

PERIODO
PRESIDENCIAL
002611
ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(al 28 de enero de 1993)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

ESCENARIOS POTENCIALES DE CONFLICTIVIDAD SOCIAL/LABORAL PARA 1993

INDICE

Introducción

- I. Relaciones CUT - Gobierno.**
- II. Situación de los sectores productivos rezagados: los casos del carbón y de la industria textil.**
- III. La situación del sector público: los casos de la Anef y Fenats.**
- IV. El caso de los trabajadores de CODELCO.**
- V. El sector de la educación: el caso del Colegio de Profesores y de las demandas estudiantiles relativas al financiamiento universitario.**
- VI. El sector portuario.**

ESCENARIOS POTENCIALES DE CONFLICTIVIDAD SOCIAL/LABORAL PARA 1993

INTRODUCCION

El presente informe intenta describir los aspectos fundamentales del escenario social laboral que se perfila para 1993. Esta descripción pretende identificar los sectores y los temas en torno a los cuales pueden generarse focos de conflictividad social en el año que se inicia.

Aunque el catálogo temático de este informe pretende abarcar un amplio universo de los potenciales conflictos en el área social laboral, resulta indudable que tal conflictividad no se reduce a las áreas que aquí se abordarán.

En efecto, existen sectores sociales y étnicos que, aunque no responden a la lógica gremial que constituye el común denominador del presente documento, pueden generar situaciones de efervescencia social no desdeñables. Este es el caso de los pueblos indígenas y de los sectores de allegados. A su respecto, la inminencia electoral, y la fuerte presencia en ellos de sectores vinculados a la izquierda extraparlamentaria, podrían generar agitaciones que, en ambos casos, conllevarían el riesgo de alteraciones al orden público por la vía de las tomas de terreno.

El Informe tampoco examina la situación de algunos gremios en que la fuerte presencia del PC podría significar eventuales movilizaciones de tipo más político que propiamente sindical (así, por ejemplo, la Construcción, la Metalurgia o los gastronómicos).

En consecuencia, y aún a riesgo de excluir del análisis sectores de indudable potencial conflictivo, se ha estructurado este análisis en torno a aquellos sectores gremiales que han sido tradicionalmente objeto de los informes laborales de este ministerio.

Así, este informe cuenta con los siguientes capítulos:

- I. Relaciones CUT-Gobierno.
- II. Situación de los sectores productivos rezagados: los casos del carbón y de la industria textil.
- III. La situación del sector público: los casos de la Anef y Fenats.
- IV. El caso de los trabajadores de CODELCO.
- V. El sector de la educación: el caso del Colegio de Profesores y de las demandas estudiantiles relativas al financiamiento universitario.
- VI. El macro sector del transporte: la situación de los taxistas, camioneros y del sector portuario.

I. RELACIONES CUT-GOBIERNO

1. Antecedentes: El mejor clima de las relaciones entre la CUT y el Gobierno.

A diferencia de lo ocurrido a comienzos de 1992 -recuérdese el intercambio epistolar entre la CUT y el Presidente de la República en que la CUT hacía ver su "desencanto" frente a la política laboral del Gobierno- este año se inicia marcando buenas relaciones entre la Central y el Gobierno.

Es posible sostener que la debilidad estructural de la CUT, sus disputas internas, y el escaso poder de convocatoria que exhibió la Central durante 1992, terminaron por forzar en su interior la opción por el diálogo con el gobierno, ante la incapacidad de sostener una postura más confrontacional. Es probable, también, que los resultados económicos de 1992 hayan favorecido la estructuración de un clima de mejores relaciones entre la CUT y el Gobierno.

De cualquier manera, lo cierto es que el estado actual de estas relaciones se compara muy favorablemente respecto del predominante al comenzar 1992.

El "descongelamiento" de las relaciones se inicia formalmente cuando, a fines del año pasado, el Gobierno acuerda con la CUT conformar una comisión CUT-Ministerio del Trabajo que, previa evaluación de la normativa laboral en vigencia, pudiera proponer eventuales ajustes legislativos o nuevas iniciativas legales.¹ El trabajo de la comisión está pronto a concluir con la proposición de algunas modificaciones o innovaciones legislativas que serían sometidas a la consideración parlamentaria. De este modo, parece despejarse favorablemente el tema de las "reformas a las reformas laborales", situación que pareció enrarecer severamente el clima de las relaciones entre la CUT y el Gobierno.

Paralelamente, se han logrado importantes avances en las primeras conversaciones entre la CUT y el Gobierno respecto de lo que sería el cuarto Acuerdo Marco y la celebración del 1º de Mayo. Aunque lo que pueda decirse a este respecto es precario y provisorio, es posible afirmar la existencia de una común voluntad de sindicalistas y autoridades de concluir el período del Presidente Aylwin con un "gran acuerdo". Este acuerdo abordaría políticas e iniciativas concretas en materia de capacitación, reconversión y protección al trabajador desempleado, además de las iniciativas

¹El sector empresarial, también invitado a formar parte de la comisión evaluadora de las reformas laborales, declinó participar.

legislativas resultantes del trabajo de la Comisión CUT- Ministerio del Trabajo a que nos referimos en el párrafo anterior.

Con todo, y pese a esta prevención, es indudable que esta nueva, y más positiva etapa, en las relaciones entre la CUT y el gobierno ha estado caracterizada por una mayor participación sindical respecto de iniciativas legislativas y otras políticas laborales. En efecto, las relaciones entre la CUT y el Gobierno han avanzado en torno a los siguientes temas y actividades:

a. Prosecución de campaña de difusión de normas laborales.

La experiencia tripartita que derivó en el lanzamiento de la campaña de opinión pública que promueve el cumplimiento de las normas laborales sigue su curso. Para este año esta programada una segunda fase de esta campaña que cuenta con el auspicio de la Confederación de la Producción y el Comercio, la CUT y el Ministerio del Trabajo.

b. Supervisión y Fiscalización de la Legislación laboral.

En los últimos meses, el Ministerio del Trabajo ha coordinado, con los sectores laborales y sindicales correspondientes, visitas en terreno a aquellos lugares y labores faenas sobre los que recaen denuncias de insuficiente protección y/o incumplimiento de las normativa vigente. Es así como el Ministro del Trabajo ha desarrollado visitas inspectivas-informativas al sector de los trabajadores forestales y de los temporeros de la fruta. Estas iniciativas han sido evaluadas positivamente por los sectores laborales involucrados y por la CUT.

c. Coordinación CUT-Gobierno en materias legislativas.

Aún cuando la participación y consulta sindical ha sido la tónica respecto de los proyectos de ley que afectan a los gremios², cabe resaltar hoy los siguientes casos de participación gremial en la tarea legislativa y prelegislativa:

Proyectos de ley en trámite.

i. Contrato individual de trabajo.

Respecto de este proyecto, que cumple ya un año de tramitación en su segundo trámite en el Senado, se han producido recientes intercambios entre el Gobierno y la Central, tendientes a

² Este ha sido el caso de los proyectos de ley relativos a las asociaciones de funcionarios, calificaciones, fondo de educación y extensión sindical, traspaso de Gendarmería a Dipreca, y la totalidad de las grandes reformas a la legislación laboral de 1990.

introducir indicaciones al proyecto de ley. En esta labor han tenido, además, activa participación los senadores de la Concertación de la Comisión de Trabajo. En los últimos días se han generado principios de acuerdo en el Senado que permiten augurar un pronto despacho de la iniciativa en la Cámara Alta.³

ii. Fondo de Extensión y Educación Sindical.

La participación y auspicio sindical respecto de este proyecto, pronto a convertirse en ley, es también síntoma e una relación fluida entre la CUT y el Gobierno.

Anteproyectos.

A este respecto deben señalarse las conversaciones entre la CUT y el Gobierno relativas a la elaboración de iniciativas legales en materia de un Fondo Nacional de Capacitación y Reconversión, por un lado, y sobre un sistema de protección al trabajador desempleado o de movilidad asistida.

i. Creación de un Fondo Nacional de Capacitación y Reconversión.

Las conversaciones sobre esta materia tienen su origen en el trabajo de una comisión tripartita (Gobierno-CUT-CPC) creada a fines de 1991. Por esto, las bases de la propuesta definitiva son consecuencia de reuniones y acuerdos tripartitos. La iniciativa legal referida a la capacitación y reconversión supondrán una reforma radical al actual estatuto del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

ii. Creación de un sistema de movilidad asistida o protección al trabajador desempleado.

El establecimiento de un sistema de asistencia al trabajador desempleado, en armonía y conexión con las iniciativas relativas a la capacitación y reconversión laboral, permite conformar un marco institucional que otorgue protección al trabajador en un escenario de movilidad o flexibilidad de los mercados de trabajo.

Pese a los avances en la conceptualización y precisión técnica del sistema de protección al desempleo, el texto del proyecto no se encuentra completamente afinado, debido a la complejidad de los cálculos actuariales que permitan establecer el costo real del sistema de seguro que se proponga.

³Luego de su aprobación en el Senado, el proyecto de ley sobre contrato individual retornará a la Cámara de Diputados, la que deberá pronunciarse respecto de las modificaciones introducidas por los senadores. Al parecer, no sería necesaria una comisión mixta sobre el particular.

Con todo, es posible que una propuesta concreta sobre la materia pueda formar parte del Acuerdo Marco de este año, o, en su defecto, de los anuncios gubernamentales del 1º de Mayo.

Si estas ideas-anteproyectos logran transformarse en ley durante el actual período gubernamental se habrá dado respuesta a una de las demandas más sentidas del movimiento sindical. Adicionalmente, tales reformas permitirán completar el legado institucional laboral de la actual administración, mediante el establecimiento de formas de reconversión laboral (recalificación para el trabajo productivo) y protección al desempleo que marcarán el énfasis social del actual modelo de desarrollo económico, permitiendo su legitimación sin rigidizar los mercados laborales.

2. Dificultades previsibles.

El positivo escenario hoy imperante, plantea, sin embargo, algunas interrogantes respecto a la conducta y orientación futura de la CUT.

Las fuentes de tal incertidumbre radican en los siguientes aspectos:

a. El tema de la sucesión de Manuel Bustos.

El actual presidente de la CUT, Manuel Bustos ha planteado su interés de postular a un cargo senatorial en diciembre de 1993. No parece fácil, sin embargo, que tal postulación se concrete, dadas las dificultades que enfrenta para acceder a un cupo en la respectiva lista parlamentaria. No obstante lo anterior, cabe referirse al escenario que se abriría en la hipótesis de una sucesión en la dirección de la CUT, máxime si Bustos ha expresado reiteradamente su deseo de dejar la presidencia de la CUT en un futuro próximo.

