

GLOBALIZACIÓN Y CONCERTACIÓN SOCIAL EN CHILE

MARÍA ROZAS VELÁSQUEZ



OFICINA DE ACTIVIDADES PARA LOS TRABAJADORES
OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO



Copyright ©_Organización Internacional del Trabajo 1998.

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

SBN 92 - 2 - 311066 - 1

Primera Edición 1998

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen representados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmadas incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, o el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Edición:

JAVIER ENCALADA Q.

Diseño y Producción:

CREACION VISUAL

Impresión:

MANEPA

PRESENTACIÓN

La presente obra es el resultado de un profundo proceso de reflexión del movimiento sindical chileno de lo que, sin lugar a dudas, es uno de los desafíos más trascendentes del último tiempo; la globalización, la transición y la democracia.

Desde una óptica particular, la del trabajador, ha sido necesario abordar los grandes temas en que se encuentra nuestra sociedad comprometida. Chile, al igual que América Latina, vive un momento crucial. La profundización de las políticas económicas neoliberales ha gatillado un proceso de importantes cambios, no sólo en las estructuras sociales y económicas, sino que también en la naturaleza misma de nuestra vida democrática.

El Estado ha tenido que enfrentar una transición política y económica marcada por la fricción originada entre las legítimas demandas sociales y las trabas al funcionamiento democrático heredados de la dictadura militar. El modelo económico neoliberal ha permitido imponerse como una verdad única e inamovible, de ahí que se ha hecho un imperativo social de la mayor importancia la respuesta propositiva de los sectores sociales, especialmente, los trabajadores sindicales organizados.

La propuesta de los trabajadores define un proyecto social sustentado en otra forma de concebir el problema de la participación social. Ello implica replantear las prioridades del desarrollo económico para ponerlo al servicio de las mayorías, y reconoce la necesidad emergente de profundizar nuestro modelo de participación democrática en la toma de decisiones.

Las políticas de globalización constituyen un desafío colectivo porque lo que está en juego es el futuro del país, y de la humanidad, por esto es que se hace urgente la intensificación del diálogo y el estrechamiento de los vínculos entre la teoría y la acción social efectiva.

El pensamiento crítico de la historia social de Chile es una tarea

clave de los trabajadores. Hallar una respuesta democráticamente elaborada frente a estos nuevos desafíos del desarrollo, ineludiblemente pasa por considerar las transformaciones actuales de la economía mundial, de la competitividad, de la adaptación tecnológica, del problema de la distribución de los recursos, de las relaciones laborales, etc. Lo fundamental es que la respuesta de que hablamos se configure sobre la base del acuerdo social, a diferencia del neoliberal que niega todo papel a la sociedad y al Estado o se ampara, lisa y llanamente, en un poder autoritario.

Este trabajo no pretende agotar la discusión, por el contrario sólo quiere venir a poner de manifiesto que los trabajadores tenemos la capacidad de análisis, de críticas y de propuestas pueden ser acogidas, discutidas o desechadas, pero existen y los dirigentes sindicales las tenemos y hoy se abre un camino a que otros también las trasladen al papel como parte de los aportes de los trabajadores.

Agradecer a quienes confiaron en mí para concretar este desafío de escribir: a la OIT, especialmente a ACTRAV y todos dirigentes sindicales, empresarios, asesores, autoridades que con sus ideas y críticas contribuyeron a nutrir al contenido de este trabajo.

Es de esperar que este esfuerzo ayude a comprender los fenómenos del siglo XX deben ser enfrentados por todos aquellos que aspiran a colaborar con la profundización de la democracia y de un justo desarrollo económico social y humano en una comunidad de hombres libres, en suma un Chile para todos.

María Rozas Velásquez

PREFACIO



**GLOBALIZACIÓN Y CONCERTACIÓN
SOCIAL EN CHILE**

PREFACIO

Sin lugar a dudas, la segunda mitad del Siglo XX quedará en la historia como un período de profundas transformaciones políticas, económicas, científicas, tecnológicas y sociales. Las repercusiones de estos importantes cambios han incidido en todos los ámbitos de la actividad, muy especialmente en el mundo del trabajo. América Latina ha sido una de las regiones que ha vivido y está experimentando el efecto de estas transformaciones tanto en los aspectos políticos como en los de orden económicos y por supuesto, en lo relativo a los trabajadores y al movimiento sindical.

Al igual que en otras latitudes, los años ochenta son, para Latinoamérica, portadores de importantes mutaciones políticas y de una fuerte valoración de la democracia, la que se materializará en la actual década con el término de casi todas las dictaduras militares y gobiernos autoritarios. En este esfuerzo democratizador participó y participa aún con mucho dinamismo el actor sindical.

Los últimos veinte años han sido para América Latina un proceso de transición desde un modelo económico largamente imperante en el continente - basado en la sustitución de importaciones, en el que el Estado jugaba un rol significativo tanto por su capacidad de intervención como por su calidad de protector o benefactor - hacia un nuevo modelo de producción abierto hacia el exterior, marcado fuertemente por la desregulación, la disminución del poder de intervención del Estado en la economía y por una gran generalizada tendencia a la flexibilización del mercado de trabajo.

La revolución mundial en el ámbito de las telecomunicaciones y de la informática ha contribuido por una parte a la interconexión de los mercados; el término del proteccionismo en muchos países de la región ha estimulado la inversión y se ha incrementado de una manera considerable el intercambio de bienes y servicios. Por otra parte, Muchos países muestran con satisfacción y orgullo indicadores macroeconómicos positivos como resultado de esta economía global. Sin embargo, el discurso es más cauto cuando se trata de analizar los efectos de esta dimensión globalizante en los trabajadores.

Si bien es cierto que la mundialización de la economía y los procesos de apertura y de intercambio han acarreado beneficios para los países, no es menos cierto que esos beneficios han sido desiguales y carentes de una equitativa distribución de los frutos de ese desarrollo.

De esta manera nos encontramos, en muchas regiones del globo, con políticas que tienden a imponer desregulaciones en el ámbito laboral cuyos efectos son la desprotección de millones de trabajadores en materias de derecho laboral, salud, pensiones, empleo, salarios, organización sindical, etc. La idea de competitividad que conllevan estos procesos de apertura económica y de intercambio internacional ha sido interpretada como el de una productividad basada en desprotección, en salario deficientes, en mano de obra flexible y en empleos de mala calidad.

La emergencia de las zonas procesadoras de exportación, el desarrollo del trabajo infantil, la dimensión importante del trabajo informal, los niveles salariales inferiores en muchos países a los índices de los años setenta, la flexibilidad de la norma jurídica laboral, el deterioro de los servicios básicos y el menor incremento del gasto público en salud, educación, vivienda y seguridad social confirman lo anteriormente expuesto y pareciera ser aplicable aún a varios países de la región latinoamericana.

Contra estos planteamientos nació hace casi ochenta años la OIT, gracias -sobre todo- a la presión del movimiento sindical, y contra estos planteamientos sigue luchando en las nuevas condiciones de la economía planetaria que puede brindar nuevas posibilidades de desarrollo a condición de que la comunidad internacional se dote del oportuno instrumental de control del proceso. Carente de normas, a merced de la ley del más fuerte, dominado únicamente por la ley del mercado, el proceso de mundialización sólo puede llevar a un resultado: la autodestrucción. El mercado precisa de reglas. Hoy día hemos observado como, en el transcurso de pocos años, los problemas de un mercado financiero pueden repercutir rápidamente en las economías nacionales.

La velocidad de la información, la integración económica y la

posibilidad de desplazar masas ingentes de capitales en tiempo real, si se aplican a aumentar las inversiones, producen riqueza y suscitan el empleo; si se utilizan con fines especulativos pueden producir catástrofes.

El problema más grave de la economía planetaria es, hoy día, el de determinar y hacer funcionar mecanismos de dirección de las fuerzas del mercado, que sepan dar a la dimensión social de los fenómenos el papel que merece.

Reconocer la importancia de la dimensión social significa, en primer lugar, rechazar la idea de que la rivalidad, la competencia, deba prevalecer sobre la vida, la libertad, la dignidad de los trabajadores. Por doquier deben aplicarse algunas reglas del juego, algunos principios fundamentales, que no guardan ninguna relación con el nivel de desarrollo económico alcanzado por varios países. Y estos principios – libertad de asociación, combate contra el trabajo forzoso y el trabajo infantil, no a la discriminación en el empleo, y la libertad de negociar colectivamente son principios consagrados en los convenios de la OIT- fueron recordados oportunamente en la Cumbre Social celebrada en Copenhague hace tres años y serán analizados con ocasión de la próxima Conferencia Internacional del Trabajo en vías de una posible declaración para dotar a la OIT de nuevos instrumentos de intervención en este terreno, incluso entre los países que no han ratificado los convenios en cuestión.

En el caso de Chile, el período de transición democrática y la sustentación del proceso democrático con una importante participación del movimiento sindical, permitió el inicio de procesos de concertación social tendentes a asegurar el crecimiento económico con equidad.

Estos procesos de concertación iniciados a partir de los años noventa, han conocido momentos de éxito y períodos menos positivos. Las páginas de este documento de trabajo reflejan, desde el punto de vista de su autora, esa dinámica que está aún inconclusa y cuya definición sólo compete a los actores sociales en Chile.

Estamos seguros de que la actitud responsable de los

trabajadores chilenos, su vocación democrática y su voluntad de concertación, harán avanzar positivamente por el camino de la justicia social los temas aún pendientes.

Este ensayo de María Rozas Velásquez, miembro del Consejo de Administración de la OIT, es sin lugar a dudas una rica contribución para un debate constructivo en eventos educativos destinados a los trabajadores, así como un instrumento para la reflexión de los otros actores de la concertación y el diálogo social en Chile, diálogo que la OIT considera esencial.

William Brett
Presidente
Del Grupo de los Trabajadores del
Consejo de Administración de la OIT

Giuseppe Querengh
Director
Oficina de actividades
para los trabajadores

Ginebra, 1° de abril de 1998.

PRIMERA PARTE
DEMOCRATIZACIÓN



**GLOBALIZACIÓN Y CONCERTACIÓN
SOCIAL EN CHILE**

PRIMERA PARTE: DEMOCRATIZACIÓN

1. La transición democrática : un proceso exitoso pero todavía inconcluso.

El 11 de marzo de 1990 se inició más plenamente el proceso de transición desde un régimen militar a un régimen democrático, iniciado el 5 de octubre de 1988 con la derrota de Pinochet en el Plebiscito.

La inauguración del nuevo régimen planteaba como los grandes desafíos para este primer gobierno democrático el completar la transición e iniciar algunas tareas de consolidación democrática.

Completar la transición significaba superar las herencias o enclaves autoritarios, es decir, eliminar los residuos institucionales que dejaba el régimen anterior y que perpetuaban rasgos autoritarios dentro del régimen democrático (elementos de la Constitución, leyes orgánicas, legislación laboral y otras), neutralizar los actores no democráticos y resolver el problema heredado de los Derechos Humanos. Sin ello, la democracia política no estaría definitivamente refundada, sería distorsionada y débil, no cumpliendo sus funciones de auténtico régimen político, y quedaría a merced de posibles regresiones autoritarias.

El segundo gobierno democrático debe iniciar la tarea de consolidación democrática, simultáneamente con completar la transición superando los enclaves autoritarios, lo que significaba para el caso chileno profundizar la democratización social (superación de desigualdades, integración de sectores marginados, canalización de demandas juveniles) y la modernización del país, eliminando los rasgos perversos y desarticuladores dejados por las modernizaciones bajo el régimen militar.

Ello implica, por un lado, la redefinición de un modelo de desarrollo e inserción que se alejara tanto del tradicional, agotado en 1973, como del implantado por el régimen militar. En esta materia, al igual que en

lo referido al régimen político, la oposición al régimen militar de las fuerzas políticas que asumieron el gobierno en marzo de 1990 había sido drástica. Por otro lado, la tensión o separación entre el sistema de partidos y el campo de los movimientos sindicales plantea la necesidad de una nueva matriz de relación entre el Estado, el régimen político y los movimientos sociales, que restituyera la capacidad dirigente del Estado y superara el modelo de relación entre partidos y organizaciones sociales que definió la identidad particular de los actores sociales en Chile hasta 1973. Finalmente, implica la constitución de una mayoría histórica socio-política de largo plazo, de centro e izquierda, que superara la confrontación del pasado entre estas expresiones políticas y entre clases medias y sectores populares.

La cuestión de la transición inconclusa tiene consecuencias teóricas y metodológicas, que llevan a confundirse respecto de qué actores y qué estrategias son relevantes. Por un lado, si estamos en transición el actor central es el militar, y su estrategia racional es la regresión autoritaria, cosa distante de la realidad chilena. Por otro lado, una transición definida como «amarrada» entrega a las posiciones no democráticas y, en general, a la oposición, un poder implícito de veto permanente. Además, se autoelimina la capacidad transformadora del gobierno, indispensable para las tareas de consolidación.

Finalmente, se subordina la capacidad de conducción de los actores políticos a la acción exclusiva del gobierno, con lo que se erosiona el potencial político de la coalición de partidos.

Paradójicamente, el síndrome transicional, que opera como unificador de las fuerzas concertacionistas y como acicate para el progresismo y el cambio, hoy amenaza con convertirse en un encierro para el dinamismo de esas fuerzas. El sometimiento a las lógicas transicionales -sin duda adecuadas para una etapa- conlleva al riesgo de una Concertación conservadora de facto.

En efecto, lo transicional forzaba a la alianza gobernante a la autoinhibición en políticas económicas, culturales, sociales, comunicacionales, entre otras, en aras de la estabilización democrática, de la «política de los acuerdos» y de la «gobernabilidad».

Por cierto que la idea de postransición no excluye la asunción de las imperfecciones y coacciones institucionales a la democracia ni el abandono de políticas destinadas a su modificación. Por el contrario, postransición implica el retorno a la escena del concepto de política como pugna de cosmovisiones distintas, no arbitrarias, sino correspondientes a socio-culturas diferentes.

Lo que implica, a su vez, una revalorización de la sociedad civil y, sobre todo, un reconocimiento de que la conflictividad en ese espacio es la razón de ser y la naturaleza de la política.

En suma, menos que a carencias programáticas, el gobierno está desafiado por la necesidad de rearticularse a sus bases sociales de sustentación sin los temores transicionales. Y ello no se resuelve con lo técnico-programático, sino con la vindicación de la política-historia.

El movimiento sindical, desde los documentos de la Central Unitaria de Trabajadores¹ como la «Propuesta para la transición a la Democracia» del 14 de abril de 1989; la «CUT frente a la situación política del país» de diciembre de 1990, las conclusiones del Segundo Congreso y Tercera Conferencia y las Resoluciones del II Congreso Programático del 22 de Mayo de 1997, entre otras declaraciones públicas, ha sostenido una posición de invariable compromiso con el proceso de transición de la dictadura a la Democracia, asumiendo que la posición estratégica de este cambio es la reforma y no la ruptura, y que la gradualidad de las reformas es propia de la fragilidad de la democracia emergente.

A poco más de siete años de transición en Chile, llama la atención el carácter pacífico e institucional del proceso, los bajos niveles de confrontación y polarización política, el alto grado de acuerdos entre los actores sociales, que con la misma fuerza que presionaron por la apertura democrática, son capaces de comprometerse con su estabilidad. La virtuosidad de este proceso parece explicarse por su adecuación a dos megatendencias que están emergiendo a nivel internacional: el advenimiento de las economías de mercado y el avance de las democracias pluralistas.

Asistimos al enorme impacto de la ciencia y tecnología moderna en

las relaciones sociales de producción. Somos testigos de un vigoroso avance de la internacionalización de la economía mundial y observamos la formación de unos pocos grandes bloques económicos. Muchos países en un futuro próximo optarán por una economía de libre mercado dominada por el sector privado. El progreso de esta megatendencia no es automático o inevitable, los países tratan de adecuarse a ella con diferentes estrategias económicas, basándose en sus factores históricos específicos, pero la evidencia sugiere que virtualmente las estrategias ganadoras son aquellas perseguidas por los países industrializados y el sudeste asiático. El colapso de las economías centralmente planificadas, casi sin excepción, muestran que el mercado es un mecanismo eficiente en la asignación de recursos y de nada sirve seguirlo negando por razones puramente ideológicas.

La segunda megatendencia es la democratización, como expresión de la cultura en el terreno político. Los valores de la democracia, el pluralismo ideológico, la alternancia del poder, las libertades públicas y la primacía del diálogo han puesto una presión creciente a las sociedades que no tenían las mismas tradiciones sociales. Uno de sus efectos ha sido la gradual asimilación de esos valores.

Que la reconstrucción democrática se constituya en el campo principal del debate y la lucha política, ideológica y cultural, ha condicionado fuertemente un replanteo de las concepciones políticas y sindicales.

