

Chile revisitado. Pacto social y reforma laboral en el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994), lecciones de una experiencia frustrada

Chile revisto. Pacto social e reforma trabalhista no governo de Patricio Aylwin (1990-1994), leituras de uma experiência frustrada

Chile revisited. Social pact and labor reform in the Aylwin Administration (1990-1994), lessons from a frustrated experience

*José Renato Vieira Martins**

Resumen

El artículo analiza la Reforma Laboral del gobierno de Patricio Aylwin, la posición del movimiento sindical ante esos cambios y los límites de la Concertación Social chilena.

Palabras clave: reforma laboral, sindicalismo, democratización.

Resumo

O artigo analisa a Reforma Trabalhista do governo de Patricio Aylwin, a posição do movimento sindical frente a estas mudanças e os limites da *Concertación Social Chilena*.

Palavras chave: reforma trabalhista, sindicalismo, democratização.

Abstract

This article analyzes the Labor Reform of Patricio Aylwin government, as well as the trade union movement, and the limits of the Chilean social concertation.

Keywords: labor reform, trade unions, democratization.

* Profesor de Sociología y Ciencias Políticas en la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: <renato.martins@unila.edu.br>.

La Reforma Laboral chilena no tuvo el alcance esperado por el movimiento sindical. El presidente Patricio Aylwin, dos años después de ser elegido, reconoció que existían límites en su gobierno para las reformas que se llevarían a cabo en el ámbito de las relaciones de trabajo. “Yo nunca propuse al país la estabilidad absoluta en el empleo”, dijo el presidente, destacando que “las exigencias de una economía moderna y competitiva requieren considerar los vínculos adecuados entre la protección del empleo y las necesidades de flexibilidad de las empresas” (1992). Según Aylwin, los cambios de la legislación laboral deberían limitarse a los horizontes de lo posible y de lo razonable, en una sociedad integrada al mundo competitivo y globalizado. Por lo tanto, la legislación social y, en particular, la laboral deberían ajustarse a los imperativos de la productividad y de la competitividad.

La Reforma Laboral fue una de las principales demandas del movimiento obrero en la lucha por la democracia. La Central Unitaria de Trabajadores (CUT) de Chile la consideraba una exigencia para la recuperación de los derechos eliminados por la dictadura y para la restauración del equilibrio en las relaciones entre capital y trabajo. En la perspectiva del movimiento obrero, la democratización de las relaciones laborales representaba un pilar fundamental de la reconstrucción del orden democrático. Las reformas legales propuestas por la CUT establecieron como prioritario “la protección del derecho individual al trabajo”, el “reconocimiento institucional de la organización sindical y su autonomía”, la “eliminación de las normas de incompatibilidad entre la actividad sindical y el activismo político”, “el derecho a la negociación colectiva sin restricciones” y el “derecho a la huelga como medio legítimo de presión del sindicalismo” (CUT, 1989).

La CUT también propuso la creación de Comisiones Tripartitas para llevar a cabo la formulación de un nuevo Código Laboral. Esa propuesta nunca llegó a concretarse, indicando los límites de la Concertación Social. La Reforma Laboral fue aprobada por el Congreso a partir de los proyectos presentados por el gobierno. Eso demuestra que la Concertación Política ya estaba por encima de la Concertación Social, al contrario de lo que había pasado en las primeras etapas de la transición política, cuando las protestas populares estaban al frente de las luchas de resistencia al régimen.

Las leyes promulgadas durante el gobierno de Aylwin que establecieron la Reforma Laboral son las siguientes: Ley 19.010 de Estabilidad y Terminación del Acuerdo, en vigor desde diciembre de 1990; Ley 19.049 sobre Centrales Sindicales, en vigor desde febrero de 1991; Ley 19.069 sobre los Sindicatos y la Negociación Colectiva, en vigor desde agosto de 1991; Ley 19.250 sobre Contrato Individual y Jurisdicción Sindical, en vigor desde noviembre de 1993.

La Reforma Laboral chilena terminó frustrando a los trabajadores y a los empresarios. Al movimiento sindical porque no eliminó las restricciones de la legislación autoritaria.

A los empresarios porque no les proporcionó la necesaria flexibilidad del mercado de trabajo. La dificultad de avanzar en la formulación de un nuevo Código del Trabajo reflejaba la contradicción de la Concertación Política y Social. El discurso *concertacionista* del gobierno y de los demás actores políticos y sociales reveló su cara ideológica en la medida en que las promesas de cambio no pudieron ser satisfechas en el marco del consenso.

De hecho, el compromiso del primer gobierno democrático con los objetivos de la distribución del ingreso, la erradicación de la pobreza y, especialmente, la promoción de los sindicatos como factor de democratización y modernización de las relaciones laborales entraron en conflicto con el modelo económico anclado en la concepción neoliberal. Las promesas de “cooperación”, “acuerdos amplios” y “participación efectiva” se limitaron, en la práctica, a consultas del gobierno con los actores sociales sobre la política de incremento del salario mínimo. Sin desconsiderar la importancia de ese diálogo para establecer una política de recuperación del ingreso de los trabajadores, eso era insuficiente en aquel contexto, sobre todo cuando se consideran las innumerables demandas sindicales que fueron reprimidas durante la dictadura del general Augusto Pinochet –uno de los gobiernos más represivos con relación a los trabajadores ya conocidos en América del Sur. La Concertación Social, al menos en la perspectiva del movimiento obrero, fracasó en un punto clave de sus objetivos estratégicos.

El análisis de los acuerdos sociales celebrados durante el gobierno de Aylwin demuestra claramente ese fracaso. Las primeras declaraciones suscritas por la CUT y la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), así como los documentos tripartitos, más tarde firmados por el gobierno –como el *Acuerdo Marco: Chile, una oportunidad histórica*– apuntaban hacia otra perspectiva. Resultó en otra oportunidad desperdiciada cuyas lecciones no se deben olvidar.

Como fue señalado por Alain Touraine, el gran dilema de América Latina en los años noventa consistía en encontrar un modelo de desarrollo, de regulación y de control social superior al populismo y al neoliberalismo (1997:135). Sin embargo, para que la Concertación Social se convirtiera *de facto* en un mecanismo de cambios sociales, era necesario romper con el modelo neoliberal y con el dogma de una sociedad regulada exclusivamente por el mercado. El problema es que se convirtió en un mecanismo más de reproducción del modelo neoliberal, en especial en lo que se refiere a las relaciones laborales.

Los resultados alcanzados en la Reforma Laboral revelaron las contradicciones existentes en su interior entre los partidarios de una institucionalidad laboral más democrática y los defensores de los principios autoritarios del código laboral heredado de la dictadura. Para el gobierno de Aylwin, que fue el principal impulsor del proceso,

la Concertación Social dejó de representar el mecanismo de participación de los actores sociales para convertirse en una política para “descongestionar el Estado” y librarlo de una sobrecarga de demandas sociales.