En este plano es previsible una disputa entre el primer vicepresidente, Arturo Martínez (PS) y quien reemplace a Bustos como líder del sindicalismo DC. Arturo Martínez ha declarado su voluntad de asumir la dirección de la CUT una vez que Manuel Bustos formalice su precandidatura senatorial, aún cuando para ello requiera contar con el apoyo de sectores de la izquierda extraparlamentaria.⁴ Por otro lado, no parece probable que la DC se allane a apoyar a Arturo

⁴ No parece fácil para la dirección del PS "disciplinar" políticamente a Arturo Martínez. Avala lo anterior la reciente inscripción de listas para la elección de directiva de Fenats, en la que el PS se presenta dividido en dos listas: una, apoyada por la dirección del PS, y la otra, en la que participa también el PT, promovida por Arturo Martínez.

Martínez sin intentar mantener la conducción de la CUT para uno de los suyos.

En consecuencia, si se llegase a producir la vacante en la dirección de la CUT, la disputa por la sucesión podría amenazar la permanencia del actual cuadro de "concertación sindical", generando problemas no menores respecto del clima de armonía social-laboral que hoy disfruta el país.

b. La propuesta programática y el rol futuro de la CUT.

El Comité Ejecutivo de la CUT ha definido la postura institucional frente al planteamiento programático de la Concertación para el próximo período presidencial. Así, la CUT ha resuelto elaborar una base programática contra la cual contrastar los programas de gobierno que se diseñen. El contenido de la propuesta programática de la CUT dependerá, en buena parte, de los resultados del Acuerdo Marco de este año. En efecto, si allí se abordan satisfactoriamente las demandas sindicales relativas a la reconversión, capacitación, protección al desempleado y otros ajustes legislativos, el "programa" de la CUT quedaría significativamente cubierta por este Gobierno.

Con todo, no parece prudente ni lógico esperar la cancelación de las aspiraciones programáticas de la CUT, o su total conformidad con el planteamiento oficial de la Concertación, máxime si, a diferencia de lo ocurrido en 1989, en las próximas elecciones presidenciales participará un candidato del MIDA que intentará disputar la votación de los sectores tradicionalmente representados por la CUT.

La candidatura MIDA, más allá de su real potencial electoral, obligará a la CUT a desplegar un discurso autónomo de la Concertación, si no quiere ser acusada por aquella de "oficialista y alejada de los reales intereses de los trabajadores".

En consecuencia, es dable esperar alguna brecha entre la postura de la CUT y la del Programa de la Concertación, la que podría agravarse si el tema de la sucesión en la dirección de la Central se plantea en términos conflictivos.⁵

Paralelo al tema del debate de la CUT sobre las políticas laborales del futuro, surge el cuestionamiento acerca del rol mismo del movimiento sindical en el escenario de post-transición.

Este debate supone abordar materias tales como las referidas a la relación de la CUT con los partidos, con el Gobierno y con sus

⁵ No obstante la previsible debilidad electoral del MIDA, un público divorcio entre lo planteado por la CUT y lo que propongan quienes representen a la Concertación, podría favorecer el discurso y las expectativas electorales de la izquierda extraparlamentaria.

propios afiliados; su institucionalización más allá de los aparatos sindicales de los partidos que la integran, etc. Este debate, por lo demás, coincide con una reformulación general del rol de los movimientos sindicales en occidente en el nuevo escenario económico y político de la post-guerra fría. En efecto, mientras el rol del sindicalismo de empresa se fortalece a partir de la revaloración del recurso humano como elemento fundamental de los aumentos de productividad, lo cierto es que el "movimiento sindical" ve desdibujarse su sentido histórico, vinculado a la reivindicación y lucha frente a los gobiernos, sin que logre perfilarse con nitidez un nuevo sentido y orientación.

Adicionalmente, como es el caso chileno, la fuerza y afiliación de la CUT está mayoritariamente vinculada al sindicalismo de las empresas públicas y al gremialismo organizado en torno a la administración del Estado. En este caso, resulta claro que la reivindicación sindical se ejerce respecto de un Estado que, en democracia, es administrado por autoridades democráticamente elegidas, y en donde, a diferencia de lo que constituye la esencia del sindicalismo, no se genera una disputa sobre la repartición de excedentes entre el capital y el trabajo.

Baste lo dicho para enunciar la existencia de un cuestionamiento fundamental acerca del sentido de futuro del movimiento sindical. El nuevo escenario político y económico, caracterizado por consensos que parecen duraderos, constituye un desafío de "aggiornamento" para un movimiento sindical que surge y estructura su comportamiento en situaciones muy diversas a la actual.

En consecuencia, mientras no se verifique una suerte de "reconversión" interna de la CUT, todo pronóstico de largo plazo acerca del comportamiento futuro de la Central Unitaria de Trabajadores aparece supeditado a los resultados del referido proceso de debate interno.

II. SITUACION DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS REZAGADOS: LOS CASOS DEL CARBON Y DE LA INDUSTRIA TEXTIL.

Cierto es que el escenario de bonanza económica generalizada, particularmente las cifras actuales de desempleo, tienden a disminuir las repercusiones sociales de las crisis que afectan a algunos sectores productivos, tales como el textil, carbonífero.⁶

Sin embargo, la fuerte presencia y tradición sindical de aquellos sectores, unido a la magnitud y carácter estructural de las dificultades que enfrentan, determinan un riesgo cierto de conflictividad sindical.

⁶ La eventual cesantía provocada por la disminución de algunas actividades productivas es rápidamente absorbida por un mercado laboral en que prima la demanda por sobre la oferta de puestos de trabajo.

a. La crisis del carbón.

El riesgo señalado es si duda mayor en el caso del carbón, en donde la reubicación laboral de quienes pierden su empleo se ve obstaculizada por la difícil recalificación de un sector laboral secular y exclusivamente orientado a las labores extractivas.

Las respuestas gubernamentales al desempleo generado por la crisis del carbón han supuesto la canalización y formalización de instancias y políticas destinadas a aliviar la situación. Así, la ley sobre subsidio a la industria carbonífera, sus disposiciones relativas a favorecer la reconversión laboral, y la creación de la Agencia para la Reconversión de la zona del Carbón constituyen una respuesta institucional de envergadura. Con todo, la magnitud del problema y de las dificultades operativas que se han debido enfrentar no permiten considerar resuelto el problema descrito. Este problema, cuyo carácter es a la vez laboral, social y regional, exige del Gobierno un seguimiento cercano y permanente si se quiere contrarrestar el latente potencial conflictivo que lo caracteriza.

b. El sector textil.

El sector textil, al igual que el carbonífero, atraviesa por dificultades estructurales derivadas de su pérdida de competitividad frente a las importaciones del rubro. Chile no dispone de ventajas comparativas en este ámbito: no posee materias primas, y el costo de la mano de obra es superior al de los países asiáticos y sudamericanos que han comenzado a apoderarse de los mercados.

Los efectos sociales de la crisis textil es incomparablemente menor que el observado en la zona del carbón. Desde luego, los trabajadores despedidos en el área (aproximadamente 1.500 en 1991 y 1992, y posiblemente poco más de 1000 en 1993) tienen muchas mayores posibilidades de reinsertarse en el mundo laboral. Varias razones apuntan a esta conclusión: su residencia en zonas geográficas urbanas que ofrecen empleos alternativos; un nivel de calificación laboral que permite una más fluida reconversión hacia otras áreas de la producción y la fuerte demanda de mano de obra que vive hoy el país, y en particular, la Región Metropolitana.

El menor efecto social de este desempleo sectorial, unido al hecho de que la adopción de medidas que favorezcan la competitividad del sector textil nacional supone el riesgo de incurrir en políticas proteccionistas incompatibles con la política económica actual, han determinado que el Gobierno se abstenga de aplicar medidas paliativas similares a las diseñadas respecto del carbón.⁷

⁷En todo caso, durante el año 1992 se llevaron a cabo conversaciones tripartitas (Ministerios de Hacienda, Trabajo, Economía; Instituto Textil y CONTEVECH) para analizar la magnitud de la crisis y sus posibles soluciones. Dentro de las escasas conclusiones unánimemente aceptadas y en vías de

Con todo, mientras la permanente disminución de puestos de trabajo en el sector textil no sea paralelamente aliviada por la entrada en vigencia de mecanismos de capacitación laboral y asistencia al desempleo, el discurso y actitud sindical sobre la materia pueden derivar en un cuadro de conflictividad digno de consideración.

Dentro de aquellos sectores productivos que experimentan dificultades serias en su competitividad internacional debiera señalarse, además, el de la agricultura tradicional. Sin embargo, la inexistencia de sectores gremiales significativos, así como la extrema heterogeneidad de las situaciones según la zona geográfica, el tipo de agricultura y cultivo, transforman el análisis de la "crisis del agro" en una tarea que escapa los términos de este informe.

III. LA SITUACION DE LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PUBLICO: LOS CASOS DE ANEF Y FENATS.

Para el análisis del escenario actual y de las proyecciones de las relaciones laborales en el sector público se ha optado por distinguir en razón de los actores gremiales relevantes, es decir, la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF, y la Federación Nacional de Trabajadores de la Salud, FENATS.

A. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA: SITUACIÓN LABORAL RESPECTO DE LA ANEF.

1. ANTECEDENTES

1.1. Avances Legislativos durante 1992.

El año legislativo 1992 marcó un avance destacable en relación al sector público.

a. En efecto, al finalizar el año el Congreso despachó la ley Nº 19.200, que mejora muy significativamente el monto de las pensiones a que tendrán derecho los trabajadores del Estado. La aprobación de la ley 19.200 constituye un formidable cambio en el estatuto previsional de los funcionarios públicos que cotizaban en el antiguo sistema de pensiones, permitiendo un aumento de entre 55 y 150% en el monto de las pensiones a que tienen derecho.

b. Durante 1992 cabe destacar la aprobación y/o avances en la tramitación de varios proyectos de ley que reestructuran plantas de servicios, mejorando las remuneraciones del personal que labora en

aplicación, se encuentra la creación de 500 becas de capacitación destinadas a ser distribuidas entre quienes hayan sido despedidos.

aquellos considerados como rezagados⁸. Este proceso de reestructuración de plantas y/o mejoramiento de remuneraciones ha beneficiado a diversas reparticiones estatales, tales como el Ministerio de Educación (ley Nº 19.119, del 31/01/92); SERCOTEC (ley Nº 19.140, del 25/05/92); la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (ley Nº 19.148, del 09/7/92); el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (ley Nº 19.179, del 26/11/92); la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos y de la JUNJI (ley Nº 19.184, del 05/12/92) y la Contraloría General de la República (ley Nº 19.187, del 16/12/92). Iniciativas similares han beneficiado al Instituto Forestal y al Consejo de Defensa del Estado.