Este replanteo se produce en la misma medida en que se modifica el foco central de la política. Si el mismo estaba puesto en la transformación socio-económica de la sociedad, la distribución del ingreso, el desarrollo y el cambio social, centrándose en la problemática del acceso al control del Estado, para desde allí impulsar la transformación de la sociedad; ahora el aspecto central es el logro del orden político democrático apoyado en la reorganización de la sociedad civil. De una democracia que, al mismo tiempo que un orden social estable, sea permeable a las demandas populares. Se trata del paso del orden socio-económico al político, de los modelos predeterminados de cambio social, al de regulación política del mismo.

En este sentido, las nuevas concepciones del cambio social deberían

poner un mayor énfasis en la transformación productiva, tecnológica y en una nueva cultura del trabajo y de la solidaridad.

2. El proceso de concertación social en la transición democrática.

El interés del gobierno democrático por el tema de la concertación fue expresado en el Programa Básico de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia y fue eficazmente estimulado por el gobierno del Presidente Aylwin, quien apenas asumió su mandato logró un acuerdo tripartito, que trazó un marco global de comportamiento de empresarios y trabajadores durante la transición. Lamentablemente, todos sus contenidos no comprometieron a todos los dirigentes intermedios y de base, quedándose en las superestructuras de la Confederación de la Producción y del Comercio² y la CUT.

El 27 de abril de 1990 se suscribió el primer acuerdo marco entre la CUT, la CPC. y el gobierno, marcando un hito histórico sin precedentes en la vida nacional. Por primera vez trabajadores, empresarios y gobierno concordaban en una visión común del desarrollo social, económico y político del país, comprometiéndose a recorrer un camino que superaba los viejos esquemas de confrontación.

El tema de los acuerdos surgió a propósito de la reconstrucción democrática del país para poner fin a un ciclo confrontacional generado por el régimen autoritario.

Estos esfuerzos por lograr acuerdos entre trabajadores y empresarios, no significan desconocer que hay intereses diversos y hasta contrapuestos; menos aún, dar la falsa impresión que esas diferencias no existen. Lo que en ese momento se buscaba era una conflictividad social moderada, con ausencias de percepciones recíprocas de amenaza. Se trataba de acercar diferencias con visión de país, fijar reglas del juego claras y justas, compatibles con las aspiraciones de los trabajadores y las posibilidades y exigencias del nuevo sistema democrático.

Dicho proceso parte de un reconocimiento mutuo entre los actores sociales, lo que no tiene nada que ver con concesiones ideológicas que cada uno de los sectores se otorga a sí mismo para existir. Tiene que ver directamente con los hechos, con las existencias concretas. La historia de estos últimos años muestra que entre empresarios y asalariados existen diferencias reales de intereses y que las bases sociales y materiales de cada uno de estos sectores carecen de capacidad de reemplazo e incluso de hegemonía del uno sobre el otro. Si esto es así, es necesario pensar en una relación diferente a la que hemos vivido.

Sabemos que la concertación social tiene una dimensión política y otra corporativa, que cuando los intereses corporativos son asumidos por ideologías excluyentes tiende a producirse polarización y confrontación interna, con eventual ruptura del sistema político por acumulación de conflictos.

Por el contrario, si los conflictos son sectoriales y fragmentados - suscribiendo garantías mutuas por la presencia de un proyecto nacional compartido-, tenemos como resultado una conflictividad moderada, más compatible con las exigencias de la nueva democracia.

Los actores sociales involucrados parecen comprender en profundidad que se requiere que existan los respetos mínimos necesarios, que implican reconocer las identidades históricas que están en juego, tanto del empresariado como del movimiento sindical.

El realismo indica que el primer paso es el reconocimiento de los actores, y la necesidad de acoger las expectativas mutuas y los argumentos en que se fundan.

Las expectativas tienen como antecedente una situación que no es igual para los distintos sectores. El punto de enganche o de encuentro entre empresarios y trabajadores no puede, entonces, guardar simetría en lo tocante a proyectos o, incluso, intereses concretos. La contrapartida de esta afirmación obvia consiste en que ningún sector puede tener como horizonte la desaparición o sometimiento del otro.

Este es el marco lógico del desarrollo de las negociaciones y acuerdos.

En el primer gobierno de transición se suscribieron acuerdos marco que permitieron converger en un conjunto de decisiones relativas al ingreso mínimo, las asignaciones familiares, las pensiones mínimas, la creación del Consejo Nacional Consultivo de Capacitación Profesional y otras.

Estos acuerdos no sólo significaron un mejoramiento sustantivo en las condiciones de vida de los trabajadores y de los más pobres, también permitieron introducir nuevos conceptos, como por ejemplo el expresado en el segundo acuerdo, del 30 de abril de 1991, donde se concordó que el poder de compra de los asalariados deberá evolucionar sobre la base y en proporción al crecimiento de la productividad de la fuerza de trabajo del país.

A nivel sectorial, se suscribieron también dos acuerdos sobre materias salariales y laborales referidas a la administración pública, con la CUT y las principales organizaciones del sector, pero a pesar de los avances en materia de concertación social, éstos se mantuvieron en la generalidad y no lograron bajar a niveles de dirigentes intermedios y de base. Tampoco se concretaron en las empresas del Estado.

Bajo el actual gobierno, el tema del diálogo social a nivel nacional no ha logrado cristalizarse y menos aún institucionalizarse en alguna instancia de carácter tripartito. Se han logrado algunos acuerdos en el sector público y alianzas estratégicas en algunas empresas del Estado y privadas, pero el diálogo social como un instrumento eficaz para la gobernabilidad democrática no se ha desarrollado. Esto afecta la relación entre los actores sociales y el gobierno, imposibilitando los consensos en materias claves como políticas laborales, de empleo, de ingresos, seguridad social y participación, entre muchas otras.

La reestructuración económica, la competitividad y la apertura, así como las tendencias mundiales a la globalización y descentralización productiva a mercados diferenciados, son procesos que convergen y nos interpelan hoy en nuestra sociedad. El desafío de la productividad, la calidad y la flexibilidad nos pone de plano frente a la necesidad de dialogar sobre cómo modernizar las relaciones laborales. Uno de sus aspectos claves es contribuir a generar nuevas formas de regulación democrática de los conflictos entre empresarios y trabajadores, tanto en el campo institucional, como en lo socio-económico.

Como hemos dicho, no se trata de desconocer la existencia de intereses diversos y aún contrapuestos entre trabajadores y empresarios, sino fijar reglas del juego compartidas, claras y justas, de pluralidad concurrente que nos permitan asumir nuevas formas de diálogo social, menos precario y frágil. Más allá de ciertas reacciones de resistencia corporativa que generan algunos cambios, lo central parece ser cómo garantizar la eficaz gobernabilidad democrática y generar espacios, más que imponer modelos que permitan expresar los diversos planteamientos de los actores sociales relevantes, reponer confianzas mutuas y generar un diálogo social permanente.

El Director General de la OIT, en un seminario sobre el tema en marzo de 1992, expresó en la Cepal que «es una tarea de alta prioridad la necesidad de identificar los procesos que permitan promover el diálogo social a diferentes niveles, definir los roles respectivos de las partes participantes en tal diálogo y asegurar su participación y su autonomía por estructuras legales y democráticas».³

3. El nuevo rol del Estado y de los actores sociales en democracia.

El tema del nuevo rol del Estado y su modernización es una de las preocupaciones centrales de los gobernantes, y de las organizaciones de empleados públicos, agrupadas en la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (Anef), afiliada a la CUT.

La modernización del Estado pasa por analizar sus cambios estructurales, las nuevas relaciones político-administrativas, su orientación al usuario, las modalidades de gestión, las relaciones laborales, conjuntamente con el problema de la probidad administrativa y la aplicación del derecho para enfrentar los brotes de corrupción.

Sobre el problema de fondo persisten en el país al menos dos visiones sobre el rol del Estado.

El académico e investigador de la Universidad de Chile, Luciano Tomasini, en su libro «La Reforma del Estado y la Políticas Públicas»,

define al Estado como «aquella forma de organización que una sociedad determinada se da en cada etapa histórica para manejar sus intereses comunes».⁴

A partir de esta definición, el cientista político afirma que cuando un modelo económico, tecnológico y social es reemplazado por otro y las políticas de desarrollo cambian, «la organización de la sociedad, que es el Estado, también cambia».

De esta forma, la instauración en Chile del modelo económico neoliberal durante el régimen militar generó la necesidad de adecuar al Estado y sus políticas a la nueva estrategia de desarrollo; es decir, planteó la necesidad de una reforma estatal, que diera cuenta de las profundas transformaciones económicas y sociales ocurridas en el país en los años 80.

A esta premisa (compartida por todos los sectores políticos), se opone sin embargo la dificultad de alcanzar un acuerdo respecto a qué tipo de Estado se requiere.

Algunos economistas ligados a la Concertación plantean la necesidad de que el Estado asuma un rol más activo en la regulación de los mercados. Otros, de la derecha neoliberal, sostienen que mientras menor sea la intervención de éste, mejor funcionará la economía.

Para el economista Óscar Muñoz, de la Concertación de Partidos por la Democracia, el papel regulador del Estado «es fundamental para asegurar el buen funcionamiento de los mercados», tal como lo demuestran algunos problemas surgidos en materia de comercio exterior y las distorsiones que presentan los mercados internos no competitivos llamados «monopolios naturales» (eléctricas, gas natural, telecomunicaciones y sanitarias).

Sin embargo, el economista de derecha Cristián Larrroulet, en un artículo publicado por el Instituto Libertad y Desarrollo, reconoce que en una economía de mercado «el Estado debe actuar regulando en diferentes grados cuando hay monopolios naturales, recurso de propiedad común o situaciones que producen externalidades». También sostiene que esos mercados «son la excepción» y que, por

lo tanto, no se puede plantear como norma general que el Estado deba ser regulador.

Según Larroulet, no se justifica plantear un rol regulador, toda vez que en Chile existe una legislación general antimonopólica, «cuyos resultados han sido positivos».

Los trabajadores del sector público comparten el proceso modernizador del sector que lleva adelante el gobierno, pero critican la forma en que se ha llevado a la práctica dicha iniciativa. Además, han esbozado una serie de propuestas con el objetivo de aplicar una «efectiva y moderna» política de personal para el sector público.

«Somos coincidentes con el concepto y objetivos de la modernización del gobierno, pero somos críticos en la forma y en la práctica como se ha aplicado este proceso en los diferentes servicios y ministerios, en los que aún quedan vigentes autoritarismos reñidos con una sociedad y gobiernos democráticos», dijo el presidente de la Anef, Raúl de la Puente, en septiembre de 1997.

En un reciente ranking internacional (en el que figuran varias naciones asiáticas), Chile aparece como uno de los países que tiene un Estado de menor tamaño, ya sea que se lo mire como proporción de los ingresos tributarios en el PIB, como gasto corriente del gobierno o como consumo del gobierno, siempre respecto del PIB.

Cualquiera que sean los criterios de comparación, en la mayoría de los países, el Estado cumplió funciones de gran relevancia a lo largo del Siglo Veinte, especialmente, después de la Segunda Guerra Mundial. Contribuyó a darle más estabilidad a la economía, mejoró notablemente el bienestar social de los sectores medios y populares, elevó los niveles educacionales y fortaleció la estructura y la investigación científica y tecnológica. Sin embargo, el propio desarrollo económico y social y los cambios políticos de las últimas dos décadas han desafiado los roles tradicionales del Estado y han planteado la necesidad de su transformación.

Ahora se le exige calidad al Estado, a la vez que menor intervención directa en la economía. Calidad en las instituciones sociales, en el

fomento productivo, en la infraestructura, en la gestión financiera, entre otras. Pero las funciones del Estado no se limitan sólo a la gestión pública. Hay una demanda más amplia, provocada por lo que el ministro de Hacienda, Eduardo Aninat, identificó en el Foro de Desarrollo Productivo como una «brecha de insatisfacción». En esa ocasión, dijo: «Tenemos que promover un amplio debate sobre este tema de fondo: a dónde nos conduce, desde el punto de vista del bienestar, la felicidad individual y colectiva, el tipo de sociedad que estamos construyendo con este modelo».⁵ A pesar de los éxitos económicos, hay insatisfacción con el tipo de vida que llevamos, inseguridad frente a los nuevos riesgos, sentimientos de vulnerabilidad. Norbert Lechner, consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), habla de la pérdida del sentido de comunidad. Manuel Antonio Garretón, sociólogo de FLACSO, lo ve como crisis del concepto de «polis» que se configuró a lo largo de nuestro siglo.

Lo que está en discusión es el orden social y cultural. La sociedad civil emerge como gran protagonista de fines de siglo, pero ¿cómo se articulan los múltiples y variados intereses que se expresan en ella? Los neoliberales dirían que a través del mercado, pero ahí nos reencontramos con la «brecha de insatisfacción». Por cierto que no será desde el Estado de donde venga la solución, pero cualquiera que ella sea, no se construirá al margen del Estado. Este tema trasciende ampliamente la cuestión del tamaño del aparato estatal y tiene que ver con el tipo de sociedad y el estilo de vida que queremos darnos como nación.

Desde el punto de vista de los actores sociales, la pregunta es ¿cómo y en cuánto tiempo se modificó la constitución de los actores sociales por el régimen autoritario?, de la respuesta podemos llegar a saber si las herencias autoritarias fueron un paréntesis o un cambio estructural para los actores. Todos parecen concordar en que lo que tenemos por delante es la reconstitución de las identidades sociales. La perspectiva es la reconstrucción social, asumiendo que la sociedad es por naturaleza, heterogénea y plural. Hay que rearmar el complejo tejido social, generando y sosteniendo organizaciones lo más unitarias, pluralistas y autónomas posibles.

Hay que terminar con un clasismo estrecho y asumir los intereses diversos y contradictorios de múltiples grupos sociales excluidos, en una perspectiva estratégica más popular que de clases.

Se trata de buscar una dimensión cultural y política más que económica, que provea una base fundamental para el proceso de constitución de actores con capacidad de propuesta unificante en materia de demandas.

No quedarnos con el modelo de sindicalismo reivindicacionista y confrontacional, circunscrito al terreno económico. Generando una opción de acción sindical democrática, moderna, tecnificada, representativa, autónoma y pluralista, capaz de enfrentar los desafíos del tercer milenio con capacidad de diálogo, de propuestas y participación sindical, sin olvidar nuestras raíces históricas.

El advenimiento de una sociedad de dimensión planetaria, que asienta sus bases en la generación y transferencia de la información y el conocimiento, constituye un desafío nuevo para quienes estamos interesados en estructurar el trabajo humano, la equidad social, con respeto a la persona.

La naciente sociedad del conocimiento no podrá fructificar sin poner en el centro de sus preocupaciones el valor del recurso humano y la reinención de la organización del trabajo. Si queremos estar presentes en la transformación de nuestra sociedad tenemos que comprenderla de nuevo.

En la medida que nuestras sociedades y nuestras economías se incorporen a una dinámica de cambio permanente, surge con más fuerza la necesidad de asegurar instituciones sociales y políticas sólidas, construidas en base a la participación de los diversos actores sociales. Frente a una nueva cultura del trabajo, los sindicatos son indispensables para articular la organización del trabajo y mantener el equilibrio de poderes que sustenta el contrato social, sobre la base del diálogo social y la participación .

La representación y la intermediación de los intereses de los trabajadores es clave en el advenimiento de una nueva democracia,

ante la creciente heterogeneidad de la clase trabajadora, y la descentralización y diversificación productiva.

4. La Nueva Gestión de las relaciones Laborales

Las relaciones laborales son la interacción de actores organizados que gestionan formas de organización del trabajo, que están marcadas por fuertes diferencias relativas de los actores. Trataremos tres hipótesis básicas de la cuestión:

4.1 Necesidad de Seguridad Económica.

Más que la ganancia desmedida y constante, podemos verificar que las familias buscan ingresos estables que permitan dar continuidad a su proyecto humano que es el desarrollo de las capacidades de los miembros de la familia (estudios, alimentación, vivienda y previsión, entre otros).

Durante toda la década de 1980 y lo que va de los 90, en todo el mundo los sindicatos han negociado menos ingresos a cambio de estabilidad. Este comportamiento de los trabajadores como personas y como sindicatos también tiene su símil en el comportamiento de las empresas; a través de fusiones o la concentración en el giro esencial de sus negocios, muchas veces sacrificando importancia empresarial a cambio de un tamaño más seguro.

La necesidad de seguridad económica constituye una fuerza central del comportamiento económico de las organizaciones.

Incluso las empresas que manejan capital de riesgo exigen tasas de rentabilidad muy por encima de la media. Es su forma de seguridad.

4.2 El trabajo como un valor de realización humana.

La teoría liberal dictamina que todo hombre o mujer buscará la obtención del máximo de ganancia, ojalá, sin trabajar. Este sería el comportamiento “racional”, derivado de la esencia antropológica del ser humano.

Algunos economistas concibieron el trabajo como una actividad desagradable, que sólo se justifica si hay una remuneración compensatoria. A más desagrado, más remuneración.

Sin embargo, todos los estudios de psicología laboral, demuestran que a la persona le agrada trabajar porque es expresión de su ser creativo, y la sociología demuestra que es desde el trabajo que ejerce de donde el hombre contemporáneo obtiene su estatus sicosocial, ordena su tiempo, multiplica sus contactos humanos, da variedad a su vida, supera la monotonía de no hacer nada y enfrenta desafíos técnicos, sociales o de gestión.

