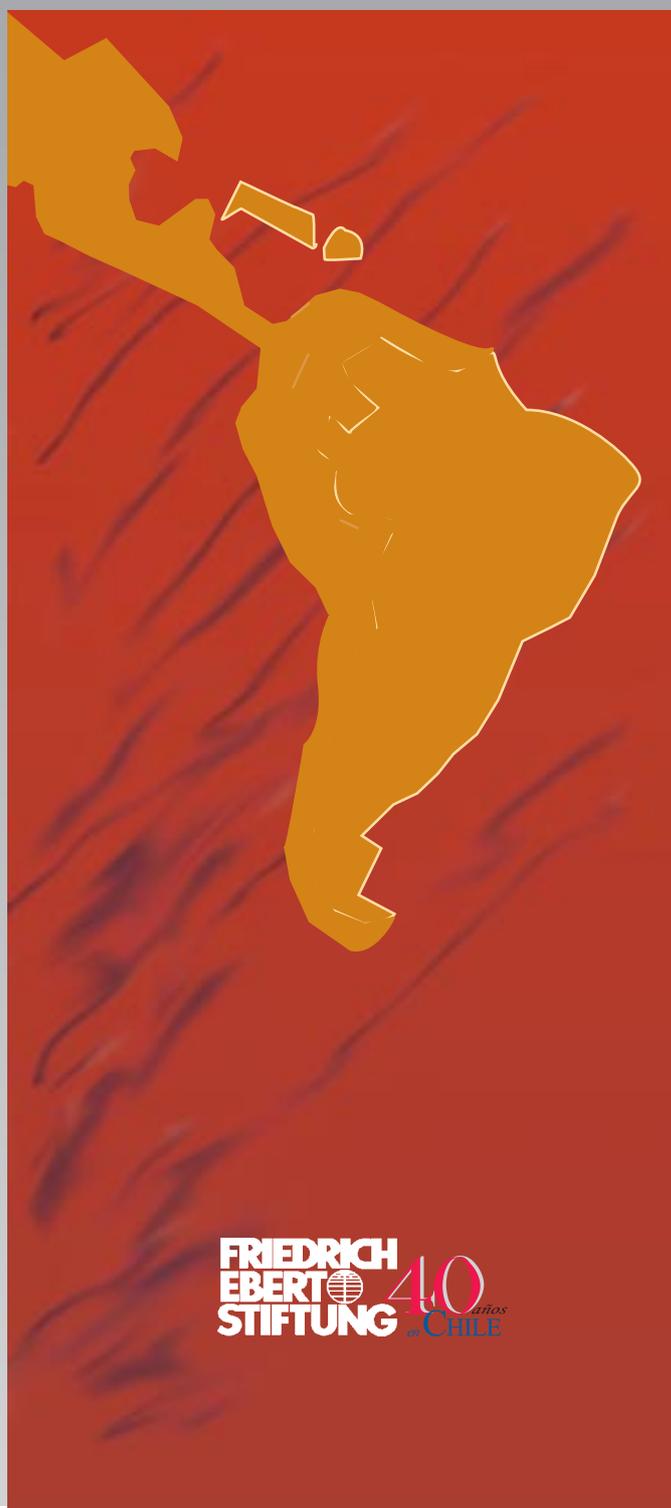


Gobiernos progresistas y movimiento sindical

La experiencia chilena

MARÍA ESTER FERES N.



María Ester Feres Nazarala es abogada y licenciada en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, España. Se ha desempeñado como investigadora del Programa de Economía del Trabajo (PET) y del Centro de investigación y Asesoría Sindical (CIASI). Miembro del equipo asesor de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Consultora externa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Integrante de la Comisión Laboral de Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Desde marzo de 1994 hasta octubre del 2004 fue Directora Nacional del Trabajo, servicio público descentralizado, dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Ha participado en la Conferencia Mundial de la ONU sobre Derechos de la Mujer, Beijing, China, como miembro de la delegación chilena; en la Comisión de Seguimiento de la Convención contra toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Nueva York, EE. UU. 1996; en la Conferencia Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, Suiza y en la Comisión Laboral del MERCOSUR. También ha sido conferencista en múltiples foros y eventos nacionales e internacionales. Actualmente es docente de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Central de Chile y Directora del Centro de Estudios del Trabajo, Relaciones Laborales y Diálogo Social (CRL) de FACEA-UCEN. Es autora de variados artículos y publicaciones sobre aspectos sindicales y laborales en Chile y en el extranjero.

Índice

ALCANCES CONCEPTUALES	5
I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CONTEXTO POLÍTICO EN LA RELACIÓN ENTRE SINDICALISMO Y GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN	17
II. GOBIERNOS CONCERTACIONISTAS Y POLÍTICA LABORAL	21
1. Elementos programáticos en política laboral de los cuatro gobiernos de la Concertación	21
2. Transformaciones de la política laboral en las sucesivas gestiones de gobierno	28
3. Rol de Estado, del sistema político, y de los actores sociales involucrados en la política laboral	34
4. Relacionamiento entre gobierno y sindicalismo	35
III MOVIMIENTO SINDICAL: BALANCE DE SU DESARROLLO EN LOS AÑOS DE GOBIERNO CONCERTACIONISTA	39
1. La relación del sindicalismo con el Estado	39
2. Movimiento sindical y partidos políticos	40
3. Movimiento sindical y sociedad civil: política de alianzas	41
4. Sindicalismo sociopolítico o sindicalismo corporativo	43
IV. CONCLUSIONES: SÍNTESIS Y OPCIONES PARA EL SINDICALISMO Y LOS GOBIERNOS CONCERTACIONISTAS	45

Gobiernos progresistas y movimiento sindical

La experiencia chilena¹

Resumen (Abstract)

En las últimas décadas, los países de América Latina se han visto tensionados por un doble proceso: el de reconstrucción democrática y el de modernización de sus estructuras políticas, económicas, sociales y culturales. En Chile, estos procesos han sido conducidos por la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición de centro-izquierda creada para recuperar el poder de manos de la dictadura militar, manteniéndose tras 18 años de gestión en un cuarto gobierno como alianza política.

Aunque en un primer programa se planteó articular y abordar coordinadamente ambos procesos, entre otras causas debido a las características y tiempos requeridos para la transición política, finalmente se efectuó por separado, priorizando el desempeño económico por sobre el político y social.

El modelo socio-económico mantiene importantes resabios de la ideología neoliberal con el que se implementó, lo cual incide en los rezagos y déficits democráticos que presenta la sociedad chilena, calificada como una democracia imperfecta. La política laboral, así como las reformas a los sistemas

de salud y de pensiones, constituyeron pilares estratégicos del modelo y de las políticas de ajuste impuestas por la dictadura. No obstante se han realizado algunas correcciones principalmente en materias de política social, estos pilares, incluida la matriz del sistema de relaciones laborales, se mantienen inalterables en sus lineamientos sustantivos. Las políticas correctivas, aunque valiosas, no han permitido recomponer el tejido social ni generar canales estructurados de participación, viéndose el sindicalismo particularmente afectado con el desarrollo del proceso.

Si bien la crisis sindical reconoce diversas causas, se concluye que, mientras no se desarrolle una nueva matriz sociopolítica y se modifique el modelo socio económico, así como otros enclaves de poder político y económico heredados, se dificulta significativamente la reconstitución del sindicalismo como actor sociopolítico. No obstante, se identifican diversas opciones tanto para el sistema político como para el movimiento sindical, a fin de poder avanzar hacia una política laboral progresista que permita a éste superar la crisis y fortalecerse orgánica y políticamente.

¹ El presente documento forma parte del proyecto de la Fundación Friedrich Ebert sobre «Gobiernos Progresistas y Movimiento Sindical en el Cono Sur».

ALCANCES CONCEPTUALES

Abordar la relación entre gobiernos progresistas y movimiento sindical requiere plantearse y responder algunas interrogantes que ayuden a precisar ciertos términos, debido a que el actual debate sobre los temas del trabajo, junto a su marcado sesgo ideológico, es aún bastante incipiente. En función de ello, la presente reflexión se estructura en dos partes: en la primera se abordan algunos aspectos conceptuales y, en la segunda, el tema específico a tratar.

Una de las interrogantes gira en torno a la noción de gobierno progresista, diferenciando sus alcances en los países desarrollados - particularmente europeos- y aquellos atribuibles a los países latinoamericanos. Se incorpora también una breve reflexión sobre las nociones de igualdad y equidad social, y acerca de los cambios de matriz sociopolítica y de conformación de los movimientos sociales en América Latina. Se identifican asimismo los principales efectos desestabilizadores en los actores sociales y en especial en el sujeto sindical, resultado del modelo neoliberal impuesto por los organismos financieros internacionales y los capitales transnacionales, así como los lineamientos centrales de un nuevo sindicalismo socio político en una era informática e informacional, y de globalización del capitalismo. Finalmente, se proponen algunas reflexiones sobre lo que cabría entender por una política laboral progresista.

El tema propiamente tal se estructura en cuatro capítulos. En el primero, se presentan los antecedentes históricos y el contexto político en que se desarrolla la relación entre los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia y el movimiento sindical; el segundo, examina brevemente la política laboral de los gobiernos

concertacionistas; en el tercero se aborda la evolución y desarrollo del movimiento sindical durante el período. Finalmente, se incluye una síntesis evaluativa y se plantean algunas propuestas y opciones futuras posibles tanto para el sindicalismo como para el gobierno y los partidos de la Concertación.

La noción de progresismo

A nivel internacional y principalmente europeo, la noción de progresismo como identificatoria de un partido o de un conglomerado de partidos generalmente de centro y de centro izquierda, aún insuficientemente elaborada en la literatura política, pareciera ser producto de las dificultades para utilizar las tradicionales clasificaciones de derechas, centros e izquierdas y las clásicas diferenciaciones entre liberalismo y socialismo, según las distintas teorías y concepciones políticas en que se ha expresado históricamente.

El uso cada vez más generalizado del término progresismo, políticamente nuevo y aún confuso, expresaría la ausencia de proyectos políticos de la izquierda, producto tanto de la caída de los socialismos reales como de los cambios de paradigmas consustanciales a los procesos de globalización. El progresismo se percibe, así, como una respuesta ecléctica frente una ideología neoliberal avasallante y fatalista, impuesta cual modelo único de globalización de la economía capitalista, remeciendo en sus cimientos los postulados históricos de la izquierda socialista, incluidas sus distintas vertientes socialdemócratas.

Frente a quienes plantean como dimensiones objetivas e inmodificables de la modernidad los

principales postulados neoclásicos que supeditan la política y la sociedad - y por tanto al Estado - al funcionamiento de la economía, el progresismo pretendería interpretar una tercera vía, más allá del neoliberalismo extremo y de los postulados socialistas o socialdemócratas², proyectando su diferenciación en base al resguardo de algunas políticas sociales, y al énfasis otorgado al reconocimiento de nuevos paradigmas e identidades culturales (o multi culturalismo).

Con las respuestas «progresistas o de centro izquierda» europeas a más de tres décadas de globalización - junto a la creciente insatisfacción social y la desafección progresiva de sus bases políticas, de tradicional proveniencia del mundo del trabajo - surge el dilema de la emergencia de una nueva estrategia de los partidos conservadores, que también parecieran moverse hacia el centro político. Éstos ya no rechazarían de manera radical los objetivos de un proyecto de centro izquierda, abriéndose a incorporar en sus plataformas políticas elementos relacionados con el binomio previsión y solidaridad social, énfasis en las oportunidades educativas y en los derechos de las minorías, propuestas propias del progresismo. La polémica y los cuestionamientos se centrarían, entonces, en los planteamientos tendientes a resignificar y revalorizar el rol del Estado (Hillebrand, 2007).

En lo que se refiere al Cono Sur latinoamericano, y en particular a Chile, es posible establecer algunas diferencias en relación con la experiencia europea, tanto en el uso como en los alcances del término. Éste no es de uso común, y lo utilizan preferentemente las élites académicas y políticas; tampoco responde a las particularidades de sus procesos

históricos, políticos y socioeconómicos en las últimas décadas.

Entre las diferencias, cabría señalar las siguientes:

- La existencia de más de una visión de izquierda, determinante en sus desarrollos históricos. Espinosa (1990) distingue tres izquierdas latinoamericanas: la izquierda fundamentalista, que haría del marxismo leninismo un acto de fe, a partir de la existencia de verdades universales y atemporales, obviando la historia; la izquierda liberal, que se desentiende del marxismo, desestimándolo de manera total. «No le concede validez interpretativa en ningún campo del conocimiento, ni como filosofía, ni como ciencia, ni como universo cultural, ni menos como acumulación histórica. Por el contrario, hace una lectura del marxismo como si en su génesis (los clásicos) y en su desarrollo (los marxistas) siempre, en todo momento y en todo lugar, hubieran levantado un dogma. Declara no sólo la obsolescencia del marxismo, sino fundamentalmente, su indeseabilidad»³. En tercer lugar, identifica la izquierda mutante, describiéndola como «(...) una izquierda en búsqueda, en transición y en proceso de constitución. Esta izquierda se asume en crisis. Parte de la puesta en tensión de la teoría y la práctica marxista pero, a diferencia de la izquierda liberal, no hace del marxismo una dosificación, sino que intenta comprender la historicidad del conocimiento. Hace de la duda no un acto de contricción, sino fundamentalmente una actitud intelectual de revisión y renovación».

En la misma línea, otros plantean la necesidad de diferenciar las izquierdas en el caso chileno, tanto desde la perspectiva de su composición (los par-

² «En primer lugar, el concepto de la Tercera Vía es una crítica a la socialdemocracia tradicional de la era dorada. Aunque sus valores (justicia, equidad social, libertad e igualdad de oportunidades, solidaridad y responsabilidad por los demás) continúan siendo vigentes, los protagonistas de la Tercera Vía evitan la tarea de evaluar la realidad social, es decir, plantear en qué medida los valores mencionados están presentes en esta sociedad y si esta sociedad requiere o no requiere de una reforma para poder hacerlos realidad. Desde la revolución francesa, el espectro político europeo se polariza frente a la interrogante si se puede mejorar el orden social (opción de izquierda, entre otros también la socialdemócrata) o si, tomando en consideración la naturaleza humana o las presiones económicas, éste estaría básicamente en su punto ideal (opción conservadora)». Ehrke, Michael (2000): «La Tercera Vía y la Socialdemocracia Europea». www.fes.cl/documentos/publfes/docehrke.pdf.

³ A diferencia de la izquierda fundamentalista, la izquierda liberal tendría una alta eficacia intelectual y política, debido a su actitud irreverente como pensamiento secularizado; al hecho de que no están en crisis, en tanto no se asumen como tributarios de la izquierda histórica, la cual si lo estaría; y contarían con una alimentación intelectual e ideológica exógena, permeable e ilustrada, que les permitiría ser interlocutores y protagonistas de las élites gobernantes e intelectuales en el concierto nacional e internacional. Espinosa, Malva (1990) «Fundamentalistas, mutantes y liberales: tres lógicas de pensamiento en la izquierda chilena actual»; Avances de Actualidad N° 5. www.archivoscentroavance.cl

tidos socialista y comunista) y en función de sus posiciones actuales (Garretón, 2005).

El término progresismo poseería también una funcionalidad política, debido a que las categorías clásicas de derecha, centro e izquierda han perdido la nitidez de sus fronteras, tanto por lo que se ha llamado la pérdida de los mapas cognitivos y de los ideológicos que reglan la interpretación de la realidad política, económica y social durante el siglo XX (Lechner, 1994), como porque los propios partidos y segmentos dentro de ellos, así como sus adherentes individuales, no logran autodefinirse bajo las categorías tradicionales. Por ejemplo, a nivel partidario o individual se puede ser de izquierda para concebir el rol del Estado, de derecha en temas valóricos y de centro respecto a cualquier otra materia, sin que ello signifique, como en el pasado, el peso de la «trasgresión» de principios consolidados en la ideología del partido.

Incluso, en el Chile contemporáneo se ha introducido una distinción aún más ambigua: las llamadas «sensibilidades» que se distribuyen al interior de los partidos transversalmente, que son fluidas y cambiantes, inclusive en cortas coyunturas. Las sensibilidades no son equiparables ni a las corrientes partidarias, ni a las llamadas fracciones, que eran en los hechos estructuras cerradas y paralelas dentro de los partidos (Espinosa, 2006)⁴.

Por último, siempre en el caso chileno, el término progresismo expresaría un aprendizaje desde el socialismo, de superación de posiciones aislacionistas o de trinchera, privilegiando objetivos comunes en su alianza política con partidos del centro tradicional, a fin de construir la necesaria mayoría política y social, consustancial a una exitosa gestión gubernamental con énfasis en lo social.

- La existencia histórica de otras visiones del pensamiento humanista, expresadas particularmente en los partidos de origen o raigambre del cristianismo social, hoy mayoritariamente inscritos

en los procesos políticos democráticos, con postulados en torno a la equidad social y a la necesidad de construir proyectos societales con mayores componentes de solidaridad.

- La revalorización de la democracia como régimen político por las tendencias más dinámicas del pensamiento político latinoamericano, después de largos períodos y variadas experiencias de regímenes autoritarios, condenando la violencia y asumiendo los medios pacíficos o no revolucionarios para el acceso al poder y al gobierno.

- Los temas pendientes de democratización del conjunto del sistema político; es decir, la relación entre gobiernos, partidos, sociedad y sus actores, con una indispensable revalorización tanto de la política, la participación social, como de la reconstitución de actores sociales.

Se trata de construir un sistema democrático que vaya más allá de la institucionalidad política formal, y que su estabilidad esté dada por un piso de justicia y equidad y una sustancial disminución de las desigualdades; de un diseño de políticas de Estado destinadas al fortalecimiento de la sociedad civil, con actores sociales legítimos y reconocidos en su condición de sujetos de la democracia. «En suma, el desafío central es cómo hacer de la democracia una cultura de convivencia social más solidaria y equitativa para todos. Países civilizados y con fuerzas sociales que permitan equilibrar, o al menos tener alguna respuesta, ante la concentración del poder económico y político, que sin contrapeso social se va imponiendo inexorablemente en el actual modelo de desarrollo capitalista globalizado» (Espinosa, 2005).

Finalmente, otro rasgo distintivo de la realidad latinoamericana frente a la europea, se expresa en la forma brutal, indiscriminada, y los altísimos costos sociales y económicos resultantes de las políticas de ajuste estructural impuestas por los organismos financieros multilaterales a partir del

⁴ *Análisis inconcluso e inédito, sobre partidos políticos y sindicalismo. En mimeo, enero 2006.*

Consenso de Washington, y la cada vez más extendida ola crítica en la región sobre los fracasos de las políticas neoliberales (Ffrench-Davis, 2005).