Asimismo, respecto del personal de Gendarmería de Chile, cabe destacar el sustantivo beneficio que para ellos significa el traspaso de su sistema previsional a la Dirección de Previsión de Carabineros, DIPRECA.

c. Proyecto de ley de calificaciones del sector público.

Las calificaciones del sector público se llevaron a cabo de acuerdo a las disposiciones contenidas en la ley Nº 19.165, publicada el 1º de Septiembre de 1992, que sustituyó el sistema de calificaciones de los funcionarios públicos y municipales.

El contenido de la referida ley fue ampliamente discutido con los dirigentes gremiales del sector público (Colegio de Profesores, Asociación de Empleados Municipales, Fenats y Anef) concordándose con ellos gran parte de su texto final.

La valoración positiva existente respecto del contenido final del proyecto, así como de la activa participación que en su diseño tuvieron los citados gremios, no se extiende, sin embargo, al proceso calificadorio desarrollado el último trimestre de 1992.

La estrechez del plazo que medió entre el despacho de la ley 19.165 y el inicio del proceso de calificación del personal obligó a la dictación de disposiciones transitorias en la nueva ley, lo que significó, en definitiva, que el proceso de calificadorio fuera regido por una normativa que podríamos calificar de híbrida. Aunque el proceso se desarrolló con sujeción a las garantías y mecanismos de participación funcionarias establecidas en la nueva ley, fueron perceptibles algunas deficiencias que debieran ser corregidas para el próximo período de calificaciones.

En efecto, la premura con que se desarrolló el proceso de calificación, la ausencia de coordinación efectiva entre las distintas

⁸ Cabe señalar que la distribución de los montos públicos asignados al mejoramiento de las remuneraciones de los servicios fue resultado de reuniones entre los ministerios de Hacienda, Trabajo y dirigente de la Anef.

reparticiones del Estado, la falta de información adecuada para calificadoros y calificados, unido al hecho de ser ésta la primera vez que se calificaba al personal de la administración pública en muchos años, generó algunas dificultades en el proceso cuya expresión más pública y conflictiva se verificó en el Servicio de Impuestos Internos.

1.2. Análisis de elecciones gremiales durante 1992.

Durante el año pasado se desarrollaron elecciones en las asociaciones de funcionarios de la Dirección de Abastecimiento del Estado, DAE; el Instituto de Normalización Previsional, INP, Servicio de Impuestos Internos, Dirección de Bibliotecas y Dirección del Trabajo.

En la totalidad de las asociaciones el triunfo correspondió a dirigentes de la Concertación.⁹

De acuerdo a los estatutos de la ANEF, correspondería renovar su directiva el año 1994.

1.3. Negociaciones con el gobierno en relación al reajuste general de remuneraciones y otras materias.

Sobre esta materia cabe destacar los siguientes aspectos:

a. La creciente consolidación de un estilo o "doctrina" de participación y consulta entre el Gobierno (en particular de los Ministerios de Hacienda, Trabajo y Economía) y los dirigentes gremiales. En la práctica, entonces, comienza a perfilarse un sistema de diálogo, y de anticipación y resolución de conflictos en el sector público.

b. En general, existe una positiva evaluación de los resultados de los procesos de diálogo entre el Gobierno y los trabajadores. En efecto, este diálogo ha demostrado ser conducente al envío al Parlamento de proyectos de ley ampliamente consultados y mayoritariamente concordados con los trabajadores. Por otro lado, los reajustes generales de remuneraciones del sector público han significado en los últimos años aumentos reales de remuneraciones, situación que revierte la depreciación de los salarios públicos que caracterizó al régimen militar.

⁹ En las distintas asociaciones se repitieron resultados que marcan una casi nula presencia de la izquierda extraparlamentaria, un porcentaje cercano al 20% identificable con independientes de derecha, y una mayoría DC que supera, en general, el 40% de la votación. Sectores vinculados al PS alcanzan entre un 15 a 20% de la votación. El PPD carece de representación orgánica en el sindicalismo público. Cabe resaltar el espíritu de Concertación prevaleciente, expresado en la dirección conjunta de PS y DC en la casi totalidad de las asociaciones de funcionarios.

2. PROYECCIONES PARA 1993.

Entre los temas que previsiblemente marcarán la agenda de las relaciones entre el gobierno y los trabajadores del sector público cabe destacar los siguientes:

2.1. Validación de la sindicalización en el sector público mediante la aprobación del proyecto de ley que regula la asociación de funcionarios del sector.¹⁰

La aprobación de esta normativa, sin precedentes en nuestra historia, conllevará un cambio sustancial en la valoración estatal de las organizaciones de sus funcionarios. Más aún, la Anef tiene una evaluación muy positiva del proyecto, toda vez que le cupo activa participación en su elaboración.

Parece del todo conveniente intentar acelerar el despacho de esta iniciativa¹¹ de modo que su promulgación pueda coincidir con la celebración de los cincuenta años de ANEF, los que se cumplen el día 5 de mayo de 1993. Razón adicional para acelerar la tramitación de este proyecto la constituye el hecho de haber sido anunciado su envío al Parlamento en el primer Mensaje del Presidente de la República, el 21 de Mayo de 1990. A tres años de entonces, la iniciativa aún no es aprobada en particular por la Cámara de Diputados.

2.2. Capacitación.

Uno de las demandas más sentidas por la generación de recambio de los dirigentes del sector público dice relación con la capacitación de los trabajadores. La capacitación es entendida no sólo como un requisito previo y fundamental para adecuar los recursos humanos a los desafíos que supongan los intentos modernizadores del sector. La capacitación de los trabajadores del sector público es, además, un signo de la valoración del Estado por sus funcionarios.

¹⁰El proyecto de ley sobre asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado se encuentra en primer trámite legislativo en la Cámara de Diputados. Fue despachada por la Comisión de Gobierno interior (la que la introdujo numerosas modificaciones) y por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, la que restituyó el texto del Mensaje. Actualmente está siendo analizada por la Comisión de Hacienda.

¹¹ El proyecto de asociación de funcionarios se encuentra actualmente en su primer trámite legislativo, para primer informe, en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados. En su paso por la Comisión de Gobierno Interior, el citado proyecto experimentó radicales cambios respecto del Mensaje, lo que parece complicar su rápido despacho.

Esta demanda por capacitación -muy propia, por lo demás, del énfasis en recursos humanos de la teoría de las relaciones laborales actual- no ha sido adecuadamente respondida por el Estado.

En efecto, el Estado no ha desarrollado un programa de capacitación para sus funcionarios. Más aún, el tema mismo no parece ser prioridad gubernamental pese a que una visión estratégica del necesario proceso de modernización del Estado debiera contemplar un énfasis en la capacitación de los funcionarios, si es que se los quiere dotar de las habilidades requeridas para desempeñar con eficiencia las labores que impondrá un Estado moderno.

Aunque las reformas sustantivas que parecen requerirse en este ámbito no pueden ser abordadas en el tiempo que resta al actual Gobierno, parece posible y conveniente constituir una comisión Gobierno-Anef que reflexione sobre las deficiencias anotadas, y proponga medidas conducentes al establecimiento de un sistema de capacitación del sector público.

2.3. Calificaciones.

Hemos señalado que la premura con que fue despachada la ley N° 19.165 determinó que el proceso de calificaciones desarrollado a fines de 1992 exhibiera algunas deficiencias.¹²

Sin perjuicio de que la mayoría de estas dificultades sean precisamente imputables a la premura señalada, conviene hacer al respecto las siguientes observaciones:

a. Los problemas que puedan derivarse del proceso de calificaciones de 1993 pueden verse multiplicados y distorsionados por el momento político electoral que vivirá el país a fin de año.

Por tanto, resultaría conveniente realizar una evaluación general del proceso de calificaciones que permita identificar los problemas detectados, proponer las soluciones y los ajustes administrativos necesarios y difundir el sentido, importancia y rasgos básicos del procedimiento de calificaciones.

b. La calificación de los trabajadores públicos debiera ser un antecedente importante para los ascensos de personal a que puedan dar lugar las vacantes originadas por quienes se acojan a retiro beneficiándose de la dictación de la ley N° 19.200. Asimismo, el

¹²Algunas de estas deficiencias son imputables a los desajustes propios de la aplicación conjunta de normas transitorias (dictadas exclusivamente para hacer posible la calificación en 1992) y permanente. Otras, fueron consecuencia de la insuficiente información con que contaban, en algunos servicios, tanto los calificadores como los calificados.

desafío futuro de la capacitación del personal está ligado al tema de las calificaciones por una doble vía.

En efecto, estas constituyen un antecedente a considerar para las postulaciones a los cursos de capacitación. Asimismo, la realización de estos últimos afectan positivamente las calificaciones.

c. Por último, las calificaciones pueden llegar a constituir un incentivo real para la mayor eficiencia de la función pública. Para esto, sin embargo, deben cumplirse copulativamente dos condiciones:

- Que las calificación de cada funcionario refleje adecuadamente su comportamiento anual, de modo de transformarse en un instrumento apto para premiar el mérito y sancionar el demérito.¹³
- Que de la calificación de los funcionarios se desprendan consecuencias relevantes para él, tales como ascensos, posibilidades de capacitación, asignaciones pecuniarias, etc.

En consecuencia, cabría otorgar al tema de las calificaciones la importancia que lo desafíos de modernización del sector público parecen asignarle, y que ciertamente supera la que tradicionalmente se le ha reconocido.

2.4. El debate sobre los mecanismos de resolución de conflictos en el sector público.

Uno de los temas que comenzarán a discutirse como natural derivación de la aprobación de la ley sobre asociación de funcionarios dice relación con el tema de los mecanismos de negociación que se abrirán al "sindicalismo" del sector público.

La regulación legal de las asociaciones configura el reconocimiento a un actor gremial cuya natural y principal función es la de representar los intereses de los afiliados y negociar/presionar para la satisfacción de aquéllos.

La naturaleza estatutaria de la relación entre el Estado y sus funcionarios no permite, en la actualidad, la concreción institucional de mecanismos de negociación colectiva o similares. Sin embargo, esta objeción histórico-jurídica no parece ser suficiente para diluir la emergencia de una demanda por fórmulas concretas de negociación en el sector público.

¹³ Es conveniente evaluar con detenimiento la verdadera aptitud del sistema de calificaciones para reflejar el mérito o demérito de los funcionarios. Pese a los avances de la nueva ley, existen razones para ser escépticos al respecto.