Además de obtener un ingreso, la sociedad chilena valora el trabajo por sí mismo y no sólo como un desagrado para obtener una remuneración.

Pero los nuevos procesos están cambiando la figura del empleo regular y estable. Observamos en el mundo que la seguridad de un empleo se mueve hacia la mayor empleabilidad de un trabajador más capacitado y multivalente, pero eso no altera el valor ético del trabajo, como cuestión de ingeniería industrial y de organización social.

4.3 Papel del Estado, el mercado y la sociedad civil

La institucionalidad socio-laboral orientada por los criterios del mercado, en la cual el interés social tendió a quedar muy subordinado frente al predominio del interés privado, constituyó, sin duda, una de las herencias históricas del régimen militar que ha marcado el desarrollo de los años 90. Al respecto, el compromiso de los gobiernos de Concertación, a partir de 1990, fue transformar el régimen de mercado en un sistema económico en el cual la dimensión del interés

social adquiriera preeminencia, sin que ello significara ignorar la potencialidad del mercado.⁶

La lentitud de algunas reformas, e incluso el inmovilismo en determinadas áreas, comienzan a producir, a medida que pasa el tiempo, una natural exasperación de quienes se ven confrontados diariamente a dichas realidades. Los trabajadores, al mirar alrededor en busca de herramientas para solucionar los problemas cotidianos, es frecuente, como hemos visto, que se enfrenten a dos discursos extremos, aparentemente opuestos, pero que tienen algunos elementos en común. Por una parte está el discurso de quienes, desde una perspectiva empresarial o de derecha, culpan al Estado de todas las dificultades y proponen por tanto la privatización y la desregulación para cualquier problema. Son los partidarios de la “solución del Estado ausente”.

Por otra parte, está el discurso de quienes creen descubrir las posibilidades casi ilimitadas de las “políticas públicas” y depositan su confianza en una decisión certera e instantánea del sistema político, son los partidarios de la “solución política instantánea”. Para éstos, la solución estaría siempre en una acción del Estado más que en la evolución más gradual e incierta (y también más fuera de su control) del mercado, o en la acción autónoma de la sociedad civil. Esta postura se ve reforzada por una larguísima tradición de estatismo y legalismo, característica de la sociedad chilena.

La “solución del Estado ausente” y la “solución política instantánea”⁷ vistas desde la gestión laboral tienen algunos elementos en común. El principal es que, para resolver el problema de que se trate, centran su confianza en el poder de una decisión del Estado, en un caso, para darle más tareas y, en el otro, para quitárselas. Para ambas posturas extremas no es necesario tomar una serie de decisiones complementarias; no es necesario incentivar la acción de los privados o de la sociedad civil; no es necesario experimentar diversas soluciones hasta encontrar el camino más adecuado; no es conveniente actuar sobre la base de un cierto pragmatismo respecto de cuándo usar los mecanismos de mercado y cuándo la intervención estatal.

Estos dos discursos tienen una serie de atractivos. El problema se simplifica, la solución parece venir rápida y podría resolverse en el ámbito de la política, sin las incertidumbres propias de la evolución de los mercados y del comportamiento de la sociedad civil. Otro de los problemas con estas “soluciones” es que frecuentemente no dan los resultados esperados y que tienen una serie de efectos no buscados, que pueden terminar por perjudicar en vez de favorecer el logro de los objetivos perseguidos.

La alternativa a la “solución del Estado ausente” y a la “solución política instantánea” parece partir por reconocer que las respuestas efectivas a la mayor parte de los problemas cotidianos de los trabajadores vienen de la acción conjunta del Estado, el mercado y la sociedad civil que, en muchos aspectos, complementan sus contribuciones específicas a la solución de cada uno de estos problemas.

Esta nueva “perspectiva integradora” parte por reconocer las principales fortalezas y fallas del mercado, del Estado y de la sociedad civil al momento de escoger los instrumentos más idóneos. Para sus partidarios, es el análisis esencialmente práctico de esos instrumentos el que debe imponerse por sobre el sesgo ideológico que a veces prima en estos debates.

Desde una perspectiva instrumental, y en ese sentido más pragmática, la “perspectiva integradora” implica escoger el grado óptimo de intervención de estos tres actores en las diversas áreas y respecto de los distintos objetivos, de modo de obtener la mejor asignación de recursos. Así, por ejemplo, será necesario ver cuánto de tripartismo o bipartismo será necesario, con qué contenidos y en qué ámbitos y funciones.

El mercado, por sí solo, no es un mecanismo capaz de regular a una sociedad en proceso de cambio. Hasta ahora, por lo menos en la historia moderna, las cosas no han ocurrido así, y los períodos de grandes transformaciones requieren de la presencia reguladora del Estado y de la política para dar forma a la sociedad.

Si nuestra perspectiva de acción es de reconstrucción social, hay una identidad social que debe reconstituirse, para lo cual es necesario

redefinir el interés público al interior de una sociedad compleja, con gran multiplicidad de actores e intereses, respecto de la cual es imposible que haya una sola instancia central de coordinación social, particularmente si ya no creemos en las soluciones antagónicas de “más Estado” o “más mercado”. De allí el desafío de crear nuevas instancias de coordinación social, descentralizadas, nuevas redes que permitan una definición del interés social que trascienda las formas tan ideológicas en que se hizo en el pasado (a partir de un Estado centralizado o de un mercado desregulado).

Probablemente, en la visión de muchos, esta demanda por una mayor preeminencia del interés social tienda a interpretarse todavía como una demanda por más protagonismo del Estado. Sin embargo, un signo de este fin de siglo es la tendencia contraria. El mercado aparece como un instrumento potente, a pesar de sus fallas, y es capaz de resolver problemas que tradicionalmente se le asignaban al Estado. Es ya ampliamente reconocido que el Estado también falla y que muchas políticas centralizadoras fracasan, incluso en áreas reservadas a la acción estatal, como las políticas sociales.

La solución alternativa parece encontrarse más bien en un mayor protagonismo de la sociedad civil. La sociedad civil chilena todavía es muy débil, hay un gran déficit organizacional y crisis en los mecanismos de articulación y agregación de intereses. Hay que rearmar el complejo tejido social, generando y sosteniendo una multiplicidad de formas asociativas. Entre éstas, por supuesto, debe contemplarse la creación y desarrollo de organizaciones sindicales capaces de articular la organización del trabajo y mantener el equilibrio de poderes que sustenta el contrato social, sobre la base del diálogo social y la participación.

SEGUNDA PARTE
GLOBALIZACIÓN



**GLOBALIZACIÓN Y CONCERTACIÓN
SOCIAL EN CHILE**

SEGUNDA PARTE: GLOBALIZACIÓN

1. Del «neoliberalismo» al «crecimiento con equidad». Principales lineamientos del modelo de desarrollo.⁸

Chile presenta un proceso de crecimiento sostenido de su economía a partir de 1984 y que persiste hasta la fecha. Durante el período existe continuidad en importantes aspectos fundamentales de la política económica, a pesar de los cambios que han introducido los dos gobiernos democráticos, de los presidentes Aylwin y Frei a partir de 1990. El principal factor diferenciador, a partir de esa fecha, ha sido la prioridad asignada a la superación de la pobreza, la promoción de la integración social y la reducción de las desigualdades.

Inicialmente, el modelo de crecimiento económico mostró un fuerte déficit en su capacidad para resolver los problemas sociales, generando una deuda social que debió ser enfrentada por el primer gobierno de la Concertación, que asumió en 1990. A través de la aplicación de políticas sociales más activas e integrales y de un fuerte incremento del gasto social, especialmente en las áreas de educación, salud y vivienda, se posibilitó una importante reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de los servicios básicos. Sin embargo, las fuertes diferencias existentes en materia de distribución del ingreso han permanecido constantes y los niveles de pobreza continúan siendo excesivos e inadecuados para una sana convivencia nacional.

La última década, con un promedio anual de 6,6% de incremento en el producto, constituye el mejor período en la historia económica de este siglo. Particularmente, porque estos buenos resultados se están consiguiendo en una situación de equilibrios macroeconómicos consistentes: inflación baja y decreciente, recuperación significativa de los niveles de ahorro e inversión, incrementos en productividad, sólida situación de las cuentas fiscales y externas, reducción del desempleo y aumentos de remuneraciones reales. Es decir, un crecimiento sano que, aparentemente, tiene grandes posibilidades de mantenerse en el tiempo.

En el actual ciclo de crecimiento, 1986-1996, es posible identificar dos fases claramente diferenciadas. La primera fase, 1986 -1989, inmediatamente posterior a la recuperación de 1984 - 1985, es una fase de crecimiento apoyado en la existencia de capacidad ociosa, por ende, con menor inversión y con una mayor distancia entre el producto efectivo y el potencial, que se apoya en un mercado de trabajo con elevadas tasas de desempleo y una débil organización laboral que permitieron bajos incrementos en el salario real. El crecimiento de ese período se basó más en la recuperación del nivel de empleo que en avances en productividad.

El período de 1990 - 1996, por el contrario, es uno de crecimiento más cerca de la frontera de la producción, con una reducida brecha entre producto efectivo y potencial, que ha requerido de mayor inversión y ahorro interno para financiar el crecimiento. El mercado de trabajo ha estado más cerca del pleno empleo, obligando a mayores incrementos de productividad. El desempleo promedia el 6,7% y el crecimiento del empleo sigue de cerca los incrementos en la fuerza de trabajo.

Los gobiernos de la Concertación se han caracterizado por un mejoramiento en la eficiencia productiva y también por una importante ampliación de la capacidad productiva.

1.1 El modelo de desarrollo «neoliberal»: el resultado de las reformas estructurales

En rigor, antes de 1985 no se puede hablar de los méritos del modelo económico chileno. En efecto, el período 1974 - 1984, que concentra el grueso de las reformas estructurales, presenta un balance económico mediocre y un peor balance social. Las bases definitivas del crecimiento chileno se asentaron a partir de 1985, cuando se reafirmó el modelo exportador, poniendo en marcha un nuevo programa de ajuste que corrigió algunas de las inconsistencias previas.

Luego de enfrentar caídas del producto de más de 15% y tasas de desempleo cercanas al 30%, en 1985 mejora la coherencia de la

política económica, apoyada en un severo ajuste fiscal y en una marcada devaluación real. Se profundizan también las reformas estructurales con privatización de empresas públicas, operaciones de conversión de deuda externa, retorno a una política de bajos niveles arancelarios que había sido abandonada entre 1983 y 1984 y un clima de estímulo al ahorro, inversión y exportaciones.

El principal rasgo macroeconómico del período fue la mantención de un elevado tipo de cambio real, lo que favoreció la restauración del dinamismo exportador y otorgó señales claras del retorno a una orientación exportadora. Las exportaciones pasaron de un 16% del PIB en 1981 a un 37% del mismo en 1989, constituyendo de allí en adelante un rasgo destacado de la experiencia chilena.

El tipo de cambio real, que ya se había devaluado en 25% en 1985, sufrió una nueva devaluación de 13% en 1986 y algo más entre 1987 y 1988, de manera que en 1988 el tipo de cambio real era superior en 50% al de 1984 y un 70% superior al promedio de la crisis 1982 - 1983. Las devaluaciones nominales se ven acompañadas por elevadas tasas de desempleo, lo que provocó el estancamiento de los salarios reales, y contribuyó a sumar demandas socio-económicas a las socio-políticas, que expresará con fuerza el movimiento sindical.

Visto en perspectiva, el período 1986 - 1989 consolidó un modelo exportador asentado en el mercado y en la inversión privada y transitó exitosamente por los requisitos del ajuste estructural con solidez fiscal, inflación moderada y sostenidos incrementos en ahorro, inversión y exportaciones. El pasivo de este período siguió radicado en la desatención del costo social acumulado, si bien se activó una red asistencial orientada a atender a la población en extrema pobreza, a través de subsidios monetarios y programas de empleo de emergencia que llegaron a absorber hasta el 10% de la fuerza de trabajo. Ello, sin embargo, operó en un marco de fuerte contracción del gasto social por habitante, lo que no sólo afectó las inversiones sociales sino también la mantención de infraestructura y las remuneraciones en salud y educación.

El alto desempleo, junto con las reformas laborales, debilitó ostensiblemente la capacidad de organización y de negociación de

los trabajadores, ya debilitadas por las represiones anteriores. La necesidad de concentrar el poder en pocas manos era recurrente con mantener a los actores sociales desarticulados y reprimidos.

En materia de gasto social, el juicio es aún más drástico. Por ejemplo, el gasto social en salud de 1989, en moneda de igual valor, era 35% inferior al de 1981 y casi un 40% inferior al de 1974. El de educación, era inferior en 25% al de 1981 y 6% inferior al de 1974. La pobreza, que en 1970 afectaba al 17% de la población, según datos de CEPAL, en 1987 afectaba al 45,1% de la misma, con un 27,7% de indigencia.

1.2 El modelo de desarrollo con equidad: los resultados del crecimiento en democracia.

El período 1990-1996, que incluye el gobierno del presidente Aylwin y casi la mitad del período del presidente Frei y marcado por el restablecimiento de la democracia, presenta un satisfactorio balance económico: un crecimiento promedio de 6,8% anual, una inflación que cae desde 21% en 1989 a 6,6% en 1996, un superávit fiscal promedio de 4,5% del producto y una acumulación de reservas internacionales de 25% del PIB a fines de 1996.

La tasa de inversión promedió el 25,2% del PIB, en tanto la tasa de ahorro interno ascendió a 24,8% del mismo. El empleo creció al 2,4% anual y los salarios reales y el mínimo lo hicieron al 4,3% y 5,2% anual, respectivamente.

Al asumir el primer gobierno democrático, la economía se encontraba estructuralmente sana y dinámica, pero atravesaba un período de «sobrecalentamiento» con el tipo de cambio en el tope de la banda de flotación. Durante 1989 la economía había crecido casi en el 10%, sin embargo, el traspaso de las holguras fiscales y externas al sector privado vía reducción de impuestos condujo a una fuerte expansión del gasto privado, el que se vio favorecido por una política monetaria expansiva, con cierto sesgo electoralista, dadas las elecciones presidenciales de diciembre de 1989, las primeras en 20 años. Con ello, el año 1989 terminó con una inflación anualizada de 30% en el

último trimestre, un espectacular crecimiento de 40% en las importaciones y un deterioro de las cuentas externas que anticipaba una devaluación y un costoso ajuste de la economía. La respuesta de política económica adoptada por las nuevas autoridades fue de aplicar un severo ajuste del gasto global, a través de políticas monetaria y fiscal contractivas y elevadas tasas de interés.

El cuadro de la economía política era delicado, pues existía un razonable temor sobre la descompresión de las reivindicaciones sociales largamente reprimidas. Buena parte del empresariado y de los sectores ligados al autoritarismo pronosticaron una explosión de demandas sociales, desequilibrios macroeconómicos, retorno de una inflación galopante y generalizada ingobernabilidad. Todo ello no aconteció por la adecuada gestión técnica y política del nuevo gobierno, junto a la notable madurez de los trabajadores organizados y también de organizaciones empresariales que se incorporaron a un escenario de mínima concertación social. Lo anterior permitió, en los inicios del gobierno democrático, llevar a cabo consensualmente una reforma tributaria que elevó la recaudación en dos puntos porcentuales del PIB,⁹ los que fueron destinados a incrementar el gasto social y, al mismo tiempo, establecer una negociación tripartita (gobierno, empresarios y sindicatos) donde se discutieron reajustes extraordinarios en el salario mínimo y las reformas a la legislación laboral, tema que se aborda posteriormente en el siguiente punto de este trabajo.

El resultado económico fue una rápida y significativa desaceleración del gasto y luego de la inflación, pese al conflicto bélico del Golfo Pérsico que provocó un alza considerable en el precio del petróleo en el último trimestre de 1990. En 1991 el gasto y la inflación ya habían cedido, pero comenzó a observarse un abundante flujo de financiamiento externo, lo que permitió empezar a refinanciar los intereses con nuevos créditos.

Un rasgo distintivo de la experiencia chilena reciente es la cautela en el manejo del acceso al ahorro externo y en la internacionalización financiera. Ello se ha expresado en gradualidad en la autorización para fondos de inversión extranjera y ADRs,¹⁰ en la imposición de encajes elevados al ingreso de capitales de corto plazo y en la

moderación en el uso efectivo de las posibilidades de financiamiento, lo cual ha permitido conseguir significativos superávits de balanza de pagos.

Desde 1990 en adelante, la economía chilena ha experimentado un favorable cambio estructural en sus cuentas externas con aumentos en los flujos de inversión externa, incremento y diversificación en las exportaciones, elevada acumulación de reservas internacionales, reducción drástica en los indicadores de endeudamiento y de riesgo-país, dando paso incluso a operaciones no marginales de prepago de deuda externa por parte del Tesoro y del Banco Central. En ese contexto, el debate sobre balanza de pagos y política económica ha estado asociado a cómo defender la paridad cambiaria en presencia de ese cambio estructural en las cuentas externas que induce un abundante flujo de recursos externos, superior al que las autoridades estiman compatible con los valores de tendencia de las principales variables macroeconómicas.

