empresa fuera el producto de un esfuerzo concertado. No contribuye al buen desempeño de la empresa que su conducción, asilándose en las definiciones generales que sobre política salarial hace el Gobierno, opte por una dirección meramente imperativa y un rol pasivo en cuanto a comunicación y explicación. Ello anula las virtudes que se siguen del principio de no intervención gubernamental en las negociaciones colectivas.

El problema no se plantea únicamente en las empresas públicas productivas, como es el caso del cobre o el carbón. También afecta a los servicios del Estado que atienden o realizan prestaciones a la población, como el caso de salud, transportes (por ejemplo, el Metro) y otros.

Todo ello pone de manifiesto la importancia de definir un modelo de relaciones laborales en el ámbito público que evite llegar a situaciones como las vividas en Chuquicamata y otras divisiones de Codelco, tanto en empresas públicas productivas como en diversos servicios públicos.

**2. LA NECESIDAD DE FORMULAR UN MODELO DE RELACIONES LABORALES ADECUADO A LOS DESAFIOS ACTUALES.**

El caso de Chuquicamata constituye un ejemplo de los efectos negativos que pueden derivarse de la carencia de un modelo de relaciones laborales y de un estilo de gerencia plenamente modernos.

Sin duda, la definición y diseño de ese estilo y ese modelo no es asunto fácil. Por una parte, se requiere de un estilo gerencial moderno, menos autoritario, que se apoye en un concepto de relaciones laborales que efectivamente integre a los trabajadores a la empresa o servicio público. Por otra parte, hay la tentación, frente a esta exigencia, de deslizarse hacia estilos populistas, altamente politizados, que conviertan la gerencia y dirección en un foco de clientelismo partidista o "amiguista". Esta politización y clientelismo atentaría gravemente contra la eficiencia, y conducirían a la empresa a la ruina en el corto plazo.

Sin embargo, contemporáneamente hay desarrollos importantes en las ciencias o disciplinas de la gerencia privada y pública, que permiten escapar a este aparente dilema entre conducción autoritaria versus populismo. Pero es necesario tener siempre presente que, en el campo de la administración y gerencia públicas, el riesgo de lo que hemos llamado populismo está siempre presente.

El problema más de fondo que plantea el conflicto en Chuquicamata se relaciona también con el desafío de modernizar las empresas del sector público y la necesidad de hacer esa modernización con criterios incluyentes (con los trabajadores y no contra ellos). Esa



modernización es otra de las orientaciones básicas de nuestra política, formulada en el Mensaje del 21 de mayo pasado, planteada en esa oportunidad como una de las palancas cruciales en el proceso de inserción del país en la economía mundial.

Uno de los supuestos de nuestra concepción de la transición a la democracia sostenía que la sola afinidad política entre los dirigentes sindicales y las autoridades gubernamentales era garantía de fluidez y armonía en las relaciones laborales en las empresas del Estado y en los servicios públicos. Igual cosa se pensaba de las relaciones entre la CUT y el Gobierno.

Los largos años de lucha conjunta por la recuperación de la democracia, y la objetiva complicidad política entre el Gobierno y el movimiento sindical durante la transición, hicieron pensar que no era necesaria la creación e institucionalización de un modelo de relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, y entre el Estado y la CUT, que diera cuenta de la necesidad de abordar conjuntamente los imperativos de la modernización de nuestra economía y de la inserción de ésta en los mercados mundiales.

Esta carencia significó que por ambas partes se consolidaran posiciones no necesariamente coincidentes respecto de lo que serían, tanto los lineamientos fundamentales de la gestión económica del Gobierno, como el rol que en su definición le cabría al movimiento sindical.

Los trabajadores, por su parte, aspiraban a una mayor participación en la definición de las políticas que les fueran atingentes, y esperaban que el Gobierno aplicara una política económica sustancialmente distinta a la vigente durante el régimen anterior, aún cuando hasta ahora no han logrado formular con claridad cuáles serían las orientaciones de una política alternativa. En todo caso, sectores importantes del movimiento sindical confiaban en la aplicación de políticas proteccionistas y de subsidios estatales que aseguraran, por sobre todo, la estabilidad en el empleo. Esta estabilidad fue, por lo demás, una de las principales reivindicaciones presentes durante la tramitación de las reformas laborales.