En este artículo se analizan los dilemas políticos del movimiento sindical ante la Reforma Laboral que fue realizada por el gobierno de Aylwin en la transición hacia la democracia. Los cambios posteriores realizados en el Código del Trabajo chileno no forman parte de la investigación. La primera sección analiza el debate en torno de las diferentes concepciones de pacto político y pacto social que sustentaron la estrategia de transición chilena. La sección siguiente analiza tres aspectos centrales de la Reforma Laboral: 1) las declaraciones y acuerdos de la Concertación Social y su articulación con los cambios de la legislación laboral, 2) las demandas de los sindicatos y la posición del gobierno *vis a vis* de la Reforma Laboral, y 3) los límites de la experiencia chilena. En conclusión, el artículo apunta algunas lecciones de esta experiencia frustrada.

Pacto político y pacto social

El debate sobre el llamado “pacto político y social” ganó importancia en América Latina en los años ochenta. En la mayoría de estos países, especialmente en el Cono Sur, la estrategia de conciliación estuvo presente como una alternativa al *impasse* vivido ante una crisis de dimensiones múltiples: la crisis económica, combinada con un cuadro de inflación, de recesión y la pérdida de la capacidad de inversión del Estado; la crisis política, caracterizada por la polarización ideológica y la fragmentación del sistema de partidos; la crisis social, agravada por la distribución desigual de los ingresos por los regímenes militares; la crisis moral, debido a la persistencia de la mentira por la cual los militares intentaron encontrar “soluciones” al problema de los derechos humanos; la crisis de identidad y corrosión de las identidades de los grupos sociales a causa de los cambios estructurales operados por las dictaduras (Lechner, 1985:32).

Esta estrategia de conciliación se intentó en Brasil bajo el gobierno del presidente José Sarney (1985-1990), en Argentina con Raúl Alfonsín (1983-1989) y en Uruguay con Julio María Sanguinetti (1985-1990 y 1995-2000), siendo rechazada por los actores sociales. Chile fue el único país donde los acuerdos de conciliación *de facto* prosperaron. En este país, los acuerdos funcionaron no tanto como un mecanismo para definir las reglas de transición y las normas constitucionales que deberían prevalecer en el nuevo régimen, sino como un medio para la superación de la confrontación política e ideológica, presente en el seno de la sociedad.

Según la literatura especializada, se pueden distinguir tres acepciones distintas de *pacto* predominantes en esos años. En el sentido estricto, para designar una modali-

dad de negociación en el ámbito de la política social o laboral entre gobiernos, sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales. En el sentido más amplio, para identificar un método de negociación basado en el espíritu de consenso pudiendo ser bi o tripartito, formal o informal, no orientado por la confrontación de intereses. Finalmente, para referirse a una modalidad de negociación focalizada en el ámbito económico, expresando acuerdos sociales y la orientación de las políticas económicas y de ingresos adoptadas por el gobierno en negociación con las organizaciones de trabajadores y empresarios (Durán López, 1998).

Cualquiera que sea el sentido empleado para identificar una política de conciliación, parece claro que la literatura trata de distinguir entre Pacto Político y Pacto Social. El primero, para referirse a los acuerdos de contenido alcanzado por los partidos políticos con respecto a las normas y a las garantías en cuanto a lo que es y lo que no es aceptable en el marco del nuevo régimen democrático. El segundo, para referirse a los compromisos entre los trabajadores y los empleadores, con o sin la participación del Estado, en el marco de las relaciones laborales. En la práctica, sin embargo, estas diferencias no son tan claras. El caso chileno es un ejemplo de las dificultades que están presentes en la estrategia de conciliación.

La premisa básica de una política de conciliación está en la idea de “tregua social” como condición para la reconstrucción del orden democrático. El mecanismo supone que los principales actores dejen de recurrir a las presiones para imponer su interés particular. Detrás de esta idea está la suposición de que la suspensión de los intereses particulares en el corto plazo será recompensada en el mediano y/o largo plazos en condiciones más favorables para todos. El pacto es como un mecanismo de contención de la voluntad, como una disposición a su restricción voluntaria y recíproca, por ello los negociadores pueden imponer restricciones sobre los objetivos a alcanzar y los métodos para lograrlos. El cientista político Ángel Flisfisch propone que el pacto social sea considerado desde el punto de vista del mito de Ulises. Según él, a través del pacto los actores se atan uno al otro para no sucumbir al “canto de las sirenas”, evitando dejarse llevar por la “tentación de perseguir sus intereses egoístas (...) a costa de los demás” (1994:32). Tanto el pacto político como el pacto social contienen esa premisa fundamental.

Como señala Norbert Lechner, las principales características del pacto político o fundacional son las siguientes:

- a) El pacto se parece más a una necesidad de responder a los desafíos de la gobernabilidad en la transición a la democracia, y no a un intento de institucionalizar un nuevo principio doctrinal o modelo político; b) es un acuerdo fundamentalmente defensivo frente a los riesgos de crisis económica, a la presencia militar y a la reiteración de una polarización ideológica potencial; c) trátase de una negociación no formal y

no avalada por el Estado; d) el carácter flexible de la definición de los mecanismos de negociación facilita un alto grado de inclusión de agentes y de temas conciliables, y e) por último, se destaca el carácter transitorio del pacto político o fundacional. No se busca una paz eterna, sino una tregua. Esta es una negociación para la transición, en el que ningún participante renuncia a sus posibilidades de imponer, en la futura concurrencia política, su propio proyecto (Lechner, 1985:34).

En síntesis, el pacto político constituiría una especie de garantía frente a los riesgos de la transición. Por medio de los acuerdos se busca evitar un retroceso que podría ser provocado por la crisis económica, la polarización político-ideológica y la fragmentación social en el momento de la transición. El principal objetivo del pacto político es la gobernabilidad. Los partidos políticos juegan un papel relevante en las negociaciones de este tipo de pacto. Rápidamente empezaron a actuar en el espacio antes ocupado por los movimientos sociales, sindicales y culturales de resistencia al autoritarismo. Se convirtieron en los principales negociadores de acuerdos que adquirieron cada vez más un carácter de cúpula entre las fuerzas del antiguo y el nuevo régimen. De ahí que el pacto político presupone un sistema de partidos estructurados y reconstruidos en el momento de la transición.

El pacto social, a su vez, trata de lograr la tregua social a través de acuerdos entre los sindicatos, las asociaciones de empresarios y el gobierno en torno a objetivos económicos de corto plazo (incremento del salario mínimo, por ejemplo), o incluso de compromisos con relación a las directrices de la política económica. Se parte de la idea de que el peso de la deuda social y la sobrecarga de demandas sociales en el momento de la transición tienden a aumentar la presión social sobre el sistema político, produciendo inestabilidad económica y aumentando los riesgos de regresión autoritaria. Además, para Lechner, el pacto social presupone que:

a) el problema central se basa en la contradicción entre capital y fuerza de trabajo asalariada; b) el conflicto de intereses es organizado socialmente a través de corporaciones; y c) puede ser decidido de forma cooperativa, incorporando los sectores involucrados en el proceso político como negociadores reconocidos e indispensables, haciéndolos corresponsables (y ocasionalmente, completamente responsables) de la implementación de la política económica (*Ibid.*:37).

A pesar de las diferencias sobre los objetivos que se esperan, así como el papel que corresponde a los actores principales, las negociaciones sobre el pacto político y el pacto social tienen como base la misma lógica y, de cierta forma, se complementan. La tregua se traduce, por un lado, en la suspensión temporal o aplazamiento del choque entre las fuerzas democráticas que luchan por el fin del régimen autoritario y, por otro, en la suspensión del enfrentamiento entre las clases en torno a sus intereses particulares. El pacto social y el pacto político se tradujeron en consenso entre los principales actores respecto a la tarea prioritaria de instituir un gobierno democrático.