Más aún, desde la perspectiva de la necesaria modernización del sector público, la generación de una normativa laboral más flexible, derivada del acuerdo entre las autoridades del servicio o Ministerio y las asociación de funcionarios respectiva, supone mecanismos de negociación hoy inéditos (y legalmente prohibidos).

En consecuencia, no sólo parece inevitable, sino también necesario, abordar el tema de la generación contractual de, al menos, parte de la normativa laboral aplicable al sector público, materia estrechamente vinculada al establecimiento de mecanismos de negociación y/o resolución de conflictos.

B. LOS FUNCIONARIOS DE LA SALUD: FENATS.

1. ANTECEDENTES.

FENATS es una de las organizaciones gremiales más numerosas (30.000 afiliados aprox.) y significativas del país. La crisis del sector público de la salud - crudamente expresada en el nivel de remuneraciones de sus trabajadores al asumir el Gobierno-, junto un estilo de conducción sindical confrontacional propiciado por su presidente Humberto Cabrera (PC), hicieron de Fenats un gremio marcadamente conflictivo para este gobierno.

A diferencia de años anteriores, no existe hoy una agenda de temas pendientes de resolución por el Gobierno, por lo que no se prevén conflictos relevantes en el mediano plazo. Habiéndose cumplido el proceso de reencasillamiento del personal, se concluye la puesta en práctica de los mejoramientos económicos contenidos en la ley 19.086.

En la actualidad, la principal fuente de conflictos deriva del tema de la externalización o privatización de algunos servicios anexos a la atención de salud (caso de los servicios de aseo, por ejemplo). En tiempos de elecciones de Fenats, la candidatura de Humberto Cabrera ha denunciado tal proceso como conducente a la privatización de la salud y a la pérdida de la fuente de trabajo para muchos funcionarios. En estricto rigor, todos los sectores gremiales se oponen a este proceso de externalización, entendido como amenaza a la estabilidad laboral. En consecuencia, este tema, levantado por Cabrera como eje central de la campaña, tiende a enfrentar al gremio con el Ministerio y, consecuentemente, a debilitar las perspectivas electorales de los sectores vinculados a la Concertación.

2. LA PERSPECTIVA PARA 1993: TEMAS Y EVENTOS RELEVANTES.

Una labor prospectiva respecto de lo que puede ocurrir este año en relación a Fenats impone analizar los siguientes temas:

2.1. Elecciones Nacionales en Fenats: 12-13-14 de abril de 1993.

a. Las elecciones estaban originalmente programadas para el mes de diciembre. Problemas de tipo procesal electoral (inexistencia de una Comisión Central Electoral con mandato vigente), unidas a gestiones del PC en este sentido, derivaron en la postergación de las elecciones.

Era del interés del PC postergar las elecciones para abril, dado el paralizante conflicto interno que entonces protagonizaban Alejandro Aguilar, director del Regional Metropolitano de Fenats, y Humberto Cabrera, Presidente Nacional de la Federación.

b. La conformación de las listas electorales estuvo condicionada por el sistema electoral de Fenats. Este premia con dos cargos en el comité ejecutivo a los candidatos más votados de las tres listas mayoritarias. Esta situación, y pese a la favorable disposición para conformar acuerdos entre el PS y la DC, desaconseja la estructuración de una lista conjunta.¹⁴ Cabe señalar, sin embargo, que esta misma consideración determinó la estructuración de las alianzas en la elecciones de 1990, lo que permitió la elección de Humberto Cabrera como presidente de Fenats.¹⁵

La inscripción de las candidaturas, concretada el jueves 4 de marzo, determinó presentación de las siguientes listas a nivel nacional:

- PDC + PR
- PS + PPD
- PC + sectores de ultraizquierda.
- PS + PT y otros.

Cabe resaltar la división experimentada por el PS, en que una fracción, apoyada por A. Martínez, resolvió separarse de la candidatura oficial e integrar una nueva lista con representantes del Partido de los Trabajadores.

¹⁴ A nivel regional, sin embargo, los sectores de la Concertación acordaron pactos por omisión para la elección de los directores regionales.

¹⁵ La presidencia de Fenats la obtiene, según estatutos, la persona que encabeza la lista que alcanza la primera mayoría relativa.

Aunque la mayoría de los dirigentes consultados considera muy difícil la reelección de Cabrera, no sería sorprendente que, dado el escenario de dispersión de candidaturas de la Concertación, el PC repitiera la primera mayoría de lista, eligiendo, por tanto, al presidente de Fenats para los próximos dos años.

2.2. Las relaciones entre el Ministerio de Salud y Fenats.

Como ya se ha dicho, a diferencia de lo ocurrido durante 1990 y 1991, las relaciones entre el Gobierno y Fenats no aparecen condicionadas por la existencia de fuertes demandas reivindicativas asociadas a estrategias de movilización. El tema de la "externalización" importa un potencial conflictivo muy inferior al de las demandas salariales que caracterizaron los primeros años de este gobierno.

Adicionalmente, y como consecuencia de lo anterior, tales relaciones se dan hoy exclusivamente entre el Ministerio de Salud y Fenats, sin que aparezcan involucrados otros ministerios políticos y/o el Presidente de la República.

Tal situación de "normalidad" constituye un escenario propicio para consolidar un nuevo estilo de relaciones laborales.

En tales circunstancias, parece conveniente concurrir a la elaboración de una nueva agenda temática sobre la cual desarrollar las relaciones entre la Fenats y el Gobierno. Este proceso debiera cumplir con dos objetivos:

a. Canalizar las relaciones entre el gremio y las autoridades ministeriales de un modo que anticipe los conflictos y que no sólo reaccione cuando ellos ya se han desatado. Se trata, en definitiva, de "institucionalizar" un canal de diálogo permanente sobre temas mutuamente acordados. En este particular, los dirigentes de Fenats reconocen y valoran un nuevo estilo más participativo en la actual gestión ministerial.

b. Introducir temas nuevos a la agenda, tales como bienestar, capacitación, participación, evaluación del proceso de calificaciones verificado el último trimestre de 1992, etc. Es decir, centrar el debate en temas que suponen un enfoque cooperativo y dialogante puede tener positivos efectos para la creación de un nuevo estilo en las relaciones Fenats-Gobierno.

En consecuencia, se trata de concretar una relación Fenats-Gobierno caracterizada por nuevos estilos y contenidos.

2.3. Calificaciones.

Uno de los eventos que pudiera derivar en algún tipo de conflicto en Fenats es el proceso calificadorio del personal de la salud. Lo señalado respecto de los trabajadores públicos en general tiene, a este respecto, plena validez. Adicionalmente, las calificaciones de los funcionarios de la salud son particularmente complejas, tanto por la dificultad de aunar criterios calificadorios respecto de juntas calificadoras marcadamente descentralizadas, como por la mayor conflictividad del gremio respecto de sus similares en el sector público.

Un tema que podría generar algún tipo de conflictos es el que tiene relación con demoras que podrían producirse a propósito del examen de la Contraloría General de la República respecto del proceso de reencasillamiento del personal de la Salud.

IV. LA SITUACIÓN DE LOS TRABAJADORES DEL COBRE.

1. ANTECEDENTES.

Durante el segundo semestre de 1992 se han renovado la mayoría de las directivas de las organizaciones de base de la gran minería del cobre, se ha efectuado un Congreso extraordinario en el mes de octubre, se ha creado una comisión de diálogo con el Ministerio de Minería y los trabajadores se preparan para renovar su directiva nacional durante el mes de abril de 1993, en su Congreso ordinario. Asimismo, durante el año pasado se anticiparon, con positivos resultados, los procesos de negociación colectiva en sindicatos de Tocopilla y El Teniente.

1.1. Elecciones Sindicales.

Durante 1992 se han verificado elecciones en la mayoría de los sindicatos base de la Federación de Trabajadores del Cobre (F.T.C.), el proceso comenzó en la División El Salvador el 5 de mayo, luego siguió Tocopilla, Chuquicamata, Andina y El Salvador.

Estas elecciones pueden ser calificadas de "internas", toda vez que primó la evaluación de la gestión de los dirigentes sindicales, de la legitimidad de sus mandatos y de sus propuestas frente a los nuevos desafíos que se presentan a Codelco.

Los resultados muestran que no hubo un "voto de castigo" hacia los dirigentes cuestionados por mala administración o hacia los que enfrentaron la negociación colectiva de 1991 con lógica de confrontación (caso Chuquicamata). Por el contrario, triunfó un "voto duro" y defensivo de la estabilidad de

los trabajadores frente a la "amenaza" de la modernización de la empresa, entendida como privatización. Esto marca una tendencia conservadora que se traduce en votación contraria a quienes se identifican con la Concertación, en particular respecto de los candidatos DC.

Las tendencias electorales han favorecido los polos de mayor resistencia a la modernización: Partido de los Trabajadores (P.T.), Partido Comunista (P.C.), y sector duro del Partido Socialista. Adicionalmente, resulta destacable la presencia de un importante número de dirigentes sindicales de derecha en la División El Teniente.

1.2. Congreso Extraordinario de Octubre.

La escasa convocatoria de la Confederación de Trabajadores del Cobre para oponerse a la Ley de Codelco, las diferencias y falta de sintonía entre los dirigentes y los sindicatos de base, la distancia entre sus propuestas y la voluntad de los trabajadores y el eco de sus denuncias más acogidas por la prensa que entre sus representados, tenían a la C.T.C. en una aguda crisis de conducción. Agravaba esta situación de debilidad la crisis producida por las irregularidades en el manejo de fondos en el Sindicato N° 2 de Chuquicamata.

Con este trasfondo se cita a un Congreso Extraordinario el 22, 23 y 24 de Octubre, destinado a analizar las reformas estatutarias de la C.T.C. y a formular proposiciones de los trabajadores respecto al futuro de Codelco.

- El Congreso acordó transformar la Confederación en Federación, luego que por un proceso de fusión y no afiliación de algunos sindicatos base, la C.T.C. quedó con 18 sindicatos, 2 menos que los 20 que la ley exige para ser Confederación. Al no contar con el mínimo legal, los trabajadores se plantearon la posibilidad de abrirse a otros sindicatos mineros del sector privado, moción que fue rechazada en forma mayoritaria.
- En una segunda fase, el Congreso se centró en los problemas del desarrollo futuro de la empresa. Existía unanimidad en torno a oponerse a cualquier tipo de privatización de Codelco - Chile, a poner término a la entrega de trabajos a contratistas privados que la empresa denomina "externalización", generar una Comisión Tripartita con un calendario definido para analizar el desarrollo de la empresa, como elevar su productividad, impulsar nuevas formas de gestión y garantizar la estabilidad laboral y la integración de los trabajadores al proceso de modernización.