El Gobierno, por otro lado, ha impulsado políticas de apertura a la economía mundial; de acuerdos de libre comercio; de rebaja de aranceles; de asociaciones con el sector privado en el cobre y en Ferrocarriles; de privatización de algunas empresas Corfo; de regulación flexible de los mercados laborales, etc. Estas medidas constituyen lo que puede llamarse una acentuación de la reconversión de nuestra economía hacia fórmulas que, aunque aumentan su competitividad, facilitando su inserción en los mercados mundiales, en el corto plazo suponen un riesgo para la estabilidad laboral de los trabajadores.

Es así como en el último tiempo se ha expresado el malestar sindical frente a los programas modernizadores y reestructuradores impulsados por el Estado, bien ejemplificado por las recientes



medidas y acciones de la CUT, que si bien es difícil evaluar como exitosas, sin duda son reflejan ese malestar. La participación del sector privado en Codelco y Ferrocarriles, y la privatización de algunas empresas Corfo, han sido resistidas por los respectivos sindicatos. Igual cosa ha ocurrido respecto del efecto que provoca la rebaja de aranceles sobre la industria nacional, particularmente en el área textil y del carbón.

A partir de lo anterior es posible prever la oposición del movimiento sindical frente a los acuerdos de libre comercio que rebajen a cero los aranceles para el intercambio comercial con países como Estados Unidos, México y Venezuela.

En consecuencia, comienza a advertirse un distanciamiento entre el movimiento sindical y el Gobierno respecto a dos puntos fundamentales: las políticas de participación del sector privado en empresas estatales, por un lado, y las políticas económicas generales relativas a la inserción de Chile en la economía internacional.

Dado que, por un lado, ambas políticas constituyen objetivos fundamentales e irrenunciables del Gobierno, y por otro, la oposición a ellos del movimiento sindical no es irrelevante, surge con nitidez la urgencia de diseñar y aplicar un modelo moderno de relaciones laborales en el sector público, acentuadamente más cooperativo, que permita una integración importante de ese mundo laboral para llevar adelante las políticas enunciadas sin tener que pagar un alto costo en cuanto a conflictividad social.

Si, por el contrario, el distanciamiento entre el Gobierno y el movimiento sindical se tradujese finalmente en un aumento de la conflictividad laboral en los próximos meses, junto con quebrarse la implícita alianza entre Gobierno y movimiento sindical que se ha observado hasta ahora, se produciría una situación que dificultaría en gran medida la proyección de la Concertación como acuerdo político y social.

La necesidad de evitar un aumento en las tensiones laborales se ve reforzada al constatar que una economía que se orienta con fuerza hacia los mercados internacionales requiere de un clima de armonía laboral que garantice que el cumplimiento de los contratos internacionales no se verá afectado por conflictos laborales en los sectores exportadores. De no ser así, resultará muy difícil abrir nuevos mercados y mantener los existentes. En consecuencia, la armonía laboral se transforma en un elemento clave para el buen éxito de un modelo de desarrollo basado en las exportaciones.

En suma, respecto de las empresas del Estado y servicios públicos parece necesario diseñar y poner en ejecución un modelo de relaciones laborales que sea funcional a los objetivos de reconversión económica perseguidos.

En primer lugar, ello supone la formulación de un marco conceptual cuyos criterios fundamentales puedan ser llevados a cabo en la totalidad de las empresas del Estado y en los servicios públicos pertinentes.



La experiencia a la fecha demuestra que las empresas del Estado y servicios públicos se relacionan con sus trabajadores según el estilo que, en cada caso particular, le impriman sus ejecutivos. Se carece al respecto de un modelo general que, sin desconocer las peculiaridades de cada caso, establezca los principios y procedimientos que deben caracterizar las relaciones entre el Estado y sus trabajadores.