Los dilemas conceptuales y políticos que rodearon el pacto social influyeron, como se verá más adelante, los rumbos de la Reforma Laboral chilena.

La Concertación Social

Las primeras iniciativas de diálogo entre trabajadores y empresarios chilenos empezaron durante la crisis financiera de 1982-1983, en plena dictadura, marcada por el agotamiento del modelo económico del país. Entretanto, solamente cinco años después, con la derrota de Pinochet en el plebiscito de 1988, la Concertación Social avanzó *de facto*. El primer paso fue la firma de un documento de entendimientos entre la CUT y la CPC, en diciembre de 1989 (*Declaración conjunta*), cuando los empresarios y los trabajadores reconocen la necesidad de iniciar un proceso de negociación "(...) para llegar a acuerdos sobre los compromisos económicos y sociales que se traducen en objetivos comunes y crear las condiciones de estabilidad, desarrollo y el progreso que el país requiere para enfrentar con éxito la nueva etapa que comienza" (CUT y CPC, 1992).

El resultado de esta primera iniciativa fue la creación de comisiones de trabajo encargadas de plantear las cuestiones prioritarias para la negociación e identificar los puntos de consenso y divergencias con respecto a la misma. Así se llegó al segundo documento, denominado *Marco de Referencia para el Diálogo*, firmado por la CUT y la CPC en enero de 1990. El acuerdo establecía una base común sobre la cual las negociaciones podrían desarrollarse. Esos dos pasos iniciales son muy genéricos, pero revelan la intencionalidad de los actores principales de buscar soluciones negociadas y superar las desconfianzas recíprocas con el fin de afirmar el papel de los actores sociales en un contexto políticamente hostil y desfavorable a las iniciativas de la sociedad.

En los primeros pasos, la CUT y la CPC (en el *Marco de Referencia para el Diálogo*) (1990a) acordaron que el desarrollo económico debería conducir al "crecimiento", a la "conquista de los mercados internacionales", al "aumento de los ingresos y la inversión nacional y extranjera", además de "aumentar los niveles el empleo y los salarios". A la empresa privada le correspondería el papel de agente principal del desarrollo económico. El Estado debería proporcionar los marcos institucionales propicios para lograr el progreso y el desarrollo, "con especial atención en la estabilidad y el equilibrio de las variables macroeconómicas" (CUT y CPC, 1990a). Además, se debería garantizar la igualdad de oportunidades, a través del pleno empleo y de la erradicación de la pobreza. Los temas elegidos para ser discutidos conjuntamente se referían a las relaciones laborales y sindicales e incluían "el contrato de trabajo", "las negociaciones colectivas" y "la organización sindical". Para discutir estos puntos fueron creadas comisiones técnicas tripartitas.

Al asumir la presidencia, Patricio Aylwin exhortó a la CUT y la CPC a profundizar los acuerdos anteriores, mostrando interés en la aprobación de la Reforma Laboral por la vía de los entendimientos. Para ello, contaba con el apoyo de los empresarios y de los trabajadores, y ofrecía como contrapartida el empeño del gobierno en torno a una Reforma Laboral equilibrada. El 27 de abril de 1991, las tres partes firmaron el *Acuerdo Marco: Chile, una oportunidad histórica*, que se convirtió en el principal documento de la Concertación Social. A través de ese acuerdo, el gobierno daba el primer paso hacia la institucionalización del diálogo social a través de una iniciativa única, basada en la idea de que el país quiere vivir “en un ambiente de reconciliación, paz, crecimiento económico sostenido y desarrollo social” (CUT y CPC, 1990b).

Pero no fue sólo la voluntad de diálogo que se evidenció en el *Acuerdo Marco*... El documento también estableció la agenda laboral apuntando lo que es y lo que no es negociable; instituyendo los límites de la estrategia de conciliación. Como se observa en el acuerdo:

Para tener éxito, junto con la modernización productiva y económica que el país ha ido logrando, y que se necesita estimular y orientar en favor de la mayor parte del país, es necesario modernizar nuestras estructuras políticas y sociales. Esto implica reconocer que, junto con el mantenimiento de las instituciones y de las estrategias económicas y sociales, que son favorables para el progreso de Chile, también es imprescindible introducir algunos cambios en la perspectiva antes señalada. La conjunción de ambos aspectos es lo que permite la estabilidad necesaria para prosperar sin incertidumbre (*Ibid*).

El *Acuerdo Marco*... establece con claridad que no se aceptan cambios en las estrategias económicas y sociales “favorables al progreso”. El diálogo es aceptable e incluso necesario cuando los cambios controvertidos y polémicos estuviesen en juego. En especial, aquellos que implicaban dificultades para ser aprobados en el Congreso. En estos casos, el gobierno contaba con el apoyo de los empresarios y de los trabajadores organizados. Sin embargo, no estaba en discusión la orientación básica de la política económica neoliberal. La premisa del diálogo fue la aceptación de las bases del modelo heredado del régimen autoritario.

La CUT –a cambio de ser reconocida como un interlocutor de los trabajadores y proyectar reformas legales que fortalecieran el papel del sindicalismo– aprobó los términos del diálogo, aceptando tales premisas. Además de reafirmar los principios básicos del modelo socio-económico, reitera varios puntos previamente establecidos por la CUT y la CPC. Entre otros aspectos, no define ningún cambio concreto con respecto a las relaciones laborales, trasladando ese debate al Congreso. El acuerdo también estableció el compromiso de los actores sociales a trabajar para combinar el

desarrollo, la democracia y la igualdad. Además, define los requisitos esenciales para lograr ese objetivo, destacando el papel de la empresa privada como agente del desarrollo económico y el Estado como guardián del orden político institucional.

Con respecto a algunos temas específicos, el acuerdo establece la necesidad de perfeccionar la formación y cualificación técnica de los trabajadores para permitir la formación de empresas de alta productividad. También se propuso la ampliación de la base productiva del país a través de una mayor inversión nacional y extranjera. Y se refiere al papel de los sindicatos y las empresas, destacando la importancia de continuar el diálogo entre trabajadores y empleadores, así como la existencia de organizaciones libres, representativas, independientes y técnicamente competentes. Además, el acuerdo identificó las áreas prioritarias para el desarrollo de actividades conjuntas: la educación y la capacitación laboral; salud ocupacional preventiva y curativa; la vivienda; la política de salarios y la seguridad social; la legislación laboral y fiscalización de su cumplimiento; la administración y gestión del sector público; el papel del Estado; las políticas de crecimiento y desarrollo, y, finalmente, la información y la participación de los actores sociales.