La política fiscal ha privilegiado un rol estabilizador, manteniendo un alto nivel de ahorro que permita financiar la inversión pública con recursos propios, sin recurrir al endeudamiento. Ello ha sido posible por los mayores recursos obtenidos por la reforma tributaria de 1990, por los avances en control y administración tributaria y por los recursos tributarios derivados de un dinámico crecimiento. De este modo, los superávits corrientes del período 1990 - 1993 fueron consistentes con aumentos del gasto corriente, similares al producto y con fuertes incrementos en la inversión pública.

Desde 1990 en adelante, el fisco viene contribuyendo al ahorro nacional con montos que fluctúan entre 2 y 5 puntos del PIB. Ello ha permitido financiar sus operaciones de capital, incluida infraestructura y vivienda, restando un excedente de 1 a 2 puntos del producto. Pese a que los recursos destinados a salud, educación y vivienda han crecido a dos dígitos desde 1991 en adelante, ha persistido el superávit fiscal. Para la oposición parlamentaria, ello demostraría el carácter innecesario de la reforma tributaria de 1990. Para el gobierno y las organizaciones sociales, por el contrario, dicha reforma ha permitido justamente conciliar el mayor esfuerzo social, con ahorro fiscal que contribuye a la estabilidad de precios y al financiamiento

de la inversión.

En términos sociales, el período 1990-1996 se caracterizó por un cambio en el enfoque de las políticas sociales con fuertes incrementos en el gasto social y por el impulso dado a reformas laborales, las que si bien no han respondido a todas las expectativas de la CUT, han sido calificadas por los trabajadores como «un avance insuficiente». Los empresarios, por su parte, se opusieron a ellas por estar satisfechos con la legislación vigente a la época. El gasto social se ha incrementado un poco por encima del crecimiento del PIB, a una tasa promedio anual de 7,4%, y a tasas superiores en educación y salud. Se logró reducir la incidencia de la pobreza desde un 45% de la población en 1987 a 23% en 1996; la indigencia, por su parte, disminuyó desde 17,4% a 5,8% entre las mismas fechas. Sin embargo, es posible apreciar una gran diversidad a nivel regional, tanto en los niveles como en las tendencias de la pobreza, persistiendo regiones donde supera el 30%.

En materia de distribución del ingreso, la situación del país continúa siendo comparativamente mala. Los avances observados en este campo han sido modestos y del todo insuficientes para corregir esta realidad. Se debe tener presente, además, que el consenso alcanzado en torno al objetivo de superar la pobreza no se repite con relación al propósito de mejorar la distribución.

2. Fundamentos de la política laboral¹¹

Antes de revisar lo acontecido en materia de empleo, ingresos e institucionalidad laboral en los últimos años, comenzamos dando una mirada conceptual al mercado laboral y sus instituciones. Este ejercicio es necesario por cuanto permite identificar aquellos elementos del contexto económico internacional así como de la estrategia de desarrollo global de un país que condicionan las políticas en el mercado laboral. Asimismo, es útil para caracterizar las distintas visiones sobre el funcionamiento de este mercado y sobre el rol que le cabe al Estado con sus políticas en esta área.

2.1 Institucionalidad laboral y estrategia de desarrollo.

En las economías más modernas, la política laboral está reconociendo progresivamente que también debe basar su fundamentación en una perspectiva más integradora que contemple principios económicos y de otras disciplinas. Ello, porque esta política afecta no sólo la situación de cada agente involucrado en la relación laboral sino muy especialmente porque afecta el desempeño de todo el mercado laboral, incluyendo a los potenciales empleados como los desempleados e inactivos, a los inversionistas y a los empleadores potenciales.

A partir de la década de los 30, América Latina basó su estrategia de desarrollo en un proceso de sustitución de importaciones, privilegiándose el crecimiento del mercado interno. Como es ampliamente conocido, en el marco de esta estrategia el Estado jugó un rol fundamental tanto en la provisión de incentivos a la industrialización alterando los precios relativos, como en el desarrollo de una política macroeconómica activa.

El fundamento económico de esta estrategia se puede encontrar en un análisis keynesiano tradicional, la visión entonces predominante. En este contexto, el nivel de empleo está determinado fundamentalmente por el nivel de la demanda agregada, sin que las variaciones en los costos de la mano de obra jueguen un papel importante. En consecuencia, el Estado podía desarrollar una política de remuneraciones sin que la preocupación por los efectos sobre el empleo fuese central. De esta manera, era usual que el Estado acordara reajustes salariales con sus trabajadores, los que comúnmente se extendían a los adscritos al sector privado. Por la misma razón, el establecimiento de una legislación laboral protectora que se traducía en normas que encarecían la contratación y el despido de la mano de obra no era necesariamente incompatible con la estrategia global seguida. La relación entre salarios y productividad para la autoridad no era tan central puesto que en el círculo de una economía cerrada con fijaciones de precios, era posible para las empresas traspasar al consumidor los mayores costos asociados a incrementos excesivos.

Sin embargo, a partir de comienzos de los años 70 esta estrategia

entra en cuestión. El fracaso del keynesianismo para explicar los fenómenos macroeconómicos de los años 70; la crisis de la deuda en América Latina, en los 80, que llevó a los países de la región a buscar nuevas estrategias para estabilizar sus economías y generar crecimiento económico; y el nuevo escenario internacional, caracterizado por la existencia de mercados globalizados y la mayor apertura al comercio de las economías nacionales, terminaron por hacer cada vez más inoperable la estrategia de sustitución de importaciones.

Actualmente, de una forma u otra, la mayor parte de las economías de América Latina están desarrollando reformas estructurales para abordar el desafío que, si bien no buscaron, es inevitable. Independiente del hecho de que estas reformas asumen características distintas, dependiendo de la situación y contexto en que les toca desarrollarse, en cada uno de los países de la región su sentido es el mismo: preparar la economía para una mayor competencia.

La principal conclusión para la política laboral se desprende del que en una estrategia de desarrollo basada en la apertura a la economía y la competencia mundial, la evolución de las remuneraciones y de la productividad deben ir estrechamente ligadas. En efecto, bajo el nuevo esquema el empleo depende de manera fundamental de los costos laborales y del nivel de actividad, por lo que los incrementos en los salarios no afectarán el empleo sólo en la medida que no representen un incremento neto de costos del trabajo, lo cual sólo es posible si se incrementa al mismo tiempo la productividad laboral.

2.2 El por qué de una política laboral

¿Cuál es el rol que le compete al Estado en materia laboral? ¿Cuáles son las políticas que debiera impulsar y que ámbitos debieran determinarse por la interacción de las partes de la relación laboral? ¿Qué papel juegan las organizaciones sindicales?

Las respuestas a estas preguntas están estrechamente vinculadas a

la visión que se tenga sobre el funcionamiento del mercado del trabajo. Las visiones clásicas del mercado laboral y su institucionalidad (sindicatos, negociación colectiva, códigos del trabajo), reflejan parte importante de las opiniones que, al respecto se formulan comunmente, pueden caracterizarse a través de dos visiones extremas.

Por un lado está la visión económica simplificada, que entiende el funcionamiento del mercado laboral como el de cualquier otro, es decir, determinado por la interacción entre la oferta y demanda de trabajo. De acuerdo a este enfoque, el nivel salarial y el empleo se determinan automáticamente por el mercado. El trabajador es remunerado de acuerdo a su productividad marginal y en la medida que éste exija un salario superior al de mercado tenderá a quedar sin empleo; asimismo, inversamente, si el empleador, le ofreciera un salario inferior al de mercado, el trabajador se defenderá cambiándose a otra empresa que estará dispuesta a recibirlo por una remuneración superior.

Desde esta perspectiva basta el libre juego del mercado para fijar los salarios. Las organizaciones sindicales y las de los empresarios constituyen distorsiones e interferencias a la forma como este mercado opera, las que se pueden traducir en desempleo y subempleo. Para esta visión, el funcionamiento de los sindicatos, el proceso de negociación colectiva, la existencia de salarios mínimos, la regulación de las jornadas máximas de trabajo, entre otros, son instituciones que no tienen un lugar "legítimo". Consecuente con esa postura, esta visión propone eliminar el salario mínimo o bien, si lo anterior no fuera posible por razones políticas, depreciarlo hasta hacerlo irrelevante en el mercado. También propone proscribir las organizaciones sindicales o, en su defecto, desfavorecerlas y desprotegerlas.

Otra perspectiva opuesta del mercado laboral es la visión pseudo-protectora. Este modelo o enfoque, común en otras ciencias sociales distintas a la economía y, principalmente, en algunos enfoques del derecho laboral, se enfatiza la desprotección del trabajador frente al empleador en su relación laboral y cree que el rol del Estado a través de la legislación es imponerse al mercado.

El modelo pseudo-protector sostiene que se protegería al trabajador elevando las remuneraciones por ley tanto las mínimas como el resto

a través de reajustes generales, reduciéndose las horas de trabajo y mejorándose los beneficios sociales a los cuales éste tiene derecho. También se protegería al trabajador de la inestabilidad en el empleo simplemente a través de leyes que, idealmente, establezcan la inamovilidad en el empleo, o, a lo menos, dificulten y encarezcan el despido (por ejemplo, exigiendo su justificación y autorización previa frente a autoridades administrativas o tribunales del trabajo).

Mientras la visión económica simplificada tiende al “laissez faire”, el modelo pseudo-protector recomienda una fuerte intervención estatal. Mientras la primera postura refleja temor al poder sindical catalogado como monopólico, la segunda teme más bien al mercado y al poder empresarial. Mientras el primer enfoque se centra en el efecto sobre la asignación de los recursos, el segundo lo hace en los efectos sobre la distribución del ingreso.

El modelo pseudo-protector es coherente con el estilo de desarrollo de América Latina, basado en la búsqueda de una industrialización orientada hacia la sustitución de importaciones, así como con un mercado laboral en el contexto de una recesión keynesiana, vale decir, caracterizado por la insuficiencia de la demanda agregada.

Por otra parte, la visión económica simplificada es coherente con una estrategia de desarrollo centrada en el adecuado funcionamiento de los mercados y la apertura hacia el exterior. En la práctica, sin embargo, ambos enfoques sólo reflejan aspectos parciales de la realidad.

Por una parte, es claro que el modelo pseudo-protector no es coherente con los desafíos que plantea el marco en el cual se desenvuelven las políticas económicas en la actualidad, dado que no es posible desconocer el funcionamiento de los mercados ni las exigencias que un escenario de mayor competitividad imponen sobre las políticas dirigidas al mercado del trabajo.

Son numerosos los desarrollos en la teoría económica que han llevado a cuestionar y modificar el análisis de la visión económica simplificada del mercado del trabajo, descrito precedentemente. De acuerdo a estas críticas sigue siendo importante que las remuneraciones en el mercado guarden relación con la productividad. No obstante, no bastan el

mercado y el libre juego de la oferta y la demanda, aún con pleno empleo, para asegurar que ello ocurrirá.

Por ejemplo, es posible que los trabajadores sean remunerados por debajo de su productividad sin que puedan reaccionar inmediatamente, emigrando a otras empresas dispuestas a pagarles un salario acorde. Existen costos importantes asociados a la movilidad laboral. Por ejemplo, los trabajadores no cuentan con información perfecta sobre las distintas alternativas de trabajo y sus requerimientos en términos de capacidades. Los empleadores tampoco tienen una información adecuada sobre los trabajadores disponibles, más allá de ciertos indicadores generales. Por último, la movilidad laboral se ve afectada por la insuficiencia de recursos para financiar un período de búsqueda de empleo, por parte de los trabajadores.

La existencia de “imperfecciones” del mercado laboral como las descritas llevan a que, en efecto, un trabajador sea remunerado dentro de un cierto rango por debajo de su productividad. De allí que, en una negociación individual, el empleador tendrá un mayor poder de negociación que puede ser usado para fijar las remuneraciones en el límite inferior del rango posible de remuneraciones.

Lo anterior apunta a que aún en sectores con mercados muy competitivos, habrá un “rango de indeterminación” en la remuneración del trabajador o, dicho de otro modo, de no haber una contraparte con igual poder de negociación las empresas tendrían un rango no despreciable de discreción para fijar los salarios dentro de sus empresas.

Otra distorsión no considerada en el modelo económico simple se produce debido a las numerosas inversiones en capital humano específico a la empresa que producen una brecha, esta vez entre la productividad del trabajador dentro de la empresa y su costo de oportunidad en el mercado, donde dichas inversiones no son valoradas. De nuevo aquí existirá un rango de remuneraciones posible y, como en el caso anteriormente descrito, la determinación de la remuneración finalmente pagada estará estrechamente vinculada con el poder de negociación de las partes.

La existencia de imperfecciones o de fallas en el funcionamiento del mercado de trabajo producto de las características particulares de éste proporcionan un rol legítimo y necesario al Estado y las políticas laborales. Por ejemplo, bajo este enfoque es posible justificar la necesidad de políticas de salarios mínimos, las que operando dentro de un rango razonable pueden permitir que las remuneraciones de los trabajadores de bajos ingresos, que no tienen la posibilidad de organizarse colectivamente, realmente correspondan a su productividad. También bajo el enfoque descrito es posible encontrar un rol para las instituciones que el modelo protector usualmente ha enfatizado, como las organizaciones sindicales y la negociación colectiva. Debido a la existencia de rangos salariales dentro de los cuales se determina la remuneración del trabajador sin que las decisiones de empleo sean diferentes, una legislación laboral que proporcione posibilidades reales de organizarse y de negociar a los trabajadores dentro de la empresa, puede tener un efecto directo positivo para estos últimos.

En consecuencia, la institucionalidad laboral no sólo no es un impedimento para el adecuado funcionamiento del mercado laboral, sino que puede constituirse en un mecanismo correctivo que efectivamente permita y vele por una retribución al trabajador no sólo compatible con la asignación de recursos sino que también con la equidad.

Ahora bien, el modelo de funcionamiento del mercado laboral que se ha descrito y que asigna un rol a las instituciones del mercado del trabajo se diferencia profundamente del modelo pseudo-protector. Ello, por cuanto las imperfecciones tienen una cota, más allá de las cuales operan los mecanismos del modelo económico estándar. Es decir, negociaciones salariales con organizaciones sindicales que tengan un poder excesivo podrían llevar a las conclusiones predichas por la visión económica simplificada: pérdidas en el empleo y rentas excesivas para los trabajadores que logran conservar su trabajo. O, por ejemplo, incrementos en el salario mínimo exagerados que no tengan que ver con la evolución de la productividad pueden deteriorar la situación del empleo de los trabajadores de bajos ingresos.

En resumen, una visión concentrada nada más que en el rol protector

de la legislación y que olvide la dimensión de mercado llevará a desproteger a quienes, paradójicamente, se quiere proteger. Desde este enfoque es claro que la política laboral no debiera proponerse obstruir la movilidad entre trabajos de manera exagerada. Intentar proteger el empleo en el contexto económico actual a través de leyes de inamovilidad, por ejemplo, resulta contraproducente por cuanto se afectará de manera directa el costo laboral.

Es precisamente un enfoque que se diferencia de las dos visiones expuestas el que resulta consistente con las acciones en materia de política laboral desarrolladas durante los gobiernos de la Concertación, a partir de 1990.

3. Una política laboral para el desarrollo y la equidad

Recién iniciado su mandato, el primer gobierno de la Concertación impulsó un conjunto de modificaciones a la legislación laboral, las que se materializaron en una serie de leyes, la mayor parte de las cuáles fueron consolidadas en 1993, en un nuevo Código del Trabajo.

Los objetivos principales de estas reformas fueron los siguientes:

1. Contar con una institucionalidad laboral considerada como legítima por el país.

La gestación y aplicación de la legislación entonces vigente por parte del régimen militar carecía de suficiente legitimidad, lo que se constituía en una fuente de inestabilidad económica y social para la renaciente democracia.

2. Modificar el contenido de la legislación laboral del gobierno militar, por cuanto trasuntaba una lógica prohibitiva y represora.

En efecto, esta legislación se identificaba con una de las visiones extremas del mercado del trabajo, explicitadas en la segunda sección, aquélla que teme y reprime al sindicalismo. Se caracterizaba por restringir el acceso a la negociación colectiva y por desequilibrar el

poder de negociación a favor de los empleadores, además de carecer de elementos importantes de protección en la relación individual de trabajo.

3. Finalmente, un tercer objetivo decía relación con disponer de una institucionalidad laboral moderna, coherente con los esfuerzos de crecimiento económico y desarrollo sostenido.