En segundo lugar, la formulación de estas directrices generales debiera estar a cargo de una instancia de estudio, coordinación y articulación de las políticas de relaciones laborales en el sector público, instancia que hasta ahora no se ha definido dentro del Estado chileno.

### **3. EL PROCESO DE APERTURA DE LA ECONOMIA, SUS EFECTOS Y LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y EL MOVIMIENTO SINDICAL**

Otro de los factores que está presente, de manera latente, en el conflicto de Chuquicamata es sin duda el temor al desempleo que pueden traer consigo las políticas de modernización del sector. Este problema es más general y afecta las relaciones entre el Gobierno y el mundo sindical y laboral.

La estrategia exportadora y de economía abierta al mundo aplicada en Chile y el resto del mundo supone aumentar las exigencias de competitividad de las industrias chilenas y reorientar su desarrollo hacia el sector exportador.

El impacto de este modelo sobre la fuerza laboral se manifiesta, entre otras cosas, por las siguientes:

- a. Necesidad de mayor capacitación y calificación de la mano de obra de modo de aumentar la productividad del trabajador chileno de caras a la competencia internacional.

En la medida en que los procesos de capacitación y calificación no se inician o no adquieren visibilidad, el efecto sobre los trabajadores es el de crear aún más ansiedad respecto de las políticas de modernización.

- b. En segundo término, la aplicación de la estrategia exportadora y la reorientación de nuestra economía en ese sentido, pueden provocar un desplazamiento de la fuerza laboral desde el sector industrial sustitutivo de exportaciones hacia el sector exportador. Dado que el sector exportador (minero, forestal y agrícola) es menos intensivo en mano de obra que la industria sustitutiva de importaciones, la profundización de la apertura de la economía chilena hacia los mercados externos podría provocar conflictos con el mundo sindical. Cabe señalar que, a excepción del sindicalismo del cobre, la

7

mayor fuerza sindical en Chile se concentra en el sector industrial, el más afectado por una reducción de aranceles.

Otra parte importante del problema reside entonces en que, en frente a estos elementos de incertidumbre, no hay para los trabajadores y los sindicatos horizontes claros, definidos por las políticas gubernamentales, que les permitan abrigar alguna seguridad respecto de su futuro laboral en presencia de procesos de modernización en curso o previsibles.

Los puntos anotados permiten concluir que la profundización de la apertura de la economía chilena a los mercados internacionales plantea importantes desafíos, no sólo en el área de las relaciones laborales en el sector público, sino también en términos de las políticas de modernización y sus efectos sobre el empleo. A saber: la necesidad de estimular una mayor capacitación de la fuerza laboral; y la necesidad de anticiparse y buscar fórmulas de solución a los potenciales conflictos que pudieran suscitarse por la reorientación de la economía y de la fuerza laboral hacia el sector exportador.

La carencia de políticas coherentes en estos ámbitos podría significar que la modernización y apertura de nuestra economía encontraría en el mundo laboral un doble obstáculo. En primer lugar, la falta de calificación de la fuerza de trabajo afectaría nuestra competitividad internacional. En segundo término, la inestabilidad laboral que puede conllevar el desafío exportador, podría significar la consolidación de la oposición del mundo sindical hacia una estrategia de desarrollo que debe concitar el acuerdo de todos los chilenos.



## B. ANALISIS ECONOMICO

Durante la semana que termina se ha experimentado un clima muy optimista, ya que las medidas adoptadas hace quince días por las autoridades económicas parecen estar dando los frutos esperados.

Como es natural, estos acontecimientos favorables no suelen destacarse ante la opinión pública, por lo cual el desastre de Antofagasta y la huelga de Chuquicamata han tenido una cobertura mucho mayor. Sin embargo, mirado desde una perspectiva de mediano plazo, es muy importante señalar cómo ha reaccionado la economía chilena ante la rebaja de aranceles y el resto de medidas recientemente adoptadas.