También se facultó al Comité Ejecutivo para convocar a una paralización general de actividades si continuaba el intento de externalizar ciertas áreas de la empresa o si el diálogo no tenía éxito.

1.3. La Comisión Tripartita.

El Ministerio de Minería convocó a los dirigentes de la F.T.C. a constituir una comisión especial para conversar sobre el futuro de Codelco.¹⁶

Esta comisión acordó llevar a efecto un seminario sobre: Codelco - Chile : Modernización y competitividad, cuyo objetivo general sea analizar el proceso de modernización y sus alternativas de desarrollo, avanzando en caminos concertados entre ejecutivos y dirigentes sindicales y gremiales de la Corporación. Este seminario está programado para la primera semana de Mayo.

1.4. La anticipación de algunos procesos de negociación colectiva.

Codelco ha promovido la anticipación de los procesos de negociación colectiva que, de otro modo, debieran verificarse a fines de 1993, es decir, en pleno período electoral.

Durante los últimos meses se han anticipado negociaciones colectivas en las Divisiones de El Teniente y Tocopilla. En El Teniente, la casi totalidad de los sindicatos ¹⁷ han firmado convenios colectivos. En la División Tocopilla han aprobado las negociaciones los dos sindicatos de los roles B y C.

Aún cuando es prematuro pensar que las negociaciones anticipadas serán la regla general en 1993 (nada de esto ha ocurrido en la División Chuquibambilla y es incierto que ocurra), es posible destacar algunas conclusiones preliminares:

¹⁶ Desde la perspectiva sindical, y de la propia empresa, no existió suficiente claridad sobre el verdadero sentido y composición de esta comisión. Es de temer que la constitución de comisiones percibidas como "ambiguas" debiliten las relaciones laborales y dificulten el diálogo sobre los objetivos y las responsabilidades que cabe compartir en el proceso de modernización de Codelco.

¹⁷ En la División El Teniente han negociado anticipadamente los sindicatos de Coya-Rancagua, Caletones, los sindicatos N° 5 y 7 de Rancagua, y el Sindicato N° 3 de Sewell y Mina. Sólo falta que anticipe la negociación el Sindicato N° 8 Sewell y Mina. Este sindicato acordó rechazar la negociación anticipada en una asamblea a mano alzada a la que concurrió menos de un tercio de los socios. Todavía es posible que tal decisión se revierta si la decisión es tomada mediante votación secreta por los socios del sindicato N° 8.

- a. Tanto en El Teniente como en Tocopilla, los aumentos reales de remuneraciones han estado asociados a aumentos en la productividad continuando así con el criterio que Codelco aplicó durante el proceso de negociación colectiva del año 1991.
- b. La negociación ha sido técnica, cooperativa e informada. Estas características son propias de un proceso que, a diferencia de lo ocurrido en 1991, no ha estado condicionado por la expectativa pública y política que suele acompañar las negociaciones colectivas en Codelco.
- c. Lo señalado en el punto b) permitió, a su vez, que las negociaciones estuvieran radicadas, total y efectivamente, a nivel de las Divisiones, lo que ha favorecido la legitimación del bipartismo y profesionalismo de la negociación colectiva.
- d. La oferta de negociar anticipadamente supone, de parte de Codelco, el implícito compromiso de no entregar mejores beneficios a los sindicatos que rechazaron anticipar el proceso. En efecto, si lo que se quiere es premiar a quienes accedieron a negociar en un ambiente técnico y despolitizado, la empresa debiera transformar los resultados de tal negociación en un "techo" para las demás negociaciones. De no ser así, se debilitaría el camino de la cooperación y a quienes accedieron a transitar por él.

En la actualidad existen conversaciones entre la dirección de la empresa y algunos sindicatos de Andina y Chuquicamata para anticipar las negociaciones colectivas que cabría realizar a fines de este año.

1.5. Reestructuraciones de personal en Codelco.

En cuanto a las modificaciones verificadas en relación al personal de Codelco durante el año pasado cabe consignar una reducción de casi 1.600 trabajadores, a consecuencia de la aplicación de planes especiales de retiro (caso El Teniente) y la no re-contratación de parte del personal que se retira de la empresa.

En cuanto al proceso de externalización, se han logrado algunos avances en lo referido a la tronería y pulpería de Chuquicamata. Sin embargo, el favorable desarrollo de estas medidas podría deteriorarse si los problemas derivados del cálculo de los bonos de producción (situación que derivó en movilizaciones en la semana del 15 de marzo) llegase a enrarecer seriamente el clima laboral en la División.

1.6. El Problema de la División Talleres de El Teniente.

Una manifestación típica de la problemática a que se enfrentan los intentos modernizadores de Codelco se ha expresado en la cerrada oposición sindical a la creación de la División Talleres de El Teniente¹⁸. En este caso de externalización trabajadores perciben un riesgo para la mantención de los beneficios económicos propios de la vinculación laboral directa con Codelco-Chile. Paralelamente, los sindicatos entienden procesos como el analizado como una amenaza al poder sindical, por la vía de la atomización de las organizaciones a que este tipo de políticas podría dar lugar.

Junto a las turbulencias inherentes a los procesos de negociación colectiva, el potencial conflictivo de las relaciones laborales en Codelco aparece asociado al rechazo sindical a las políticas de descentralización o externalización de algunos servicios vinculados a la empresa.

2. PROYECCIONES 1993.

2.1. Negociaciones colectivas

El presente año será testigo de las negociaciones colectivas en los sindicatos de las Divisiones Andina, Salvador y Chuquicamata.¹⁹ La negociación tendrá por entorno, no sólo la tradicional efervescencia preelectoral, sino que una persistente discusión programática acerca del futuro de Codelco. Aunque la concreción de una candidatura única de la Concertación facilitaría el clima negociador, no es irrelevante la efervescencia que puedan generar los candidatos a diputado por el distrito correspondiente, quienes seguramente querrán mediar entre los sindicatos y la empresa.

Con todo, es indudable que el estado de las relaciones laborales en Codelco han experimentado una mejoría respecto del predominante a igual fecha de 1991. La aplicación de una política de relaciones laborales caracterizada por una mayor participación y diálogo, la disminución del ausentismo y de la accidentabilidad son factores que han favorecido lo anterior. Adicionalmente, la organización conjunta del seminario

¹⁸Los sindicatos afectados por la externalización de talleres han presentado un recurso de protección por una supuesta vulneración de sus derechos de asociación. El recurso está pendiente de fallo en la Corte de Apelaciones de Rancagua.

¹⁹Si no hubiera acuerdo en contrario, el ciclo negociador concluiría en el sindicato N° 8 de El Teniente.

prospectivo acerca de los desafíos futuros de la empresa da cuenta de un estilo más participativo que favorece la disminución del clima de desconfianza y suspicacia que ha caracterizado por décadas la relación entre la empresa y sus organizaciones sindicales.

Con todo, el "fantasma" de las externalizaciones o privatizaciones, genera un efecto paralizante respecto de la misma empresa, en cuanto existe rechazo mecánico de parte de los gremios a toda innovación descentralizadora en la gestión de la empresa. Este clima de suspicacia y permanente temor se mantiene como telón de fondo de las relaciones laborales en Codelco, a pesar de los esfuerzos de la empresa por mejorar tales relaciones.

2.2. Cambios posibles en la conducción de la FTC.

Los resultados de las elecciones sindicales de los dos últimos años han determinado una serie de variaciones en la composición política de los dirigentes del Cobre²⁰:

- Disminución de los dirigentes vinculados a la DC.
- Aumento de quienes se identifican con el PS.
- Autonomización de un sector de ex comunistas y socialistas que conforman el núcleo del Partido de los Trabajadores, PT.
- Crecimiento de los "independientes de derecha", particularmente en la División El Teniente.

El escenario actual de los dirigentes sindicales de Codelco clasificados por tendencia política, y su ordenación según Divisiones se aprecia en el Anexo de este documento.

Como puede desprenderse de estas cifras, la disminución en el número de los dirigentes DC, cuestiona la mantención de la actual conducción de la FTC, hoy en manos del DC Darwin Bustamante. Este último, ha manifestado su deseo de presentarse como candidato a diputado.

Aún cuando lo más probable es que la nueva FTC resulte de la conformación del eje PS-DC, no se descarta que en el Congreso de la FTC; programado para los días 2, 3 y 4 de abril próximo se verifiquen combinaciones políticas sorpresivas que contraríen el actual cuadro de alianzas nacionales. Esta última alternativa es hoy factible dado la mayor autonomía política

²⁰ Estos cambios deben analizarse, sin embargo, a la luz del nuevo carácter de la "militancia" de los dirigentes. En efecto, a diferencia de lo ocurrido años atrás, hoy los dirigentes sindicales son mucho más autónomos de los partidos a los que se vinculan. Esta situación, no obstante ser conceptualmente positiva, conlleva el riesgo de que las alianzas posibles para conformar la dirección de la FTC no guarden relación con los esquemas de coalición política hoy vigente en Chile.

o "gremialismo" de los dirigentes sindicales.

3.3. Disminución de la importancia y rol conductor de la FTC.

Durante los últimos años se ha observado una creciente disminución del poder de convocatoria y rol conductor de la FTC. Tal proceso, en parte debido a la crisis de legitimidad de la FTC²¹, responde también a la creciente descentralización en las relaciones laborales. En efecto, los temas relevantes, así como la interlocución en torno a ellos se radican más en las divisiones que en el nivel central. Esta tendencia debiera consolidarse si la descentralización operativa de Codelco se traduce en cambios en la estructura de la empresa que acrecienten la autonomía de las divisiones. En consecuencia serán los actores sindicales organizados a nivel de Divisiones quienes asuman la dirección del sindicalismo a nivel de la Gran Minería del Cobre.

4.4. El debate acerca del futuro de la empresa: percepción de los actores.

Más allá de la temática sindical tradicional, 1993 será un año marcado por el debate programático acerca del futuro de la empresa. La necesidad de modernización, los cambios organizacionales que tal proceso supondría, así como su repercusión sobre los trabajadores, son percibidos por éstos como una amenaza a la estabilidad laboral y al nivel de los beneficios económicos de que hoy disponen.

²¹ A la constitución de la FTC concurren todos los dirigentes sindicales de Codelco en igualdad de condiciones, cualquiera sea el número de socios de los sindicatos a que se representa. Esta situación resta presencia a las grandes zonales, las que, como Chuqui, privilegian la conducción de sus propios dirigentes sindicales.

a. Visión de los actores que conforman Codelco respecto al proceso de modernización de la empresa. ²²

A nadie vinculado a Codelco escapa la inminencia de un proceso de cambios asociados a la modernización o desarrollo de la empresa.