La consideración de este conjunto de factores permitiría entender, bajo la noción de gobiernos progresistas en América Latina, a todos aquellos sustentados por partidos y conglomerados que, revalorizando los regímenes políticos democráticos, se plantean tanto la necesidad de extender las instituciones democráticas a todas las esferas sociales, como en términos de la democratización social: reducir las desigualdades en sus múltiples dimensiones y avanzar en la construcción de actores sociales autónomos, capaces de movilizar y hacer presente sus demandas (Garretón, 1999).

Sobre la noción de equidad y la de igualdad

Para el tema de la igualdad ya no existirían referentes como en el pasado, donde la utopía de la sociedad socialista o sin propiedad privada se planteaba como modelo de sociedad igualitaria. Por otra parte, hay una tendencia a convertir el tema de la equidad en sustituto ideológico del de la igualdad, no obstante apuntar éste a sólo una de sus dimensiones. (Garretón, 1999)⁵.

Igualdad y equidad aparecen como dos caras o dimensiones del viejo concepto de «justicia social». Se trata de dos principios éticos distintos, que no pueden ser asimilados el uno al otro ni suplantados entre sí. En tanto la equidad apunta a la igualdad de oportunidades individuales para la satisfacción de un conjunto de necesidades básicas o aspiraciones definidas socialmente, la igualdad apunta a la distancia entre categorías sociales respecto del poder y la riqueza, o si se quiere, del acceso a instrumentos que determinan el poder sobre lo personal y el entorno. Una sociedad puede

ser a la vez equitativa y desigual. Es posible que aumente la equidad sin que disminuyan las desigualdades y al revés. Para la equidad no importa cuanta sea la distancia socio-económica, si es que los individuos tienen lo básico para enfrentar la vida.

«Teóricamente el mercado con correcciones puede resolver los problemas de equidad, lo que no ocurre con la cuestión de la igualdad. En un mundo en que se debilitan los actores sociales, puede avanzarse en la equidad, pero éstos son indispensables para las luchas por las igualdades»⁶.

Cambios de matriz sociopolítica y de conformación de los movimientos sociales

Una matriz sociopolítica se refiere a la relación entre el Estado, los partidos políticos y los actores sociales. Históricamente, la forma preferente de acción colectiva era la política, con un fuerte rol referencial del Estado en los ámbitos del desarrollo, de la movilidad y las movilizaciones sociales, la redistribución, la integración de los sectores populares, entre otros. (Garretón, 2002). Junto a esta matriz sociopolítica clásica en América Latina, existía un actor social particular y paradigmático: el movimiento obrero, reemplazado en algunos momentos por otros actores tales como los campesinos, los estudiantes o las vanguardias partidarias⁷.

Lo anterior se complementaba con la referencia permanente al Estado como interlocutor de las demandas sociales, generando una compleja relación del movimiento social con la política, ya fuese de subordinación a los partidos, la instrumentalización de éstos, o una relación más independiente. De ese modo, en la matriz clásica la debilidad estructural de los movimientos sociales

⁵ Garretón, Manuel Antonio (1999) «Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales». *Revista Ciencias Sociales* N° 9. Págs. 44 a 46. www.revistacienciasociales.cl/archivos/revista9/word/revista9_articulo3.doc -

⁶ *ibid.*

⁷ *En el caso chileno, la CUT histórica era en el imaginario colectivo la voz y representación de las y los trabajadores. Su poder era político y social y su influencia se extendía mucho más allá del universo sindicalizado. Su liderazgo amplio se debía a su convocatoria, la que residía en la existencia de un proyecto histórico de cambio, en la búsqueda de una sociedad mejor. La promesa de otra sociedad más justa y democrática estaba sugerida tanto desde la perspectiva social cristiana, la revolución en libertad de Frei, hasta la vía chilena al socialismo de Allende; una sociedad en la que el pueblo sería protagonista. Malva Espinoza, 2005. «Sindicalismo en Chile: actores de ayer y de hoy en la incansable búsqueda del sujeto.»; en «Política y Sociedad en Chile: antiguas y nuevas caras». Editorial Caledonia. Chile.*

aparecía compensada con una fuerte apelación ideológica y política (Garretón, *ibid.*).

La imposición del neoliberalismo, los intentos autoritarios por transformar el rol del Estado, junto a los profundos cambios en la economía y la sociedad, modificaron sustancialmente en la región los espacios de constitución de movimientos y actores sociales así como sus bases institucionales y estructurales, ya fuese a través de la represión, la informalización y/o la precarización económica.

En la actualidad, se identifican tres grandes tendencias que se disputan el reemplazo de la matriz clásica. La tendencia neoliberal, que intenta negar la política desde una visión distorsionada y unilateral de la modernización, como política instrumental que sustituye la acción colectiva por la razón tecnocrática, y con una lógica de mercado que aplasta cualquier otra dimensión social. Otra tendencia, desde la sociedad civil, que critica al Estado y a la política, exigiendo su reforzamiento en función de los principios de ciudadanía, participación, empoderamiento o de las diversas concepciones de capital social. Ambas tendencias, si bien desde ángulos distintos, tienen el efecto de debilitar la legitimidad del Estado y de la política. En el medio de ambas, surge una tendencia más institucionalista que aspira a reforzar el rol del Estado y de la democracia representativa, tratando de evitar la destrucción de la sociedad por el mercado, los poderes fácticos o el particularismo de las reivindicaciones identitarias y corporativas. (Garretón, *ibid.*).

Sindicatos y partidos políticos

Si bien en sus declaraciones programáticas el sindicalismo histórico siempre proclamó teóricamente su neutralidad y/o autonomía de los partidos políticos, la gran mayoría del sindicalismo internacional, regional y nacional se planteó el cambio de las economías capitalistas, ya fuese en

forma revolucionaria o de manera gradual vía eleccionaria desde el interior del sistema.

En lo concreto, las expresiones sindicales fueron específicas y heterogéneas, dependiendo de la cultura y el desarrollo de los países, y de su relación con los partidos políticos de izquierda y del centro político. No obstante, la característica general de las relaciones laborales estuvo marcada por la heteronomía (una mayoritaria regulación legal), y por una activa participación - articuladora de las demandas laborales y populares - de los partidos que propiciaban el cambio y la transformación social. En muchas circunstancias, la clara intervención de éstos al interior del sindicalismo, así como la fuerte adscripción de grupos de dirigentes a una u otra corriente política, condujo a divisiones y fraccionamientos sindicales.

Tras un largo interregno de gobiernos dictatoriales o autoritarios, los países de la región logran retornar a regímenes políticos democráticos, sufriendo - en paralelo o a posteriori - la imposición internacional neoliberal en materia de políticas de ajuste estructural y de modelo económico. En efecto, a partir de la particular concepción del neoliberalismo sobre la economía, la sociedad y el mercado, funcional a la implantación de un nuevo patrón de acumulación, se impone un modelo económico «que aboga por la regulación de la vida social a través del mercado y por la prescindencia del Estado, o si se quiere poner en términos más amplios, por la prescindencia de la política en la regulación de los conflictos sociales» (Espinosa, 2007)⁸.

En el ámbito de las relaciones laborales, ello se traduce en una ideología empresarial que postula el debilitamiento e incluso la desaparición de la acción colectiva, propicia la intolerancia sindical y aspira a la desregulación normativa en el conflicto capital/trabajo. A ello se suma un discurso y un accionar gubernamental que hace abstracción del

⁸ Espinosa, Malva (2005) «La representatividad de los actores sociales: las formas de representación de los trabajadores en el caso de Chile». En «Chile en la Globalización. Relaciones Laborales, Tratados de Libre Comercio y Cláusulas Sociales». Jaime Ensignia, editor. Friedrich Ebert Stiftung. Santiago de Chile. 2007.

conflicto, adjudicando su tratamiento y solución a la responsabilidad autonómica de las partes, las que se encuentran en un evidente desequilibrio contractual y de poder negociador. «A diferencia de los trabajadores, el empresariado actúa en el sentido histórico de una clase: tiene proyecto, ideología, discurso, poder y presencia social y el gran empresariado mantiene un liderazgo hacia el sector privado, independientemente de las diferencias de intereses y heterogeneidad de sus componentes». (Espinosa, *ibid.*)

Las y los trabajadores, en cambio, se encuentran sometidos a procesos de desconstrucción de su carácter de sujeto histórico. Junto a la fragmentación social concurren cambios culturales que modifican su propia percepción en cuanto a su inserción en la vida económica, política y social. «Desde la sociología se ha tratado el tema como procesos de individuación o de cambio en las identidades - quiénes son y cómo se ven a si mismos - los sujetos individuales y sociales y cómo se plantean frente a sus aspiraciones y demandas» (Espinosa, *ibid.*). Incide fuertemente en ellos un discurso comunicacional muy potente que considera a las y los trabajadores como meros factores de producción, ignorando su condición de sujetos de derecho y despojando al trabajo de su carácter social. Así, junto con dificultarse la transformación de los malestares individuales en demandas sociales - factor esencial para la participación social - se producen quiebres en la memoria histórica, es decir, en la experiencia social acumulada, generándose una sociedad civil de muy baja densidad.

Los embates contra el sindicalismo surgen, así, desde los más diversos ámbitos.

Las grandes transformaciones económicas contribuyen también a su desestabilización como actor sociopolítico, y en particular los cambios en el mercado de trabajo y sus efectos en el empleo, generando la pauperización y una creciente incertidumbre en gran parte de las masas

asalariadas. El empleo se torna un bien escaso y los que se generan son mayoritariamente inestables, de corta duración, con bajos niveles de protección; es decir, se trata mayoritariamente de empleos precarios.

Algunos de los impactos económico-productivos derivan de factores propios del nuevo paradigma tecnológico, aunque en su gran mayoría de una estrategia de reproducción ampliada del gran capital transnacional.

El sindicalismo socio-político

Con Estados débiles y reducidos drásticamente respecto a sus atribuciones históricas; con partidos políticos progresistas y de izquierda vaciados en sus contenidos ideológicos tradicionales, estremecidos por sus propias crisis internas y no siempre conscientes de sus desafíos en torno a la reformulación de sus proyectos o incapaces de enfrentarlos, el colapso de la matriz socio-política tradicional o clásica afecta dramáticamente a uno de sus componentes paradigmáticos: el movimiento social y muy en particular al actor sindical.

Deberán transcurrir varias décadas desde los inicios del proceso de globalización del capitalismo y de una nueva era tecnológica, para que el movimiento sindical comience su proceso de rearticulación programática y orgánica, haciéndose cargo de los profundos y vertiginosos cambios acaecidos: tanto de los derivados objetivamente de la revolución tecnológica, como de aquellos resultantes de la implantación de un modelo económico neoliberal, funcional a la globalización del capital. La misión que se plantea es la construcción y desarrollo de un sindicalismo sociopolítico sobre la base de una estrategia sindical renovada, conducente a incidir en la democratización de la globalización dando «una dirección progresista a lo que se conoce como auto revolución del capital» (Godio, 2003).

El sindicalismo sociopolítico reconoce que con la globalización - en particular la mundialización, la

formación de regiones y la tercera revolución tecnológica - se han generado las bases para la constitución de un cuadro potencial de progreso histórico. De este modo, el movimiento sindical sólo podrá recuperar su fuerza e iniciativa en la medida que asocie sus demandas político-laborales con los cambios producidos en el mundo del trabajo. Condena, a su vez, la conducción neoliberal de la globalización, por la pobreza, discriminaciones e injusticias que ha significado.

Así, se define al sindicalismo sociopolítico como «un sindicalismo democrático e internacional, que se apoya en sus tradiciones, pero que se plantea ahora representar a diversas categorías de trabajadores, con epicentro en las empresas transformadas, pero también instalado en el mundo del trabajo precario e inestable, y entre los trabajadores que desarrollan sus actividades en el enorme y variado sector informal de la economía» (Godio, *ibid.*), proponiéndose, de ese modo, dar cuenta de la gran heterogeneidad del mundo del trabajo actual.

Respecto a sus relaciones con el sistema político, se postula la autonomía sindical y el pluralismo ideológico (como parte de las tradiciones del sindicalismo latinoamericano), preservando su derecho a una cooperación estrecha con los partidos políticos afines, propiciando la alianza con los partidos progresistas y de izquierda, tendiente a exigirles la reformulación de sus concepciones y estrategias, a fin de avanzar - en los distintos países de la región y a nivel de los procesos de integración - hacia verdaderas democracias económicas, políticas y sociales (Godio, *ibid.*).

El esfuerzo sindical se orienta a comprender y asumir nuevas categorías teóricas y programáticas, a fin de dar debida cuenta de las también nuevas realidades económicas, políticas, sociales y culturales. El objetivo es convertir al sindicalismo en un actor sociopolítico que proponga un conjunto de políticas a la sociedad, que representen innovadoras estrategias de desarrollo democrático,

alternativas al modelo neoliberal.

Como propuesta central, ha elaborado la categoría o concepto de sociedad del trabajo, a partir del convencimiento de que el trabajo productivo fue y seguirá siendo la práctica social que permite a los seres humanos constituir sociedades. Junto a su comprensión como «una utopía movilizadora que aspira a verse realizada», en sustitución de los modelos social-darwinistas de sociedad de mercado que dominan la realidad de muchos países de la región, la sociedad del trabajo estaría destinada a convertirse en una herramienta fundamental para dotar de racionalidad progresista a la economía global y a la sociedad informacional.

«La sociedad del trabajo, como categoría abstracta, puede transformarse en una realidad socio-política a través de la aplicación de plataformas socio-laborales como la Plataforma Laboral para las Américas (PLA) y, sobre todo, mediante la democratización de los institutos normativos de los sistemas de relaciones laborales» (Godio, 2007).

Frente a un capitalismo globalizado, hegemonizado por las empresas transnacionales y el capital financiero, se plantea la necesidad de estrategias sindicales globales, demandando un nuevo marco de gobernabilidad internacional, conjuntamente con el objetivo de legitimarse como contraparte e interlocutor válido frente a los organismos financieros internacionales y para la construcción de redes de sindicatos en los sistemas de producción mundiales.

En el caso de las empresas transnacionales, se rescata el concepto de cadena de valor como una oportunidad para las y los trabajadores, promoviendo el desarrollo de estrategias con miras a organizar y lograr negociaciones colectivas para su conjunto. Entre varios otros factores, el aumento de la coordinación de la actividad productiva entre países lograda por las empresas multinacionales, con el consiguiente fortalecimiento de la gobernabilidad empresarial; la creciente integración

de las economías nacionales en un mercado único mundial, así como la aparición de nuevos sistemas de producción, exigirían una mayor coordinación entre los programas nacionales e internacionales de los sindicatos, como asimismo el desarrollo de alianzas con otros movimientos y organizaciones sociales (Schmidt, 2007).

El sindicalismo sociopolítico recogería así antiguos postulados del movimiento sindical, entre otros:

- la relación entre acción sindical y transformación política y social; y
- la relación de intercomunicación entre movimiento sindical y partidos políticos afines, resguardando la autonomía sindical.

Lo anterior se combina con nuevos contenidos y estrategias:

- un énfasis en el pluralismo ideológico al interior del sindicalismo;
- la necesidad de transnacionalizar sus estrategias y acciones para enfrentar eficazmente la transnacionalización del capital;
- la ampliación de la base sindical y de su representatividad hacia sectores históricamente no representados, tales como la informalidad y los desempleados;
- la adecuación de sus demandas y la elaboración de políticas traducibles en estrategias de desarrollo alternativas al neoliberalismo, avanzando en modelos y opciones político-sociales relacionadas con la profundización de la democracia y la democracia social;
- la ampliación explícita de su política de alianzas hacia otras organizaciones del mundo social y político, etc.

Aproximación a una noción de políticas laborales progresistas

A efectos de una reflexión sobre su relación con la política laboral, no basta con concluir lo que se entiende por gobiernos progresistas. Es igualmente necesario avanzar en una noción sobre política

laboral progresista, aunque sea muy preliminar.

La política laboral es posible considerarla como «aquel aspecto de la política general, y de la política social en particular, referido a las relaciones laborales, con especial énfasis en la situación de los trabajadores y sus organizaciones» (Ermida, 2007).

A partir de dicha definición, cabe preguntarse ¿qué componentes debiesen concurrir en la nueva era tecnológica e informacional y en esta fase de capitalismo globalizado para que una política socio-laboral desde el Estado y desde el Gobierno en particular, amerite ser calificada como progresista?

Abarcando una óptica más general, Ermida se pregunta si «¿puede ser considerada progresista una política que no aminora las desigualdades, no redistribuye la renta ni genera un aumento de la inclusión social?». La validez de su interrogante la funda - teniendo como referencia algunos avances de la legislación protectora en gobiernos considerados como progresistas - en el hecho de que la continuidad de sus políticas económicas ha conducido a la mantención e incluso a un incremento de las desigualdades. Las causas las sitúa en el hecho que estos gobiernos han mantenido, en lo sustantivo, una política económica neoliberal.

Como factores incidentes en el fenómeno identifica, entre otros, el peso de los intereses económicos, la incapacidad o el temor para elaborar políticas alternativas, y/o los compromisos preasumidos por el «progresismo» para gestionar desde la izquierda la política de la derecha. A ello agrega una colonización cultural o ideológica, habida cuenta del grado de penetración del discurso neoliberal el cual, pese a estar perdiendo legitimidad en distintos ámbitos externos e internos, permanecería como una suerte de conciencia colectiva en los equipos gubernamentales, cualesquiera fuese su orientación política. (Ermida, *ibid.*)

En lo concreto, toda política laboral forma parte de las políticas socio-económicas de los gobiernos, insertándose por tanto dentro de un modelo de desarrollo político y económico determinado. Estos admiten y/o conllevan contenidos y estrategias diversas de inserción en la globalización, de sistemas regulatorios de ésta, así como de estrategias de competitividad en una economía capitalista global, incidiendo en los contenidos y alcances de las políticas propiamente laborales.

La democratización efectiva del régimen y del sistema político, con el consiguiente fortalecimiento del Estado y de los partidos, así como la implementación de una democracia social - la que conlleva políticas redistributivas, actores sociales fuertes, políticas fiscales o tributarias adecuadas y regulación de los mercados evitando la concentración económica y promoviendo un crecimiento armónico de las empresas - constituirían condiciones básicas y necesarias para la formulación de políticas laborales progresistas y democráticas.

Desde el ámbito propiamente productivo, se identifica también como condición necesaria la existencia de un Estado fuerte, capaz de diseñar políticas económicas que promuevan el crecimiento y un desarrollo nacional sostenido, sustentable en lo social y medioambiental, basado en la inclusión social, en la innovación y el desarrollo tecnológico.