En concreto, se definió el primer acuerdo de incrementos inmediatos de 44.5 por ciento para el salario mínimo; hasta el 100 por ciento del salario familia y 25 por ciento en promedio para los jubilados. Aunque estas medidas fueron importantes tuvieron un alcance limitado, sin representar una recuperación significativa de las pérdidas salariales ocurridas durante la dictadura. En abril de 1991, el gobierno y otros actores sociales decidieron reunirse de nuevo, esta vez con la participación de la Confederación Nacional de la Pequeña Industria y Artesanos. Aunque insatisfechos con el alcance de las reformas laborales ya votadas, la CUT decidió seguir negociando, buscando incluir en la agenda temas como la capacitación profesional y sindical, y el seguro de desempleo. Por otra parte, reivindicó un reajuste para aumentar el salario mínimo. Los principales puntos de este segundo acuerdo incluyeron:

- Reajuste del salario mínimo en función de la inflación pasada y prevista, y, en particular, en los índices de la productividad. Inmediatamente, el salario mínimo se reajustó a 33 mil pesos, menor que lo reivindicado por la CUT.
- Reajustes de las otras remuneraciones con base en los índices de productividad a ser determinados por la libre negociación entre las partes.
- Compromiso de los trabajadores, empleadores y el gobierno para mantener un estricto control de la inflación para no erosionar el poder adquisitivo de los salarios, aunque no se especificase la forma de este control.
- Creación de empleos mediante la modernización del país a través de la apertura de nuevos mercados, el desarrollo de nuevas tecnologías y la preservación del medio ambiente.

Al incorporar las propuestas de la CUT, el acuerdo previó que las partes deberían desarrollar iniciativas conjuntas en el análisis de las nuevas políticas de formación y capacitación profesional, reformando y participando conjuntamente con organismos consultivos del Ministerio de Trabajo. A partir de ese momento, se observaron avances en las propuestas de programas específicos para la formación de los trabajadores, tema introducido por la CUT, pero también de interés de los empresarios. Sin embargo, los temas que le interesaban más a los trabajadores, tales como el seguro de desempleo, la estabilidad en el trabajo y el fortalecimiento sindical, permanecían genéricos y sin contrapartidas prácticas e inmediatas para los trabajadores.

Se podría decir que los dos acuerdos posteriores, firmados en abril de 1992 y mayo de 1993, encierran el proceso de Concertación Social. En la práctica, la iniciativa de diálogo, la búsqueda de consenso y los entendimientos amplios terminaron convirtiéndose en un instrumento de consulta de reajuste del salario mínimo. De hecho, los dos acuerdos posteriores no van mucho más allá de eso. El acuerdo firmado en abril de 1992 buscaba recuperar las promesas iniciales de la Concertación, introduciendo, al lado de temas precisos de negociación, cuestiones generales relativas a política macroeconómica y perspectivas de desarrollo económico del país. Intenciones que no lograron trascender el papel.

Según la CUT, el balance de los acuerdos reflejaba una “experiencia a medias”. Para Manuel Bustos, presidente de la organización, lo que condujo a la participación de la Central en los acuerdos fue el imperativo político de consolidación de la democracia, “Chile está viviendo una transición de la dictadura a la democracia (...) Nuestro objetivo principal –dijo el líder sindical– (...) es la consolidación de la democracia –que sea capaz de desarrollarse y consolidarse con el fin de que el país ya no esté sujeto a la posibilidad de un nuevo golpe de Estado o al colapso institucional” (CUT, 1991:15).

Sin embargo, el resultado obtenido fue considerado frustrante, porque según el dirigente “el empresariado chileno optó claramente por la defensa del proceso económico que dejó la dictadura militar (...) En la parte económica se conservaron aspectos de continuidad de la política de Pinochet” (*Ibid.*).

Desde el punto de vista del sindicalismo, eso impidió que la Concertación avanzara. A partir de ese momento los sindicatos depositaron su confianza en la Reforma Laboral como una forma de aumentar su poder de negociación. El centro de la estrategia de acción del sindicalismo fue la presión sobre los diputados en el Congreso para aprobar una legislación progresista en materia de organización sindical y el derecho de negociación colectiva.

Las leyes laborales de la dictadura

La legislación laboral de la dictadura concedió un alto grado de flexibilidad al mercado de trabajo, dando a las empresas una mayor capacidad de adaptación a las fluctuaciones del mercado. Con ella, se pretendía librar a las empresas de las restricciones legales que pudiesen encarecer los costos de producción. La acción corporativa de los sindicatos era considerada un obstáculo a las fuerzas del libre mercado y un factor de desempleo crónico e inflación. Para “mejorar” el funcionamiento del mercado laboral, se apostó a la eliminación gradual de las trabas que encarecían artificialmente el costo de la mano de obra y que impedían un mayor nivel de contratación, transformándose en una de las principales causas del desempleo crónico que afectaba al país. A través del Plan Laboral, editado durante una de las fases más represivas de la dictadura, el gobierno de Pinochet trató de establecer relaciones de trabajo neoliberales, liberando los empresarios sujeciones contractuales y controles que implicaran un aumento de costos para contratar, despedir o utilizar la mano de obra en jornadas flexibles de trabajo.

El Código de Trabajo del periodo autoritario comprendió las siguientes orientaciones básicas: a) prohibir la negociación colectiva por rama de actividad económica a nivel nacional, regional o local. La negociación pasó a ser permitida solamente dentro de la empresa, sin embargo, con considerable limitación del alcance de las negociaciones; b) permitir múltiples regímenes especiales de contrato en lo que se refiere a la duración de la jornada de trabajo, las remuneraciones, la indemnización en caso de despido, las horas extras. Se permitió la extensión de la jornada de trabajo a 12 horas diarias, y c) permitir el despido sin causa justa o la exposición de motivos por parte del empleador, con una indemnización de un mes por cada año de servicio y un tope de no más de cinco años. En el caso de despido colectivo se eliminó la obligación del empleador de someter al Ministerio de Economía y de Trabajo la exposición de motivo de la dimisión en masa, y d) adoptar un sistema de seguridad social basado en el principio de capitalización individual de los trabajadores sin la contribución del empleador (OIT, 1998).

Asociada a la violencia que afectó el movimiento sindical después del golpe de Estado, la promulgación de esta legislación representó el desmantelamiento de los logros heroicos de los trabajadores chilenos y el debilitamiento del movimiento obrero. Las cuotas de afiliación se redujeron de aproximadamente un millón de trabajadores sindicalizados en 1973 a poco más de 320 mil en 1983, en el mismo periodo hubo un aumento de un millón de trabajadores en la población económicamente activa (Echeverría, 1991:1). La promulgación del Plan Laboral de la dictadura no representaba solamente la eliminación de los derechos adquiridos y la imposición de barreras legales a la organización sindical y a la negociación colectiva. Estos cambios

en la legislación desarticularon el papel que jugaron los sindicatos en el antiguo sistema político y social. Por esta vía legal los trabajadores perdieron espacio político y visibilidad social. Se comprende, entonces, porqué la apuesta del sindicalismo en la redemocratización estaba asociada a la exigencia de recuperar un papel prominente en el nuevo régimen.

Para la CUT, el Plan Laboral de la dictadura debía ser derogado, seguido de la “implementación de una nueva ley del trabajo de acuerdo con los cambios institucionales necesarios para construir una sociedad democrática” (CUT, 1989:16). A pesar de la situación, la Central no dejó de presentar propuestas para la modificación de la legislación autoritaria en torno a tres ejes principales: sindicalización, negociación colectiva y contrato individual de trabajo.