El concepto de modernización o desarrollo que expresan los actores es muy heterogéneo dependiendo de la División y del estamento al cuál pertenecen.

Los ejecutivos enfatizan la agilidad y flexibilidad de la gestión empresarial y la asocian con el logro de una mayor competitividad. Los dirigentes sindicales asocian la modernización a la incorporación de tecnología y, en algunas divisiones, también a la gestión de recursos humanos en términos de capacitación, selección de personal y establecimiento de buenas relaciones jefe-subalterno. Sin embargo, cuando es Codelco quien habla de modernización, se la percibe básicamente como amenaza a la estabilidad laboral.

Los dirigentes de supervisores se inclinan por la acepción sostenida por los ejecutivos, incorporando en algunas divisiones, el interés por profesionalizar la gestión en recursos humanos.

b. Estrategia para lograr una modernización consensual.

Respecto a la estrategia que debe emplearse para lograr una modernización participativa, la viabilidad de la consensualidad se plantea genéricamente posible, aunque difícil y fuertemente determinada por la superación de los siguientes desafíos: comunicación, confianza y participación.

Para la mayoría el concepto de consenso se asocia con la idea de "total acuerdo". Sin embargo, tal planteamiento tiende más bien al inmovilismo en una empresa en la alcanzar unanimidades es prácticamente imposible.

Alternativamente se propone una estrategia de "Modernización Participativa", donde el énfasis está dado en informar y socializar el diagnóstico en forma tal de lograr el mayor compromiso posible de los distintos actores involucrados.

²² A este respecto, nos remitimos a las conclusiones de una investigación contratada por Codelco y realizada por el CELAH, CESCO Y CEP Consultores. Este trabajo da a conocer las percepciones que existen al interior de la empresa sobre las debilidades y fortalezas de la misma, sobre el concepto de modernización imperante y sobre las condiciones para lograr una modernización que fuese consensual, entendiendo como tal a un proceso de cambios apoyado por los diversos estamentos de la empresa, trabajadores, supervisores y ejecutivos.

La investigación contempló entrevistas y reuniones con dirigentes sindicales, supervisores, ingenieros de ejecución, dirigentes de organizaciones no sindicales, ejecutivos y trabajadores elegidos al azar.

Esta aproximación necesariamente supondría enfatizar un estilo de relaciones laborales participativa y basada en la confianza mutua.

En consecuencia, el futuro de Codelco abre grandes interrogantes, a saber, : 1) cual es el concepto y medidas concretas del proceso de modernización que finalmente se adoptará, 2) cómo afectará tal proceso a los trabajadores y a los sindicatos, y 3) cómo lograr las transformaciones necesarias con el concurso y aprobación de los trabajadores del cobre.

Es indudable, sin embargo, que todo proceso de cambio será potencialmente conflictivo si persiste en los trabajadores la visión, hoy predominante, de la "modernización como amenaza".

V. EL SECTOR EDUCACION

Pueden señalarse tres sectores específicos que pueden ser foco de conflictos durante 1993: los profesores organizados y representados a través del Colegio de Profesores (mayoritariamente ejerciendo en el sector municipalizado de la enseñanza), los profesores de la educación particular subvencionada, y las organizaciones estudiantiles universitarias.

1. Colegio de Profesores

En el marco de los resultados electorales de las elecciones de directivas gremiales del Colegio de Profesores, realizadas al terminar 1992, y que significaron un fortalecimiento del apoyo electoral recibido por la lista del PC, y particularmente de su dirigente Jorge Pavez, la previsión general para 1993 es la de un año durante el cual habrá fuertes presiones para la generación de escenarios conflictivos entre el profesorado y las autoridades educacionales (tanto del nivel local, como provincial, regional y nacional).

En este sentido, es claro el beneficio político que conflictos como los del sector salud reditúan para la izquierda extra-parlamentaria, por lo que uno de los ingredientes de su campaña electoral durante 1993 será la agitación sindical-corporativa en sectores tan delicados desde el punto de vista de la opinión pública como los de educación y salud.

Al respecto, es plausible que los intentos de los liderazgos que disputan a la Directiva Nacional del Colegio de Profesores la conducción del magisterio tiendan a configurar escenarios como el que se diera sólo dos meses después de promulgada la Ley de Estatuto Docente, cuando a través de un proceso de movilización focalizado políticamente en comunas estratégicas (Concepción, Santiago, y otras) se hizo prácticamente inevitable el paro nacional del profesorado.

En un plano general, se observa que fruto de los beneficios del Estatuto Docente, y de otras iniciativas que desbordan las materias salariales, 1993 podría ser un año de "realizaciones" efectivas del Gobierno frente al profesorado. Por tanto, y pese al riesgo de enfrentamientos agudizados por las campañas electorales, parece posible concretar el cumplimiento de los compromisos asumidos por el actual Gobierno desde antes de marzo de 1990.

Un dato que complejiza el diagnóstico, pero que a la vez permite pensar en soluciones altamente favorables a las políticas generales de Gobierno, se refiere a que la gran mayoría del profesorado se desempeña en el sector municipal.

Siendo la Municipalidad el principal empleador docente, el modo en que canalice y satisfaga las demandas del magisterio diferirá en cada municipio de acuerdo a las posibilidades y prioridades locales. Evidentemente, la eficiencia o ineficiencia con que los gobiernos comunales traten en el curso del año estos asuntos tendrá claras repercusiones sobre la disposición electoral de la ciudadanía local.

Más globalmente, una adecuada coordinación entre los niveles nacional, regional, provincial y local podría no sólo actuar como eficiente mecanismo de prevención de conflictos, sino que permitiría dar un paso de gran importancia en la consolidación del modelo de gestión municipal de la educación.

Desde el punto de vista de las temáticas en torno a las cuales girarán los posibles conflictos, se sitúa en un primer lugar la **demanda salarial**. En general, el Estatuto Docente y su reglamentación establecen que durante 1993 el profesorado accederá a mejoras en sus ingresos debido a beneficios adicionales a los del reajuste general de sueldos otorgado a partir de Diciembre de 1992:

- Desde enero de 1993, pago de bienios por experiencia docente a los profesores del sector municipal (mejoramientos entre 1,8% y 20% de la Remuneración Básica Docente)²³.
- Desde marzo de 1993, el profesorado municipal debe recibir una asignación de perfeccionamiento docente, con efecto retroactivo a partir de enero del mismo año. El rol del Centro de Perfeccionamiento en el proceso de certificación del perfeccionamiento de los maestros es fundamental, al igual que el de las Municipalidades.

²³ Dictámenes de la Contraloría han fijado criterios que incrementan significativamente los montos iniciales calculados para el pago de bienios, en casos como los de docentes jubilados que se reintegraron al servicio, o los de profesores que percibían remuneraciones superiores a las que se les fijó por el Estatuto Docente.

- La asignación por desempeño difícil se duplica, beneficiando actualmente a veinte mil profesores que, desde marzo, podrán alcanzar un incremento de 10% la RBD.
- Por dictamen de la Superintendencia de Previsión Social, se rebajará la cotización previsional, de 10% a 5% del sueldo imponible, a unos cinco mil profesores con más de 30 años de servicio, que imponen en el Instituto de Normalización Previsional. La medida tiene efecto retroactivo desde mayo de 1991, y ya existe el caso de la Municipalidad de La Reina, que asumió un rol activo al encargarse de la tramitación correspondiente ante el INP.
- Más de tres mil docentes se ven beneficiados por la ley de jubilaciones del sector público.
- Constitución de una comisión conjunta del Gobierno y el Colegio de Profesores para evaluar la aplicación de asignación de zona a los profesores.

Es fundamental para dar continuidad al diseño de la política de remuneraciones hacia el magisterio que alguna instancia al interior del Ministerio de Educación elabore un estudio detallado de la realidad salarial actual del profesorado, estableciendo los montos reales percibidos por los maestros en su desempeño profesional, así como los mejoramientos obtenidos por la aplicación de la ley 19.070.

Parece ser un deber del Gobierno el informar a la opinión pública de la magnitud del esfuerzo financiero en mejorar los salarios, esfuerzo para el cual sería indispensable el estudio comparativo entre los salarios percibidos por los profesores "antes y después de la Ley de Estatuto Docente".

Paralelamente, hay una segunda línea temática que tiene que ver con **la elevación de la calidad de la educación.**

En este sentido se inscribe la puesta en práctica durante 1993 del sistema de calificación establecido en la Ley de Estatuto Docente²⁴. En este ámbito, el dirigente Jorge Pavez ya planteó al Ministro su disconformidad con el proceso de calificaciones, planteando en cambio "una evaluación del trabajo docente que asegure que se evaluará con participación del profesorado, tanto en la elaboración de los instrumentos a utilizar como en las Comisiones respectivas, y que la evaluación esté ligada al establecimiento de una verdadera carrera profesional por medio de la cual acceder

²⁴ El sistema de calificación a los maestros estaba consagrado en la formación y práctica del profesorado hasta mediados de siglo. Disposiciones ministeriales terminaron por suprimir esta práctica, desconocida para la casi totalidad de los profesores activos.

a niveles superiores de ingreso"²⁵.

Dado que el PC seguirá proyectando la imagen de una profesión "proletaria", con un fuerte elemento reivindicacionista de niveles salariales, poniendo en cuestión el tipo de carrera docente al que se aspira, el Gobierno debiera hacer un planteamiento profesionalista agresivo, que sostenga la imperiosa necesidad de poner en práctica este año -a modo experimental o no- el proceso de calificaciones, sobre la base de los avances evidentes obtenidos en materia de remuneraciones en tres años de Gobierno democrático.

Hay dos tipos principales y masivos de beneficios derivados de la implementación durante 1993 del Programa MECE: Por un lado, se estima que serían aproximadamente 600 los establecimientos de enseñanza básica cuya infraestructura será objeto de obras de reparación.

Junto a lo anterior, habrá en el año escolar 1993 una distribución masiva de textos gratuitos para estudiantes de establecimiento municipales y particulares subvencionados, que será percibida en forma directa y tangible por cientos de miles de familias a lo largo del país.

Finalmente, al interior del magisterio puede ser un elemento positivo de dinamización y de renovación en la discusión gremial, el proceso orientado a concretar los lineamientos del Ministerio de Educación sobre Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos. Una discusión profesional, descentralizada, con la configuración de canales de participación entre el profesorado y las Direcciones Comunales de Educación²⁶, puede ser una línea fundamental de trabajo a ser apoyada por instancias como la División de Educación General del Ministerio²⁷.