Lo anterior se vincula con la necesidad de elaborar y respetar normas y estándares internacionales en los procesos de integración a la economía global, para que las decisiones económicas de inversión y de deslocalización de las corporaciones trans-nacionales, así como la competitividad de los países, no se sustenten en políticas corto placistas, en función de la precariedad y desprotección laboral, generando adicionalmente una desigualdad social inaceptable política y éticamente tanto en ámbitos nacionales como internacionales.

Cerrando el círculo, las dimensiones mencionadas requieren ser incorporadas tanto en las estrategias nacionales de desarrollo, en las formas de inserción en la economía globalizada, así como en los acuerdos de apertura comercial e integración económica.

A su vez, la formulación de una estrategia nacional de desarrollo (exitosa económicamente e inclusiva socialmente) requiere de un Estado que promueva decididamente, con clara voluntad política, la participación y el diálogo social orientado a generar un cierto grado de acuerdo o consenso nacional básico.

Dentro de las políticas promocionales de la participación, cabe incluir aquellas tendientes a crear y consolidar una cultura de diálogo social; a fortalecer a los actores socio-laborales y socio-políticos, idealmente en posiciones de equilibrio de fuerzas, y a establecer mecanismos institucionales, formales e informales, para que se expresen tanto la participación y el diálogo, como la necesaria negociación de intereses en conflicto tendiente a la consecución de acuerdos, sin estigmatizar la legítima movilización social, condenándola como una amenaza para la estabilidad de la democracia.

En lo que concierne a una política laboral progresista, cabría calificar como tal a aquella que incorpora políticas de inserción estable y/o continua, no discriminatorias y de igualdad sustantiva en el mercado de trabajo. Ello implica políticas de responsabilidad del conjunto de la sociedad en el cuidado infantil, políticas activas de empleo, con especial énfasis en el desarrollo de la capacitación, formación y recalcificación laboral, así como una institucionalidad regulatoria de las relaciones intra-empresariales, promoviendo decididamente el desarrollo de las empresas de menor tamaño, el desarrollo regional y local y, consecuentemente, empleos dignos y productivos.

Exige, asimismo, un marco jurídico que garantice el respeto irrestricto y el ejercicio efectivo de los derechos y principios fundamentales en el trabajo, como son la no discriminación en todas sus manifestaciones y dimensiones, en particular de género; la libertad sindical y la negociación colectiva; el conjunto de los derechos humanos en la actividad laboral y la calidad de los empleos (o empleo decente), a través de políticas adecuadas junto a eficaces normas legales protectoras de la relación individual de trabajo.

Requiere de un sistema de relaciones colectivas basado en la libertad sindical, la negociación colectiva y el efectivo ejercicio del derecho a huelga. Este debiese promover el diálogo y la negociación colectiva en los distintos niveles de la estructura

productiva, permitiendo tanto negociar - en relaciones de equilibrio - la distribución funcional de los ingresos, la adaptabilidad del sistema y de las empresas, como la participación activa de los actores en todas las políticas económicas y sociales que les competan. De igual modo, las políticas y programas conducentes a un fortalecimiento efectivo del sindicalismo y que promuevan su desarrollo como actor socio político, son esenciales a una política laboral progresista, en particular a partir de los procesos de globalización.

Finalmente, cabe plantear que una política laboral progresista requiere de sistemas de seguridad social contributivos, universales, solidarios y suficientes, incluyendo la protección frente al desempleo.

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CONTEXTO POLÍTICO EN LA RELACIÓN ENTRE SINDICALISMO Y GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN

Si bien a comienzos del siglo XX la economía chilena, al igual que en otros países de la región, se basaba principalmente en la agricultura, en la explotación de materias primas (el salitre) y en una muy incipiente producción industrial, desde mediados del siglo anterior⁹ habían comenzado a gestarse organizaciones de trabajadores y conflictos sociales. Una constante y creciente conflictividad condujo a su reconocimiento e institucionalización, a partir de un modelo de relaciones laborales ligado fuertemente a la matriz sociopolítica que se consolida en el país.

Desde una perspectiva estrictamente laboral, la forma cómo se abordó históricamente la denominada «cuestión social», determinó su sistema de relaciones laborales, así como su evolución futura (Feres, 2005).

Tras el reconocimiento y aceptación del conflicto social, la respuesta consistió en la decisión de controlarlo y regularlo a través de una legislación crecientemente protectora en materia de relaciones individuales y de un importante intervencionismo estatal en el ámbito de las relaciones colectivas de trabajo. Ello, a través no sólo de la reglamentación y del enmarcamiento legal del conflicto preferentemente a nivel de empresa, sino también consagrando algunos mecanismos de intervención directa. Se trata, entonces, de un modelo eminentemente heterónomo o legalista, con espacios muy restringidos para la autonomía

colectiva. (Ermida, 2000). En poco más de 50 años de vigencia, el sistema se caracterizó por su dinámica expansiva, con una fuerte proliferación normativa en sus dos ámbitos de regulación.

El modelo de sociedad o de matriz sociopolítica del país, particularmente desde los años treinta, se caracteriza por una fuerte imbricación entre política y sociedad civil - incluida la economía - y por un rol preponderante y articulador del sistema de actores políticos o partidario, en torno al Estado. Ello representó un consenso político y social básico respecto al esfuerzo modernizador y al papel del Estado como eje fundamental del desarrollo; una de sus expresiones fue el énfasis otorgado por la mayoría de los gobiernos del período a la inversión pública, el pleno empleo y la redistribución (Garretón, 2001).

En otros términos, el régimen político democrático se habría estabilizado en Chile al conseguir institucionalizar el conflicto de clases como conflicto político electoral. De ese modo, la generación o producción de institucionalización política destaca como una cualidad del sistema político desde el período del Frente Popular (1938), a partir del cual el Estado comienza a operar como un eficiente regulador de los conflictos sociales, integrando a la clase obrera organizada, a empresarios y a la clase media a un sistema de negociaciones y de transacciones. Esto fue posible gracias a la organicidad y a la capacidad de representación de

⁹ Una excelente reseña sobre el desarrollo del movimiento sindical chileno, en Ulloa, Víctor (2003). «El movimiento sindical chileno del siglo XX hasta nuestros días». OIT/CUT. Entre muchos otros antecedentes el autor señala que: entre 1902 y 1908 hubo más de 200 huelgas en el país y en 1910 existían más de 400 organizaciones mutuales.

intereses de sectores sociales específicos, que desplegaron los distintos partidos políticos. La permanente opción por la institucionalización, combinada con una fuerte valoración de la estabilidad mediante la compensación política, permitió a las fuerzas de centro izquierda fomentar la industrialización capitalista, apoyada en el Estado, y la democratización social, inaugurando en el país un determinado estilo de desarrollo (Moulian, 2003).

Desde una perspectiva sindical, también es posible constatar la interrelación entre la evolución del sindicalismo, con los eventos y el desarrollo del sistema político. La Federación Obrera de Chile (FOCH), creada en 1917 con presencia significativa del Partido Obrero Socialista y posteriormente del Partido Comunista, logra influir en las políticas de gobierno, con la dictación de las leyes laborales (1924). Esta capacidad de presión desaparece con el golpe militar (1973) y con la potenciación de nuevos partidos de izquierda que luchan por incidir al interior del movimiento social y sindical, concluyendo con el reemplazo de la FOCH por la Confederación de Trabajadores de Chile (CTCH), creada en 1936.

La tendencia hacia el estrechamiento de vínculos entre los partidos de izquierda parlamentaria, el sindicalismo y los gobiernos progresistas, se dinamiza a partir de 1938, con la asunción al poder del Frente Popular. «El registro histórico de estas relaciones evidencian una alternancia entre la acción directa y transversal desde el movimiento sindical como modo de coaccionar a los partidos políticos, y fases de conducción concertada» (Ulloa, 2003).

Junto a una rápida institucionalización del movimiento sindical, los partidos de izquierda priorizan las reformas económicas por sobre las sociales y promueven un sindicalismo más centrado en el desarrollo nacional que en las conquistas sociales y laborales. Así, la CTCH se plantea y perfila como la intermediadora entre el Gobierno y los

trabajadores, manteniendo su fidelidad a éstos. No obstante, a partir de tendencias ideológicas que pugnan por el direccionamiento del movimiento sindical (entre socialistas y comunistas), en el año 1946 éste se quiebra y se divide en dos centrales obreras (Ulloa, 2003).

La crisis de la coalición del Frente Popular (1946) y la proscripción del Partido Comunista trajo diversas repercusiones al interior de un sindicalismo dividido por adscripciones ideológico-partidarias, poniendo término transitorio a las concesiones salariales hechas por el Estado al mundo del trabajo. La voluntad política de un nuevo gobierno para distender el conflicto social se expresa en la búsqueda de interlocución con la base sindical, situación política que fue aprovechada por las fuerzas de izquierda tanto para intensificar la presión social como para rearticular una alianza socialista - comunista en pos de retomar la conducción del movimiento sindical.

La férrea relación entre partidos de izquierda y de centro progresista (demócratas cristianos y radicales) con su base social sindical se mantiene y acrecienta progresivamente, repercutiendo al interior del movimiento sindical las diferencias políticas e ideológicas partidarias externas. El sindicalismo aumenta sustancialmente su base de representación a partir tanto de las constantes reformas de ampliación democrática, como de la incorporación del mundo campesino a la ciudadanía política y sindical.

En los dos últimos gobiernos democráticos predictoriales, ambos de claro corte progresista, se incrementan exponencialmente los conflictos sociales y políticos, dinamizados por las reformas emprendidas en ellos; asimismo, se genera una creciente polarización política que, acorde con la estrecha relación político-sindical, se refleja al interior del sindicalismo.

Reafirmando la existencia de un consenso político y social básico en torno al rol del Estado durante

gran parte del siglo XX, se concluye que éste, cualquiera fuera el signo político del Gobierno de turno, jugó un papel central no sólo en la orientación del desarrollo y el ordenamiento de los actores económicos y sociales bajo un modelo desarrollista común, sino además fue un articulador social y político por excelencia.

La centralidad de la política se habría manifestado también en el ámbito de la cultura, expresándose en orientaciones culturales que valorizaban la educación, la igualdad y la solidaridad, los proyectos colectivos de nación, el carácter mesocrático, conjuntamente con componentes meritocráticos y también clasistas y oligárquicos, provenientes de la cultura del campo o la hacienda.

La identidad chilena y la construcción de identidades colectivas en su interior, habrían tenido como eje central a la política. Ésta, mucho más que procesos que definen el gobierno y sus decisiones, habría sido «el modo particular de constituirse como sociedad, una forma de vida social, el principal lugar de respuesta a las preguntas por el sentido, y las instituciones el principal instrumento de esa respuesta» (Garretón, 2001)¹⁰.

Esta matriz sociopolítica, con un rol central indiscutido de la política, con un Estado crecientemente interventor y con partidos políticos progresistas reforzados en sus funciones de mediación de las demandas sociales y en sus alianzas con el mundo sindical, es la que marca la memoria histórica incide en las estrategias sindicales durante la dictadura militar, manteniendo en la actualidad sus rasgos fundamentales.

La represión golpeó con igual fuerza al movimiento sindical como a los partidos políticos de izquierda y progresistas. La desarticulación social se agravó con la institucionalización de un modelo económico neoliberal que desreguló y desprotegió las relaciones de trabajo e intentó impedir toda

injerencia sindical en ellas. El Estado no sólo se abstuvo en su rol tradicional sino que asumió abiertamente, vía políticas económicas y sociales, la protección y defensa del empresariado y de un modelo neoliberal inédito aún en el ámbito internacional.

Las principales características de renovación en el accionar sindical clandestino en vistas a su recomposición, se expresó en una revalorización del sistema democrático y, progresivamente, de la unidad de acción tanto en su interior como en alianza con una variedad de organizaciones que componían la resistencia antidictatorial. Esto último se generó fundamentalmente por el retorno de los partidos políticos y de los sindicatos a los espacios locales, en sus intentos por aminorar las políticas represivas y persecutorias de los grupos operativos de la dictadura.

De ese modo, orgánicamente el movimiento sindical se convirtió en actor decisivo en el proceso de aglutinación y conducción de las protestas ciudadanas desde las organizaciones de base. Paralelamente, a mediados de los ochenta se elaboraron una serie de documentos sindicales, entre ellos una propuesta de los trabajadores para la constitución de la democracia. «Estos documentos evidencian la opción por fortalecer la organización sindical, pero también de incluir las propuestas de los trabajadores al interior de los referentes multipartidarios encargados de negociar una salida institucional de los militares en el Gobierno. Técnicamente hablando, desde mediados de 1986, las organizaciones sindicales enmarcarán su accionar, lo mismo que los partidos políticos, en la institucionalidad vigente» (Ulloa, 2003).

Hacia fines de la dictadura, la vieja alianza partidos-sindicatos, la confianza sindical en los roles y capacidad de mediación de sus propuestas y demandas por parte de los partidos con el sistema político, continuaba prevaleciendo en la memoria

¹⁰ Los planteamientos sobre el rol del Estado y la centralidad de la política se presentan en la parte introductoria del análisis de Manuel Antonio Garretón (2001) «El difícil reintentado de un proyecto de país: la sociedad chilena a comienzos de siglo., en: América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz socio-política. M. A. Garretón, con Marcelo Cavarozzi, Peter S. Cleaves, Gary Gereffi, Jonathan Hartlyn. Colección Ciencias Humanas. Ediciones LOM, Santiago, 2004.

y en el imaginario del mundo sindical. Sin embargo, esto no se reproduce en sus aliados políticos.

Estas visiones y proyecciones sindicales se refuerzan a partir de una serie de factores:

- La imposición de un modelo económico de libre mercado de concepción neoliberal dogmática y de apertura unilateral a los mercados internacionales trajo consigo ,como uno de sus pilares sustantivos, modificaciones radicales al sistema de relaciones laborales y de seguridad social vigentes hasta entonces, como asimismo políticas específicas para la minimización y atomización del sindicalismo (Feres, 2007)¹¹.
- Los enormes costos sociales en términos de pobreza, desempleo, precariedad e inestabilidad laboral, y en general en materia de protección social así como de distribución regresiva de los ingresos¹², si bien afectaron a la inmensa mayoría de la población, los principales impactos se sufrieron en el mundo del trabajo.
- El movimiento social y en particular el sindicalismo fueron actores relevantes en la articulación de la lucha contra la dictadura y en

la desestabilización del régimen autoritario.

- Finalmente, a partir del carácter mancomunado y de alianza social y política que se logra generar en pos de la democratización del país, se produce una confluencia de demandas y propuestas provenientes tanto de líderes sindicales y sociales como de los partidos políticos, plasmadas materialmente en las formulaciones programáticas del primer gobierno democrático.

La construcción de un modelo socio-económico diferente al neoliberal impuesto por la dictadura y la reformulación de una nueva estrategia de desarrollo tenían tanta fuerza en el discurso de los sectores de oposición a la dictadura, como el de la recuperación y reconstrucción de un régimen democrático. La recomposición idealmente mejorada de la matriz sociopolítica prevalente en gran parte del siglo XX y desarticulada por la dictadura militar, subyacía incluso a gran parte de los contenidos programáticos. Todo ello contribuía tanto a reforzar la renovada dimensión democrática del sindicalismo, como aquellas proyecciones de su memoria histórica en cuanto a su futura relación con el Estado y el sistema político.

¹¹ *Sobre el carácter estratégico de las reformas laborales y de seguridad social en el modelo neoliberal, ver María Ester Feres (2007) «El trabajo y las relaciones laborales en los programas de la Concertación», en «Chile en la Globalización. Relaciones Laborales, Tratados de Libre Comercio y Cláusulas Sociales». Jaime Ensignia, editor. Friedrich Ebert Stiftung. Santiago de Chile.*

¹² *La regresión de la economía chilena durante la dictadura en comparación con la dinámica de crecimiento económico y social experimentada desde los años cincuenta se demuestra en muchos estudios. Ver en particular, Ricardo Ffrench-Davis (2008) en: Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Reformas y políticas económicas desde 1873; Comunicaciones Noreste Ltda. Santiago de Chile.*

II. GOBIERNOS CONCERTACIONISTAS Y POLÍTICA LABORAL

El análisis de la política laboral de los gobiernos concertacionistas, precisa considerar cuatro dimensiones: los principales elementos programáticos en política laboral en sus cuatro gobiernos; las transformaciones de la política laboral en la gestión gubernamental; el rol del Estado y del sistema político en la política laboral y de los actores sociales involucrados; y el relacionamiento entre el gobierno y el sindicalismo.

1. Elementos programáticos en política laboral de los cuatro gobiernos de la Concertación¹³

La alianza política que conforma la Concertación de Partidos por la Democracia, conjuntamente con superar una antigua falencia de mayorías políticas de los gobiernos democráticos previos a la dictadura, otorgándoles una estabilidad política institucional de la que aquellos carecieron, cabe ser catalogada como progresista, al igual que a los respectivos gobiernos. Ello, más por sus logros políticos, macroeconómicos y sociales, que por sus avances en el ámbito de las relaciones laborales.

Sus formulaciones programáticas en materia laboral experimentaron evidentes modificaciones en los diversos programas de gobierno, debido no tanto a una concreción práctica - lo que amerita siempre pasar a etapas cualitativamente superiores - sino a una creciente aceptación por las elites gobernantes de importantes dimensiones del modelo económico neoliberal heredado, y en especial a los pilares del modelo de acumulación instalados durante la dictadura, aunque con algunas correcciones sociales significativas.

Breve descripción de contenidos

- El programa del año 1990, precisamente por corresponder al primer gobierno democrático después de 17 años de dictadura militar, de violación sistemática de los derechos humanos, de conculcación de las instituciones, libertades y derechos, de imposición de un modelo económico de un neoliberalismo extremo, con sus graves secuelas sociales en las más variadas dimensiones, tuvo características refundacionales, de un nuevo «proyecto de país».

Junto a la voluntad de construir un gran acuerdo nacional para la transición política y la reconstrucción de la institucionalidad y los valores democráticos, se planteó otro gran acuerdo nacional en el ámbito social para eliminar la pobreza, potenciar el crecimiento, la justicia social y la participación. De esta manera, la reconstrucción democrática y la consecución del desarrollo económico y social, se transforman en las dos dimensiones que impregnan y orientan el conjunto de las propuestas programáticas de un proyecto común.