Con respecto a la sindicalización, las principales reivindicaciones de la CUT en la Reforma Laboral previeron: a) el reconocimiento legal de las centrales; b) el derecho de las federaciones y confederaciones a la negociación colectiva; c) la contribución obligatoria de todos los trabajadores, sindicalizados o no; d) la creación de uno o más Fondos de Extensión y Capacitación sindical; e) la eliminación de las restricciones al fuero sindical; f) la extensión del tiempo de dedicación sindical; g) la devolución de los bienes confiscados durante la dictadura, y h) el reconocimiento de la organización sindical en la Administración Pública.

En lo que respecta a la negociación colectiva, la CUT proponía: a) permitir la negociación colectiva inter-empresas; b) restablecer los mecanismos tripartitos de consulta; c) prorrogar el acuerdo de negociación colectiva para todos los trabajadores; d) tomar el contrato colectivo vigente como piso de cada nueva negociación colectiva; e) ampliar la agenda de negociación (formación, participación, condiciones de trabajo, la innovación tecnológica, etcétera); f) derecho a la información, y g) derecho de huelga sin restricciones.

Por último, con respecto a los contratos individuales y las normas de despido, la CUT proponía: a) restringir las normas que permiten el despido por necesidad de la empresa; b) aumento de los costos de despido por causa justificada, con indemnización de un mes de salario por cada año de servicio; c) readmisión del trabajador en caso de despido injustificado y pago del periodo que duró la suspensión del trabajo; d) autorización del Ministerio de Economía y Trabajo para despidos masivos, y e) regulación estricta de contratos de duración determinada y de aprendizaje (Echeverría, 1991).

Fueron estas exigencias que motivaron al movimiento sindical a participar de las discusiones de la Reforma Laboral. El gobierno no pudo cumplirlas plenamente y los empresarios no las consideraban compatibles con el modelo económico vigente.

Según los analistas de la Concertación social:

(...) una de las dificultades para alcanzar el consenso necesario tiene que ver con la evaluación que se hace de la normativa existente. Puede encontrarse posturas diametralmente opuestas. Aunque para los empresarios esta normativa es compatible y coherente con el modelo económico que permitió el crecimiento, la eficiencia de la producción y la ampliación de la contratación de mano de obra, para los trabajadores, fue la causa de la pérdida de los derechos más básicos, como son la estabilidad del empleo, el poder de negociación colectiva y organización (*Ibid.*: 16).

El *impasse* de la Reforma Laboral reveló los límites del consenso. La CUT asociaba la presión política sobre el Congreso con participación en la Concertación Social, en un intento de influir en la votación de los proyectos de ley de la Reforma Laboral. Como parte de estas presiones, en junio de 1991 envió un documento al Parlamento con sus puntos de vista sobre el proyecto de Reforma propuesto por el Ejecutivo. Destacaba algunas propuestas que no fueron recogidas en el proyecto de Reforma Laboral presentado por el gobierno. Pueden mencionarse, entre otros puntos: el concepto de empresa; la restricción y regulación de la subcontratación; la prohibición de la discriminación (salarios, condiciones de trabajo, etcétera) por los subcontratistas (que deberían respetar los mismos derechos de la empresa contratante); precisión del concepto de salario mínimo; jornada ordinaria de 48 horas; el aumento de 100 por ciento en el valor de las horas extras, y muchos otros que caminaron en la dirección opuesta a la lógica de la “manutención de instituciones y estrategias económicas y sociales favorables al progreso”, como establecía el *Acuerdo Marco...* y que ella misma suscribió.

La posición del gobierno de Aylwin

Además de la cuestión de los Derechos Humanos, la política laboral representó uno de los temas más complejos del gobierno de Patricio Aylwin. El ministro de la Secretaría General de la Presidencia, Edgardo Boeninger, tenía la percepción de que los retos en esa área exigían respuestas para cuatro cuestiones fundamentales:

- 1) Superar la falta de legitimidad social y política de la normativa laboral impuesta por el régimen militar.
- 2) Colaborar en la construcción de consensos básicos, ampliándolos al orden político-social de la Concertación.
- 3) Implementar políticas consistentes con la sustitución del antiguo orden laboral, que surgieron en el marco de la estrategia de sustitución de importaciones, en una economía protegida, para un nuevo orden requerido por una economía de mercado que se integra en el mundo, con las consiguientes exigencias de productividad y competitividad.

4) Contribuir a los objetivos de equidad social del gobierno (Boeninger, 1997:483).

El principal dilema del gobierno radicaba en promover cambios en la legislación laboral, reclamados y reconocidos como una exigencia de la redemocratización, evitando un retorno al modelo predominante antes del golpe militar. El principal reto del presidente Aylwin era realizar la Reforma Laboral y evitar los riesgos de una “reacción reparadora”, como se decía en los círculos del gobierno. Los marcos generales en que el gobierno colocó el problema y propuso soluciones consideradas más adecuadas pueden ser identificados por la posición del ministro de Trabajo, René Cortázar.

Para Cortázar, la solución del problema laboral debería partir del reconocimiento de las “fallas de la respuesta neoliberal”, que prevaleció durante la dictadura, y también comprobar el “anacronismo de la reacción reparadora”, defendida por aquéllos que predicaban el retorno al sistema anterior de la Unidad Popular. El principal objetivo de la Reforma Laboral debía ser “desarrollar los lineamientos básicos de un nuevo consenso social”. Esta manera de enfocar el problema implicaba situar el asunto de la legislación laboral en un terreno de ambigüedades. Por un lado, se reconoció que el tema debería ser objeto de cambios, lo que preocupaba a las organizaciones empresariales, por otra parte, se descartó cualquier posibilidad de que tales cambios implicasen un retorno del modelo vigente hasta el golpe de Estado. El gobierno se consideraba responsable de llevar a cabo una misión modernizadora que debería allanar el camino para un nuevo modelo de regulación social:

La nueva visión parte del reconocimiento de la necesidad de conciliar al mismo tiempo los objetivos del crecimiento, de equidad e integración social. Esto marca una distancia con la propuesta neoliberal (que sólo prioriza el crecimiento) y con la propuesta restauradora (que enfatiza la centralidad de la equidad) (...) La nueva visión reconoce la necesidad de una contribución sustancial al proceso de desarrollo, tanto de la economía como del Estado y de la sociedad organizada (...) Para la visión de la economía política de consenso emergente, el tipo de economía, el Estado y las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen un papel clave que desempeñar en la determinación del empleo y de los salarios. Ese papel está lejos de ser acorde con el antiguo consenso (y) difiere también de lo que señalan las visiones neoliberales y restauradoras (Cortázar, 1993:28).

Considerando estos marcos generales, la Reforma Laboral debería llevarse a cabo –conforme al punto de vista del Ministro de Trabajo– en conformidad con los principios de “equidad”, “participación y autonomía social” y “eficacia para el desarrollo”.

Equidad: el gobierno se declara a favor de una mayor igualdad de condiciones en las relaciones laborales. El desequilibrio a favor de los empresarios, presente en la legislación autoritaria, debería dar paso a nuevas reglas en beneficio de los trabajadores.