Este conjunto de iniciativas en el ámbito de la calidad de la educación permiten al Gobierno plantearse objetivos ambiciosos de dinamización del sistema educacional, y considerar su potencial impacto sobre las opciones electorales en diciembre próximo.

²⁵ El Colegio de Profesores propuso que 1993 fuera un año de "marcha blanca" de la evaluación, permitiendo crear condiciones para un clima propicio para la evaluación y calificación en las escuelas y liceos.

²⁶ Existen comunas como Cerro Navia y Recoleta, donde existen avances claros en tal sentido.

²⁷ Un sector específico donde se ha generado una dinámica favorable a la discusión profesional y de futuro en educación es el correspondiente al MECE rural, que ya tiene fijado un encuentro de profesores para mediados de año en Vicuña.

Evaluación general:

Un problema que se percibía a comienzos de diciembre como extremadamente preocupante era el del déficit municipal en el sector educación, que sobrepasaba los 20 mil millones de pesos. En este sentido, la decisión de Hacienda de disponer de recursos adicionales para solventar los déficits del sector educacional municipal, permite enfrentar la mayor parte de las situaciones más difíciles²⁸, a la vez que avanzar en una administración educacional comunal más eficiente.

En lo propiamente gremial, parece que la estrategia óptima a desarrollar debiera promover y enfatizar el cumplimiento de los compromisos del Gobierno en materias de remuneraciones, anticipando e impidiendo el surgimiento de conflictos por ineficiencias al interior del aparato público.

Junto con reforzarse las tareas que deben desempeñar instancias y reparticiones específicas, es fundamental que a nivel provincial o regional se promueva una efectiva colaboración entre las instancias ministeriales y los gobiernos locales. Las Direcciones de Educación Municipal pueden ser un nivel colaborador clave para lograr una eficiente aplicación de las mejoras derivadas del Estatuto Docente²⁹, y de las políticas de mejoramiento de la calidad de la educación (que hasta el cambio de autoridades en los municipios habían sido objeto de una actitud hostil).

Reviste también la mayor importancia el que se haga un gran esfuerzo de difusión hacia la opinión pública³⁰ y el magisterio, lo que se facilita por la buena disposición del Colegio de Profesores al respecto. Los funcionarios ministeriales, los dirigentes gremiales, las autoridades comunales de educación, deben contar con un mismo conjunto de antecedentes, haciéndose llegar tales informaciones en forma clara y oportuna a los profesores.

Desde el Gobierno debiera hacerse un esfuerzo de difusión e inversión en publicaciones (documentos, folletos) relativas al esfuerzo educacional, los que a su vez podrían ser canalizados eficazmente a través de las organizaciones gremiales, especialmente el Colegio de Profesores, y de los Frentes de Profesores de los

²⁸ De los \$ 9.875 millones adicionales destinados a la educación municipalizada, \$ 2.000 millones están asignados a cubrir las deudas operacionales de las 62 comunas en situación más comprometida.

²⁹ Es así como, por ejemplo, el reconocimiento de la asignación de perfeccionamiento requiere una óptima disposición y coordinación entre instancias como los SEREMIS, el Centro de Perfeccionamiento e Investigaciones Pedagógicas, y las Municipalidades. Estas últimas pueden asumir roles activos que permitirán abreviar el período de tramitación correspondiente, impidiendo la generación de ambientes de frustración o protesta.

³⁰ Entendiéndose por opinión pública también la opinión pública local.

partidos de la Concertación. El Ministerio de Educación podría considerar la posibilidad de estructurar, conjuntamente con el Colegio, un programa de seminarios informativos en los niveles local y regional para los dirigentes del profesorado.

En la línea de la difusión pública de la preocupación del actual Gobierno por el mejoramiento de la educación, y sobre todo de la educación que reciben los hijos de las familias más modestas, sería interesante que el Ministerio de Educación evaluara la posibilidad de que la inauguración del año escolar se realice este año en una escuela pública rural beneficiada por los mejoramientos del programa MECE.

2. Finiquito de Contratos en Colegios Particulares Subvencionados

Con ocasión del término del año escolar 1992, diversos establecimientos particulares subvencionados procedieron a finiquitar los contratos de 600 profesores en la Región Metropolitana, de 100 en la V región, y de 100 en la VIII región. Si bien hay casos en que los establecimientos han debido recurrir a esta atribución por motivos fundados de orden económico, hay otras situaciones en que parece haber un abuso del empleador al usar la facultad que la ley le otorga con una motivación de otro tipo³¹.

El Ministerio de Educación tiene abierto un proceso de diálogo con las dos principales organizaciones representativas de los profesores de establecimientos particulares subvencionados, del cual podría definirse algún tipo de criterios para desalentar legalmente en el futuro las conductas abusivas por parte de los sostenedores.

3. Reforma al Crédito Fiscal Universitario

Dirigentes universitarios de diversas casas de estudios superiores han venido anunciando movilizaciones a partir de marzo, de no acogerse favorablemente sus planteamientos sobre el futuro sistema de crédito universitario. Para los Presidentes de Federaciones de Estudiantes de Chile, reunidos el 14 de Octubre del año pasado, el pago por los estudiantes del financiamiento universitario se justifica plenamente en los casos de quienes tienen recursos para hacerlo.

Su posición, fijada públicamente, consistía en que quienes no tienen recursos propios para pagar su educación superior, debieran

³¹ Un caso particular lo constituye el despido de 14 profesores del Colegio Salesianos, y de 6 profesores del San Pedro Nolasco, ambos de Concepción. El Arzobispo de la diócesis, Mons. Antonio Moreno, respaldó la medida dado que "los colegios religiosos tienen pleno derecho a ir formando el cuerpo de profesores de acuerdo a las necesidades del establecimiento y, fundamentalmente, del proyecto educacional que impulsan".

devolver mensualmente y por un máximo de 10 años un porcentaje no superior al 5% del ingreso futuro³², siempre que este sea superior a un mínimo por definir.

Recientemente los dirigentes demócratacristianos de la FECH y FEUSACH dieron a conocer una declaración en la que anunciaron que "si no nos escuchan nos movilizaremos hasta las últimas consecuencias, sea cual sea la opinión de los otros sectores universitarios". Es previsible que haya, por consiguiente, fuertes presiones para que las directivas estudiantiles universitarias, que en su mayoría están dirigidas por socialistas, se plieguen a una estrategia de movilización y conflicto con el Ministerio de Educación, siendo poco probable que puedan imponer por sí solas dosis de moderación y diálogo en un escenario ya preparado para un conflictivo retorno a clases.

Los antecedentes revelan que la disconformidad estudiantil no sería del todo fundada, dado el alto grado de coincidencia entre los contenidos básicos de la propuesta gubernamental y los propios planteamientos de las Federaciones Estudiantiles³³. Por tanto, al anunciar el surgimiento de un probable conflicto, los dirigentes podrían estar creando las condiciones de un escenario político adverso a las autoridades del Ministerio y/o del Gobierno, en beneficio de recobrar atención pública, protagonismo social, y, por sobretodo, reposicionarse de cara a las elecciones estudiantiles de fin de año, las cuales sin duda estarán cargadas de un enorme peso político simbólico³⁴.

Teniendo esta cuestión evidentes proyecciones sobre la opinión pública, es indispensable que junto con el despacho del proyecto de ley sobre Crédito Fiscal Universitario en los primeros 15 días de marzo, el Gobierno prepare una sólida fundamentación social que cuestione los fundamentos de la protesta estudiantil. En caso de que las organizaciones estudiantiles se dejen llevar por las tendencias arriba señaladas, el Gobierno podrá exhibir datos concretos indesmentibles respecto a los incrementos en las ayudas

³² Los dirigentes estudiantiles electos con posterioridad han revisado este porcentaje, planteando que debiera rebajarse a un máximo de 3%.

³³ Fuera del cambio de posición respecto del porcentaje del ingreso mensual máximo a cancelar, la única diferencia apreciable sobre las condiciones de pago de los créditos universitarios sería que para los estudiantes la devolución debería extenderse por 10 años, mientras que para la propuesta del Gobierno el plazo sería de 15 años.

³⁴ La Democracia Cristiana Universitaria está decidida a recuperar el terreno perdido en 1992, aún cuando esto implique asumir respecto de la política educacional del Gobierno un discurso fuertemente crítico, que por razones de prudencia y responsabilidad había rechazado hasta la fecha. La Unión de Jóvenes Socialistas, por su parte, no parece demasiado comprometida con la gestión del ministro Arrate, lo cual puede facilitar el efecto general de escalamiento reivindicacionista con objetivos meramente electorales.

recibidas por los estudiantes en el curso de estos tres años de gobierno, así como de los acuerdos que sobre estas y otras materias a los que se llegó con anteriores directivas estudiantiles.

Sin embargo, y en la medida de lo posible, sería conveniente que el Gobierno se anticipe a la cristalización de focos de agitación en las organizaciones estudiantiles y, a la vez, invite a los estudiantes a contribuir positivamente a una discusión responsable sobre el problema del crédito universitario. Sería conveniente evaluar desde el punto de la opinión pública el apoyo a una propuesta como la fijada, que permitiría al Gobierno esgrimir ante los estudiantes un argumento disuasivo de importancia, a la vez que dispondría de una fundamentación adicional de la legitimidad de su posición en caso de producirse el conflicto con los estudiantes³⁵.

Por otro lado, y más allá de la efervescencia que pueda provocar el referido proyecto de ley, es probable que la conflictividad estudiantil se concentre en las regiones del país, tanto por el mayor "extremismo" de algunas federaciones estudiantiles regionales, como por los problemas de gestión en el otorgamiento de los beneficios y créditos, que suelen acrecentarse en las universidades regionales.

VI. EL SECTOR PORTUARIO.

Sector Portuario

En relación a los trabajadores portuarios, el riesgo más inmediato de conflicto deriva de una situación en que confluyen las demandas por asegurar la posibilidad de negociación colectiva y de estabilidad laboral de los trabajadores eventuales y de los trabajadores de EMPORCHI.

1. Trabajadores Eventuales

En el caso de los trabajadores eventuales de las empresas privadas de servicios intraportuarios, sus representantes laborales³⁶ desahuciaron unilateralmente el acuerdo de marzo de 1991 y que permitió al Gobierno enviar al Parlamento el Proyecto que modifica la Ley sobre Contrato Individual. Durante gran parte del año pasado las presiones del Comité Nacional de Defensa de los Trabajadores Eventuales Marítimo-Portuarios se orientaron a cambiar sustancialmente las normas propuestas al Parlamento, participando paralela-

³⁵ En este sentido puede recordarse que las encuestas de opinión señalaban en 1988/89 el respaldo que tenía en el público la idea de que la educación superior fuera pagada por los estudiantes, y no por el Estado. La gratuidad era apoyada mayoritariamente sólo respecto de la educación básica.