En síntesis, el gran acuerdo económico social nacional en función de concordar un nuevo modelo de desarrollo debía buscar el crecimiento, la justicia social y la participación, cautelando los equilibrios macro económicos, incluir una nueva política redistributiva (responsable y justa), crecimiento con equidad y garantías de estabilidad y funcionamiento fluido de la economía. Se rescataba igualmente el rol del Estado y su fortalecimiento, políticas activas que no sólo comprometían la revi-

¹³ Esta sección se guía fundamentalmente por el análisis de las propuestas programáticas, contenidas en el estudio ya realizado sobre la materia. Ver M. E. Feres, *Op. Cit.*, 2007

sión de los procesos de privatizaciones y de adjudicación de empresas públicas, sino también pronunciamientos a favor de una economía mixta con complementación adecuada entre sector público y privado, y con expresa referencia al derecho del Estado a desarrollar actividades empresariales.

La estrategia de inserción en la economía global consideraba la integración regional, condenando «un modelo de inserción solitaria en los mercados mundiales» que habría privilegiado el aumento de las exportaciones de productos básicos, sin consolidar paralelamente acuerdos que «aseguraran ingresos remunerativos y estables en el tiempo». También se planteó una competitividad internacional que incorporaba la mantención de los equilibrios macro económicos, políticas de fomento productivo y de crecimiento económico sostenido a partir del incremento del ahorro interno y de las inversiones nacionales y extranjeras, la diversificación productiva y la investigación científica e innovación tecnológica.

El fortalecimiento del sindicalismo se proyectaba como componente esencial de la democracia y básico para su estabilidad, con la constitución e implementación de mecanismos para canalizar las relaciones sociales y laborales, procesar y resolver sus conflictos y promover y posibilitar los acuerdos. Las organizaciones socio-laborales debían ser autónomas, fuertes, participativas, reconociéndose mutuamente entre sí y con disposición al diálogo.

Contemplaba modificaciones constitucionales y legales, a fin de recuperar el rol protector del derecho laboral y de contribuir al fortalecimiento sindical. Los cambios irían acompañados de políticas económicas y sociales que favorecieran una distribución más equitativa de los frutos del crecimiento y la creación de mecanismos más eficaces de fiscalización de la legislación social.

Se planteó una decidida promoción de la participación y concertación social, estimulando la ingerencia sindical en los procesos de toma de

decisiones a nivel nacional, sectorial y en la empresa, dentro del marco de la resolución negociada del conflicto socio-laboral.

Los compromisos laborales específicos abarcaron aspectos diversos, entre ellos el fomento al empleo (particularmente de jóvenes y mujeres) y la formación profesional, junto a profundas transformaciones a la legislación laboral. En estas últimas se consideraron compromisos sustantivos en materia de libertad sindical, negociación colectiva y huelga - sustituyendo el marco regulatorio de las relaciones colectivas de trabajo incluido en el llamado Plan Laboral impuesto por el régimen militar - con claros impactos en el fortalecimiento del sindicalismo y la autonomía colectiva, conjuntamente con la reposición del carácter protector del derecho del trabajo. Otros compromisos se referían a la garantía efectiva de los derechos (ejercicio y goce) con incremento de la capacidad fiscalizadora (numérica y de facultades) y la reconstrucción de la casi fenecida justicia laboral. Finalmente, en materia de seguridad social se planteaba crear un sistema más solidario, con mayor cobertura, garantizando mecanismos efectivos de participación de los afiliados, propuesta que sin embargo no contemplaba la sustitución del sistema privado de pensiones, impuesto a comienzos de los ochenta.

- El programa del año 1994, respondiendo de algún modo a un contexto interno distinto, modifica los ejes en materia económico-social. Habiéndose conjurado el peligro de regresión dictatorial, los índices de crecimiento económico se situaban en torno al 6% del PIB, se expandía dinámicamente el empleo y se había logrado reducir la pobreza en porcentajes significativos.

Sus enunciados programáticos son nuevamente refundacionales, de creación de un nuevo proyecto país que gira esta vez en torno a la modernización institucional para una inserción exitosa en la economía global. Se entiende, sin embargo, que es el Programa el que plantea y define el proyecto

así como las estrategias económicas, políticas, sociales y culturales para lograrlo. Su legitimación social y política deviene no tanto del diálogo y la concertación con otros actores ni del acuerdo político, sino de la decisión de la ciudadanía que se expresa en el triunfo electoral en la campaña presidencial. Aunque se señala que desde el Gobierno se impulsarán acuerdos y se crearán consensos para el cambio, es mucho más definitiva la convicción que los países progresan en la medida que mantienen unidad en lo esencial, trabajan con un norte común y comparten los esfuerzos y los resultados.

El programa no contiene referencias relevantes respecto al rol del Estado: el gobierno se pone al servicio «de la gente» y del crecimiento económico; su compromiso principal es la modernización comenzando por el aparato del Estado, a fin de responder exitosamente a los retos de la globalización y hacer de Chile un país de oportunidades para todos/as.

La profundización de la democracia y el crecimiento con equidad se lograrían combinando una alta y sostenida tasa de crecimiento, baja inflación e inversión social creciente y eficiente. Desde esa perspectiva, la inserción internacional se concibió a partir de la expansión de las exportaciones, conjuntamente con otros avances en materia comercial, productiva y financiera. La competitividad se plantea en términos sistémicos (el país es el que compite), definiendo a la empresa como el núcleo crucial de la competitividad y la innovación. El incremento sostenido de la productividad sería el único camino para competir con éxito, alcanzar altos ritmos de crecimiento, mejores empleos y mayores salarios. En ese marco surge el compromiso de la creación del Foro de Desarrollo Productivo y del Centro de la Calidad y la Productividad, ambos de composición tripartita.

La inversión en recursos humanos se define como la principal contribución del gasto social al crecimiento. Se asienta el concepto de igualdad de

oportunidades, planteado en el contexto de una necesaria complementación entre el mercado y las políticas públicas. En política social, se plantea materializarlo principalmente a través de la propuesta de reforma educacional.

En materias propiamente laborales se expresan dos objetivos: contribuir a una sólida estrategia de desarrollo económico-social, fundada en la elevación de la productividad y la calidad, y garantizar la participación y contribución activa y permanente de los actores sociales en el diseño, implementación y los resultados de la misma. Se liga la concertación social, con la participación y la distribución de ingresos. Plantea profundizar las relaciones colectivas de trabajo, con acciones orientadas a promover actores sociales constituidos y equilibrados con percepción de recíproca necesidad y con voluntad de avanzar desde una exclusiva regulación legal, la contractualización de las relaciones laborales.

Define como fundamental el rol del Estado para el fortalecimiento del sindicalismo, comprometiéndose a ampliar la negociación colectiva a los trabajadores transitorios y de las pequeñas empresas; a fomentar el bipartidismo y los salarios participativos, y a crear nuevas formas legales flexibles de contratación. Para facilitar las posibilidades de lograr acuerdos sectoriales y la negociación colectiva por sobre los niveles de la empresa, se plantea reformar la normativa sobre organizaciones de empleadores, adecuándola a las normas de la OIT sobre sindicatos de empleadores.

- El programa del año 2000, responde a énfasis propios de un contexto económico recesivo, con fuerte incremento de las tasas de desempleo y una baja sustantiva de los índices promedio de crecimiento y de creación de nuevos puestos de trabajo.

El eje de la construcción programática se centra en la igualdad de oportunidades y trato, en respuesta a una sociedad de grandes inequidades que

requeriría volver a crecer pero con mayor igualdad social. Si bien reconoce que las altas tasas de crecimiento de la década no significaron mayor igualdad, aclara que le toca al Gobierno «cumplir sus responsabilidades como garante de los derechos sociales básicos de las personas», señalando no obstante que sin crecimiento económico no habría condiciones reales para cerrar las brechas de desigualdad.

Los principales compromisos programáticos planteaban reforzar de modo contundente la creación inmediata de empleos, así como el término de la desprotección de la familia chilena frente a la enfermedad y el desempleo.

En el caso del rol del Estado, comienza a reconfigurarse el concepto de «Estado protector», expresada en su opción por la igualdad de oportunidades y trato, y por su función de «garante de los derechos de ciudadanía». Ello se materializa en la propuesta de una nueva política social: la reforma del sistema de salud (Programa de garantías explícitas, AUGÉ).

La inserción en la economía global continúa centrándose en una política de acuerdos comerciales amplios y flexibles. En cuanto a las estrategias de competitividad, se mantiene la tendencia de los gobiernos anteriores respecto a la necesidad de basarla en la excelencia productiva, la investigación científica y la innovación tecnológica, aunque incorporando la masificación del uso de tecnologías de información consustanciales a una sociedad del conocimiento (Agenda digital).

En materia laboral, el programa se centró en la problemática del empleo, ligándola a la recuperación de un «alto y sostenido crecimiento» mediante una alianza estratégica entre todos los actores del desarrollo, comprometiendo, asimismo, la creación de un seguro de protección frente al desempleo. En lo relativo a relaciones de trabajo, los planteamientos se focalizan en el respeto efectivo a los derechos existentes (fiscalización y

reforma a la justicia laboral); la ampliación de la negociación colectiva para las y los trabajadores de temporada; el fin de las exclusiones y discriminaciones, en especial las de género, y la flexibilización de la jornada laboral, sin que ello significase desprotección de las y los trabajadores. Asimismo, establece que la conducción económica fomentará el diálogo social entre los actores del desarrollo; que se apoyará al movimiento sindical y a los gremios de la pequeña empresa a ampliar su representatividad, modernizar sus estructuras y fortalecer su capacidad de propuestas. Con el fin de construir acuerdos y aunar esfuerzos para crecer con igualdad, se compromete la creación de un Consejo de Diálogo Social.

- El programa del año 2006 se diseña en torno a dos ideas fuerza, la igualdad y la participación social, subsumidas ambas en la noción de una «sociedad inclusiva» como idea de país. Su gran objetivo es la lucha contra las desigualdades y su materialización a través de la instauración de un sistema o red de protección social. En tanto, «la desigualdad no empieza ni termina en los ingresos», manifestándose a lo largo de todo el ciclo de vida, se plantea una concepción amplia de la protección social, concebida no sólo en relación al riesgo, sino también al acceso a oportunidades, con el fin de permitir a todas y todos la integración al progreso del país, con una justa retribución por el esfuerzo empeñado. Se procedería a la articulación de las diversas políticas sociales a fin de configurar un sistema de protección social, incluyendo reformas al sistema de seguridad social (pensiones). Para su implementación, se convoca a todos los actores de la sociedad a construir un gran pacto social para el desarrollo. En esta lógica, se acrecientan en forma explícita los roles y funciones del Estado en el ámbito social, comprometiendo una mayor modernización y el control ciudadano sobre los servicios públicos.

En materia de inserción internacional, el programa de gobierno da cuenta de los avances en acuerdos

internacionales y apertura comercial. Acorde con ello, plantea que la globalización debe expresarse en la política exterior a través de la integración regional y mundial, el multilateralismo y la cooperación internacional. Para la legitimidad de la globalización, debe promoverse el establecimiento de normas para su gobernanza (institucionalidad y principios comunes). Las formulaciones incluyen distintos enunciados, tales como el establecimiento de un orden mundial incluyente donde todas las naciones se rijan por reglas claras e igualitarias; contar con un sistema de comercio multilateral más justo, que reduzca y elimine los subsidios a la agricultura, y la promoción de la identidad regional, otorgándole relevancia estratégica a la dimensión vecinal de la política exterior.

En lo relativo a competitividad, para continuar avanzando en política nacional para el desarrollo de la biotecnología y la agenda digital (elaboradas por el gobierno precedente), se propone innovar en torno a las ventajas comparativas, mayor inversión estatal en ciencia, tecnología aplicada y en la formación de recursos humanos especializados, creando para ello un fondo de innovación para la competitividad (fondos públicos), y un consejo de innovación para la competitividad (público-privado).

Los enfoques para los temas de empleo se manifiestan en una conceptualización de «la educación a lo largo de la vida» incorporando todos los ciclos del sistema educativo, la formación profesional, la capacitación y la certificación de competencias; en un crecimiento acompañado de una expansión vigorosa del empleo como la forma más justa para distribuir los frutos del desarrollo; una especial preocupación por fomentar el trabajo de mujeres y jóvenes; el perfeccionamiento del seguro de desempleo y la institucionalización de los programas públicos de generación de empleos, creados también por el gobierno precedente.

En cuanto a los derechos laborales propiamente tales, se repiten propuestas de los programas anteriores dirigidas a promover relaciones laborales

modernas y justas, garantizar el pleno respeto a los derechos, revertir la trayectoria declinante de la negociación colectiva y promover un sindicalismo fuerte y moderno. También se incluye un conjunto de temáticas no consideradas en los programas anteriores, tales como la puesta en marcha del nuevo sistema de justicia laboral, la regulación de la subcontratación y el mejoramiento del sistema de seguro de desempleo.

Evolución programática

Una lectura secuencial de los programas de gobierno de la Concertación, considerando algunas de sus dimensiones más relevantes en materia socio-económica, permite percibir ciertos cambios significativos en sus formulaciones.

En lo económico, aunque con avances en el ámbito regulatorio, se mantuvo en lo sustantivo el débil y restrictivo rol asignado al Estado por el neoliberalismo. Con la sola excepción del primer programa, ninguno planteó transformaciones sustantivas al modelo económico heredado. Las reformas estructurales, incluso las introducidas en las postrimerías del régimen militar, como la autonomía del Banco Central o la reforma educacional, se aceptan sin críticas, planteando a lo más cambios que no modifican el diseño de las instituciones.

Desde 1994, no vuelve a comprometerse una reforma estructural del sistema impositivo; con posterioridad sólo se asumen modificaciones a impuestos específicos o tendientes a disminuir la evasión o elusión, manteniendo el país una de las tasas impositivas más bajas del mundo. Tampoco el actual programa introduce modificaciones para hacer frente al conjunto de reformas sociales comprometidas - que implican un significativo incremento del gasto público social- planteando que sólo en última instancia se propondrán cambios al sistema tributario.

La participación del Estado en la conducción económica se centra en la mantención de los

equilibrios macroeconómicos, en una progresiva y creciente suscripción de acuerdos comerciales bilaterales, en evitar obstáculos legales e institucionales al funcionamiento de las empresas, en mejorar la institucionalidad sobre libre competencia cuidando no interferir con otras normativas regulatorias en el libre funcionamiento de los mercados, y en facilitar el accionar económico a través de la modernización del aparato estatal.

Los enunciados sobre inserción en la globalización reflejan el proceso que convierte a la economía chilena en una de las más abiertas del planeta; los temas laborales y los medioambientales sólo figuran en el último programa de gobierno, una vez ya suscritos los acuerdos con la Unión Europea y con los Estados Unidos de Norteamérica. Igual cosa sucede con el tema de la integración regional. Los compromisos programáticos no consideran modificar la política de incentivos tributarios para la inversión extranjera, en vigencia desde comienzos de los años ochenta.

Salvo en los ámbitos mencionados, la abstención del Estado en materia económica - resguardada cuidadosamente a partir del segundo programa de gobierno - ha sido criticada incluso por connotados analistas neoliberales, en relación no sólo a la ausencia de algunos aspectos en lo que concierne a la planificación para el desarrollo, sino también a la falta absoluta de una política industrial. Se plantea que si bien el Estado no debiera identificar áreas de producción en reemplazo del mercado, si tendría que asumir un rol central en lo que se refiere al desarrollo de aquellos sectores donde el país tiene competencias, incluso fomentando la emergencia de otros a partir de sus propias necesidades. El director del Centro para el Desarrollo Internacional de Harvard sostiene que, «la actitud negativa de Chile hacia la política industrial le ha costado enormes oportunidades» (Hausmann, 2008).

La temática de participación social también refleja cambios significativos: el tránsito desde una pro-

puesta de visión estratégica de país muy diferenciada de la del régimen dictatorial, con referencias a los diversos sectores protagónicos de la vida nacional, que incorpora tanto a los actores políticos como a los sociales, y releva las representaciones empresariales y sindicales, a un desperfilamiento y posterior desaparición de la noción de interlocutores socio-laborales.

En efecto, el primer programa concibió la participación ciudadana como un elemento inherente al ejercicio de la democracia, y al diálogo social como un mecanismo esencial para canalizar positivamente los legítimos conflictos de intereses. Explicitó nítidamente una voluntad de integración participativa de los actores socio-laborales tanto en la institucionalidad como en las propuestas de políticas (reformas educacionales, definición de políticas sociales, en capacitación, fomento productivo, etc.), particularmente en la elaboración de las bases de un nuevo sistema de relaciones laborales y las reformas legales implícitas en ello.

En el segundo programa, los temas de participación social orgánica así como el del diálogo social, se diluyen. Se interpela como interlocutor al conjunto de la ciudadanía, en particular a los jóvenes y las mujeres en relación principalmente con el desarrollo regional y comunal, manteniendo una acotada referencia a los actores laborales. Se comienzan a perfilar nociones tales como empoderamiento ciudadano, igualdad de oportunidades, fomento a la iniciativa individual y emprendimiento, todas de connotación individual; el fortalecimiento de las relaciones Estado- sociedad civil se asocia a la conexión entre los servicios públicos y sus usuarios, y se inicia la configuración programática del empresariado como actor socio-político, estatuyéndolo como pilar del desarrollo.

Esta falta de configuración de otros actores sociales continúa como tendencia en el tercer programa de gobierno. El empoderamiento ciudadano y la participación social se mantienen asociados a los procesos de descentralización, manifestándose la

voluntad de otorgar más poder a la ciudadanía en las decisiones que atañen a su barrio, comunidad y región.

Aunque por un lado asignó carácter estratégico a las instancias de cooperación público-privada, fundamentalmente con el sector empresarial en temas de fomento productivo, investigación e innovación tecnológica, por otro sólo planteó la intención de alcanzar «una alianza estratégica entre todos los actores del desarrollo», aspirando a que la conducción económica fomentase el diálogo entre ellos.

En el actual programa, la participación ciudadana constituye uno de sus ejes centrales. El empoderamiento se proyecta como la generación de espacios reales para expresar críticas, opiniones propositivas y evaluativas en los ámbitos respectivos; hay referencias específicas a «actores o sectores sociales involucrados» y a las organizaciones sociales como canales de expresión de la ciudadanía, particularmente a nivel local.

Sin embargo, no se realizan como ejes de este proyecto ciudadano ni una concepción de la participación y del ejercicio de la ciudadanía a través de la promoción de la organización social, ni la participación como expresión de una sociedad civil organizada en los más diversos ámbitos, incluido el nacional, en torno a su diversidad de intereses, ni tampoco en las formulaciones programáticas surge la noción o el concepto de interlocutores sociales nacionales.

A pesar de la poca elaboración o quizás precisamente por ello, al insertarse el empoderamiento de la ciudadanía en una concepción de «participación activa», se generan espacios para una mayor estructuración y articulación de movimientos y actores sociales que los experimentados en los gobiernos anteriores.