Inspirada en una visión más moderna y apropiada del funcionamiento del mercado del trabajo, la legislación finalmente promulgada apuntó a avanzar en los siguientes aspectos:

- Tender hacia una mayor estabilidad en el empleo y en los ingresos (legislación sobre terminación del contrato de trabajo)¹².
- Facilitar la sindicalización, quitando los escollos existentes en la legislación anterior (legislación sobre organizaciones sindicales¹³; ley que regula las Centrales Sindicales¹⁴; y ley que permite la organización de los trabajadores públicos en Asociaciones de Funcionarios)¹⁵.
- Hacer más equitativas las normas sobre negociación colectiva¹⁶.
- Generar condiciones mínimas de protección a los trabajadores.¹⁷

Para seguir avanzando hacia un mejor desarrollo y una mayor equidad en el mundo del trabajo, el segundo gobierno de la Concertación ha orientado sus acciones al cumplimiento de tres grandes objetivos. El primero, es la promoción de relaciones laborales basadas en la concertación, la cooperación y el acuerdo entre trabajadores y empleadores. Ello trae aparejado un segundo objetivo: garantizar el cumplimiento de la legislación laboral y asegurar una más eficaz administración de justicia en las relaciones de trabajo. El tercer objetivo de dicha política es el referido a enfrentar las nuevas realidades del mercado de trabajo en una economía abierta, altamente competitiva y sometida a rápidos cambios tecnológicos.

3.1 Relaciones laborales basadas en la concertación, la cooperación y el acuerdo entre las partes

Aún cuando las reformas del primer gobierno de la Concertación constituyeron avances apreciables a la legislación laboral en materia de ampliación de los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva, entre otros aspectos, tal como se describiera en los párrafos precedentes, aún existen sectores de trabajadores que enfrentan dificultades al organizarse o se ven excluidos del derecho efectivo a negociar sus remuneraciones y condiciones de trabajo.

En este ámbito, y fruto de la experiencia de aplicación de las reformas laborales ya mencionadas, el segundo gobierno de la Concertación emprendió la tarea de introducir nuevos elementos que permitan perfeccionar la actual normativa laboral sin que éstos se constituyan en impedimentos para el adecuado funcionamiento del mercado laboral, sino que por el contrario, hagan de dicha normativa un mecanismo más efectivo para que un número creciente de trabajadores pueda acceder y hacer uso de estos derechos de manera informada, tecnificada y en un marco de relaciones laborales equilibradas.

Un adecuado desarrollo del bipartismo y de relaciones laborales equitativas, tecnificadas y modernas requiere, a juicio del actual Gobierno, de la ampliación del contenido y ámbito de la negociación colectiva, puesto que ello contribuye a lograr acuerdos sociales autónomos entre las partes laboral y empleadora, y al mismo tiempo asegura una relación más equitativa y ajustada entre la productividad de las empresas y la retribución que corresponde a los trabajadores.

Con dicho propósito, el Ejecutivo envió al Parlamento, en enero de 1995, un proyecto de reforma al Código del Trabajo, a la fecha aprobado por la Cámara de Diputados y rechazada en su tramitación por el Senado, con lo cual pasó a su tercer trámite legislativo, a comisión mixta, instancia que en definitiva deberá aprobar o rechazar el proyecto, con las modificaciones que en su momento tenga a bien presentar el Ejecutivo, con el objeto de facilitar su aprobación, considerando también las indicaciones que hagan llegar tanto la CUT como la Confederación de la Producción y el Comercio.¹⁸

Dicho proyecto amplía el derecho a negociación colectiva reglada, obligatoria para el empleador, a los sindicatos interempresas y sindicatos de eventuales y transitorios; perfecciona la norma para hacer efectivo y oportuno el derecho a información por parte de los trabajadores que van a negociar colectivamente; modifica aspectos en los cuales resulta necesario innovar de acuerdo a la evaluación sobre la aplicación de la normativa vigente;¹⁹ y por último, simplifica diversos trámites y plazos propios del proceso de negociación colectiva, para flexibilizar el proceso de acuerdo entre las partes.

3.2 Garantizar el cumplimiento de la legislación laboral y una eficaz administración de justicia en las relaciones laborales.

Numerosas acciones ha emprendido el actual Gobierno en esta materia, todas ellas de vital importancia para mantener el equilibrio en las relaciones de trabajo. Entre otras destacan las siguientes:

i) Ley de perfeccionamiento de la Judicatura Laboral:

La Ley N°19.447, promulgada el 30 de enero de 1996, tiene por objeto promover un procedimiento judicial más expedito y eficaz para disminuir la congestión de causas que padecían los Tribunales de Trabajo. Para ello se delegó en los secretarios de dichos tribunales el conocimiento de las cobranzas, dejando al juez mayor espacio y tiempo para las causas de fondo. También se vinculó de mejor forma la labor jurisdiccional con la administrativa, facilitando así el acceso de trabajadores y empleadores a la justicia laboral y, al mismo tiempo, optimizando los recursos que dispone el Estado para la solución de conflictos.

ii) Ley de ampliación de facultades de la Dirección del Trabajo:

El 3 de diciembre de 1996 fue publicada la Ley N°19.481, que amplía y perfecciona las atribuciones y facultades de la Dirección del Trabajo en las siguientes materias:

- Prácticas desleales o antisindicales.

La nueva ley establece que el tribunal que se encuentre conociendo de una causa relativa a estas prácticas, deberá pedir un informe de fiscalización a la Dirección Regional del Trabajo respectiva, constituyendo presunción legal los hechos allí constatados. Ello enfatiza el rol coadyuvante de este servicio respecto de la Justicia Laboral, en un área en la que los elementos probatorios disponibles resultaban objetivamente insuficientes para resolver situaciones de clara complejidad y recurrencia.

- Fiscalización de condiciones de higiene y seguridad en el trabajo.

La nueva normativa perfecciona estas facultades, permitiendo de manera explícita que la Dirección del Trabajo pueda verificar que se cumplan las medidas básicas legalmente exigibles relativas al adecuado funcionamiento de instalaciones, máquinas, equipos e instrumentos de trabajo. También establece mecanismos para evitar la superposición operativa de los distintos organismos públicos con competencias en la materia.

- Innovaciones que facilitan y agilizan la acción fiscalizadora.

La ley incluye un conjunto de medidas cuyo objetivo es simplificar y hacer más expedita la actividad de fiscalización. Entre ellas, se hace explícita la obligación de los funcionarios públicos de denunciar, ante la Inspección del Trabajo, las infracciones laborales que detecten en el ejercicio de su cargo. Además, se perfecciona el concepto de reincidencia para los efectos de la aplicación de multas a los infractores, elevándose las sanciones a quienes reiteren el comportamiento transgresor.

3.3 Enfrentar las nuevas realidades del mercado del trabajo en una economía abierta, altamente competitiva y sometida a rápido cambio tecnológico.

En el nuevo contexto económico mundial, en el cual se inserta nuestro país, las empresas y quienes las integran -trabajadores y empresarios- enfrentan los desafíos de competitividad y de adaptabilidad que exige la apertura económica y el cambio tecnológico. Estos nuevos desafíos están redefiniendo las condiciones en que operan las relaciones de trabajo y hacen necesario, por tanto, modernizar los instrumentos laborales.

Dentro de esta perspectiva, los principales desafíos de la política laboral consisten en contribuir a implementar una sólida estrategia de desarrollo económico-social equitativo y de modernización productiva, fundada en la elevación de la productividad; y en promover la participación y contribución activa de los actores sociales en el diseño e implementación de tales políticas, así como en el acceso a los resultados de las mismas.

Para el logro de tales metas, el actual Gobierno impulsa un conjunto de políticas públicas orientadas a perfeccionar el funcionamiento del mercado del trabajo, profundizar las actuales instancias de concertación social y promover relaciones laborales en la empresa de alta calidad y eficacia.

Esta es una tarea de largo aliento y de muy amplias exigencias, que demanda la articulación simultánea de diversas políticas que permitan incrementar la competitividad de los trabajadores. Para lograr este objetivo, el Gobierno ha implementado las siguientes iniciativas:

i) Reforma al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE:

Un área central para avanzar en varias dimensiones simultáneamente es la capacitación. En efecto, a través de la adquisición de nuevas habilidades se posibilita el mejoramiento de la productividad individual y colectiva y, por consiguiente, de las remuneraciones de los trabajadores capacitados. Este elemento puede constituirse en una

clave para la disminución gradual de las brechas salariales, que se describen en el punto 4.3. Por otra parte, la capacitación es también un elemento que conjuga equidad con crecimiento al ser funcional con la necesidad de generar al interior de la empresa mejoramientos en productividad.

Esta reforma modernizadora de la capacitación laboral, recientemente promulgada por el Presidente Frei, a fines de 1997,²⁰ cuenta con el apoyo de los actores sociales y apunta a ampliar las oportunidades a los trabajadores y a las empresas de acceder a procesos de aprendizaje y capacitación laboral que mejoren la competitividad de la economía.

ii) Capacitación laboral para jóvenes:

Este programa tiene por objetivo apoyar la inserción laboral de jóvenes pertenecientes a familias de bajos ingresos, que enfrentan dificultades de integración económica y social. Ello por la vía de ofrecerles formación para el trabajo, capacitación en oficios y experiencia laboral. La meta es capacitar a 55 mil jóvenes durante los próximos tres años quienes, al acceder al programa, verán cubiertos sus gastos por concepto de financiamiento de los cursos, colación y transporte durante la capacitación y la permanencia en la empresa, y asistencia técnica según corresponda. También cuentan con un seguro contra accidentes personales. El programa se desarrolla a través de las siguientes modalidades:

- Capacitación y Experiencia Laboral en Empresas.
- Capacitación para el Trabajo Independiente.
- Aprendizaje Alternado.

iii) Protección a la movilidad laboral:

Los procesos de desarrollo económico generan dinámicas de modernización productiva que pueden afectar la estabilidad laboral de los trabajadores. El actual gobierno se ha propuesto crear un mecanismo de protección de los salarios en momentos de cesantía

laboral, enviando para tal efecto un proyecto de ley al Parlamento que establece un Sistema de Protección al Trabajador Cesante, conocido como PROTRAC.

Actualmente, la protección al trabajador cesante radica fundamentalmente²¹ en la responsabilidad directa del empleador a través del pago de la Indemnización por Años de Servicio.²²

El PROTRAC se plantea reformular el régimen de indemnización por años de servicio por término de la relación laboral, a través de:

- a) La creación de una cuenta de capitalización individual del trabajador, denominada Cuenta Individual por Cesantía, que permite otorgar una prestación pagadera a todo evento, cualquiera fuese la causa de la terminación del contrato de trabajo, equivalente aproximadamente a medio mes por año de antigüedad en el empleo, con aportes bipartitos de 3,6% por los empleadores y 0,8% de los trabajadores;
- b) El mantenimiento de la responsabilidad directa del empleador en caso de despido por necesidades de la empresa, situación en la cual el empleador deberá pagar en forma directa y al término de la relación laboral la diferencia entre la indemnización por años de servicio y el resultado de lo aportado por el empleador en la cuenta del trabajador;
- c) El mantenimiento de la responsabilidad fiscal para garantizar prestaciones mínimas, durante un periodo máximo de 5 meses, a los trabajadores que hayan sido despedidos por causas no atribuibles a ellos.

Este sistema, a diferencia del actual Subsidio por Cesantía y de la Indemnizaciones por Años de Servicio, busca proteger al trabajador a todo evento. En efecto, el sistema propuesto otorga una prestación en caso de despido indemnizable, manteniendo el actual beneficio de un mes por año con tope de once, y proporciona también prestaciones para enfrentar cualesquiera de los otros eventos de cesación de servicios: despido por otras causas, renuncia voluntaria, jubilación, y fallecimiento del trabajador.

Este proyecto no cuenta con el apoyo del sector empresarial, mientras que para la CUT constituye una iniciativa discutible. Por una parte, presenta aspectos positivos relacionados con la creación de una indemnización a todo evento en caso de cesantía y el establecimiento de un método más seguro de pago de la actual indemnización por años de servicio para quienes, teniendo el derecho legal, en la práctica no la perciben. Presenta también aspectos negativos o discutibles relacionados con su administración, la que quedaría en manos de las actuales Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP);²³ su reducida cobertura, radicada exclusivamente en los trabajadores dependientes del sector privado bajo contrato indefinido o a plazo; y su baja capacidad de respuesta a las necesidades específicas derivadas de los problemas de reconversión laboral.

iv) Perfeccionamiento de la seguridad social:

Se encuentran en trámite parlamentario diversas iniciativas con el objeto de perfeccionar el actual sistema privado de pensiones, como la que otorga a los trabajadores la alternativa de negociar el monto de las comisiones de administración por períodos de permanencia. Otra propuesta se refiere a la creación de un nuevo fondo de inversión de los recursos previsionales, compuesto exclusivamente por instrumentos de renta fija, que otorgará mayor seguridad sobre sus recursos a los trabajadores próximos a jubilar. También se permitirá a las administradoras de dichos fondos delegar la administración de cartera a entidades especializadas.

Todas estas iniciativas son complementarias y aspiran a perfeccionar la calidad de los servicios, establecer nuevas opciones entre riesgo y seguridad en la colocación de los recursos de los trabajadores, dotar al sistema de mayor transparencia y promover la reducción de los altos costos de administración actuales.

Pero ninguno de estos cambios apunta a provocar transformaciones de fondo al sistema ni previene lo que sucederá el año 2010, cuando se masifiquen las jubilaciones y quienes tienen bajos ingresos obtengan pensiones reducidas, teniendo el Estado, subsidiariamente, que afrontar el problema de las bajas pensiones.

v) Política de fijación del salario mínimo:

En 1997, al momento de determinar el reajuste del salario mínimo, el gobierno optó por realizar una ronda de consultas que incluyó a la CUT; a diversas asociaciones empresariales de la pequeña, mediana y gran empresa y a instituciones de estudios económicos de prestigio nacional.²⁴ Estas reuniones permitieron un intercambio de opiniones sobre el rol del salario mínimo y los parámetros más relevantes para fijar su reajuste.

En la discusión se plantearon dos principales perspectivas para la definición del salario mínimo, a saber:

- considerar el salario mínimo como una variable que afecta el funcionamiento del mercado del trabajo, y por lo tanto su existencia tiene como producto corregir distorsiones en la operación del mismo, en la medida que tales distorsiones tienen un impacto negativo sobre los trabajadores menos capacitados o con menor poder de negociación; y
- considerar el salario mínimo como un ingreso que debería estar ligado a la satisfacción de necesidades básicas.

La conclusión general es que el salario mínimo es un buen instrumento para corregir fallas en el mercado del trabajo, por cuanto asegura un piso salarial a quienes ocupan los puestos de trabajo de muy baja productividad, y que en consecuencia no disponen de la capacidad de negociación o de posibilidades de movilidad, para que evite que sean contratados a un salario inferior a su productividad. Quienes perciben el salario mínimo tienen escasas posibilidades de negociar mejores condiciones de remuneraciones, por lo que se justifica su fijación, siendo particularmente relevante para quienes entran a trabajar por primera vez.

Reconociendo que en Chile aún existen serios problemas de pobreza y falta de ingresos para un importante grupo de compatriotas, se argumentó que el salario mínimo no es un buen instrumento para corregir tales problemas, entre otras razones porque no todos los perceptores de salario mínimo pertenecen a familias pobres; no todos

tienen responsabilidades familiares; y, dado que la capacidad de obtener empleo constituye un factor crítico asociado a la pobreza.

Tomando en consideración los resultados de la consulta y aún cuando no hubo acuerdo entre las partes, el gobierno propuso unilateralmente al Parlamento un reajuste del salario mínimo de 9%, quedando su monto en \$71.400, a partir del 1 de junio pasado.²⁵

No obstante, se coincidió en la necesidad de promover que el salario mínimo constituye un nivel remunerativo «de entrada» al mercado del trabajo para que el trabajador no permanezca en él por largo tiempo y para ello se requiere mejorar la capacidad de los recién contratados.

Dado que incrementar el salario mínimo sólo tendría el impacto deseado si se respeta efectivamente en las relaciones contractuales, se vió además la conveniencia de contar con mayor fiscalización y castigos más severos al incumplimiento.

Tomando en cuenta lo anterior, conjuntamente con el reajuste del salario mínimo, se incluyeron las siguientes medidas complementarias:

- Un Programa Especial de Capacitación y Reentrenamiento Laboral dirigido a jefes de hogar, uniperceptores de ingresos, con el objeto de incrementar su productividad y mejorar su movilidad social.
- Un Programa de Nivelación y Escolarización Básica para Trabajadores, con el objeto de que adquieran, desarrollen y reorienten sus competencias personales, sociales, económicas y culturales, con el propósito de facilitar su participación en el mercado laboral, dando énfasis a los trabajadores del sector agrícola.
- Un programa especial de fiscalización de infracciones al salario mínimo. Con tal propósito se aprobó un aumento de la dotación máxima de la Dirección del Trabajo para incrementar en un 10% al personal de fiscalizadores en terreno.
- Y el incremento de los tramos de multa por infracción al salario

mínimo, desde un rango de 1 a 10 UTM a uno de 1 a 20 UTM.²⁶

Para el presente año, tomando en consideración la evolución de estas negociaciones en los últimos ocho años, se pueden vislumbrar dos procedimientos alternativos de determinación del salario mínimo por parte del gobierno, con consecuencias distintas para la CUT como contraparte laboral.