³⁶ Integran el frente laboral la CONGEMAR, la COM. CH y la FEMACH.

mente la mayoría de sus dirigentes en negociaciones con el Ministerio del Trabajo y los empresarios del sector³⁷.

Pese a la negativa terminante de la Cámara Marítima, parte fundamental de las negociaciones tripartitas se orientó a explorar el establecimiento de condiciones que permitieran formar comisiones por puerto, para llegar a acuerdos colectivos entre los sindicatos de los eventuales y los empresarios integrados en la Asociación Nacional de Agencias de Naves (que aglutina a los pequeños y medianos empresarios del sector, que son los empleadores de la mayor parte de los trabajadores portuarios eventuales).

Desde agosto de 1992, cuando los dirigentes sindicales y empresariales -con el apoyo del Ministerio del Trabajo- firmaron el acuerdo sobre la formación de las comisiones por puerto, no se ha podido avanzar en la aplicación de este procedimiento voluntario para introducir a los trabajadores eventuales a la negociación colectiva. Habiéndose confirmado las dudas sobre el efectivo compromiso de algunos dirigentes laborales con la búsqueda de mecanismos de solución de conflictos, se prevé casi con certeza que en una fecha no bien especificada -febrero o más posiblemente marzo- se desataría un movimiento huelguístico que debería tener un alto componente de perturbación del orden público³⁸.

Frente a la probabilidad de que se produzca algún tipo de paralización, parece recomendable que el Gobierno prepare un diseño de acción que permita **prevenir** en los principales puertos (V y VIII regiones) las prácticas intimidatorias, **anticipar** los eventuales focos de confrontación y reponer el orden evitando recurrir al uso de la fuerza. Un aspecto central será en este ámbito asegurar la sujeción de la acción policial de Carabineros y la policía marítima, a los criterios de acción fijados por la autoridad administrativa³⁹.

³⁷ En este momento, existe pleno acuerdo entre el Ministerio y los sindicatos de eventuales sobre el respaldo a un proyecto de ley que establezca la obligatoriedad de la negociación de los eventuales con las empresas que los contratan. Lo que persiste como diferencia entre ambos es que para los dirigentes de los eventuales es fundamental que el Gobierno fije una dotación de personal eventual por puerto, cuestión que para el Ministerio adolece del defecto fundamental de inconstitucionalidad.

³⁸ La paralización del trabajo portuario por los eventuales significa un perjuicio prácticamente irreparable para el propio trabajador, dada la imposibilidad de recuperar los días perdidos. De allí que de producirse un movimiento huelguístico, este difícilmente se conforme a los procedimientos de una paralización voluntaria de labores, debiendo necesariamente ser respaldado por acciones de fuerza de quienes han optado, al interior del Comité Nacional, por esa estrategia de confrontación. Como en 1992, la paralización dependerá de la capacidad de los huelguistas de impedir el acceso pacífico a los puertos.

³⁹ Ya la Cámara Marítima y la Asociación de Exportadores han señalado que en caso de llamarse a alguna paralización, se dirigirán al Ministerio del Interior para que asegure la mantención del orden mediante el empleo de la fuerza pública.

2. Trabajadores de Emporchi

La planta de la Empresa Portuaria de Chile, heredada en 1990, cubre no más del 52% de los cargos existentes. Esta situación, junto a una discusión pública acentuada en el último año sobre el futuro de la empresa, y a una cada vez más agresiva posición de los empresarios en términos de reponer la idea de su gradual privatización, ha hecho que el tema de la estabilidad laboral sea el punto central planteado por sus trabajadores.

Al decidirse durante 1992 que EMPORCHI seguiría sujeta al estatuto administrativo, el Ministerio de Transportes y la propia EMPORCHI consideraron que era adecuado aprovechar la oportunidad para llamar a retiro anticipado a unos 300 trabajadores que estarían en situación desmedrada para enfrentar cualquier escenario modernizador. La reciente decisión de no innovar en este sentido por el alto costo involucrado, así como por el efecto de demostración respecto a otros servicios públicos, plantea la necesidad de retomar en un tiempo no muy lejano el tema de la adecuación de la estructura de la planta a las necesidades de una empresa que enfrentará desafíos como los de la renovación tecnológica y de la (re-)capacitación de los trabajadores.

De acuerdo a los acuerdos al interior del Gobierno, el proyecto de ley que regulariza la planta de EMPORCHI fue enviado al Parlamento en marzo. Su contenido cuenta con la aprobación de los sindicatos de Emporchi. Sin embargo, respecto del texto del proyecto de ley es conveniente hacer las siguientes menciones:

- Se trata de la consolidación de un sistema que fija por ley las plantas de una empresa pública. Esta situación no sólo tiende a rigidizar la acción empresarial en un rubro particularmente dinámico, sino que excluye de la aplicación del Código del Trabajo a trabajadores que, de acuerdo a las normas generales, debieran estar adscritos a él.

- Los trabajadores de Emporchi son beneficiarios de una doble ventaja: por un lado, gozan de la inamovilidad funcionaria propia del estatuto administrativo, en tanto que no están sujetos a las restricciones de la escala única de sueldos.

- El proyecto, en consecuencia, no puede considerarse una modernización en la regulación laboral de la empresa, es más bien una corrección de una normativa que, en su esencia, parece obsoleta.

Por tanto, su envío al Parlamento debe entenderse como una opción por la paz social en un sector altamente sensible que, aunque mejora la normativa vigente, no innova en términos de modernizar la empresa.

La favorable acogida que el proyecto referido tiene entre los gremios tiende a inhibir la consolidación de un "bloque portuario"

que pudiese emprender acciones conjuntas entre los trabajadores de EMPORCHI y los eventuales en contra de las política oficiales.

No obstante lo anterior, parece razonable que las autoridades de Gobierno, así como los directivos de la propia empresa portuaria, reafirmen el compromiso gubernamental con la mantención de los actuales puestos de trabajo. Esta actitud podría consolidar un clima de paz laboral en el sector portuario, facilitando el desarrollo de posturas constructivas por parte de los dirigentes sindicales de EMPORCHI⁴⁰.

VII. COMENTARIO FINAL

Del análisis de los distintos sectores laborales, es posible concluir que, sin menospreciar los riesgos enunciados, la situación laboral se presenta con un nivel de conflictividad más baja que la experimentada en años anteriores.

Asimismo, parece posible clasificar los sectores de riesgo en tres categorías, según la motivación o causa del potencial conflictivo. Es así que pueden distinguirse los siguientes tipos de conflictos:

a. Aquellos derivados de demandas de tipo económicas.

En este caso, la reivindicación económica enfrenta a los gremios con el Estado. Cuando demandas similares se generan en el sector privado, el asunto se resuelve en el marco de las negociaciones colectivas. La carencia de un sistema análogo en el sector público determina presiones directas, no canalizadas, y formalmente ilegales, de los gremios frente al Gobierno.

El conflicto, por tanto, tiende a politizarse, y la falta de sistemas de resolución de conflictos hace impredecibles para los actores el comportamiento de la contraparte.

Respecto de este tipo de conflictos, una consideración fundamental del Gobierno está dada por el resguardo de los equilibrios económicos, particularmente, en relación con la lucha antiinflacionaria.

Asimismo, el Gobierno debe cuidarse de dar un trato similar a los distintos sectores que presionan por aumento de remuneraciones, para evitar el efecto demostración que sobre el resto del sector público puede generar un resultado preferencial para un determinado sector.

⁴⁰ Una reciente declaración del Presidente de la Federación Nacional de Trabajadores Portuarios en Concepción señaló que, ante las perspectivas promisorias de los puertos nacionales en el contexto del Pacífico occidental, y la escasez de los recursos de inversión en puertos de regiones como la VIII región, se abría la posibilidad de que se posibilitara la inversión privada en recintos de EMPORCHI.

Por último, el Gobierno debe cuidar que los beneficios o mejoras económicas obtenidos por los gremios que privilegian el diálogo no sean inferiores a los alcanzados por aquellos que optan por la movilización y la confrontación. De otro modo, se estaría avalando tácitamente la estrategia movilizadora.

En esta categoría cabría incluir a la mayor parte de los conflictos suscitados en relación a los sectores de la salud (médicos, Fenats, y salud municipalizada) y los profesores.

b. Aquellos originados o potenciados por el afán de protagonismo político de los dirigentes gremiales.

Un segundo tipo de conflictos deriva más del afán de protagonismo o posicionamiento sindical, que del problema o conflicto que sirve de fundamento público de la movilización.

La inminencia de procesos electorales internos o de negociaciones colectivas, suelen determinar comportamientos sindicales que buscan fortalecer la organización y sus dirigentes ante los eventos referidos.

Este es el caso, por ejemplo, del paro de los profesores el año 1991 (meses después se produjo la elección en el Colegio de la Orden), de parte de los conflictos acaecidos actualmente en el Cobre (se estarían "calentando los motores" para la negociación colectiva) y de los previsibles conflictos en el mundo estudiantil.

En parte, también responden a esta lógica las denuncias acerca de las "privatizaciones encubiertas" realizadas por Fenats a menos de un mes de las elecciones nacionales del gremio.

c. Aquellos que son el resultado del rechazo sindical a procesos de modernización que pueden generar incertidumbres respecto de la estabilidad laboral o el poder sindical.

Por último, una tercera forma de conflictos sociales deriva del rechazo sindical a los intentos modernizadores y/o descentralizadores intentados por servicios o empresas del Estado. En estos casos no sólo está en juego la estabilidad laboral de los trabajadores sino el poder sindical que se entiende amenazado por los intentos descentralizadores. Ejemplo de lo anterior es el rechazo a los procesos de "externalización" que tienen lugar en Codelco y en los sistemas de salud. Desde otra perspectiva, responde también a esta lógica el rechazo de los trabajadores de Emporchi a ser regulados por el Código del Trabajo.

Desde una perspectiva de largo plazo, este tipo de conflictos constituye uno de los problemas más significativos que los intentos modernizadores deben enfrentar. Es, asimismo, un problema latente que tiende a emerger cada vez que se discute acerca del futuro de una empresa o servicio que requiere reestructurarse.

La complejidad de los intereses o posturas políticas y sindicales involucradas en este tipo de conflictos requiere, para su canalización y resolución, de definiciones político-programáticas de parte de la coalición de gobierno. Sólo este tipo de definiciones consensuales otorgará la legitimidad y apoyo político necesario para abordar innovaciones potencialmente conflictivas en la estructura de las empresas o servicios del Estado.