Adicionalmente, la lógica programática de síntesis de lo avanzado y de invitación al conjunto de la

sociedad a comprometerse con un salto cualitativo al desarrollo - concebido más integralmente - expresa implícitamente una visión social integradora y formas de conducción que relevan la participación, el diálogo y los acuerdos como elementos valiosos para la gestión pública y la resolución de conflictos sociales.

Los planteamientos en torno al sistema de relaciones laborales, también expresan cambios evidentes. Si bien el primer programa asignó una gran importancia al tema definiéndolo como componente fundamental de la democracia, donde el conjunto de sus formulaciones implicaba un claro compromiso de transformación de las bases estructurales del sistema impuesto por la dictadura militar, en los siguientes se obvian propuestas en dicho sentido, llegándose en el actual a casi el desaparecimiento de la mención. Todos se limitan a repetir enunciados tales como: una economía moderna tiene relaciones laborales modernas y un pleno respeto por los derechos de los trabajadores, con amplia protección legal ante las prácticas antisindicales; las relaciones laborales deben estar basadas en la reciprocidad y la cooperación, pues las dos partes son socios en el desarrollo de la empresa y en el progreso de los trabajadores.

El sistema de relaciones laborales ha sido considerado históricamente un eje institucional relevante en las democracias más consolidadas, en especial en aquellas inspiradas en la social democracia europea. En tal sentido, supone la existencia de actores sociales fuertes, constituidos y legitimados socialmente para establecer negociaciones, llegar a acuerdos y tratar los conflictos de intereses en un marco de diálogo - tripartito con los gobiernos o bipartitos entre sí - bajo el supuesto que la democracia es esencialmente un medio y un fin para la resolución política de las legítimas aspiraciones y diferencias de las fuerzas sociales en el reparto de los bienes económicos y simbólicos, así como de los derechos y deberes de la reproducción social y económica de la vida en sociedad (Espinosa, 2006).

En consecuencia, desde la perspectiva de la calidad de la democracia, es tremendamente negativo que las ya imprecisas menciones a las relaciones laborales, aunque fuesen meramente formales, se desdibujen hasta hacerlas desaparecer de las grandes definiciones programáticas.

2. Transformaciones de la política laboral en las sucesivas gestiones de gobierno

De manera coherente con sus programas a partir de 1994, las sucesivas gestiones gubernamentales en materia laboral marcan una opción por las menores regulaciones posibles al mercado de trabajo, focalizadas en la consagración - en los hechos, formal - de derechos individuales. Al priorizar las dinámicas del mercado y su fluidez, el debilitamiento progresivo del actor sindical se constituye, incluso, en unos de sus supuestos implícitos.

El formalismo se expresa en enunciados legales, o en una normativa *de jure* a la que el propio gobierno, consecuente con sus opciones económicas, termina implícitamente restándole eficacia. Un ejemplo actual y muy contingente se manifiesta con la aplicación de la ley de subcontratación, donde con respecto a CODELCO, la más simbólica de las empresas públicas, se permite que sean los tribunales de justicia - fuera del sistema político - los que anulen la eficacia del cuerpo normativo, dirimiendo el conflicto en concordancia con las grandes orientaciones del orden económico, el importante conflicto social entre el capital y el trabajo.

Si bien estos cambios se detectan del mero análisis secuencial de los programas, es a través de las políticas públicas en el ámbito laboral, en especial de sus resultados, donde se perfila más nítidamente la pérdida progresiva de la importancia social del trabajo y la decisión implícita de prescindir del sindicalismo como actor social y político en la gestión gubernamental.

Las dificultades de un análisis evaluativo

Aunque en términos formales un programa constituye un conjunto de compromisos a desarrollar en un determinado período de gestión gubernamental, sujetos a la cuenta y evaluación de la ciudadanía, su eventual concreción en el caso de Chile está condicionada por una serie de factores, entre los que cabe señalar:

- las elaboraciones programáticas emanan de equipos profesionales inter partidarios dentro de la coalición de gobierno y, por tanto, contienen un cierto grado de negociación, de concesiones y una articulación no siempre consistente entre sus distintos postulados, todo ello forzado por la necesidad de concordar un texto final;
- el régimen político chileno es de un fuerte presidencialismo, de modo que la concreción de las propuestas en términos legislativos y de políticas públicas, depende de la voluntad del poder ejecutivo;
- por decisión de los propios partidos de la coalición, el Gobierno de la Concertación tiene el carácter de gobierno supra partidario, lo que lógicamente incrementa el ya fuerte presidencialismo constitucional;
- en los hechos y debido al modelo económico dominante, gran parte de la concreción de los compromisos sociales y sectoriales se supeditan a las decisiones de la política económica;
- las contingencias derivadas de un régimen político democrático imperfecto, lleva a que una parte de la izquierda esté fuera del sistema parlamentario, y que las minorías políticas - en este caso los partidos de oposición - se encuentren sobre representadas en el Parlamento debido al sistema electoral binominal; y por último,
- la emergencia de contingencias políticas, sociales y económicas no previstas al momento de dichas formulaciones.

Otro aspecto a relevar desde la recuperación de la

democracia, es el carácter permanentemente controversial de los temas laborales. La única convergencia pareciera producirse en la importancia estratégica que le asignan los distintos actores.

Para el empresariado, todo cambio a la legislación laboral que no vaya en una línea de mayor desregulación del mercado de trabajo, implica poner en peligro las bases del modelo económico.

Para el sector gubernamental, la centralidad estratégica del sistema de relaciones laborales y por lo tanto de su contención, deriva de la apreciación que su diseño y funcionamiento son claves para un país inserto en la economía global que enfrenta importantes desafíos de competitividad, productividad y cambio tecnológico.

Así, la agenda de políticas laborales de los gobiernos concertacionistas representaría una opción estratégica que puso en el centro, «como una decisión fuerte de política, construir una articulación viable y sinérgica, entre las relaciones de trabajo y las opciones de economía y políticas adoptadas» (Campero, 2007)¹⁴.

Para el mundo sindical y para el pensamiento crítico, también el tema adquiere una dimensión estratégica, señalándose que a pesar de las medidas económicas y sociales correctivas al modelo neoliberal, al crecimiento económico y a la superación de la pobreza, no se ha avanzado en el debate ni en políticas de reformulación del modelo económico (Garretón, 2003), manteniendo el actual sistema de relaciones laborales los principales enclaves neoliberales del Plan Laboral (Feres, 2007; Espinosa, 2007).

Una interpretación de la evolución de la gestión gubernamental se sintetiza en un reciente estudio sobre las políticas laborales de los gobiernos de la Concertación en el período 1990-2006, realizado

por Campero (2007), quien participó directamente en los equipos que diseñaron los tres primeros programas de gobierno, así como en su implementación¹⁵. El autor llega a las siguientes conclusiones:

1. Las reformas laborales llevadas a cabo en el primer período de gobierno, constituyeron un factor relevante en la formación de consensos y disensos sobre el conjunto del orden socio-económico y político del país, más allá del ámbito específicamente laboral.
2. Las políticas laborales de los gobiernos de la Concertación representan claramente una decisión estratégica orientada a contribuir al éxito del diseño político y económico-social adoptado.
3. Su ejecución no fue de fácil consenso y habría implicado importantes debates en el seno de la coalición de gobierno y fuera de ella.
4. La estrategia, decidida en los años noventa, se constituyó en el fundamento conceptual y programático que orientó en lo esencial la acción gubernamental en los años siguientes.
5. Esa estrategia, al distinguir entre factores de cambio y de continuidad, permitió su éxito, en tanto su finalidad consistía en restituir y ampliar derechos, ofrecer mayores oportunidades de progreso para las y los trabajadores, y de otra parte, desarrollar políticas destinadas a asegurar un orden económico-social, con capacidad de crecimiento estable y sostenido.
6. Dicha estrategia habría logrado construir bases consensuales mínimas entre actores históricamente confrontados, que facilitaron instalar reglas del juego para regular los disensos y promover los consensos, y ofrecer una señal de estabilidad al conjunto del sistema político y la sociedad.
7. Los respectivos períodos posteriores (segundo y tercer gobierno) se pueden apreciar distintas particularidades. En el segundo gobierno (del Presidente Frei Ruiz-Tagle) opera una política

¹⁴ Campero, Guillermo (2007). «La economía política de las relaciones laborales 1990-2006». CIEPLAN. Serie Estudios Socio/Económicos N° 37. Mayo 2007. Por lo interesante de las conclusiones, éstas se transcriben casi textualmente.

¹⁵ *Idem*

de transición entre la culminación de las reformas iniciales orientadas a democratizar y dar legitimidad a la institucionalidad laboral, y el comienzo de acciones orientadas a consolidar, modernizar e innovar lo alcanzado en la etapa 1990-1994. En el tercer gobierno (del Presidente Lagos), la agenda laboral no se concentra como núcleo persistente en las reformas de tipo global, sino que busca - en el marco de los límites de los consensos logrados - asociar la institucionalidad laboral vigente con la agenda de crecimiento y desarrollo.

En esta etapa, según Campero, la cuestión laboral no adquiere el carácter de controversia «a suma cero» como habría ocurrido en el período 1990-1994, en el cual las reformas laborales aparecieron como un tema que ponía en debate el conjunto del modelo de desarrollo económico, político y social.

8. Con todo, permanecerían en el trasfondo disensos ideológicos no resueltos, que plantearían desafíos a la institucionalidad laboral y su papel en la consolidación del proceso político y social en curso.

Según el autor, estos disensos, aunque no parecen poner en juego como en 1990-1994 el «orden económico en operación», si constituyen desafíos que, sobre la base de lo avanzado, apuntan a buscar un nuevo pacto socio-laboral que aborde los temas de las relaciones laborales en una sociedad y en una economía que ha cambiado desde 1994, lo que pareciera exigir un proceso de nuevos consensos (Campero, *ibid.*).

Entre otras consideraciones de interés, cabe destacar las que dicen relación con los contenidos asignados por el gobierno (1990) a la instalación de su estrategia, en tanto se trataba de «lograr posicionar - no sin dificultades - una oferta de objetivos y un accionar que respondiera en un rango razonablemente aceptable a las tensiones entre las expectativas de los diversos actores socio-políticos, las posibilidades que ofrecía la relación de fuerzas entre gobierno y oposición, y las

condiciones que exigía la política de desarrollo económico y social» (Campero, *ibid.*).

La necesidad de éxito de este primer programa ha sido calificada como un elemento fundamental «de la construcción de legitimidad social y política del proceso de transición y de la capacidad de asegurar la vigencia permanente de los factores que habrían hecho posible el cambio de régimen» (Boeninger, 1997, citado por Campero).

Se avala asimismo el carácter estratégico de los temas laborales - al igual que en las formulaciones y compromisos programáticos de 1990 - al reconocer que los disensos políticos que era necesario articular, y que convertirían el tema laboral en central para la transición, «tenían que ver en parte muy importante con los pilares de orden socioeconómico construidos por el gobierno anterior: laboral, previsional y seguridad social», es decir, con el conjunto de la institucionalidad socio-laboral (Boeninger, *ibid.*).

Una de las dimensiones interesantes de analizar y debatir respecto a la evaluación de los logros de los dos primeros gobiernos, es la apreciación de que el comportamiento del empresariado, sindicalistas y actores políticos representaría una aceptación, por parte de cada uno de estos actores, de que el orden laboral y económico social diseñado estaría básicamente instalado, limitando la agenda a los marcos de la institucionalidad en operación (Boeninger, (*ibid.*).

Queda en claro que la experiencia de diálogo social durante la primera gestión gubernamental, con los consiguientes acuerdos marco, fue exitosa en los objetivos esencialmente instrumentales que se propuso: facilitar la transición política y los acuerdos con la oposición. Ello no implica asignar exclusivamente al gobierno la responsabilidad que la experiencia no haya sido igualmente exitosa en otra dimensión que sí le es propia: en la generación de una cultura de diálogo social en un contexto de carencia histórica en este aspecto entre los interlocutores sociales nacionales.

A nuestro juicio, lo que si avala los planteamientos del estudio es la tesis que, desde los inicios de una transición interminable, la gobernabilidad ha sido entendida como una contención de las demandas sociales que pudieran implicar una paralización de la normalidad institucional post dictadura. Ello condujo a que el discurso oficial catalogara a las movilizaciones como amenaza a la estabilidad democrática, con la consiguiente deslegitimación de las organizaciones sociales, en particular del sindicalismo, que es el «único movimiento social que tiene cierta densidad histórica para el procesamiento de sus demandas en el sistema político». Como resultado, le restó paulatinamente el carácter de interlocutor válido para las definiciones más sustantivas de un proyecto político democrático (Espinosa, 2007).

Desde otra perspectiva, es posible sintetizar los cambios en la gestión gubernamental como el de una política de incremento progresivo de las regulaciones en materia de relaciones individuales (heteronomía), cargando al Estado y a la tutela legal con todo el peso de la protección social al trabajo.

Incremento progresivo de la heteronomía

Los cambios discursivos y de gestión se orientaron hacia modificaciones en aspectos sustantivos y procedimentales, en la relación laboral individual. Sin embargo, la legislación establecida, de diversa importancia, tiene la característica común de su ineficacia tanto en su cumplimiento natural como en los esfuerzos, fundamentalmente administrativos, para su aplicación efectiva. En esta brecha entre norma y realidad incide, sin duda, el predominio de concepciones económicas: lo laboral se tematiza como un problema de mercados laborales o de factores productivos, donde la categoría de recursos humanos sólo se considera como un componente más en la actividad productiva, llevando a perder el sentido social del trabajo y a sus portadores - los trabajadores - su condición de sujetos de derechos, menoscabando en muchos casos su dignidad humana. Ambos efec-

tos se manifiestan tanto en la relación que se desarrolla en los centros laborales, como en la representación simbólica a nivel de la sociedad (Espinosa, *ibid.*).

Tal es el contexto que enmarca la evolución tanto de los contenidos como la eficacia práctica de las sucesivas reformas legales:

- Las del primer gobierno, que suben el tope de las indemnizaciones por despido injustificado o improcedente; que aprueban ciertas normas sobre horario de trabajo de determinados segmentos laborales con jornadas extensas, y sobre protección a la maternidad, estableciendo permisos parentales; que definen algunos contratos atípicos (agro industria y portuarios eventuales); que estatuyen las jornadas parciales en el comercio (fines de semana y festivos, o de 20 horas semanales), que incrementa de la capacidad fiscalizadora, etc.
- Las del segundo, cuyas reformas más relevantes fueron también en materia de jornadas y en protección a la maternidad; que adiciona la presunción legal de asalariado del trabajo a domicilio, y que refuerza las atribuciones en materia de seguridad e higiene de la Dirección del Trabajo;
- Las del tercero, durante el cual, junto con la reducción de la jornada ordinaria semanal, se regula de manera más precisa el uso de horas extraordinarias, el mejoramiento de la base de cálculo de éstas y la reducción de jornadas de trabajo extensas; se establece la polifuncionalidad, el teletrabajo y nuevas formas promocionales de empleo (contratos de jornada parcial, el contrato promocional de jóvenes); se incrementan las indemnizaciones por despido improcedente e injustificado, se perfeccionan las normas sobre fraude a la ley (simulación y subterfugio), se mejoran las normas sobre descanso (comercio y malls); se aprueba e implementa el seguro de desempleo y las reformas a la justicia laboral, con una interesante modalidad de tutela de los derechos fundamentales. Se legisla sobre el acoso sexual y sobre el respeto a los derechos humanos fundamentales en el trabajo.

* En el actual gobierno, sólo en el primer año de gestión se han aprobado diversas normas de protección a la familia y a los hijos, a través de incrementos de permisos y feriados por nacimiento, muerte o enfermedad; ampliación del derecho a alimentación de toda madre trabajadora para los hijos de hasta dos años; una importante legislación en materia de externalizaciones (subcontratación y suministro de personal), y una reforma previsional más sustantiva que las anteriores modificaciones, dado que junto con ampliar el universo beneficiario, se establece un pilar solidario, ciertamente de cargo del Estado.

Sin embargo, la proliferación normativa no considera modificaciones a los aspectos más sensibles para el modelo de acumulación vigente, en particular las relativas a la retribución del trabajo.

De ese modo, junto a la variada y conocida gama de efectos sociales negativos en el mercado de trabajo, como certeramente señala Agacino (2002), los cambios en los procesos de trabajo en los regímenes salariales han facilitado la imposición de la regla de «autofinanciación de los aumentos salariales»; las mejoras remuneracionales en un mercado desregulado no se financian redistribuyendo las ganancias sino extrayendo más rendimiento directo o indirecto de la fuerza de trabajo. Como se comprueba estadísticamente, a pesar del crecimiento económico y que los ingresos de los ocupados puedan elevarse, la brecha entre remuneraciones y ganancias se incrementa, en especial desde 1998 (Vega, 2007).

Libertad sindical parcializada

En cuanto al sistema de relaciones colectivas, las reformas se han concentrado en la dimensión de la libertad sindical menos conflictiva, referida a la autonomía de las organizaciones sindicales, y en la protección frente a prácticas antisindicales.

Así, durante el primer gobierno se legalizan las centrales sindicales; se limitan las interferencias del

Estado en la constitución de sindicatos y en el manejo del patrimonio sindical; se establece el descuento sindical por planilla y de la cuota sindical por extensión unilateral del empleador de los instrumentos colectivos a trabajadores no involucrados en la negociación; se regulan las prácticas antisindicales y las desleales en la negociación colectiva; se dicta asimismo la ley de asociaciones de funcionarios de la administración pública.

Durante el gobierno siguiente, se perfecciona el procedimiento frente a prácticas antisindicales (por su gran ineficacia) y se ratifican los convenios de libertad sindical de la OIT (sin implementación efectiva e integral, hasta el momento)

En el tercer gobierno se amplían los fueros sindicales, se incrementan las multas, se vuelve a perfeccionar el procedimiento contra las prácticas antisindicales, conjuntamente con reconocer una mayor autonomía sindical en la gestión organizacional.

En lo que se refiere al gobierno vigente, aún no se han presentado proyectos de reforma en este ámbito.

Mantención de la matriz neoliberal en la negociación colectiva

Los principios definatorios del actual marco regulatorio de las relaciones colectivas de trabajo evidencian la mantención inalterada de la matriz del Plan Laboral, cuyos principios se orientan, entre otras finalidades, a impedir interferencias sindicales en el funcionamiento del mercado de trabajo; a la protección a ultranza de las facultades discrecionales del empleador, como proyección ilimitada de su derecho de propiedad, incluso más allá de los amplios alcances constitucionales; y a resguardar un sistema de determinación salarial sustentado, salvo mínimas regulaciones, en la teoría económica de la formación de los precios en los mercados de bienes.