Por una parte, podría ser factible volver a intentar un proceso de negociación bipartita, gobierno-trabajadores. No obstante, dado el desgaste que puede significar para ambos actores repetir procesos de negociación que no llegan a traducirse en acuerdos, es necesario construir un escenario que sea atractivo para ambos actores. Una posibilidad, al respecto, podría ser plantear una negociación por un período mayor de tiempo -por ejemplo, de tres años-, que diera espacio para incrementos más sustanciosos del salario mínimo, al tiempo que reduce el riesgo de discusiones anuales fracasadas.

Por otra, si a ojos del gobierno el costo del desacuerdo es muy alto, podría optar de antemano por descartar un nuevo proceso de negociación, reemplazándolo por un proceso de consulta amplio sobre el tema, con invitación a las organizaciones de trabajadores y empresarios más representativas y a las instituciones académicas de mayor prestigio sobre la materia. En este caso la decisión unilateral del gobierno contaría solamente con el respaldo de los resultados del proceso de consulta.

3.4 Elevar la calidad y dignidad de vida laboral y familiar

Se habla con mucha facilidad de lo imperioso que resulta modernizarse y adecuarse a los nuevos tiempos; con menor énfasis, se asume como requisito fundamental de lo anterior contar con una real y efectiva igualdad de oportunidades para todos los chilenos, que permita a hombres y mujeres desarrollarse como personas. Por último, a nuestra sociedad todavía le cuesta asumir que las mayores brechas en materia de discriminación social y laboral afectan a sus mujeres, y por esta vía a la familia, en la medida que la mujer continúa siendo la

responsable principal de la familia y, en especial, del cuidado de los hijos.

No podemos desconocer que en los últimos ocho años se han llevado a cabo diversas iniciativas, modificaciones legales y acciones de intervención social que apuntan a subsanar discriminaciones de género, tales como la autorización para que los padres también puedan asumir las licencias médicas en caso de enfermedad grave de sus hijos²⁷ y el Programa de Capacitación para Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos²⁸, entre otras.

Existen otras iniciativas que se encuentran siguiendo su lento trámite parlamentario, como la que buscan sancionar el acoso sexual en el trabajo (por 2 años); la eliminación del test de embarazo como requisito para acceder a un empleo o ser promovida a puesto de trabajo; y la que busca otorgar a la mujer embarazada mayor flexibilidad en la distribución de su derecho al descanso pre y post natal.

A pesar de todas estas iniciativas los cambios deben ser más rápidos y más profundos. Especialmente si consideramos que, actualmente, la fuerza laboral femenina alcanza al 34% de la mujeres en edad de trabajar; cifra a la que habría que sumar el número creciente de mujeres que realizan trabajos en su propio domicilio, confeccionando prendas de vestir, realizando servicios de promoción y ventas o diversos servicios de oficina, que crece sin ningún control y constituye una mano de obra barata y precaria, ya que no cuenta con contrato de trabajo ni resguardo social en materia de accidentabilidad, salud laboral y previsión social. Perfectamente podríamos estar hablando en Chile de una participación actual de la mujer como mano de obra activa del 40%, previéndose para fines del próximo decenio tasas de participación cercanas al 50%. Dado este marco, la existencia de importantes brechas en materia de desigualdades por género y la falta de adecuación de nuestra sociedad, cultural y estructural, para facilitar el acceso de la mujer al empleo, constituyen factores que restringen el acceso fluido y resguardado de la mujer al mercado de trabajo y configuran una problemática social de primerísima importancia.

Las mujeres que trabajan enfrentan, entre otras, las siguientes discriminaciones: a igual trabajo menores salarios, dificultades para acceder a los puestos de dirección, exigencias vejatorias para acceder

y permanecer en el trabajo, responsabilidad en el cuidado de los hijos no compartida por su pareja en el hogar, planes de salud previsional más caros de acuerdo a su edad fértil y pensiones menores al momento de jubilar. La lista es larga y nada de alentadora.

En la historia de Chile las mujeres siempre han jugado un papel protagónico en los momentos de crisis política y económica. La historia recuerda a mujeres ilustres que arriesgaron su vida por apoyar la Independencia de Chile y la consolidación de nuestro país como nación libre y soberana. En el pasado reciente, en la lucha contra la dictadura militar, en los planos político, sindical, poblacional, de derechos humanos y en el amplio ámbito de la cultura, las mujeres nos hicimos presentes aportando nuestra cuota de dolor, de sacrificio y de esfuerzo para restablecer la democracia. En el presente, seguimos, en primera línea, asumiendo todas las tareas que contribuyan a consolidarla y profundizarla.

Algunos historiadores han creído encontrar en el «coraje» que caracteriza a la mujer en la defensa de los suyos una explicación de su constante presencia en las luchas sociales. Otros, desde una perspectiva más moderna, asumen que la mujer participa en los procesos de cambio social motivada por los mismos factores que explican la participación del resto de la ciudadanía: libertad, igualdad y mejores oportunidades de empleo y de ingresos. Su mayor decisión, desde esta perspectiva, podría expresarse en que sus esperanzas de cambio son mayores en cada uno de estos planos. Su aspiración de mayor libertad no se reduce a que el Estado la respete en el ejercicio de su rol como ciudadana, también aspira a ser ciudadana dentro de su propio hogar. Su aspiración de mayor igualdad no se agota en la disminución de las diferencias de clases o niveles sociales, también aspira a que se eliminen las discriminaciones por razones de género. Su búsqueda de mejores oportunidades de empleo y de ingresos no se agota en la búsqueda de mejorar el bienestar familiar, también aspira mediante su acceso al trabajo poder acceder a espacios más amplios de realización personal.

La superación de estas brechas exige una mayor preocupación social por hacer realidad la igualdad de condiciones para la mujer, lo que requiere que, por una parte, se asuma esta problemática como

una tarea nacional que compromete a todos y no solamente a las mujeres y, por otra, que se diseñen los instrumentos específicos que permitan la eliminación de discriminaciones y la igualdad de oportunidades para la mujer.

A partir de 1990, la política gubernamental orientada a la elevación de la calidad y dignidad del trabajo se ha enfocado al logro de tres objetivos esenciales: eliminación de las discriminaciones, promoción de condiciones de trabajo que aseguren una sana vida familiar y protección de los menores que acceden al mundo del trabajo, asegurando la erradicación del trabajo infantil. En este conjunto de materias ha habido un mayor grado de concordancia con los actores, no obstante que los grados de avance todavía son insuficientes.

3.4.1 Eliminar las discriminaciones:

El cumplimiento de este objetivo ha movilizado importantes esfuerzos, los que se han materializado en las siguientes acciones:

- Plan de igualdad de oportunidades para la mujer. Logros en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Se han realizado diversas actividades para abordar la discriminación en el empleo. Entre las más importantes destacan la ejecución del Programa de Capacitación Laboral para Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos; la aplicación del Manual de Búsqueda de Empleo para la Mujer en 12 Oficinas Municipales de Colocación de la Región Metropolitana; la elaboración y publicación de una cartilla preventiva de conductas de asedio sexual en el trabajo y la realización de un estudio evaluativo sobre el cumplimiento de las normas de protección de la maternidad.

Los principales desafíos a futuro en el camino de la profundización de la igualdad y de la democracia se vinculan a temas tales como la generación de mecanismos específicos que amplíen la actual cobertura de salas cunas, fortalecer y ampliar el Programa de Capacitación para Jefas de Hogar de Escasos Recursos y analizar

las posibilidades de flexibilidad en los horarios de hombres y mujeres en el trabajo, a fin de hacer más armónico el tiempo dedicado al trabajo y a la familia.

- Iniciativas legales.

El Gobierno ha impulsado un conjunto de iniciativas destinadas a proteger la maternidad, a hacer efectiva la no discriminación en el trabajo y a promover la capacidad de autorregulación de la madre trabajadora para ejercer sus derechos. Es así como se encuentra en segundo trámite constitucional el proyecto de ley que prohíbe al empleador solicitar el test de embarazo a una mujer que pretenda contratar u a otra, ya contratada, que aspire a permanecer en su empleo o ser promovida.

El Gobierno también está estudiando, para su próximo envío al Parlamento, dos proyectos de ley con relación a los beneficios de la maternidad: uno que flexibiliza el uso del pre y post natal y otro sobre el acceso de la trabajadora de casa particular al subsidio maternal.

3.4.2 Promover condiciones de trabajo que aseguren una sana vida familiar:

Las siguientes iniciativas han permitido avanzar respecto a este objetivo:

- Proyecto de ley para padre o madre de hijo enfermo grave.

En 1997 se promulgó una ley que otorga permiso para ausentarse del trabajo al padre o madre de un niño enfermo grave. Ello, con el fin de promover no sólo una norma laboral que humanice el trabajo, sino que también para colaborar con una política de salud pública que incentiva el cuidado del menor por parte de sus padres. El nuevo cuerpo legal considera que cualquiera de los padres podrá solicitar hasta diez días de permiso para cuidar al hijo enfermo, los que serán imputables luego a vacaciones o a días administrativos si procediere, y con la posibilidad de pactar un acuerdo diferente con el empleador.

- Ley de descanso dominical.

La Ley N°19.482, promulgada el 14 de noviembre de 1996, modificó el Código del Trabajo, otorgando un domingo libre al mes a los trabajadores exceptuados del descanso dominical, permitiéndose que éstos sean distribuidos mediante pacto convencional dentro del año calendario. Como su finalidad es garantizar la oportunidad que el trabajador comparta un domingo con su familia, queda prohibida su compensación en dinero o el cambio por otro día.

3.4.3 Proteger a los menores que acceden al mundo del trabajo y asegurar la erradicación del trabajo infantil.

Recién a partir de estudios realizados en los últimos años, se ha empezado a reconocer que la existencia del trabajo infantil constituye un problema que debe ser abordado y resuelto a la brevedad. Las cifras oficiales reconocen al 2% de los menores trabajando, pero todos sabemos que el número puede ser mayor. Sin embargo, hasta hace un año, Chile aparacía en las estadísticas internacionales con un 0% de niños trabajadores, lo que distaba más de la realidad y no contribuía a que la temática fuese abordada en la discusión pública.

En relación a este importante objetivo, en el último tiempo, se han desarrollado las siguientes iniciativas:

- Constitución del Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Menor Trabajador,

Cumpliendo las normas del convenio suscrito con el programa IPEC de la Organización Internacional del Trabajo, cuyo objetivo es la erradicación progresiva del trabajo infantil en el mundo, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social constituyó un comité nacional que reúne al ámbito público y privado relevante en el tema. Esa instancia tiene como función asesorar al ministro en la generación de un diagnóstico compartido respecto de la realidad de la infancia trabajadora en Chile, mejorar los resguardos para los menores que trabajan y articular proyectos concretos de lucha contra el trabajo infantil que se

desempeña en condiciones de explotación y riesgo.

- Proyecto de ley que prohíbe el trabajo a menores de 15 años.

Esta iniciativa legal de origen parlamentario modifica la norma vigente de edad mínima de admisión al trabajo, elevando el rango etáreo de 14 a 15 años. El trabajo de los menores ha sido una preocupación constante de los organismos internacionales del trabajo, cuyas conclusiones han trascendido en mayor o menor medida a las legislaciones nacionales.

Existen muchas razones que explican una legislación intervencionista y protectora de los niños que trabajan. Hay que considerar que el desarrollo físico del menor puede verse afectado por la realización de trabajos desproporcionados o excesivos, además de que la debilidad de su mecanismo de atención lo expone a sufrir accidentes. Por ello, la incorporación prematura del menor a la fuerza de trabajo resiente su salud y puede serle perjudicial, además que implicará que su productividad futura esté por debajo de la esperada si hubiere concluido normalmente su escolaridad y su formación profesional.

Una vez aprobada la ley que prohíbe el trabajo a los menores de 15 años, el gobierno someterá a ratificación el convenio N°138 de la OIT, referido a la edad mínima de admisión al empleo.

4. Los resultados en el ámbito laboral.

4.1 Trabajo, Desarrollo y Equidad

Vivimos en este tiempo una etapa particularmente significativa en el debate internacional y nacional acerca de las relaciones entre trabajo y desarrollo. En efecto, en todos los foros mundiales y locales cobra vigor el examen de cómo y en torno a qué principios articular el nuevo orden económico mundial con una institucionalidad laboral que asegure, en el marco de las exigencias derivadas de la competitividad, la globalización y el cambio tecnológico, el acceso equitativo a los

frutos del crecimiento de todos los que contribuyen a lograrlo.²⁹

La experiencia acumulada por los más diversos países y regiones del planeta -en particular por aquellos que han logrado un exitoso desarrollo en la última década-, muestra que una de las claves del resultado alcanzado ha sido su capacidad de comprender que son los países los que compiten como un todo y que ello es consecuencia de una adecuada ecuación entre crecimiento y equidad.

Si esta ecuación virtuosa no se busca y consigue, las sociedades arriesgan en el mediano y largo plazo su estabilidad y, más aún, ponen en tela de juicio la confianza en las estrategias adoptadas y en sus fundamentos.

Chile se ha inscrito con decisión en esta línea de principios y ha inspirado en ellos su política internacional en la materia, así como su estrategia nacional económica, social y laboral.

Lograr la ecuación virtuosa entre crecimiento y equidad requiere asegurar también las condiciones que permitan lograr empleos de alta calidad y productividad. Para ello es necesario invertir en el gran capital social que constituye la capacitación y formación profesional.

Trabajadores dotados de habilidades pertinentes a las nuevas tecnologías y a su cambio permanente, entrenados para adaptarse a las exigencias de la polivalencia en la actividad productiva, serán sin duda más capaces para desenvolverse productivamente en una economía de alta competencia y en mercados de trabajo con creciente movilidad laboral. Lo serán también para participar individual y colectivamente con más eficacia en la identificación de su productividad y, por consecuentencia, en una determinación más adecuada de sus condiciones de trabajo y empleo en conjunto con sus empleadores.

Este es un campo de enormes desafíos para Chile.

La posición que Chile ha alcanzado en el ámbito internacional gracias a sus índices de crecimiento estable y sostenido, requiere, para mantenerse en el largo plazo, de un particular esfuerzo para elevar la calidad de su trabajo. Particular urgencia tiene este desafío en el

campo de los jóvenes, en las mujeres que se incorporan crecientemente al mundo del trabajo, de la pequeña y micro empresa, y de los sectores sujetos a procesos de reconversión productiva y laboral. Ello significa la necesidad de empeñar todos los esfuerzos necesarios para modernizar y coordinar nuestra institucionalidad pública y privada en esta materia, así como para llevar a cabo acciones y políticas destinadas a asegurar orientación y asistencia a los trabajadores en el mercado laboral, conducentes a su mejor incorporación a las oportunidades de capacitación.

En síntesis, a partir de 1990, la política laboral chilena ha sido consecuente con la convicción que las relaciones entre el trabajo y el desarrollo económico social no pueden sino constituir un todo integrado, orientado a asegurar que el crecimiento y la equidad sean dos dimensiones que se requieren mutuamente en una sociedad que aspira a profundizar su democracia y su integración.

4.2 Empleo y Desempleo. Tendencias Globales.

4.2.1 La creación de empleo, 1986-1996

En los últimos diez años, la economía chilena ha crecido en forma sostenida. La tasa de crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) en el período comprendido entre 1986 y 1996, de 7,1%, ha permitido que el país duplique su producto, pasando de 3 mil 419 miles de millones en 1986 a 6 mil 814 miles de millones en 1996 (ambas cifras en pesos de 1986).

El sostenido proceso de crecimiento económico ha generado una expansión continua del nivel de ocupación en el país. En el mismo período considerado, la ocupación ha crecido cerca de 38%, lo que ha significado la creación de un millón 421 mil nuevos puestos de trabajo.

De acuerdo a los datos de la Encuesta CASEN, entre 1990 y 1996, la tasa de crecimiento promedio anual de la ocupación ha sido de 3,1%,

superando el aumento experimentado por la fuerza de trabajo, de 2,6% promedio anual. Este comportamiento del empleo ha beneficiado a todos los estratos de ingreso de la población, como se puede apreciar en el Cuadro 1, apreciándose un crecimiento mayor para el 40% más pobre de la población.

Entre 1994 y 1996, el número de ocupados creció a un ritmo anual de 2,2%, lo que significó la creación de alrededor de 220.000 puestos de trabajo, lo que benefició especialmente a los primeros quintiles de ingreso de la población. En efecto, la ocupación creció a una tasa promedio anual de 2,6% y 3,3% en el I y II quintil respectivamente.

CUADRO N° 1						
FUERZA DE TRABAJO SEGÚN QUINTIL DE INGRESO (*)						
1990-1996						
QUINTIL	1990	1992	1994	1996	Crecimien to Anual	Crec. 96/94
I	586.859	672.176	691.734	728.104	3,7	2,6
II	800.645	926.905	946.168	1.008.883	3,9	3,3
III	974.282	1.055.885	1.053.684	1.098.015	2,0	2,1
IV	965.449	1.088.874	1.162.308	1.183.077	3,4	0,9
V	1.006.442	1.050.073	1.136.010	1.191.848	2,9	2,5
TOTAL	4.333.677	4.793.913	4.989.904	5.209.927	3,1	2,2

(*) Excluye al servicio doméstico puertas adentro y sus familiares.