El principio de equidad se consideró como una condición de la legitimidad social y estabilidad de las nuevas reglas del juego. Este principio podría ser identificado en varios puntos concretos en la reforma, como el aumento de la indemnización en caso de despido, la eliminación de los obstáculos a la formación de sindicatos en la pequeña y mediana empresas, el permiso de constituir sindicatos de trabajadores temporarios (en la construcción civil o en el sector portuario, por ejemplo).

Participación y autonomía social: indica la importancia de la definición de canales de participación y diálogo con miras a la libre negociación entre trabajadores y empleadores. El fortalecimiento de la organización sindical aparecía como uno de los requisitos fundamentales para que tal principio pudiese estar vigente. El Ministro de Trabajo sostuvo que este requisito se cumplió en la Reforma, ya que se amplió el fuero de los dirigentes sindicales, se otorgó personalidad jurídica a los sindicatos, se establecieron mecanismos más eficaces para el financiamiento de la actividad sindical y se eliminaron numerosas prohibiciones con respecto a la negociación colectiva.

La eficacia para el desarrollo: se buscaba sintonizar el código laboral con el nuevo orden económico y tecnológico resultante de los cambios internacionales. Las nuevas normas deberían contribuir para el desarrollo del país en medio de un nuevo contexto socio-económico, mucho más expuesto a la competitividad internacional, lo cual exigía una mayor adaptabilidad de las empresas. Como dice el ministro: “las empresas (...) que se adaptan a este nuevo mundo tienen éxito, y los que no lo hacen, se auto condenan a la mediocridad y la frustración” (*Ibid.*:48). Con ese propósito fueron introducidas modificaciones (superficiales, como se verá más adelante) en la legislación, ampliando el alcance de la negociación colectiva. Asimismo, se permitió una mayor movilidad de la mano de obra.

Estos argumentos se repitieron hasta la saciedad en otros países de América Latina que diseñaron cambios en su legislación para promover la flexibilidad laboral. Los objetivos fueron siempre los mismos: reducir el “costo país” y “aumentar la competitividad”, “flexibilizar jornadas, contratos y horas de trabajo”, etcétera. Este paquete de reformas neoliberales, presentado bajo la bandera de la modernización, no fue otra cosa que eliminar los derechos y la cobertura de la protección laboral.

El alcance de la Reforma Laboral

Llegado a este punto, es necesario evaluar el alcance real de la Reforma Laboral desde la perspectiva de los sindicatos. Las conclusiones del Informe Final del Proyecto *ORT Relasur* sobre “Normas de trabajo, los sindicatos y la negociación colectiva en Chile” es la base de esta investigación. Se trata de una investigación de la ORT que llegó a resultados bastantes confiables sobre el derecho de sindicalización y la

negociación colectiva en Chile. Las entrevistas fueron realizadas a dirigentes sindicales, empleadores y funcionarios del gobierno del sector del trabajo. Los cuestionarios aplicados a los dirigentes y empleadores fueron hechos a partir de una muestra de 335 casos, representativa de un universo de 5 mil 569 empresas que realizaron negociaciones colectivas entre 1992 y 1993. También fueron realizadas ochenta entrevistas por todo el país con funcionarios del gobierno. El análisis documental se basó en 363 casos de negociación colectiva, representativa de 5 mil 569 empresas, y 280 casos de organizaciones sindicales, representativas de mil 531 sindicatos.

El objetivo de esta sección es proporcionar una idea del clima en el que la acción sindical comenzó a desarrollarse, para que se pueda determinar si los cambios en la ley autoritaria correspondieron o no a las expectativas del sindicalismo. Para ello se toman, a título de ejemplo, algunos resultados del Informe sobre la práctica de la negociación colectiva y el derecho de huelga durante el gobierno de Aylwin. Existe una amplia gama de situaciones previstas en la nueva legislación que pueden servir de base para esta evaluación. Para los efectos del presente artículo se consideraron: la cobertura de la negociación colectiva de acuerdo a su nivel; el tipo de contrato; los mecanismos de incentivos a la negociación colectiva y apoyo a los sindicatos, y las normas sobre conflictos.

La negociación colectiva de acuerdo a su nivel: el nuevo código eliminó la prohibición de negociación inter-empresas que suscribía la legislación autoritaria. Sin embargo, este tipo de negociación adquirió un carácter voluntario, necesitando de la aceptación previa de las partes para iniciarse. Bastaría a los empleadores considerar indeseable tal negociación para que no se realizara. La investigación de la OIT comprobó que de las 2 mil 779 negociaciones colectivas realizadas en 1992, sólo dos casos fueron negociaciones inter-empresas (0.07 por ciento), mientras que en 1993 sólo hubo 12 casos (0.4 por ciento) de un total de 3 mil 38 negociaciones, mostrando que esta forma de negociación fue prácticamente inexistente durante el gobierno de Aylwin, incluso después de la Reforma Laboral.

Un gran número de dirigentes sindicales desconocía la posibilidad legal de este tipo de negociación, sin embargo, 45.3 por ciento de los escuchados consideraban la negociación inter-empresas más favorable a los trabajadores. Los empleadores se manifestaron contra ese tipo de negociaciones obligatorias en ciertas circunstancias: 78.9 por ciento de los empresarios entrevistados reaccionaron contra esta posibilidad, diciendo que “las empresas son distintas entre sí” o “los sindicatos podrían imponer lo que quisieran, independientemente de la situación de la empresa” (OIT, 1994: 165).

La investigación también comprobó que 73.1 por ciento de los jefes de unidad (funcionarios pertenecientes a la burocracia del Ministerio de Trabajo, encargado de supervisar la negociación colectiva) ignoraban las experiencias de las negociaciones

inter-empresas. De acuerdo con estos funcionarios, la no realización de este tipo de negociación se debía “principalmente a la falta de interés o voluntad de los empleadores (32.9 por ciento) y al desconocimiento de la norma (17.7 por ciento)” (*Ibid.*). En resumen, la investigación confirmó la hipótesis de que la negociación colectiva inter-empresas había sido numéricamente insignificante, que hubo resistencia por parte del empleador para dicha negociación y que los dirigentes sindicales no tenían conocimiento de los fundamentos legales que la permitían.

La negociación colectiva según el tipo de contrato: en el marco del nuevo código algunos trabajadores se vieron imposibilitados de negociar colectivamente, excepto bajo ciertas condiciones, por ejemplo aprendices, trabajadores temporales, trabajadores de duración determinada o por acumulación de tareas. Sin embargo, con el acuerdo de las partes, podrían ejercer la negociación colectiva y disfrutar de sus beneficios. La investigación confirmó que, a pesar de esa brecha legal, sólo ocho por ciento de las negociaciones fueron concluidas por trabajadores con contrato de trabajo por tiempo determinado, mientras que 92 por ciento por contrato con tiempo indeterminado. Del número total de trabajadores que firmaron algún tipo de negociación (32 mil 122 trabajadores), 23.1 por ciento suscribieron convenios colectivos sin reglas y sin participación sindical y 72.9 por ciento suscribieron convenios con reglas y participación sindical. Entre los trabajadores que firmaron el convenio colectivo, sólo 14.9 por ciento son trabajadores temporales o contratados por un tiempo determinado. Según la conclusión de la investigación, “este dato rechaza la hipótesis de que una proporción significativa de los convenios colectivos se lleva a cabo por trabajadores temporales o de duración determinada” (OIT, 1994:160).