Estos principios se traducen, a su vez, en una serie de objetivos regulatorios, recogidos y materializados en un conjunto articulado y coherente de normas. Con ellos se ha pretendido:

- a) *Condicionar el ejercicio y goce de derechos humanos fundamentales* en su expresión laboral, a decisiones unilaterales de terceros ajenos, en este caso de los empleadores, violentando y contraviniendo los esenciales principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos;
- b) *La fragmentación e individuación de lo colectivo*, desconociendo la razón de ser de toda organización social, es decir, la representación de intereses colectivos, transgrediendo adicionalmente los «Derechos Fundamentales en el Trabajo»;
- c) *Consolidar jurídicamente el principio de individuación de la relación de trabajo* mediante la creación de un inédito concepto de «trabajadores involucrados» - en tanto «partes» de los procesos de negociación colectiva y de los instrumentos suscritos - absolutamente desconocido en la legislación comparada;
- d) *Estatuir un reglamentarismo extremo con su consiguiente rigidez regulatoria*, destinado a desestimular drásticamente el ejercicio de la libertad sindical, tanto en su dimensión de sindicación como de negociación colectiva;
- e) *Generar una estructura negocial atomizada*, que inhiba y marginalice el ejercicio de este derecho, sustentada en un particular concepto jurídico laboral de empresa, elaborado precisamente para dichos fines;
- f) *Proteger legalmente a los empleadores y no a los trabajadores* - contradiciendo la razón de ser del Derecho del Trabajo - al establecer tanto una serie de prohibiciones en las materias sobre las cuales es posible negociar colectivamente,

de carácter irrenunciable para los primeros, como una gran cantidad de plazos fatales durante el procedimiento de negociación, con efectos jurídicos «de derecho» favorables a la contraparte empleadora.

- g) Impedir la capacidad jurídica negocial de las asociaciones empresariales, es decir, la facultad de adquirir compromisos jurídicamente vinculantes para sus asociados;
- h) *Excluir a amplios sectores de trabajadores del derecho a negociar colectivamente*, violando el principio de la libertad sindical y los convenios y tratados internacionales sobre la materia, todos debidamente ratificados por el Estado de Chile; y
- i) *Negar, primero jurídicamente y después en los hechos, la huelga como un derecho fundamental en el trabajo*, transgrediendo los Principios y Convenios de la Organización Internacional del Trabajo que, como ya se señalara, se encuentran suscritos y ratificados por nuestro país.

De ese modo, salvo la reforma del primer gobierno eliminando el tope legal de días (90) para la huelga legal, todo el resto de las modificaciones no han tenido incidencia alguna en los pilares estructurales del sistema. Ello se comprueba en la total ineficacia práctica de las reformas y con la disminución progresiva de las tasas de negociación, hasta convertirla en un derecho meramente simbólico.

Estas políticas representan la mantención de un modelo de acumulación capitalista netamente neoliberal, que logra directamente anular la negociación colectiva, e indirectamente restarle eficacia al conjunto de las regulaciones en materia de protección individual, y muy especialmente en lo que se refiere al fortalecimiento sindical.

3. Rol de Estado, del sistema político, y de los actores sociales involucrados en la política laboral

Pese a que la matriz sociopolítica clásica chilena fue destruida por la dictadura militar conjuntamente con la implantación del proyecto neoliberal, no ha sido sustituida hasta ahora por otra alternativa, producto de la persistencia de diversos enclaves autoritarios, tanto políticos como del modelo socio-económico.

Parte importante de las visiones que han predominado en la conducción económica del país, se encuentran influenciadas transversalmente por la escuela norteamericana sobre el «análisis económico del derecho» (Ugarte, 2004) y por los postulados teórico-políticos de Federico von Hayek. Este último, defensor a ultranza del histórico «minimal state» anglosajón y padre del neoliberalismo, formula su teoría económica de la democracia, la cual como teoría política atribuye a la libertad individual y muy en especial a la libertad económica un valor intrínseco, en oposición a la democracia como sistema político a la que le asigna únicamente un valor instrumental (Bobbio, 1986).

De acuerdo con los postulados neoliberales que impregnan la Constitución Política del Estado, la economía no se encontraría al servicio de la sociedad y por tanto de la democracia política. Muy por el contrario, ésta está sujeta a limitaciones, incluso constitucionales, a fin de evitar la incursión de la soberanía popular o del propio sistema político en el incremento del gasto público, en el aumento de las funciones del Estado y en el funcionamiento fluido de los mercados laborales y mercantiles; ello, con el propósito de impedir interferencias legales y/o institucionales, a su juicio perniciosas para la mantención y desarrollo del modelo.

Lo anterior explica que las normas constitucionales sitúen exclusivamente en el Poder Ejecutivo las iniciativas de ley en materia de negociación colectiva, de seguridad social, de proyectos que

impliquen gastos, de alza de impuestos, las normas de quórum calificado, el sistema binominal, las dificultades de reforma constitucional, entre otras.

Si bien un resultado natural de este ordenamiento constitucional es el debilitamiento del sistema político, muy en especial de los partidos, éste no se explica sólo por dichas limitantes.

La crisis de la política tiene raíces más hondas y se relaciona directamente con la ausencia de proyectos de país que la aqueja, lo cual la limita a administrar en lo sustantivo, más allá de las progresivas mejoras sociales experimentadas, un modelo económico con fuertes resabios neoliberales. Asimismo, frente a la falta de proyecto transformador, se produce un natural y creciente distanciamiento de los partidos con su base social, conjuntamente con la anulación de capacidades para elaborar estrategias alternativas a los enclaves existentes. Como éstos no son sólo jurídicos o institucionales sino también culturales, de poderes fácticos y comunicacionales, en materia de relaciones laborales no se ha tenido la capacidad, pese a percibir las crecientes insatisfacciones sociales, para sustraerse a la lógica gubernamental o intentar modificarla.

El discurso antisindical ha sido recurrente durante los gobiernos de la Concertación, como reflejo de las estructuras autoritarias en los centros de trabajo, o explícita o implícitamente en los medios comunicacionales y en las imágenes públicas que proyectan ciertas políticas gubernamentales. Espinoza, (2007).

Al analizar el sentido histórico de clase con que actúa el empresariado, plantea que el liderazgo empresarial creció a la par que se fue erosionando la influencia del sindicalismo. «La paradoja de la transición es que la clase empresaria fue constituida desde lo político, en la medida que gobierno, partidos y empresarios compartían el discurso del éxito económico y la complacencia por el comportamiento de la economía chilena en el contexto

internacional». El proyecto país, durante largos años, se habría centrado en los paradigmas empresariales: libertad para emprender y crecimiento económico.

Drake (2003) caracteriza el nuevo modelo chileno como una economía neoliberal protegida de las intervenciones del Estado y con una democracia liberal resguardada de la voluntad plena de los ciudadanos. Si bien bajo la continuidad del neoliberalismo muchos/as trabajadores/as pueden haberse beneficiado del contexto económico general, las condiciones laborales se han deteriorado de manera significativa y no se ha alterado la gran desigualdad de ingresos. Según el autor, el movimiento sindical no habría recibido un tratamiento especial de parte de la Concertación, manteniéndose la «lógica férrea» del sistema de relaciones laborales de 1979. Dado el modelo económico, la debilidad del sindicalismo, el poder desmesurado de los empresarios y la cautela de la Concertación, no se aprobaron reformas sustantivas. Finaliza su análisis, planteando sus dudas sobre si la problemática actual derivaría sólo de las indeseadas herencias de la dictadura militar, o de la clara adscripción a un proyecto neoliberal, interrogante que el autor deja en manos de los historiadores.

Ambos análisis confirman el planteamiento ya citado (Ermida, 2007) respecto a lo difícil que resulta hablar de gobiernos progresistas y de política laboral progresista, cuando el modelo económico neoliberal juega un rol tan gravitante en todo el sistema político.

4. Relacionamiento entre gobierno y sindicalismo

Un análisis general

La relación gobiernos-sindicatos ha sido diferente en los distintos períodos que se analizan. Durante el primero, la principal preocupación consistió en manejar el proceso de transición política,

económica y social conjuntamente con las frustraciones sindicales, en tanto el gobierno y también los partidos aliados no manifestaron voluntad política de, o no pudieron, cumplir con los compromisos programáticos.

Las instancias de diálogo, muy acotadas en sus temas por la conducción gubernamental (Campero, 2007) además de calmar las inquietudes empresariales, se utilizaron como instrumentos de contención del sindicalismo, en sus expectativas y eventuales movilizaciones. Se lo compensó con algunas reformas legales y con la aprobación de un Fondo para la Capacitación Sindical; con el proyecto de ley sobre devolución de bienes sindicales, la entrega de una nueva y bella sede sindical, y se les convenció con el argumento cierto y compartido de la necesidad de cuidar y priorizar la transición política y el régimen democrático.

El segundo gobierno asumió, dentro de una percepción política extendida - resultado del gran despliegue comunicacional realizado - que la estrategia de reformas laborales había sido muy exitosa, dando amplia satisfacción a las aspiraciones sindicales. Este discurso se proyectaba fluidamente, debido a la legitimación de la nueva política laboral a partir del consenso existente entre los interlocutores sociales y la aprobación de los actores políticos de gobierno y oposición.

Al darse por zanjado el conflicto en torno al sistema de relaciones laborales, la acción gubernamental se concentró en los temas de desarrollo productivo, creando nuevas instancias de diálogo en cuyo interior los principales temas sindicales pendientes no tenían resonancia ni espacio real de discusión.

Las relaciones se sectorializaron, pasando a ser el Ministerio del Trabajo el encargado de la interlocución con el movimiento sindical y los problemas laborales. Junto con renovarse los fondos para capacitación sindical, se presentó un nuevo proyecto de ley sobre reforma a la negociación colectiva, sin posibilidades de

aprobación al no estar dadas las mayorías parlamentarias ni constituir el tema una prioridad para el gobierno. No obstante, ante la creciente insatisfacción laboral y a las puertas de una nueva elección presidencial, se revivió el proyecto en trámite, el que finalmente no fue sometido a votación gracias a un acuerdo de tres senadores de la Concertación con sus pares de la oposición política. Frente al peligro de triunfo de la coalición opositora, operó nuevamente la subordinación sindical a la transición política.

El tercer gobierno centró su agenda tanto en el incumplimiento normativo, bastante generalizado debido a la cultura empresarial reforzada con políticas económicas gubernamentales, como en la creación de un Consejo de diálogo social.

El debilitamiento sindical se intensificó debido a la crisis económica, el incremento de la cesantía, el alto endeudamiento individual y el natural autodisciplinamiento de las y los trabajadores frente al temor del desempleo. El gobierno hizo un esfuerzo para lograr algún grado de acuerdo entre empresarios y trabajadores antes de enviar el proyecto al parlamento. Sin embargo, la falta de cultura de diálogo y la tendencia de las partes a vetar temas de debate, impidió que el esfuerzo tuviera éxito.

Similares razones entorpecieron y finalmente paralizaron los importantes esfuerzos del gobierno por sacar adelante un proyecto consensuado tendiente a institucionalizar el Consejo de diálogo social. En este período volvió a ampliarse la interlocución gubernamental con la inclusión del gabinete político.

En todos los gobiernos, incluido el actual, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda en forma conjunta, negocian con la CUT el salario mínimo. Las mismas contrapartes gubernamentales negocian con las organizaciones del sector público el reajuste, las mejoras salariales y las condiciones laborales del sector.

Desde una dimensión socio-política, el sindicalismo fue perdiendo interés para el gobierno, en paralelo a su debilitamiento progresivo como actor social. Las relaciones esporádicas se redujeron al tratamiento de eventuales reformas legislativas o a negociaciones en que el Estado era la contraparte empleadora. De hecho, el sindicalismo no fue incorporado en ninguna decisión relevante de política pública, ni tampoco en las propiamente sociales.

Junto con considerarse bajo control las débiles y precarias manifestaciones de insatisfacción del mundo laboral, se relativizaron sus causas, se reclamó la falta de modernización sindical, estigmatizando implícitamente las movilizaciones sociales como dañinas para el orden público y la estabilidad del sistema democrático.

Recuento breve de experiencias concretas

Aunque la débil cultura de derecho, así como la carencia de una institucionalidad para la participación efectiva de la sociedad civil - incluidos los actores socio-laborales - han incidido en los fracasados intentos por lograr canales permanentes y eficaces de diálogo social, algunos de los esfuerzos han tenido mayor permanencia en el tiempo y otros fueron importantes considerando las coyunturas en que tuvieron lugar (Espinosa, 2004).

Entre otros, cabe destacar los siguientes:

En el año 1990 se suscribió el Acuerdo Marco Tripartito «Chile, una oportunidad histórica», entre el Ministerio del Trabajo, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC); en 1991, entre las mismas partes, más la Confederación Nacional de la Pequeña Industria y Artesanado (CONUPIA) y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) se suscribe el «Acuerdo Nacional de Gobierno, Trabajadores y Empresarios». Durante los meses de abril de 1992 y abril de 1993 se firman otros acuerdos sobre aumento del salario mínimo, reajuste de asignaciones familiares e incremento del subsidio único familiar.

En el año 1994, durante el segundo período de gobierno, tras diversas reuniones nacionales y regionales, se crea el Foro de Desarrollo Productivo, radicado en el Ministerio de Economía, En función de los ejes de calidad y productividad, el Foro crea cuatro comités para tratar temas como la seguridad en el empleo, las relaciones laborales, el salario mínimo y el desarrollo regional. El año 1995, y por acuerdo del Foro, se crea el Centro Nacional de la Productividad y la Calidad, como organismo técnico con un directorio tripartito. Este Centro ha realizado labores de apoyo a los actores sociales, elaborado un índice de productividad, y administra el «Premio Nacional a la Calidad».

Durante el mismo período, se crearon otras instancias que permanecen hasta hoy, tales como la Comisión Tripartita sobre Trabajo Infantil y la Comisión Tripartita del Convenio 144 de la OIT. En el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) funciona el Consejo Nacional de Capacitación; en la Subsecretaría de Previsión

Social, la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos Laborales. Para el sector público en particular, se creó una mesa encargada de implementar el Convenio 155 de OIT.

Durante el tercer período de gobierno, tuvieron lugar varias iniciativas de diálogo; la más importante fue la creación del Consejo de Diálogo Social, el que se radicó en la Secretaría General de la Presidencia. Con la ley que aprobó el seguro se estableció la Comisión de Usuarios del Seguro de Desempleo, que funciona hasta ahora. De igual modo, durante el período se creó el Foro de la Justicia Laboral que finalmente desembocó en la reforma judicial que acaba de entrar en vigencia gradual, en las II y XII regiones.

Finalmente, durante los diversos gobiernos se ha mantenido una Mesa de la Mujer en torno a los temas de trabajo, primero en el Ministerio del Trabajo y con posterioridad en el Servicio Nacional de la Mujer, en la que hay participación tripartita.

III MOVIMIENTO SINDICAL: BALANCE DE SU DESARROLLO EN LOS AÑOS DE GOBIERNO CONCERTACIONISTA

El progresivo debilitamiento orgánico experimentado por el movimiento sindical en los últimos quince años, se debe tanto a factores económicos y estructurales, políticos y culturales, como también a problemas y desafíos propios. Las situaciones adversas en su entorno político, social y laboral, históricas por lo demás en la constitución del movimiento sindical, se prestan tanto para crisis que acentúan su debilitamiento y fragmentación, como para la renovación de sus estrategias orgánicas y de representación, discursos, métodos y programas de acción.

Su reconstitución como actor sociopolítico, con pretensiones de incidir en la reformulación de las estrategias de desarrollo recuperando su representación simbólica, conjuntamente con fortalecer sus capacidades de interlocución y negociación para mejorar las condiciones laborales concretas de las y los trabajadores, se interrelaciona con la reconstitución del conjunto del mundo social y con su propia capacidad de recrear proyectos colectivos.

Reflexionar sobre este dificultoso accionar sindical implica considerar las relaciones del sindicalismo con el Estado y con los partidos políticos, y con la sociedad civil, así como sus políticas de alianza; sus avances en función de su aspirada transformación en un sindicalismo socio-político y, en paralelo, las fortalezas y debilidades propias que aún debe superar.

1. La relación del sindicalismo con el Estado

Un régimen fuertemente presidencialista, incrementado con el carácter supra partidario asignado al Presidente de la República y su gestión gubernamental por la coalición gobernante, lleva - sólo a efectos de esta reflexión - a identificar al gobierno con el Estado. Desde una perspectiva adicional, la necesaria independencia del Poder Judicial frente a los otros poderes del Estado, su autonomía más bien formal respecto a los poderes fácticos, en especial el económico, su fuerte dependencia durante el régimen militar, y la ausencia de una justicia laboral especializada, son factores que han conducido a que no se lo conciba hasta ahora como un interlocutor en las estrategias sindicales.

Desde los inicios de la transición el sindicalismo representado exclusivamente por la CUT, detentando aún fortalezas propias de un actor social y político, mantuvo una posición de colaboración con el Gobierno, priorizando la transición democrática por sobre la satisfacción de sus legítimas aspiraciones. La postergación de éstas generó los primeros conflictos en su interior, liderados principalmente por tendencias de izquierda no representadas en la coalición de gobierno.

Si bien la estrategia sindical desde 1990 se la autocalifica «de movilización y de diálogo social», hubo períodos de quiebre formal de las relaciones

con el gobierno, con una creciente crítica al modelo neoliberal, denunciando el desfase entre crecimiento económico, políticas sociales e inclusión social. Se reclama el no cumplimiento de los compromisos gubernamentales; se critica fuertemente las prácticas empresariales y se realizan protestas y movilizaciones, que son disfrazadas hasta 1998 por el crecimiento económico y del empleo, las alzas salariales y los logros en la lucha contra la pobreza.

Se hacen también esfuerzos por integrar al discurso sindical los temas de modernización de la economía en función de los cambios y desafíos que implicaba la apertura comercial. No obstante, durante ese período y los siguientes pesaron más las divisiones internas junto a la descalificación oficial de inconducencia y de falta de modernidad de las posturas sindicales. Esta última, en momentos parece coincidir con las críticas empresariales que apelan a la ausencia de modernización sindical, aunque en este caso exclusivamente en función de sus posiciones negativas frente a una supuestamente necesaria mayor flexibilidad del mercado del trabajo.

El proceso de debilitamiento progresivo como actor social, incrementa las insatisfacciones en su interior, acabando con su política de colaboración, sin capacidad para transformarla en una de confrontación o de presión en función de sus demandas. Tampoco la hubo para procesar estas últimas en propuestas que le permitieran aglutinar y representar a un mundo laboral cada vez más precarizado, disperso y fragmentado. Así, se transita crecientemente hacia una posición meramente reivindicativa o defensiva, centrada - casi en forma exclusiva - en las eternamente postergadas reformas legislativas sustantivas a la negociación colectiva, y en el respeto efectivo a la libertad sindical.