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1990, 1992, 1994 y 1996

Durante este período, la ocupación de las mujeres ha alcanzado un crecimiento de 3,6% promedio anual, superando a la tasa de 1,5% observada para los hombres. En particular, se destacan los incrementos cercanos al 5% anual, alcanzados por la ocupación femenina de los grupos más pobres (ver Cuadro N°2).

4.2.2 La tendencia del desempleo

Como consecuencia de la evolución de la ocupación, la tasa de desempleo disminuye tres puntos en el período, cayendo desde el

CUADRO N° 2 VARIACIÓN PROMEDIO ANUAL DE LA FUERZA DE TRABAJO OCUPADA POR SEXO SEGÚN QUINTIL DE INGRESO: 1994-1996 (Porcentajes)			
QUINTIL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
I	2,1	4,5	2,6
II	2,7	4,8	3,3
III	1,1	4,2	2,1
IV	0,1	2,2	0,9
V	1,9	3,3	2,4
TOTAL	1,5	3,6	2,2

(*) Excluye al servicio doméstico puertas adentro y sus familiares.

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1990, 1992, 1994 y 1996

10% al 6%, según datos del INE. La disminución de la tasa de desocupación ha favorecido a todos los estratos de ingresos, a trabajadores de ambos sexos y distribución etárea. Sin embargo, el primer quintil (el más pobre), las mujeres y los jóvenes siguen siendo los grupos más afectados por el desempleo.

En el ámbito nacional la tasa de desocupación femenina disminuyó, en igual período, del 13,5% al 6,9%. Sin embargo, las mujeres siguen enfrentando una tasa de desocupación que supera en casi cuatro puntos porcentuales la tasa de desocupación de los hombres (ver Cuadro N°3).

CUADRO N° 3 TASA DE DESOCUPACIÓN POR SEXOS. 1986-1996 (Porcentajes)			
PERÍODO	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
1986	10,1	8,7	13,5
1987	9,3	8,0	12,7
1988	7,6	6,2	11,0
1989	6,8	5,6	9,5
1990	7,3	6,3	9,5
1991	6,8	5,7	9,1
1992	6,2	4,9	9,1
1993	6,8	5,3	10,0
1994	7,5	6,4	9,9
1995	7,0	5,7	9,6
1996	5,4	4,8	6,9

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, INE

A nivel nacional, la comparación de las Encuestas CASEN 94 y 96

permite apreciar que la tasa de desocupación juvenil bajó tanto para el tramo de edad entre 15 y 19 años como para el tramo entre 20 y 24.

Sin embargo, la fuerza de trabajo juvenil continúa siendo la más afectada por el desempleo, como se aprecia en el cuadro siguiente. Esta situación se agrava en caso de los jóvenes que pertenecen a los estratos más pobres, observándose una tasa de desocupación de 35% para los jóvenes de 15 a 19 años y de 25,2% para los jóvenes de 20 a 24 años, pertenecientes al primer quintil (ver Cuadro N°4).

CUADRO N° 4 TASA DE DESOCUPACIÓN POR TRAMOS DE EDAD SEGÚN QUINTIL DE INGRESO (*). 1994-1996. (Porcentajes)							
TRAMOS DE EDAD							TOTAL
QUINTIL	AÑO	15-19	20-24	25-44	45-64	65 y +	
I	1994	38,8	37,7	13,1	13,0	11,5	17,5
	1996	35,0	25,2	13,6	10,1	12,0	15,6
II	1994	21,0	15,1	6,2	5,9	4,5	8,4
	1996	15,4	12,1	5,3	5,5	9,4	7,0
III	1994	16,6	10,7	3,8	3,3	3,0	5,5
	1996	9,6	10,4	3,9	2,4	3,9	4,9
IV	1994	14,9	7,3	2,7	1,6	1,3	3,5
	1996	17,5	4,4	2,3	1,2	3,6	2,9
V	1994	11,4	7,5	1,7	0,8	1,2	2,1
	1996	20,9	3,5	1,3	0,7	1,6	1,5
TOTAL	1994	22,2	13,8	5,2	3,8	3,0	6,8
	1996	19,6	10,6	5,0	3,1	4,6	5,8

Excluye al servicio doméstico puertas adentro y sus familiares.

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN, 1994 y 1996.

La disminución de la tasa de desocupación ha favorecido a todos los quintiles de ingreso de la población, como ya hemos dicho. Sin embargo, la Encuesta CASEN 96 revela que, en el quintil más pobre, la tasa de desempleo es 2,6 veces superior al promedio nacional (ver Cuadro N°5).

4.2.3 La evolución de la fuerza de trabajo

Durante el período 96/86, la tasa de participación de la población en edad de trabajar ha crecido desde el 50,6% en 1986 a 55,4% en 1996.

CUADRO N° 5 TASA DE DESOCUPACIÓN SEGÚN QUINTIL DE INGRESO (*) 1994-1996 (Porcentajes)		
QUINTIL	1994	1996
I	17,5	15,6
II	8,4	7,0
III	5,5	4,9
IV	3,5	2,9
V	2,1	1,5
TOTAL	6,8	5,8

* Excluye al servicio doméstico puertas adentro y sus familiares.

Este crecimiento se explica en mayor medida por el crecimiento en 6 puntos porcentuales en la tasa de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, desde el 29,1% al 35,1%. Sin embargo, la tasa de participación femenina sigue estando por bajo la mitad de la tasa de participación masculina (ver Cuadro N°6).

CUADRO N° 6 TASA DE PARTICIPACIÓN EN LA FUERZA DE TRABAJO POR SEXOS. 1986-1996 (Porcentajes)			
PERÍODO	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
1986	50,6	73,2	29,1
1987	51,0	73,8	29,3
1988	52,5	75,3	30,8
1989	53,3	76,2	31,5
1990	53,0	75,7	31,4
1991	53,3	75,9	31,8
1992	54,7	76,4	34,0
1993	56,3	78,2	35,4
1994	56,1	77,5	35,6
1995	55,4	76,5	35,1
1996	54,5	75,5	34,5

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Trimestre Noviembre-Enero de cada año.
Instituto Nacional de Estadísticas, INE

Los datos de la Encuesta CASEN, permiten apreciar que el

crecimiento en la tasa de participación de las mujeres se ha producido para todos los quintiles de ingreso de la población. Ésta, sin embargo, sigue siendo significativamente más baja en los primeros quintiles. En efecto, mientras en 1996, la tasa de participación de las mujeres del primer quintil fue del 19,1%, ésta alcanzó al 52,1% para la población femenina en edad de trabajar perteneciente al quinto quintil.

4.2.4 Productividad y empleo

Las condiciones actuales de nuestra economía, imponen restricciones que hacen imposible continuar por la senda de desarrollo cursada en la última mitad de los años 80. Los procesos de modernización y crecimiento del quinquenio 1985-1989 pudieron realizarse con baja inversión y mano de obra abundante y barata. Esta no es la situación que impera en los noventa ya que se agotó la capacidad ociosa que había dejado en nuestra economía la gran crisis de 1982-83. En el futuro sólo podremos crecer al ritmo en que logremos aumentar nuestra capacidad de producción. Ello implica enormes desafíos en el campo de la inversión en capital humano y físico.

Una situación similar se observa en el mercado del trabajo, las tasas de desocupación se han situado a niveles cercanos al 6%, lo que refleja que en el futuro el aumento de la ocupación sólo podrá exceder sistemáticamente al aumento de la fuerza de trabajo en la medida en que se vaya superando la informalidad y se abran oportunidades sobre todo a las mujeres y jóvenes.

En definitiva, en los años noventa asistimos a un tipo de crecimiento caracterizado como intensivo en la utilización de los factores productivos, es decir, sustentado más en el incremento de la eficiencia productiva y de la productividad laboral que por el aumento en el empleo.

En efecto, entre 1990 y 1996 la tasa de crecimiento de la productividad media laboral aumentó a un ritmo del 4,2% promedio anual, en tanto, el empleo se expandió a sólo el 2,5% promedio anual entre los mismos años (ver Cuadro 7)

CUADRO N° 7 EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD (Tasas de variación anual)		
AÑOS	EMPLEO	PRODUCTIVIDAD
1990	2,2	1,0
1991	1,5	5,6
1992	4,6	6,2
1993	5,7	0,6
1994	0,9	3,3
1995	1,2	7,3
1996	1,7	5,4
1990-1996	2,5	4,2

Fuente: Ministerio de Economía, sobre la base de cifras del Banco Central e INE.

Este crecimiento económico intensivo nos da una clara orientación respecto de los desafíos de nuestra economía. En adelante, la mantención del ritmo de crecimiento se deberá sustentar cada vez más en incrementos sostenidos en la eficiencia productiva, así como en la productividad laboral.

4.3 Evolución de la estructura ocupacional y la segmentación del mercado del trabajo

Durante el período de análisis, el sector terciario (comercio, transporte, servicios financieros y en general) mantuvo su alta participación en el empleo total (en alrededor del 58%). El sector secundario (minas, manufacturas, electricidad, construcción) aumentó su participación (desde el 21% en 1986 al 27% en 1996). El empleo en la agricultura sigue disminuyendo (desde el 20% de los ocupados en 1986 al 15% en 1996).

Los servicios comunales pierden en porcentaje de empleo durante el período, después de haber tenido un fuerte crecimiento en la década anterior. En la agricultura hubo una disminución absoluta de empleo a partir de 1993, lo que refleja los desafíos particularmente exigentes

de reconversión en el sector. El porcentaje de empleo industrial aumentó en los últimos años de la fase de recuperación tras la crisis de 1982, pero sin alcanzar el nivel que había tenido anteriormente. A partir de 1994 se observa un estancamiento del empleo en la industria manufacturera. Si bien la creación de empleos en ramas diferentes a la industria no es en sí un hecho negativo, debe causar cautela respecto de la estrategia de desarrollo futura, ya que es justamente el sector industrial el que tendría que jugar un papel clave en la llamada “segunda fase exportadora” que consiste en exportar productos con mayor valor agregado.³⁰

La composición del empleo por niveles educacionales se caracteriza por un fuerte aumento en el porcentaje de los ocupados con educación superior (10% de los ocupados en 1986, 18% en 1996), resultado del ingreso de jóvenes mejor educados al mercado del trabajo. El perfil educacional de los empleados de oficina y afines cambió radicalmente (con un aumento del 16% al 39% de las personas con educación superior), lo que refleja el gran cambio en las exigencias de calificaciones para este grupo de ocupaciones. El grupo educacional con la escolaridad más baja es el de los agricultores, ganaderos y afines, con alrededor de un 80% de los ocupados que no tenían ninguna educación o solamente básica. Este fuerte rezago en el nivel educativo de los agricultores puede provocar problemas de productividad para la agricultura en el futuro.

El único cambio de gran magnitud respecto de la composición del empleo por categorías ocupacionales, durante el período 1986-1996, ha sido la disminución del porcentaje de los obreros, que ha sido compensado enteramente por el aumento en el porcentaje de los empleados. Las categorías de los familiares no remunerados y del personal de servicio han sufrido una leve disminución de su participación, mientras que el porcentaje de los trabajadores por cuenta propia ha aumentado levemente. El empleo público como porcentaje del empleo total disminuyó rápidamente durante los primeros años del período en análisis (desde 14% en 1986 a un 10% en 1988) para mantenerse estable en alrededor del 9% en los años posteriores.

Para la política laboral es de gran importancia conocer la participación del sector informal en el empleo total. Al dividir el empleo total entre

ocupados en el sector formal (empleadores, empleados y obreros de empresas de 5 y más personas; y trabajadores por cuenta propia del grupo “profesionales, técnicos y afines”), ocupados en el sector informal (empleadores, empleados y obreros de empresas de menos de 5 personas; trabajadores por cuenta propia, salvo los del grupo “profesionales, técnicos y afines”; y familiares no remunerados) y, por último, ocupados en el servicio doméstico, las cifras demuestran que el sector formal representa al 60,5% del empleo total y que la importancia del sector informal no ha disminuido, manteniéndose constante en alrededor de un 34,5% del empleo, ambas cifras para 1996, a pesar del crecimiento elevado y del buen desempeño del mercado laboral. En cifras absolutas, el servicio doméstico se mantiene constante, con alrededor de 270 mil personas y el 5% de representación del empleo total, en 1996.

4.4 Evolución de la estructura de los ingresos del trabajo

Durante el período 1986-96 se observa un importante crecimiento en el nivel de remuneraciones al igual que de la productividad, a partir de 1990. Cabe señalar, sin embargo, que este desempeño positivo de los salarios tuvo lugar luego de una profunda caída experimentada en los años inmediatamente anteriores (1983-85). Como puede observarse en el Cuadro N°8, las remuneraciones reales crecieron a tasas del 3,4%, en el período total de once años considerado, mientras el salario mínimo creció a tasas del 4,2%.

Puede observarse que el comportamiento de las remuneraciones reales, del salario mínimo y de la productividad fue muy superior en el período 1991-96 en comparación al período 1986-90. Para las dos primeras, las tasas de crecimiento fueron superiores en alrededor de dos puntos: de 2,4% a 4,2% y de 3,1% a 5,2%, respectivamente. La productividad presenta un comportamiento todavía mejor en el período 1991-96, ya que supera en 3,6 puntos el crecimiento del período anterior. Esta última situación, conjuntamente con la persistencia de una inflación decreciente constituye, sin lugar a dudas, el “círculo virtuoso” que explica el comportamiento positivo de las remuneraciones durante el último período y que permitiría su continuidad en el futuro.

CUADRO N° 8 CRECIMIENTO DE LAS REMUNERACIONES REALES, SALARIO MÍNIMO Y PRODUCTIVIDAD. 1986-1996 (Porcentajes)			
	1986-90	1991-96	1986-96
Remuneraciones reales	2.4	4.2	3.4
Salario mínimo real	3.1	5.2	4.2
Productividad	1.2	4.8	3.1

Fuente: INE, Banco Central de Chile.

4.4.1 Evolución de la estructura institucional de fijación de salarios

En materia de instituciones para la fijación de salarios, la política laboral del régimen militar constituyó un punto de ruptura con el sistema anterior, el cual estaba caracterizado por una fuerte intervención del Estado. La desregulación mantuvo la vigencia del salario mínimo de aplicación nacional, aunque redujo ostensiblemente su importancia por efecto de su desvalorización y de la existencia de programas de empleo mínimo que otorgaban subsidios muy por bajo su valor. También mantuvo, después de un extenso período en que estuvo prohibida, la negociación colectiva al nivel de empresa; pero eliminó las intervenciones directas (en particular las reglas de indexación de aplicación obligatoria), así como la extensión de los reajustes del sector público a los sectores que no negocian colectivamente.

El resultado de estos cambios se puede resumir en tres puntos:

- El sector público perdió su rol de líder en la determinación salarial.³¹
- La radicación de la negociación colectiva obligatoria, exclusivamente, al nivel de la empresa, sin intervenciones directas como la indexación obligatoria, contribuye a la conformación de un sistema sumamente flexible.
- Al eliminarse la aplicabilidad de los aumentos salariales del sec-

tor público sobre las empresas que no negocian colectivamente se aumenta la flexibilidad salarial sobre esta parte del universo laboral, dejando a éstos trabajadores a merced del comportamiento del salario mínimo, que en la práctica constituye la única intervención en materia de fijación de salarios en Chile, al establecer el piso salarial que debe ser respetado en la negociación colectiva o individual.

4.4.2 Evolución del salario mínimo

El cuadro N°9 presenta la evolución del salario mínimo real, el cual alcanza un incremento acumulado del 61%, entre 1986 y 1996. Debe recordarse que a partir de la crisis de 1982 el nivel del salario mínimo entonces vigente sufrió un deterioro hasta 1987, fecha a partir de la cual la tendencia se revierte, coincidiendo tanto con el advenimiento democrático como con la normalización de la situación del mercado del trabajo y la disminución gradual de la tasa de inflación, lo que explica que entre 1989 y 1996 tenga una recuperación del 44%, que lo acerca a su más alto nivel, alcanzado en 1981.³²

CUADRO N° 9 EVOLUCIÓN INGRESO MÍNIMO REAL (\$ de diciembre de 1996)		
AÑO	SALARIO MÍNIMO	VARIACIÓN ACUMULADA
1986	40.034	100,0
1987	37.577	93,9
1988	40.187	100,4
1989	44.727	111,7
1990	47.561	118,8
1991	51.974	129,8
1992	54.371	135,8
1993	57.056	142,5
1994	59.056	147,8
1995	61.855	154,5
1996	64.471	161,0

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

4.4.3 La negociación colectiva

Las estadísticas sobre cobertura de la negociación colectiva muestran que el número de trabajadores cubiertos por instrumentos colectivos creció sensiblemente a comienzos de los años 90, luego se estabilizó y en 1995 experimentó una pequeña caída. El Cuadro N°10 reporta las cifras de trabajadores con contratos o convenios colectivos vigentes, que suben desde el 10,6% al 14,8% de trabajadores cubiertos con relación al total de ocupados, entre 1996 y 1992, para después caer hasta el 12,6% para 1996.