### Dólar

La reducción de 2% que experimentó el tipo de cambio "acuerdo" significó, por definición, una baja de similar monto en el "piso" y el "techo" de la banda en la cual puede oscilar libremente el tipo de cambio "observado" (válido para las transacciones oficiales de comercio exterior). Para mantener realmente el precio entre estos dos límites, el Banco Central debe comprar y vender divisas de acuerdo al dólar observado.

Como el dólar observado estaba "pegado al piso" de la banda, porque el verdadero precio de mercado era aún menor, los exportadores temieron que la rebaja del 2% también se manifestara en una rebaja equivalente del dólar observado, con lo cual sus ingresos en pesos se veían reducidos. Las otras medidas, como la reducción de aranceles o el incremento del encaje exigido a los capitales externos, tenían por objetivo reducir la abundancia de dólares, presionando al alza el dólar observado.

Si bien éste se despegó inmediatamente del piso de la banda, lo cual significa que el Banco Central no está comprando divisas a un precio superior al de mercado, recién esta semana superó el nivel que tendría de acuerdo al esquema previo a las medidas.

Al parecer, el alza en el dólar observado ha terminado por convencer a los exportadores de los beneficios de las medidas. En este contexto, el presidente de la Asociación de Exportadores, Ronald Bown, se ha manifestado satisfecho en un 90% con las medidas adoptadas, y sólo pretende que se modifique la exigencia de encaje para los créditos externos de corto plazo para financiar operaciones de comercio exterior.

A este clima favorable parece haber contribuido significativamente la exposición del presidente del Banco Central, Andrés Bianchi, ante la Asociación de Exportadores. Su planteamiento respecto de las diversas alternativas que se le presentaban a la autoridad

9

económica frente al exceso de divisas, así como los costos y beneficios de cada una de ellas, fue bien acogido por los asistentes.

## **Precios**

Si bien el Banco Central ha estado emitiendo una señal de inflación de 1,7% para Junio, las proyecciones más confiables a mediados de mes oscilaban alrededor de 1,9%. Las medidas adoptadas por las autoridades contribuyeron a quebrar levemente la tendencia alcista del mes, que termina con una variación del IPC de 1,8%.

Es probable que durante Julio y Agosto se manifieste más notoriamente el efecto de la reducción en los aranceles, tanto por el lado de los bienes importados y sus competidores, como por los menores costos que significa el abaratamiento de las materias primas importadas. Asimismo, se reducen las presiones inflacionarias que ejercían las cuantiosas operaciones de cambio (recibiendo dólares y emitiendo pesos) que el Banco Central estaba haciendo.

De este modo, se hace más factible la meta de 18% anual de inflación, lo que equivale a un promedio mensual de 1,47% en el segundo semestre del año. Cabe señalar que durante el primer semestre, la inflación promedio mensual fue 1,3%, aunque debe reconocerse que normalmente la inflación en el primer semestre es menor que en el segundo.

## **Otros indicadores**

Una nueva prueba del ritmo de reactivación que está experimentando la economía chilena lo constituye el incremento de las ventas de supermercados, experimentado en Mayo. Se registró un alza de 9% real durante Mayo con respecto al mes anterior y de 13,9% si se compara el lapso Enero-Mayo de 1991 con igual período de 1990.

La favorable acogida que tuvo el paquete de medidas adoptadas por las autoridades económicas se refleja también en la tendencia alcista experimentada por los índices de precios de las acciones en los últimos días.

Al parecer, este clima de optimismo ha provocado que la huelga votada en Chuquicamata no sea tomada como un asunto dramático por los agentes económicos y esta desdramatización redunde en que el movimiento huelguístico pierda parte de su fuerza. No debería interpretarse este fenómeno como algo totalmente casual, sino como una demostración del efecto tranquilizador que el abordaje técnico y balanceado de un tema polémico, como lo fueron las medidas macroeconómicas, puede tener sobre otros ámbitos de la actividad económica.