Más allá del discurso, la estrecha relación política, y en algunos casos personales, de las altas dirigencias sindicales con importantes ejecutivos gubernamentales, marca una línea preferente de

subordinación del sindicalismo frente a la manipulación política y financiera del Gobierno. Las fallidas reformas al sistema político, con la dificultad y/o falta de voluntad para dar por concluido el proceso de transición democrática, implica no sólo quiebres y mayor atomización al interior del movimiento sindical - proceso esperado implícitamente o anunciado por las tendencias más tecnocráticas al interior del gobierno - sino también sirven para revivir posiciones de subordinación en los momentos de definiciones electorales.

A pesar de los incipientes avances de la CUT por reformularse con discursos y estrategias más autonómicas, su relación con el Gobierno no experimenta aún cambios relevantes. Paralelamente, emergen otras expresiones sindicales que, canalizando el amplio descontento social, logran perfilarse en posiciones más confrontacionales, críticas y preferentemente contestarias al sistema socio-económico actual.

2. Movimiento sindical y partidos políticos

Junto con la crisis del movimiento social del cual el sindicalismo forma parte, se experimenta la de los partidos políticos. Constituido históricamente en Chile a partir de una estrecha alianza con los partidos políticos, en función de una común aspiración de transformación de la sociedad; de la existencia de un horizonte utópico compartido, expresado en proyectos sociales de cambio y de la identificación de un sujeto social «el pueblo», permitió tanto la potenciación de los partidos en sus funciones de intermediación de las demandas del mundo social en el sistema político, así como la del sujeto social sindical. La estrecha relación en función de aspiraciones compartidas se mantuvo durante la lucha antidictatorial, en la que si bien se priorizó la recuperación democrática, ésta incluía sus dimensiones sociales.

Durante la transición, los partidos experimentan cambios trascendentales en su relación con la sociedad, subordinándose a una lógica restringida

de gobernabilidad democrática, con predominio de visiones y liderazgos tecnocráticos.

Frente a las profundas transformaciones tecnológicas, económicas y culturales, los partidos políticos no se han reorganizado en torno a proyectos políticos sustantivos; ya no ofrecen a la ciudadanía pautas interpretativas que le ayuden a estructurarse en torno a identidades colectivas; tampoco logran aglutinar los múltiples intereses segmentados ni representarlos articuladamente en el sistema político. De ese modo, en la sociedad se deja sentir fuertemente la ausencia de un horizonte de futuro común en el imaginario colectivo.

Desde comienzos de los noventa, los partidos abandonan la categoría histórica de «pueblo», sustituyéndola por el vocablo de «gente», que no tiene connotación política alguna, de tal manera que se neutraliza todo componente de clases en su discurso político simbólico, conjuntamente con interpelar a individuos o pluralidad de personas, y no a sujetos sociales.

Este discurso político no contribuye a la constitución de actores sociales, de sujetos ni de identidades colectivas, produciendo en paralelo la invisibilidad tanto de las y los trabajadores y sus representaciones sindicales, como del conflicto capital/trabajo. Así se crea la ilusión de que la desigualdad no es de clases sino de oportunidades individuales; que el cambio no se trata de una mayor distribución del poder y de la riqueza, sino de expresar y solucionar los problemas de personas o grupos en contraposición a los de categorías sociales o culturales. Todo ello ha generado un gran déficit de la política con la sociedad, sus organizaciones y la participación social, más aún cuando históricamente - también en el hoy y en el futuro - lo social se constituyó siempre desde la política (Espinosa, 2007).

No obstante los profundos cambios y falencias que marcan la crisis de los partidos, las interferencias

político partidistas al interior de las organizaciones sindicales han contribuido a agravar las crisis internas, las divisiones y la atomización sindical. Así, el pluralismo sindical, que junto a la adscripción al sistema democrático, aparecían como sus mayores logros y aprendizajes durante la lucha antidictatorial, vuelve a supeditarse a tendencias partidarias e incluso a personalismos de algunos liderazgos sindicales, en una disputa por el poder en núcleos cada vez más debilitados. Ello produce efectos negativos directos en la unidad orgánica y funcional del movimiento sindical, e indirectos de descrédito, desconfianza y pérdida de legitimidad ante la base social que debiesen aspirar a representar.

3. Movimiento sindical y sociedad civil: política de alianzas

Las transformaciones tecnológicas, culturales y de globalización del capitalismo han permitido la emergencia de nuevos movimientos sociales y el reforzamiento de otros preexistentes. Surgen nuevas identidades - culturales o adscritas - como aglutinantes de la acción colectiva, ya sea en forma estructurada o en expresiones más flexibles o de menor permanencia en el tiempo. Se potencian las organizaciones de derechos humanos, incluidas las que luchan por la verdad y la justicia en los crímenes de la dictadura; las identidades de género, las étnicas, las de libertad sexual, las generacionales (jóvenes, estudiantes, tercera edad, etc.). También los movimientos ecologistas, los de consumidores, los antiglobalización, los de alternativas frente a un neoliberalismo depredador en lo social y medioambiental, los regionalistas, las expresiones locales y poblacionales, de los sectores rurales, etc. En el mundo de los excluidos emergen asociaciones reivindicativas de diverso tipo, entre ellas las de trabajadores/as cesantes.

El sindicalismo ha estado abierto a la confluencia en actividades concretas, generalmente de apoyo a planteamientos y demandas, con el mundo social. Esta disposición se vincula con sus estrategias de

sobrevivencia y de desarrollo en el período dictatorial y con su ideario de democracia, libertad, justicia e igualdad (Martínez, 2005). Su adhesión ha sido principalmente a actividades públicas y movilizaciones.

Junto con la construcción de una crítica más sólida al neoliberalismo y a las insuficiencias políticas, sociales y culturales al sistema democrático chileno, se ha participado en los foros sociales mundiales y en las actividades preparatorias de los grupos nacionales. El 2006, en lo que podría calificarse como una de sus actividades más estructuradas en este ámbito, fue activo organizador y participante del «Parlamento Social y Político». El protocolo de acuerdo suscrito incorporó temas en discusión y de interés para el conjunto de la sociedad chilena (cambio del sistema electoral binominal, reforma previsional y educacional y un nuevo marco para la negociación colectiva). En la búsqueda de una dimensión social de las políticas públicas y en la lucha política, es esencial avanzar en tres grandes líneas: protección social para el conjunto de la población, reforma profunda del sistema educacional, e impulso de cambios de fondo en el sistema de negociación colectiva. Para el logro de estos objetivos es fundamental aunar fuerzas sociales y políticas para luchar por cambios en el sistema electoral, en función de los principios de proporcionalidad, representatividad y la eliminación de exclusiones (CUT, 2006).

Una de las manifestaciones de la enorme desestructuración productiva generada por el modelo de inserción del país en la globalización, es la heterogeneidad de intereses, en muchas circunstancias sistémicamente contradictorios, entre el gran empresariado y las corporaciones transnacional, con las empresas nacionales de menor tamaño. En ese contexto, en enero del 2007 se suscribió una alianza estratégica entre la CUT y la CONUPIA (Confederación nacional unida de la mediana, pequeña y micro industria, servicios y artesanado), con la finalidad de desarrollar

propuestas conjuntas en el marco de un diálogo bipartito, constituyendo una mesa permanente de trabajo sobre temas de interés común, tales como el mejoramiento de los procesos de capacitación para trabajadores/as y empresarios/as; soluciones para la importante deuda previsional existente, y fomento del trabajo decente y productivo.

En cuanto a las alianzas intersindicales, a inicios de la transición la CUT se incorpora formalmente a la CIOSL-ORIT y en las instancias sindicales del MERCOSUR. Si bien suscribe la tendencia unitaria actual del sindicalismo internacional, es tibio su compromiso para implementarla en el ámbito regional -problema común al sindicalismo latinoamericano - (Wachendorfer, 2007), y nulo en términos de impulsar la unidad de acción con la otras centrales sindicales existentes, todas formadas por organizaciones y dirigencias desmembradas en los últimos años de la propia CUT.

No obstante las dudas y dificultades que debieron superarse, tras dos años de complejas discusiones dos de las más grandes organizaciones sindicales de América, la CLAT y la ORIT, acaban de disolverse para dar paso a una nueva organización unitaria, la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA). El Congreso Fundacional tuvo lugar en Panamá, entre los días 27 y 29 de marzo recién pasado, y contó con delegados y delegadas representantes de más de 24 millones de miembros pertenecientes a 65 centrales sindicales nacionales afiliadas, repartidas en 20 países de la región.

La CSA se crea como la filial americana de la Confederación Sindical Internacional (CSI) e implica una fuerte y esperanzadora señal de unidad sindical, en cuanto compromiso de trabajo conjunto marcado por la solidaridad, la democracia y la igualdad entre sus miembros. Seguramente, esta nueva realidad sindical internacional tendrá un positivo impacto en los desafíos que enfrenta el sindicalismo chileno.

4. Sindicalismo sociopolítico o sindicalismo corporativo

El sindicalismo, en las tres centrales sindicales orgánicamente estructuradas - aunque con muy distintos grados de representatividad entre ellas - se plantea la necesidad de su transformación en un actor socio-político; en dicha dirección y como en todo proceso de cambios, hay en su interior tendencias positivas y otras más corporativas.

La concepción de sindicalismo socio político implica la creación de un sindicalismo democrático e internacional, cuyo ideario se expresa en el logro de una democracia integral o sociedad del trabajo (verdaderas democracias económicas, políticas y sociales), que asume la representación del conjunto de los intereses de las y los trabajadores como ciudadanos/as, miembros de una sociedad, como asimismo sus condiciones y derechos en sus relaciones concretas de trabajo. Ello implica que en la nueva realidad productiva-laboral y apoyándose en sus tradiciones, se plantea ahora representar a diversas categorías de trabajadores, con epicentro en las empresas transformadas, pero también instalado en el mundo del trabajo precario e inestable y entre los trabajadores que desarrollan sus actividades en el enorme y variado sector informal de la economía proponiéndose, de ese modo, dar cuenta de una gran heterogeneidad de intereses como característica determinante del mundo del trabajo actual (Godio, 2004).

Las distintas tendencias del movimiento sindical chileno comparten el diagnóstico de que el sindicalismo se encontraría en crisis, una de cuyas principales manifestaciones sería la brecha existente entre la dirigencia sindical y la base social que aspiran a representar.

Las conclusiones de que la superación de la crisis requiere de una renovación sindical que asuma las principales dimensiones de un sindicalismo sociopolítico, aparecen también como compartidas. Sin embargo, en la práctica su gran debilidad

orgánica así como la profunda y extendida precariedad laboral, los arrincona a posiciones defensivas de derechos básicos en los lugares de trabajo, dificultándose su capacidad de convocatoria para temas que no sean los concretos y cotidianos de cada realidad laboral. Las dificultades se incrementan con el avasallante discurso neoliberal, y sus contenidos simultáneos de individualismo y de desesperanza aprendida.

La polarización del mundo del trabajo, entre un segmento pequeño de trabajadoras/es modernos beneficiados por las estrategias de inserción en la globalización, y una inmensa mayoría que sufre sus efectos más negativos, hace patente la pérdida de un valor esencial y de una práctica histórica irrenunciable del sindicalismo: la de la solidaridad al interior del mundo del trabajo.

Los sindicatos de las pocas empresas grandes, que concentran gran parte de la tasa de sindicalización nacional, asumen con su actitud y a veces en su discurso, que la defensa de sus conquistas pasa por la mantención de la precarización laboral; en lo específico, de aquellas y aquellos que conforman los núcleos subcontratados y suministrados. Si bien estos sindicatos se encuentran generalmente afiliados a las centrales sindicales, su afiliación es pasiva y de apoyo formal a sus procesos de renovación. Paralelamente, en estos segmentos la tendencia es a la fragmentación y atomización de las organizaciones, en tanto las prácticas antisindicales de las grandes empresas y corporaciones adquieren manifestaciones más complejas y sutiles que en el resto.

En consecuencia, las prácticas corporativas se refuerzan por causas y con objetivos muy diversos, dificultando la concreción de estrategias para los propósitos de renovación expresadas en la construcción de un nuevo sindicalismo sociopolítico. A lo anterior se suma la incapacidad de los partidos progresistas de romper su inmovilidad y de emerger de su propia crisis generando proyectos políticos alternativos al modelo socio-económico dominante.

IV. CONCLUSIONES: SÍNTESIS Y OPCIONES PARA EL SINDICALISMO Y LOS GOBIERNOS CONCERTACIONISTAS

Al igual que otros países de la región, Chile vive las tensiones de un doble proceso: la reconstitución del régimen político democrático y la modernización política, económica, social y cultural. Sus resultados hasta ahora son los de una democracia incompleta, por sus falencias tanto en términos de representación popular y en su sistema político, como por su gran déficit en materia de democracia social. Su opción progresiva por un modelo económico-social con fuertes resabios neoliberales y con un Estado ausente en la formulación de políticas económicas nacionales, permite y valida la gran concentración del poder económico y político.

Los sustentos ideológicos de sus valiosas y crecientes políticas sociales consolidan concepciones individualistas de lo social, obviando la conformación de sujetos colectivos, la participación social organizada y la cada vez más desigual correlación de fuerzas en el conflicto capital/trabajo, producto de la acción concertada y global del capital con su expresión paradigmática: los grandes conglomerados y corporaciones transnacional.

Opciones posibles para los partidos y el gobierno de la Concertación

Históricamente, en el país las identidades sociales, el accionar de los movimientos sociales y la acción colectiva de los trabajadores se interrelacionaron íntimamente con la política. Sin pretender recrear condiciones del pasado, es dable sostener que la

política y sus actores principales, los partidos, así como los gobiernos que los representan, son un factor insustituible de reconstitución de lo social. En otros términos, más allá de los grandes cambios tecnológicos, económicos y principalmente culturales, y de los problemas y desafíos propios del sindicalismo chileno, su crisis se explica en gran parte por las falencias del sistema político y del modelo socioeconómico vigente. Si bien el Estado y la política continúan siendo insustituibles en la reconstitución del mundo social y del movimiento sindical, sus roles ya no son los de antaño: el de constructores únicos de identidades o sujetos sociales, sino el de generadores de espacios para que éstos se construyan (Garretón, 2001).

De mantenerse las políticas actuales sin cambios significativos, lo más probable es que se manifieste una creciente insatisfacción social fuera de las organizaciones sociales estructuradas, respondiendo a liderazgos espontáneos, probablemente con fuertes características anti sistémicas y al margen de una racionalidad política democrática. Una de las enseñanzas positivas del pasado, es la constatación de que la generación de canales institucionalizados para solucionar los conflictos sociales juega un rol importante en la estabilización y desarrollo del régimen democrático y de incenti-vación del crecimiento económico.

Existen señales suficientes a nivel nacional e internacional de la reactivación paulatina de los movimientos sociales, y de la capacidad de potenciarse a partir del uso de tecnologías que

hasta ahora sólo habían redituado a favor de una globalización económica, liderada casi exclusivamente por las grandes corporaciones nacionales y transnacionales. Sin una institucionalidad orgánica y normativa adecuada, la presión legítima de los movimientos sociales puede traducirse prontamente en estrategias confrontacionales, forzando al Gobierno y a los partidos progresistas a propiciar o avalar políticas represivas que los distancien aún más de la representación de intereses ciudadanos, articulados por nuevas y legítimas organizaciones sociales. Aunque hasta ahora la gran mayoría de las crisis internacionales han sido producto de la financiamiento y vaivenes de la economía mundial, los análisis prospectivos permiten suponer que las crisis nacionales o regionales estarán cada vez más ligadas a problemáticas sociales internas o de grupos de países territorialmente cercanos.

Como ya se señaló, las posibilidades de la democracia en América Latina se encuentran condicionadas por los procesos de modernización. Si bien la tendencia es a abordarlos como procesos separados, privilegiándose por regla general el ajuste de las estructuras productivas y comerciales, a mediano plazo, empero, sólo serán viables las estrategias económicas que consideren, junto con las nuevas condiciones de la economía mundial, procesos incluyentes de ciudadanía (Lechner, 1994). «Imaginar que la ciudadanía pueda tener plena vigencia sin un esfuerzo efectivo en materia de competitividad resulta, (...) tan infundado como suponer que la competitividad - necesariamente de carácter sistémico - pueda sostenerse con rezagos importantes en el ámbito de la ciudadanía»¹⁶.

La democratización política chilena ha sido exitosa, a pesar de que la calidad del régimen democrático se caracterice por la precariedad institucional, la existencia de poderes fácticos (económicos y comunicacionales), la debilidad de representación resultante de las tensiones entre actores políticos y sociedad, la fragilidad de sus bases culturales,

producto de la ausencia de consensos básicos, y la falta de cohesión, unidad y dirección societal, debidas al resquebrajamiento del poder estatal (Garretón, 2001).

Por tanto, las opciones del gobierno de la Concertación y de los partidos que la componen, si se aspira a continuar dirigiendo un proceso con sólido sustento en la base social, manteniendo e incrementando las dinámicas de crecimiento económico, implican plantearse ingresar a una segunda etapa, en que la preocupación central sea la profundización de la democracia, la efectivización de los derechos humanos, incluidos los económico-sociales, la institucionalización de la participación ciudadana organizada, y una estrategia a corto y mediano plazo de reducción de las desigualdades en la distribución de los ingresos.

Todos esos objetivos suponen relevar en sus políticas y programas la centralidad social del trabajo, el fortalecimiento del sindicalismo, la promoción de la asociatividad de los empleadores de empresas de menor tamaño y del diálogo entre los interlocutores sociales, para concordar con ellos los lineamientos y objetivos básicos de una nueva estrategia de desarrollo. Sin embargo, no hay políticas de fortalecimiento del actor sindical ni diálogo social posible, ni avances sustantivos en la disminución en la brecha de los ingresos, si no se modifican los pilares estructurales del sistema de relaciones laborales, muy especialmente en el ámbito de la negociación colectiva poniendo, como lo señala la OIT, al trabajo decente como el objetivo central del desarrollo.

Las opciones del sindicalismo

El debilitamiento del movimiento sindical afecta no sólo a la CUT, como su central más representativa, sino a las diversas orgánicas existentes. Desde esa perspectiva, la crisis sindical involucra a la figura misma del sindicato, es decir, a su representación simbólica como instrumento histórico y privilegiado

¹⁶ CEPAL: *Educación y conocimiento - eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago 1992. Citado por Lechner. Ob. Cit.

del mundo del trabajo y de sus intereses de clase, en su tradicional base social: el (la) trabajador/a asalariado clásico. No obstante, su pérdida de legitimidad se expande al conjunto de la sociedad, incluyendo a los amplios sectores sociales de excluidos. Es por ello que el remontaje de la crisis con su simultánea sustitución por una dinámica de fortalecimiento progresivo, pasa por un doble proceso de legitimación: frente a las bases a representar, así como ante al conjunto de la ciudadanía incluyendo el sistema político.