Incentivo a la negociación y apoyo al sindicato: la nueva legislación establecía que los trabajadores que gozaban de los beneficios de la prórroga concedida por los empleadores como resultado de la negociación colectiva deberían contribuir para el sindicato con 75 por ciento de la cotización pagada por los miembros ordinarios. Este cambio tuvo el objetivo de estimular la actividad sindical. 76.8 por ciento de los líderes sindicales y 82.1 por ciento empleadores encuestados reconoció que la medida era favorable a los sindicatos.

Los Jefes de Unidad no expresaron la misma opinión. Para 65.4 por ciento de estos funcionarios la nueva regla no beneficiaba a los sindicatos. Esta discrepancia de opiniones entre los actores sociales y los funcionarios lleva a suponer que para los últimos “la extensión de los beneficios no se traduce necesariamente en aportes sindicales por parte de los beneficiarios que no hayan participado en el proceso de negociación”.

La investigación también examinó la posibilidad de que los recursos no fueron

repasados en todos los casos en los que se lleva a cabo la extensión de los beneficios. Se encontró que 53.7 por ciento de los empleadores se opusieron a la transferencia. Para saber si la empresa había extendido el beneficio y realizado el descuento correspondiente se hizo constar que 77.9 por ciento de los empresarios declararon haber extendido los beneficios, y un número menor (65.5 por ciento) realizó el repase. Entre las razones esgrimidas para no realizar el repase los empleadores declararon la no exigencia de los sindicatos (42.3 por ciento), lo consideraron un requisito injusto (18.5 por ciento) y, el desconocimiento de la norma (17 por ciento). La investigación confirmó la hipótesis de que “la contribución no se realiza en todos los casos en que debe producirse. Esto puede verse en las figuras de la disparidad entre la extensión de los beneficios y las aplicaciones del descuento para la cotización sindical que establece la normativa vigente” (OIT, 1994:169).

Las normas sobre conflictos: el ejercicio de la huelga también fue regulado por el nuevo código. Por un lado, se buscó ampliar el derecho a la huelga, prácticamente eliminada por la dictadura, y, por otro, se trató de ofrecer ciertas garantías al empresario a través de la posibilidad de contratar trabajadores para reemplazar a los huelguistas. En caso de que se declarara sin obedecer a ciertas reglas, la sustitución se podría hacer desde el primer día de la huelga.

El siguiente cuadro ofrece una visión del movimiento de huelga durante el gobierno de Aylwin. Hubo un aumento en el número de huelgas en el periodo 1989-1993: 97 huelgas más en términos absolutos, lo que equivale a un porcentaje de 69.7 por ciento. El número de huelguistas no ha tenido el mismo aumento, y fue 21.4 por ciento. Esto se debe a la disminución en el número medio de trabajadores en huelga, que pasó de 159 a 111. La investigación también constató una reducción de los días de paralización (una media de 16 días en el primer periodo, a 12 días en el segundo).

A pesar del aumento reportado previamente, la mayoría de los dirigentes sindicales (55.8 por ciento) consideró que la huelga dejó de ser un instrumento eficaz en la legislación vigente como una forma de presión al proceso de negociación. Entre estos líderes, 90.5 por ciento estiman que la huelga había perdido su eficacia porque los empleadores podrían reemplazar a los huelguistas. Consultados sobre si el sindicato hizo huelga como forma de presión en la negociación colectiva, 72.4 por ciento de los dirigentes dijeron que no, y sólo 27.3 por ciento dijeron que sí. De los que respondieron que sí, 40.6 por ciento consideraban que la huelga es ineficaz debido a la capacidad de la empresa para sustituir a los trabajadores. En resumen, la investigación confirmó que a pesar de la extensión del derecho a la huelga, el aumento del número de huelgas, y sobre todo de huelguistas fue pequeño, porque una gran parte de los dirigentes sindicales no percibió ese cambio como un factor favorable al ejercicio de la huelga.

Huelga y huelguistas (1989-1993)

| Años | No. de huelgas | Trabajadores en huelga | | Duración (en días) | | Trabajadores con contrato | Trabajadores en huelga/ Trabajadores con contrato |
|-------|----------------|------------------------|-------|--------------------|-------|---------------------------|--|
| | | Totales | Media | Totales | Media | | |
| 89-90 | 139 | 21.434 | 159 | 2.132 | 16 | 140.577 | 15.2 |
| 92-93 | 236 | 26.030 | 111 | 2.777 | 12 | 166.612 | 15.6 |

Fuente: Departamento de Negociación Colectiva de la Dirección del Trabajo, Chile, OIT.

Desde la perspectiva del movimiento obrero, el fracaso de la Reforma Laboral es más que evidente. Si se compara con las expectativas de la dirigencia sindical no ha tenido el alcance deseado, quedando incompleta al igual que la transición política. Con base en los resultados de la investigación, se desprende que las relaciones laborales siguieron siendo guiadas por la matriz autoritaria de la dictadura. Esto significa que la mayoría de las empresas mantuvieron casi las mismas relaciones del pasado, haciendo caso omiso de los derechos laborales. También en las empresas estatales este padrón no fue sustancialmente alterado.

Consideraciones finales

La Reforma Laboral chilena revela los límites y contradicciones del cambio de régimen por la vía de la negociación. Como se demostró, la política laboral del gobierno de Patricio Aylwin no dio lugar a la plena democratización de las relaciones capital/trabajo, conservando las restricciones legales sobre la libre negociación, el acuerdo colectivo inter-empresas y el ejercicio del derecho a la huelga. Al igual que la transición política la Reforma Laboral permaneció incompleta.

De esta experiencia se pueden extraer algunas lecciones, en particular en lo que tiene que ver con los retos políticos actuales en los países que no han logrado completar la transición hacia el post-neoliberalismo. En primer lugar, se pone de relieve el carácter incompleto de la estrategia de conciliación. Autores como Manuel Antonio Garretón, Juan Liz y Alfred Stepan comparten la idea de que el régimen chileno es el resultado de una "transición incompleta". Para el primero, la transición dio lugar al establecimiento de un régimen democrático marcado por "enclaves autoritarios" que se caracterizan por los límites institucionales y la presencia de actores anti-democráticos en posiciones clave de la estructura del Estado (Garretón, 1995).

Para Juan Linz y Alfred Stepan, la Concertación se enfrentó a la difícil tarea de ampliar el poder democrático respetando las reglas establecidas por una Constitución autoritaria. Cerrado el primer gobierno democrático, el país se enfrentó a un escenario doble: por un lado, podría completar la transición cuando el enclave autoritario pasado fuera finalmente eliminado, y por otro, la no solución de estas restricciones podría llevar a la deslegitimación del gobierno democrático. Para Linz y Stepan:

La Constitución de 1980 fortaleció en gran medida los poderes del gobierno de turno –el Congreso tiene que atenerse a un calendario estricto especificado por el Ejecutivo y no podrá presentar proyectos de ley relativos a importantes problemas financieros, y el cargo de presidente está protegido por estructuras que Pinochet concibió para sí mismo. Mitterrand, cuando estaba en la oposición, acostumbraba a llamar a la Constitución de la Quinta República, De Gaulle, un “golpe de Estado permanente.” La ironía es que, al ser elegido presidente, fue Mitterrand quien dio a la constitución gaullista su legitimidad definitiva. También sería una triste ironía si la calidad de la democracia chilena resultara inferior a lo que podría ser, si el gobierno democrático llega a la conclusión de que algunas de las prerrogativas de la Constitución de 1980 son tan convenientes para la tarea de administrar el país que acabe por convertirlas en rutina y legitimarlas (1999:256).