Con la reciente creación de la CSA, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Central Autónoma de Trabajadores (CAT) seguramente avanzarán en un proceso de coordinación, de unidad de acción y de estrategias conjuntas para enfrentar la crisis y recrearse en un sindicalismo sociopolítico. El apoyo internacional ya se dejó sentir en el también reciente Congreso de la CUT (4 y 5 de abril), con la asistencia del Secretario General de la CSA.

Si bien las tres organizaciones, pero principalmente la CUT y la CAT¹⁷, adscriben al proceso de unidad y conforman la CSA, no parece factible ni quizás recomendable su avance en el corto plazo hacia una unidad orgánica; en especial, mientras no se produzcan recambios dirigenciales importantes.

Las estrategias para remontar las crisis orgánicas y de legitimidad parecieran implicar el trabajar en dos grandes ejes que confluyen progresivamente en una sola vía. Un eje es orgánico: el de la democratización del sindicalismo, en sus diversas dimensiones; el otro se refiere a la elaboración de estrategias y plataformas sindicales, política y técnicamente sólidas, tendientes a su proyección como actor socio-político frente a sus actuales y futuras bases a representar, y frente a la ciudadanía, sus contrapartes socio-laborales y los actores políticos.

El eje de democratización orgánica es trascendental

para recobrar credibilidad, confianza y adhesión en la base trabajadora. En efecto, un actor que lucha por la democratización integral de la sociedad, no puede continuar con prácticas internas que reproducen vicios y enclaves propios de una democracia restringida, ni con discursos o políticas de representación excluyentes de los intereses de grupos mayoritarios de trabajadores, sin expresar la actual y dinámica heterogeneidad del mundo del trabajo.

En tal sentido, existe un sinnúmero de cambios a impulsar, entre ellos:

- acabar con los grupos de poder y los liderazgos basados en intereses político-partidarios o en meras ambiciones personales;
- establecer sistemas de elección directa, en que cada trabajador/a sienta que su decisión es relevante en la nominación de sus dirigentes en toda la estructura sindical;
- formar y promover nuevos liderazgos que impliquen no sólo ampliar la base de potenciales dirigentes, sino también la inclusión de mujeres y jóvenes así como la heterogeneidad de intereses de los distintos segmentos de trabajadores/as;
- establecer, al menos en una primera etapa, períodos máximos de renovación de la dirigencia;
- promover una estructura sindical flexible que permita dar cuenta de las nuevas formas en que se organiza el capital y, consecuentemente, de los nuevos paradigmas organizativos de las empresas, ampliando las organizaciones que se afilian a las centrales nacionales;
- establecer una absoluta transparencia en los fondos sindicales, tanto en su proveniencia como en su manejo, a través de un sistema abierto y permanente de rendición de cuentas;
- estatuir lineamientos internos para el uso de los tiempos sindicales, la información a las bases sobre el uso de esos tiempos, y sobre los objetivos y finalidades del fuero sindical;
- hacer de la formación sindical un eje

17 Existe otra central sindical, la Unión Nacional de Trabajadores (UNT).

estratégico del fortalecimiento sindical, entendida tanto como la formación en la acción; como la capacitación y formación técnica de nuevos cuadros sindicales, que permita una acción, conducción y representación sindical cada vez más sólida política, técnica y profesionalmente;

- luchar por la democratización y la activación de todas las instancias de participación existentes en el ámbito de la empresa (Comités paritarios de higiene y seguridad, Consejos bipartitos de capacitación, etc.) y de manera permanente por nuevos espacios de participación, diversificando la representación sindical;
- exigir y difundir ampliamente la información de que se dispone en todos los ámbitos de la estructura sindical;
- revitalizar la negociación colectiva como un ejercicio de democratización tanto de la organización sindical como de las relaciones laborales en su conjunto;
- paralizar y revertir los procesos de atomización y división sindical, también en todos los niveles de la estructura del sindicalismo;
- elaborar estrategias específicas para promover la solidaridad intersindical; etc.

Un segundo eje se refiere a la elaboración de estrategias y de plataformas sindicales nacionales que den cuenta de los principales lineamientos de un sindicalismo socio político. Las propuestas de ideas fuerza, los contenidos de las políticas sindicales a sustentar nacionalmente, las estrategias propiamente tales para el fortalecimiento sindical, así como para el posicionamiento de sus ideas y propuestas en el debate público con los empleadores y con el sistema político, deben todas ser sancionadas en procesos participativos, ampliamente democráticos, estableciendo en paralelo procedimientos para su cumplimiento, seguimiento y evaluación.

Lo anterior implica, a lo menos:

- una alianza, a lo menos instrumental, entre

las centrales sindicales, sorprendiendo a la ciudadanía con claras señales de unidad;

- un sistema, ojalá único, de alta formación sindical (idealmente, una universidad, o adscrito a alguna acreditada), que incluya distintos niveles de formación y desarrollo de competencias; con transparencia total de fondos, idealmente manejados por instancias especializadas, con rendimiento público de cuentas, aspecto muy importante en una era en que la corrupción comienza por la forma de hacer negocios, y se legitima en toda la estructura social;
- una estrategia de alianzas con instituciones de educación superior, a fin de que otorguen formación, grados y postgrados académicos, conforme a los requerimientos de formación de cuadros sindicales especializados;
- desarrollar un discurso y propuestas que incorporen integralmente la dimensión de género;
- proponer un nuevo marco normativo para las relaciones colectivas de trabajo; incluyendo la negociación colectiva y el diálogo social por empresas, holding, grupos económicos, ramas, sub-ramas y territorialmente;
- elaborar una estrategia de promoción del diálogo social, bipartito y tripartito, de forma tal que masivamente la ciudadanía entienda de que si no hay diálogo, no es por responsabilidad de representaciones sindicales;
- elaborar y desarrollar alianzas estratégicas con el sindicalismo internacional, en particular con el de las empresas transnacionales;
- laborar una política de alianzas con otras organizaciones sociales que cuestionen la conducción neoliberal de la globalización; ello, en base a propuestas y posicionamientos frente a nuevos temas que interesan a la ciudadanía, tales como el medio ambiente, los derechos de los consumidores, el desempleo, los derechos humanos, los problemas étnicos y de los trabajadores/as migrantes, etc.
- generar una agenda de políticas (salud, educación, previsión, vivienda, políticas activas

de empleo propiamente laborales, etc.) a proponer y trabajar con los actores políticos y también con el empresariado, en las instancias de diálogo social a promover por el sindicalismo, etc.

Ambos ejes propuestos se retroalimentan entre sí y tienen la misión, junto con sus objetivos concretos, de generar tanto una nueva cultura sindical como una validación interna y social del sindicalismo, avanzando progresivamente en la constitución de un sindicalismo socio-político. Para transitar exitosamente el camino propuesto existe una diversidad de elementos de apoyo. El principal es la unidad sindical interna; la solidaridad y apoyo conceptual y programático del movimiento sindical internacional; el trabajo conjunto con OIT, y en particular las herramientas para utilizar la Plataforma Laboral de las Américas, la que apunta hacia los mismos objetivos del sindicalismo sociopolítico.

«El sindicalismo necesita presentarse ante la sociedad como una institución que propone un conjunto de políticas para hacer posible el desarrollo sustentable. (...) El objetivo es fundamentar, con rigor conceptual y capacidad

operativa, nuevas estrategias de desarrollo democrático alternativas al modelo neoliberal» (Godio, 2007).

Otro gran elemento de apoyo lo constituye la recientemente creada Confederación Sindical de los Trabajadores y Trabajadoras de América (CSA), la cual en su Programa de Acción, adoptado en su Congreso Fundacional, se declara como:

«(...) la heredera histórica del movimiento sindical autónomo, independiente, democrático, clasista, plural, solidario y combativo, en aras de la construcción de un modelo de desarrollo económico y social humanitario, sostenible y solidario con justicia social, donde el Estado sea agente promotor de la inclusión social. Somos un movimiento que se une, se redimensiona y reestructura, para potenciar su lucha en pro de la dignidad humana y su desarrollo en una sociedad democrática, pacifista, igualitaria, libre de la explotación laboral y social, libre de la violencia que entraña cualquier forma de perturbación a la libre determinación de los pueblos, a la falta de reconocimiento y valoración de la diversidad humana y asegurando relaciones de igualdad entre hombres y mujeres (...).»

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agacino, Rafael** (2002). «Notas sobre el Capitalismo Chileno y Antecedentes para una Plataforma de lucha por los Derechos Generales de los Trabajadores»; en www.redem.buap.mx/word/agacino11.doc.
- Arrate, Jorge** (2005). La fuerza democrática de la idea socialista Ediciones DOCUMENTA. Barcelona/Las Ediciones del Ornitornirco. Chile. 1985; y, en: <http://www.salvador-allende.cl/Biblioteca/Arrate1.pdf>.
- Arrate, Jorge** (2006). «Socialistas (7) «Cultura, Democracia y Mercado»; en www.archivochile.com/Ideas-Autores/arrate
- Baeza, Manuel Antonio y Vallejos, Paul** (2004). «Actores sociales y desarrollo de la regionalidad». <http://www.cidpa.org/txt/5artic04.pdf>
- Bobbio, Norberto** (1992). Liberalismo y democracia, Fondo de Cultura Económica. México.
- Campero, Guillermo** (2007). «La economía política de las relaciones laborales 1990-2006». CIEPLAN. Serie Estudios Socio/Económicos N° 37. Mayo 2007.
- Castel, Robert** (2004). Las Trampas de la Exclusión. Trabajo y utilidad social. Editorial Topia. Colección Fichas del siglo XXI». Argentina.
- Central Unitaria de Trabajadores de Chile (2006). CUT Prensa. www.cutchile.cl
- Drake, Paul W.** (2003). «El movimiento obrero en Chile: De la Unidad Popular a la Concertación». Revista de Ciencia Política. Volumen XXIII/N° 2. ISSN 0718-090X versión on-line.
- Ehrke, Michael** (2000) «La tercera vía y la socialdemocracia europea». www.fes.cl
- Ermida, Oscar (2007). «La Política laboral de los gobiernos progresistas». Revista Nueva Sociedad N° 211. ISSN: 0251-3552, www.nuso.org
- Espinosa, Malva** (1990). «Fundamentalistas, Mutantes y Liberales: Tres lógicas de pensamiento en la izquierda chilena actual. (A propósito del Seminario «La Izquierda en Transición»)». Mimeo.
- Espinosa, Malva** (2000). «Chile: Relaciones Laborales Para el Siglo XXI». Temas Laborales N° 14. Departamento de Estudios. Dirección del Trabajo.
- Espinosa, Malva** (2004). «Notas para una Agenda Sindical de la Mujer Trabajadora». OIT/CUT. Chile.
- Espinosa, Malva** (2004). «Trabajo Decente y Protección Social». OIT/CUT. Chile.
- Espinosa, Malva** (2005). «Hacia una cultura democrática en las relaciones de trabajo en Chile»; en Mitos y Realidades del Mercado Laboral en Chile. Varios autores. Editor Jaime Ensignia. FES. Chile.
- Espinosa, Malva** (2005). «Sindicalismo en Chile: actores de ayer y de hoy en la incansable búsqueda del sujeto»; en Política y Sociedad en Chile: Antiguas y Nuevas Caras. Varios autores. Editorial Catalonia. Chile.
- Espinosa, Malva** (2007). «La representatividad de los actores sociales: las formas de representación de los trabajadores. El caso de Chile»; en Chile en la Globalización. Relaciones Laborales, Tratados de Libre Comercio y Cláusulas Sociales». Varios autores. Editor Jaime Ensignia. FES. Chile.
- Feres N., María Ester** (2007). «El trabajo y las relaciones laborales en los programas de la Concertación»; en Chile en la Globalización. Relaciones Laborales. Tratados de Libre Comercio y Cláusulas Sociales. Varios autores. Editor Jaime Ensignia. FES. Chile.
- Feres, María Ester e Infante, Ricardo** (2007). «La Negociación colectiva del futuro en Chile». Fundación Chile 21. Colección Ideas. N° 79. Chile.
- Fernández, Enrique** (2007). «Progresismo». Grupo Propolco (1998-2007). www.propolco.cl
- Ffrench-Davis, Ricardo** (2005). Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal. CEPAL. Editorial Siglo XXI. Argentina.
- Ffrench-Davis, Ricardo** (2008); Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Reformas y políticas económicas desde 1873, Cuarta Edición Comunicaciones Noreste Ltda. Santiago de Chile.
- Frías, Patricio** (2007). «Transformaciones en el Mundo del Trabajo y sus Impactos en el Movimiento Sindical. El caso de Chile». Proyecto del Programa Becas CLACSO-ASDI, SENIOR, 2005. En prensa.
- Garretón, Manuel Antonio** (1993). «La redemocratización política en Chile transición, inauguración y evolución»; en www.archivochile.com/Ideas-Autores/garretonma
- Garretón, Manuel Antonio** (1999). «Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales». Revista Ciencias Sociales N° 9. Págs. 44 a 46. www.revistacienciasociales.cl/archivos/revista9/word/revista9_articulo3.doc
- Garretón, Manuel Antonio** (2001) «El difícil reintento de un proyecto de país: la sociedad chilena a comienzos de siglo.» Reproducida y publicada en: América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz socio-política Co-autoría de Garretón con Marcelo Cavarozzi, Peter S. Cleaves, Gary Gereffi,

- Jonthan Hartlyn. Colección Ciencias Humanas. Ediciones LOM, Santiago, 2004).
- Garretón, Manuel Antonio** (2001). «Balance y desafíos económicos a un año del gobierno de Lagos». Informe N° 67. www.asuntospublicos.org.
- Garretón, Manuel Antonio** (2002). «La transformación de la acción colectiva en América Latina». Reista de la CEPAL N° 76. Chile.
- Garretón, Manuel Antonio** (2003). «Memoria y Proyecto de País»; en Revista de Ciencia Política/ Volumen XXIII/ N° 2. www.scielo.cl/pdf/revsipol/c23v2/art10.pdf
- Garretón, Manuel Antonio** (2005). Reflexiones en torno de la (as) izquierda (s) chilena(s) y el proyecto de país»; en Revista Nueva Sociedad. N° 197. Mayo-Junio 2005. Versión digital.
- Garretón, Manuel Antonio** (2008). «La doble tensión de Bachelet y la respuesta de los bloques. Balance del año político 2007». Revista Mensaje. Chile.
- Giddens, Anthony** (1998). La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia. TAURUS. Argentina. 2000.
- Godio, Julio** (2004). «Sindicalismo sociopolítico: bases y estrategias para la unidad y renovación sindical». OIT/CUT. Chile.
- Godio, Julio** (2007). «La importancia estratégica de la Plataforma Laboral de las Américas». Nueva Sociedad N° 211. ISSN: 0251-3552, www.nuso.org.
- Hausmann, Ricardo** (2008). Entrevista en el Diario Financiero (4. 02. 2005). Chile.
- Hillebrand, Ernst (2007). «La izquierda después de la tercera vía». Revista Nueva Sociedad N° 211. ISSN: 0251-3552. www.nuso.org
- Hillebrand, Ernst** (2007). «Entre las recetas de ayer y los desafíos de hoy: la izquierda europea debe reorientarse». FES. Chile. Análisis y Propuestas-Diálogo Partidario. www.fes.cl
- Jakobsen, Kjeld** (2007). «¿Cómo puede enfrentar el sindicalismo a las empresas multinacionales?». Revista Nueva Sociedad N° 211. ISSN: 0251-3552, www.nuso.org
- Lechner, Norbert** (1994). Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo». Revista Nueva Sociedad N° 130. Versión digital.
- Lechner, Norbert** (2002). Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política, LOM. Ediciones. Chile.
- Lösche, Peter**. (2003). «Las socialdemocracias europeas: ¿he llegado el ocaso?». ILDIS. www.fes.cl
- Martínez, Arturo** (2005). «Estrategia sindical en un Chile internacionalizado». En: Mitos y Realidades del Mercado Laboral en Chile». Varios autores. Editor Jaime Ensignia. FES. Chile.
- Merkel, Wolfgang y Kück, Mirko** (2005) «Justicia Social y Democracia: en búsqueda de una relación». En Perspectivas Internacionales N° 9. FES-ILDIS. La Paz Bolivia.
- Moulian, Tomás**. (2003) «Estabilidad democrática en Chile: Una mirada histórica». Doce conferencias. www.plataforma.uchile.cl/fg/semestre2/_2002/economía/modulo2/clase2/doc/moulian.doc
- OIT** (2007) «Sindicatos y Globalización», en www.oit.org
- Padrón, Alvaro** (2007). «Los acuerdos de asociación entre América Latina y la Unión Europea: el papel del movimiento sindical». Revista Nueva Sociedad N° 211. ISSN: 0251-3552; www.nuso.org
- Pfaller, Alfred** (2002) «La Socialdemocracia en la sociedad globalizada post-industrial». Traducción del inglés: Bet Gerber. FES. Argentina; en www.fes.cl
- Rojas, Eduardo** (2007). «Teoría Crítica, Democracia y Trabajo». Análisis y Propuestas-Relaciones Laborales FES. Chile; en www.fes.cl
- Sagardoy Bengochea, J.A.** (1976) «Sindicatos y Partidos Políticos»; en www.elpais.com/artículo/economía/Sindicatos/partidos.
- Schmidt, Verena** (2007). Entrevista sobre nuevo libro OIT: «Sindicatos y Globalización: tendencias, desafíos y respuestas», en <http://www.cioslorit.net/espanol/noticia1.asp?id=1090>
- Touraine, Alain** (1994). ¿Qué es la Democracia?. Fondo de Cultura Económica. 2000.
- Vitale, Luís** (1962); Historia del Movimiento Obrero. Editorial POR. Chile.
- Ugarte, José Luis** (2004). El nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Universitaria. Santiago. Chile.
- Ulloa, Víctor** (2003). «El movimiento sindical chileno del siglo XX hasta nuestros días». OIT/CUT.
- Vega, Humberto** (2007). En vez de la injusticia. Un camino para el desarrollo de Chile en el siglo XXI. Random House Mondadori. SA. Chile.
- Wachendorfer, Achim** (2007). «¿Hacia una nueva arquitectura sindical en América Latina?». Revista Nueva Sociedad N° 211. ISSN: 0251-3552. www.nuso.org