La Concertación Social fue la forma en cómo los sindicatos y los empresarios se insertaron en el proceso de transición negociada. A través de acuerdos con el gobierno, la CUT y la CPC asumieron un papel destacado durante el primer gobierno democrático. Los acuerdos sociales representaron una experiencia importante de creación de espacios institucionales para el diálogo y el consenso como fundamento de la política económica que se pretendía implementar para la nueva etapa que se inició con el retorno a la democracia. Al considerar la perspectiva de los principales actores, se verificó que la Concertación Social, a pesar de cerrar un campo de tensiones y de intereses conflictuales, convenía a todos los sectores involucrados: al gobierno, que quería evitar una sobrecarga de demandas y obtener apoyo previo de los actores sociales para medidas de difícil aprobación en el Parlamento; a los empresarios, que trataban de preservar las bases del modelo económico neoliberal y de su institucionalidad, en particular la ley sobre flexibilidad laboral, y a la CUT, que luchaba por la consolidación de la democracia y por el reconocimiento del papel de las organizaciones sindicales en la nueva era política que se inició en el país. Las dificultades encontradas por la Concertación, para pasar de los acuerdos genéricos a la práctica, se evidenciaron en la problemática Reforma Laboral.

Las expectativas del sector sindical en la Reforma Laboral no se cumplieron. Esto puso en jaque toda la estrategia de la CUT, que apostó en la Concertación para ampliar la legitimidad y el reconocimiento de las organizaciones sindicales como condición para la democratización del país y la modernización de las relaciones capital/trabajo. En la medida en que esta posibilidad se descartó ante el carácter

restrictivo de la Reforma Laboral, la CUT se enfrentó al dilema de cómo actuar en las negociaciones, identificando el momento de abandonarlas o combinarlas con otros métodos de presión.

En una economía de tipo neoliberal, los trabajadores no son vistos como un colectivo y las relaciones capital/trabajo tienden a ser organizadas como relaciones atomizadas entre empleadores e individuos asalariados. En este tipo de sociedad, el contrato y la negociación colectiva serán siempre un obstáculo, y la flexibilización de la legislación laboral será considerada un imperativo de la competitividad. En esta situación las organizaciones sindicales tienen que ser deslegitimadas y el poder de los trabajadores organizados debe ser neutralizado. Los resultados negativos de la Reforma Laboral fueron la confirmación de las contradicciones que existían entre la retórica *concertacionista* y la realidad neoliberal.

Como se mencionó anteriormente, el problema de la CUT no fue el haber participado en las negociaciones, ya que el papel de los sindicatos es de negociar. El hecho es que no había mucho margen alternativo en ese momento, sobre todo teniendo en consideración la debilidad del sindicalismo al final de la dictadura, cuando gran parte de la dirigencia había sido perseguida, encarcelada, exiliada o asesinada.

Al mismo tiempo, el ajuste económico practicado durante el gobierno militar alteró profundamente el perfil de la clase obrera y de las condiciones en las que los sindicatos comenzaron a funcionar, exigiendo que el sindicalismo se adaptara a las nuevas condiciones para no correr el riesgo de aislarse. Nuevos temas y nuevas formas de lucha deberían ser incorporados. La Concertación Social representaba la posibilidad de influir en el rumbo de la política macro-económica y de la política laboral. Pero, lo que se vio, fue que la CUT terminó transformando la suspensión temporal de la confrontación en una política permanente de tregua social y de conciliación, contribuyendo así a la situación de apatía del sindicalismo chileno en los gobiernos posteriores de la Concertación. El problema de la CUT residió en la forma subordinada como se insertó en el proceso de negociación con el gobierno y los empresarios. La CUT evitó movilizaciones y reivindicaciones que pudieran representar riesgos para la democratización. Esto ha dado lugar a un distanciamiento no sólo entre los dirigentes nacionales y los sindicatos sino también entre los sindicatos como un todo y los trabajadores, frenando la derrota de las resistencias de los empresarios y del propio gobierno para una reforma más profunda de la legislación laboral.

Bibliohemerografía

- AYLWIN, Patricio (1992), *Carta a Manuel Bustos, presidente de la CUT*, Santiago.
BOENINGER, Edgardo (1997), *Democracia en Chile: lecciones para la gobernabilidad*, Santiago, Andrés Bello.

- CAMPERO, Guillermo (1988), *Los empresarios ante la alternativa democrática: el caso de Chile*, Santiago, Cuadernillos del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales.
- CAMPERO, Guillermo y Gonzalo FALABELLA (1991), “Los sindicatos en la transición a la democracia chilena”, en *El sindicalismo latinoamericano en los 90. Sindicatos y transición democrática*, Santiago, El Planeta, vol. 1.
- CORTÁZAR, René (1993), *Política laboral en el Chile democrático: avances y desafíos en los noventa*, Santiago, Dolmen.
- CUT (1989), *Propuesta hacia la transición democrática*, Santiago, CUT.
- CUT (1991), *A política de concertación social e a atuação do movimento sindical chileno*, São Paulo.
- CUT y CPC (1990a), *Marco de Referencia para el Diálogo*, Santiago.
- CUT y CPC (1990b), *Acuerdo Marco: Chile, una oportunidad histórica*, Santiago, Primer Acuerdo Nacional.
- CUT y CPC (1992), *Declaración conjunta (1989)*, Santiago, Centro de Investigación y Asesoría Sindical (CIAS), Documentos de la Concertación Social.
- DURÁN LÓPEZ, Federico (coordinador) (1998), *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional/Consejo Económico y Social, Colección “Estudios”.
- ECHEVERRÍA, Fernando (1991), *Movimiento Sindical en la Transición Democrática: sindicalización e institucionalidad laboral*, Santiago, abril, mimeo.
- FLISFISCH, Ángel (1994), “La gestión estratégica de un proceso de transición y consolidación: el caso chileno”, en *Proposiciones*, Santiago, núm. 25.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (1995), “Transición incompleta y régimen consolidado. Las paradojas de la democratización chilena”, en Manuel Antonio GARRETÓN, *Hacia una nueva era política: estudios sobre las democratizaciones*, México, Fondo de Cultura Económica.
- LECHNER, Norbert (1985), “Pacto Social nos Processos de Democratização: a experiência latino-americana”, en *Novos Estudos*, São Paulo, CEBRAP, num. 13.
- LINZ, Juan J. y Alfred STEPAN (1999), *A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*, São Paulo, Paz e Terra.
- OIT (1994), *Informe Relasur. Las Relaciones Laborales en Chile*, España, OIT.
- OIT (1998), *Chile: crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social*, Ginebra, OIT.
- TOURAINÉ, Alain (1997), “Amérique Latine: la sortie de la transition libérale”, en *Problèmes d'Amérique Latine*, Francia, núm. 25, abril-junio.