CUADRO N° 10 EVOLUCIÓN DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA. 1986-1996					
AÑO	N° DE INSTRUMENTOS	N° DE TRABAJADORES INVOLUCRADOS	N° DE TRABAJADORES CUBIERTOS	FUERZA DE TRABAJO ASALARIADO (Miles)	RELACIÓN CUBIERTOS A OCUPADOS
1986	1.179	115.820	262.144	2.445,8	10,7%
1987	1.684	153.743	269.563	2.537,0	10,6%
1988	1.405	128.513	282.256	2.671,4	10,6%
1989	2.334	221.639	350.152	2.775,1	12,6%
1990	2.399	184.556	406.195	2.833,6	14,3%
1991	2.548	231.422	415.978	2.923,9	14,2%
1992	2.779	226.445	457.867	3.086,0	14,8%
1993	3.038	255.226	481.671	3.281,4	14,7%
1994	2.071	226.759	481.985	3.242,9	14,9%
1995	2.762	210.089	436.848	3.319,1	13,2%
1996	2.550	225.659	435.748	3.447,8	12,6%

Este último porcentaje subestima, sin embargo, la real cobertura de la negociación colectiva por dos motivos. Primero, no incorpora a los trabajadores del sector público y municipal, quienes desde 1990 tienen una negociación anual centralizada con el Gobierno, producto de la cual se determinan los reajustes a las remuneraciones del sector.³³ Los trabajadores cubiertos por este nuevo contrato son el universo al cual se le hace aplicable estos reajustes. Como una primera aproximación, supondremos que dicho número equivale al doble de

los trabajadores involucrados. Segundo, el porcentaje mencionado debe ser incrementado porque, en la práctica, los trabajadores que participan en la negociación colectiva típica representan cerca del 50% del total de trabajadores de la empresa y constituye práctica habitual que las empresas extiendan los beneficios del convenio o contrato colectivo al resto de los trabajadores que no participó en la negociación.

Si se realizan las correcciones mencionadas en el párrafo anterior el número de trabajadores cubierto por un contrato colectivo superaría un millón cien mil, lo que significa que, aproximadamente, un tercio el 33% de los trabajadores dependientes ocupados estaría cubierto por un instrumento colectivo. En el caso de los países con los cuales se realizó la comparación de la tasa de afiliación sindical, puede mencionarse que varios de ellos (como Francia y España) que mostraban bajas tasas de sindicalización presentan, al mismo tiempo, altas tasas de cobertura, es decir, los resultados de la negociación se extienden de manera significativa a los no involucrados directamente en ésta. Por otra parte, Canadá presenta una cobertura cercana a la chilena (38%) y Japón y EE.UU. muestran coberturas inferiores (23% y 18%, respectivamente).

4.5 Evolución de la Afiliación Sindical

Los datos de la Dirección del Trabajo muestran que la afiliación sindical creció en el 70% entre 1986 y 1996, aumentando la tasa de afiliación sindical en más de 3 puntos porcentuales. Sin embargo, las mismas cifras también señalan que, en los últimos cinco años hay más sindicatos pero menos trabajadores afiliados. La cantidad de sindicatos crece en casi un tercio, 32,5%, y el total de trabajadores sindicalizados disminuye en casi 70 mil trabajadores, lo que representa una caída de 9,5%, y de 3,5 puntos porcentuales en la tasa de afiliación sindical (ver Cuadro N°11).

Estos datos subestiman los actuales niveles de sindicalización, por cuanto no consideran como sindicalizados a los trabajadores asalariados del Sector Público o Municipal que pertenecen a

Asociaciones de Funcionarios, las que se pueden crear a partir de 1994 en virtud de la ley 19.296. Las estadísticas de la Dirección del Trabajo sobre Asociaciones de Funcionarios recogían, en 1996, un total de 1.024 asociaciones con 124.985 trabajadores afiliados, lo que elevaría la tasa de afiliación del cuadro anterior a 22,6% para dicho año. La cifra anterior se elevaría a 25% si es que se incluyen los cien mil trabajadores asociados al Colegio de Profesores, organización que ha optado por mantener su estatus de asociación gremial.

CUADRO N° 11 EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN SINDICAL. 1986-1996				
AÑO	FUERZA DE TRABAJO ASALARIADO (Miles)	NÚMERO DE SINDICALIZADOS	NÚMERO DE SINDICATOS	TASA DE AFILIACIÓN SINDICAL
1986	2.445,8	386.987	5.391	15,8%
1987	2.537,0	422.302	5.883	16,6%
1988	2.671,4	446.194	6.446	16,7%
1989	2.775,1	507.616	7.118	18,3%
1990	2.833,6	606.812	8.861	21,4%
1991	2.923,9	701.355	9.858	24,0%
1992	3.086,0	724.065	10.756	23,5%
1993	3.281,4	684.361	11.389	20,9%
1994	3.242,9	661.966	12.109	20,5%
1995	3.319,1	637.570	12.715	19,2%
1996	3.447,8	655.597	13.258	19,0%

Fuente: Dirección del Trabajo

Una rápida comparación internacional deja nuestra tasa de afiliación del 25% por debajo de la que muestran la mayoría de los países de mayor nivel de desarrollo, la mayor parte de ellos con una fuerte tradición de negociación centralizada, aunque por sobre algunos de éstos, como en los casos de Francia (10%), España (11%) y EE.UU. (16%), y es del orden de la exhibida por Japón (25%), Países Bajos (26%) y Suiza (27%).

Si se piensa que la evolución reciente de la sindicalización en Chile

antes presentada se ha dado en el contexto de una política de promoción de la organización sindical (respetando los principios de libertad de afiliación y de cotización), pareciera que se ha alcanzado un techo difícil de superar. Es posible que, producto del replanteamiento de su labor, el actor sindical pueda generar una mayor demanda por sus servicios. Es también posible que, en la medida que se produzcan cambios en la legislación que tiendan a dificultar o prevenir las prácticas antisindicales de manera más efectiva, sea posible incrementar la cobertura sindical. Sin embargo, pareciera que dichos elementos sólo podrían operar de manera gradual. Debe notarse que en la mayor parte de los países mencionados, las tasas de sindicalización vienen disminuyendo sostenidamente desde la década del 70.

Para un análisis más fino es necesario considerar el comportamiento de dos variables adicionales. En primer lugar, con relación al tamaño promedio de los sindicatos tenemos que si la afiliación disminuye y el número de sindicatos aumenta, necesariamente su tamaño promedio está reduciéndose. Esta caída, entre 1992 y 1996, supera el 25%, desde 67,3 trabajadores por sindicato a 49,4. En otras palabras, los sindicatos están reduciendo su tamaño a un ritmo de 4,5 trabajadores por año. Si consideramos que los sindicatos con mayor número de afiliados son, al mismo tiempo, los sindicatos más antiguos, quiere decir que los sindicatos nuevos, formados en los últimos 5 años, tienen un tamaño notoriamente inferior al promedio, cuestión que está directamente relacionada con sus posibilidades de sobrevivencia en el tiempo.

En segundo lugar, con relación a la tasa de afiliación a federaciones y confederaciones, puede verse en el siguiente cuadro de una tendencia al crecimiento de las organizaciones afiliadas a federaciones y confederaciones, sin que pueda apreciarse un comportamiento claro respecto al total de socios, dado que el incremento de la población afiliada a las confederaciones es similar al decrecimiento en el número de socios de las federaciones. Suponiendo una tasa de doble afiliación constante, la población sindicalizada afiliada a organizaciones de segundo o tercer nivel permanece constante, en torno a los 515 mil socios, lo que implica que respecto a la fuerza de trabajo asalariada su tasa de afiliación ha caído en alrededor de dos puntos porcentuales,

entre 1992 y 1996.

CUADRO N° 12								
AFILIACIÓN A FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES								
	FEDERACIONES				CONFEDERACIONES			
AÑO	N°	ORG. AFILIADAS	N° DE SOCIOS	% (*)	N°	ORG. AFILIADAS	N° DE SOCIOS	% (*)
1992	287	2.391	266.369	8,6	49	2.966	251.991	8,2
1993	308	2.575	227.214	6,9	51	3.063	237.184	7,2
1994	336	2.762	222.626	6,9	51	3.165	221.334	6,8
1995	361	2.928	217.139	6,5	58	3.339	243.287	7,3
1996	383	2.825	237.091	6,9	55	3.429	275.861	8,0

(*) Correspondiente a la tasa de afiliación sobre la base de la Fuerza de Trabajo Asalariado.

Visto lo anterior, es factible señalar que al interior del movimiento sindical habría empezado a conformarse una masa creciente de «sindicatos informales», que se caracterizan por su bajo número de afiliados, su desvinculación orgánica con estructuras de segundo o tercer nivel y la falta de preparación de sus dirigentes. Si a esto sumamos la baja esperanza de vida que presentan estos sindicatos, tenemos que al interior de este sector permanentemente se está empezando de cero: se constituyen sindicatos con gran esfuerzo, que al poco tiempo mueren, para después empezar nuevamente a tratar de volver a constituirlos.

Por su parte, los «sindicatos formales» o «maduros», que se encuentran sólidamente constituidos, que cuentan con dirigentes experimentados y una trayectoria de lucha sindical que valida y refuerza su accionar, logran mantenerse en funcionamiento, pero no pueden impedir que su número de afiliados se reduzca, persistentemente, a causa de la innovación tecnológica y la transformación de las grandes empresas en «holding», constituidos por un conjunto de filiales autónomas, lo que la mayor parte de las veces obliga a la división del sindicato en varios sindicatos menores y su reagrupación en una federación o confederación.

En este escenario, los esfuerzos de federaciones y confederaciones por afiliar un mayor número de organizaciones permiten evitar una disminución mayor de su representatividad, conservando constante el total de trabajadores representados, pero a un costo mucho mayor dada el menor tamaño promedio de los sindicatos afiliados.

4.6 Mercado del Trabajo y Distribución del Ingreso

4.6.1 Niveles de desempleo y tasas de participación por quintiles y sexo

Uno de los factores que explican la persistente inequidad en la distribución de ingresos es la desigual distribución de oportunidades de acceso al mercado laboral. Esto se puede apreciar a través de las tasas de participación y de desempleo total por sexo según quintil de ingreso.

Los antecedentes de la encuesta CASEN de 1996, muestran que la tasa de participación del quintil más pobre se encuentra por debajo de la tasa de participación promedio de la economía, 43,7% y 54,4% respectivamente, un poco más de 10 puntos porcentuales. Esta situación se torna más crítica al observar la tasa de participación según sexo del mismo quintil. En el caso de los hombres, la tasa de participación está por debajo del promedio de la economía, 71,9% y 74,6% respectivamente, y en el caso de las mujeres, la situación es mucho más preocupante, puesto que la tasa de participación sólo llega a un 19,9%, en circunstancias que la del promedio alcanza a un 35,5%, la cual es baja de acuerdo a los estándares internacionales (ver Cuadro N°13).

CUADRO N° 13 TASA DE PARTICIPACIÓN TOTAL Y POR SEXO SEGÚN QUINTIL DE INGRESO 1996 (Porcentajes)			
QUINTIL	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
I	43,7	71,9	19,1
II	50,8	75,2	28,3
III	54,7	74,5	35,9
IV	59,3	75,4	44,1
V	64,0	76,1	52,1
PROMEDIO	54,4	74,6	35,5

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1996.

Al observar la situación de desempleo se aprecia una situación similar. El desempleo total en el quintil más pobre llega al 15,6% mientras

que el del promedio de la economía sólo alcanza el 5,8%. De igual modo, el desempleo según sexo muestra una tasa del 12,4% para el quintil más pobre y una tasa del 4,9% para el total en el caso de los hombres. En el caso de las mujeres, el desempleo llega al 26,1% en el quintil más pobre y registra sólo el 7,6% para el promedio nacional (ver Cuadro N°14).

CUADRO N° 14 TASA DE DESEMPLEO TOTAL Y POR SEXO SEGÚN QUINTIL DE INGRESO 1996 (Porcentajes)			
QUINTIL	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
I	15,6	12,4	26,1
II	7,0	5,4	10,8
III	4,9	3,9	6,9
IV	2,9	2,0	4,3
V	1,5	1,4	1,7
PROMEDIO	5,8	4,9	7,6

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1996

La desigual inserción laboral que caracteriza al mercado del trabajo chileno se refleja particularmente en la alta tasa de dependencia que tienen los hogares más pobres. Aunque producto del incremento de la ocupación este indicador ha disminuido, en 1996 existían 4,46 miembros en el hogar por cada ocupado, en el primer quintil, mientras que para el promedio nacional esta relación fue de 2,72 veces (ver Cuadro N°15).

CUADRO N° 15 TASA DE DEPENDENCIA SEGÚN QUINTIL	
QUINTIL	POBLACIÓN/OCUPADOS
I	4,46
II	3,06
III	2,52
IV	2,26
V	1,98
TOTAL	2,72

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1996

Es claro entonces que aquí existe un importante desafío que implica esfuerzos tanto en la disminución de las tasas de desempleo como en el aumento de las de participación del quintil más pobre, particularmente, en el caso de la mujer.

4.6.2 Heterogeneidad productiva

La heterogeneidad productiva es un segundo factor importante que ayuda a comprender la persistencia de una desigual distribución de los ingresos.

Una mirada general a la productividad relativa entre sectores muestra grandes diferenciales entre ellos. En el período 1990-1996, tomando como base la productividad media laboral e igualándola a 100, se aprecia una importante brecha en los niveles de productividad, la cual en el extremo más alto registra un nivel de 472, como es el caso de la minería y en el extremo más bajo un nivel de 40, como es en los servicios comunales, sociales y personales (ver Cuadro N°16).

CUADRO N° 16 PRODUCTIVIDAD LABORAL SECTORIAL (*)	
SECTORES PRODUCTIVOS	PROMEDIO 1990-1996
Agricultura, Caza y Pesca	50
Minas y Canteras	472
Industria Manufacturera	108
Electricidad, Agua y Gas	453
Construcción	77
Comercio	97
Transporte; Almacenamiento y Comunicaciones	108
Servicios Financieros	240
Serv. Comunales, Sociales y Personales	40
TRANSABLES	100
NO TRANSABLES	89
TOTAL	100

Fuente: Ministerio de Economía, en base a cifras del Banco Central e INE.

(*) Relativa a sectores; base total excluido propiedad de vivienda.

En el sector industrial también es posible apreciar importantes brechas de productividad. Para un nivel de desagregación a dos dígitos, las cifras muestran una alta heterogeneidad productiva, tanto entre ramas industriales como en el tamaño medio de los establecimientos. La productividad relativa al promedio de la industria (=100) se mueve entre un rango de 278 (fabricación de productos metálicos básicos) y de 48 (Fabricación de productos textiles, prendas de vestir, cuero y calzado) (ver Cuadros N°17 y N°18).

CUADRO N° 17 PRODUCTIVIDAD INDUSTRIA MANUFACTURERA RESPECTO DEL TOTAL SEGÚN ESTABLECIMIENTO			
	50 y más	10-49	Total
	Ocupados	Ocupados	
3 Industria manufacturera	100	100	100
31 Prod. alimenticios, bebidas, licores y tabaco	92	75	89
32 Productos textiles, prendas de vestir; cuero y calzado	46	83	48
33 Productos forestales y muebles de madera	50	71	51
34 Fab. de papel y sus productos, imprentas y editoriales	150	117	150
35 Productos químicos y derivados del petróleo	170	202	175
36 Productos minerales no metálicos	108	112	107
37 Productos metálicos básicos	246	491	278
38 Productos metálicos, máquinas y equipos	60	102	64
39 Productos industriales varios	45	98	48

Fuente: ENIA 1994

Asimismo, la brecha de productividad entre tamaño de establecimientos muestra que, para el promedio de la industria, la productividad de los establecimientos de 50 y más trabajadores es 2,6 veces la de los establecimientos de 10 a 49 trabajadores(ver Cuadro N°18).

CUADRO N° 18 PRODUCTIVIDAD INDUSTRIA MANUFACTURERA RESPECTO DEL TOTAL SEGÚN RAMAS			
	50 y más	10-49	Total
	Ocupados	Ocupados	
3 Industria manufacturera	113	44	100
31 Prod. alimenticios, bebidas, licores y tabaco	116	37	100
32 Productos textiles, prendas de vestir; cuero y calzado	107	75	100
33 Productos forestales y muebles de madera	111	60	100
34 Fab. de papel y sus productos, imprentas y editoriales	113	34	100
35 Productos químicos y derivados del petróleo	110	50	100
36 Productos minerales no metálicos	113	46	100
37 Productos metálicos básicos	100	77	100
38 Productos metálicos, máquinas y equipos	107	70	100
39 Productos industriales varios	107	90	100

Fuente: ENIA 1994

La heterogeneidad productiva también se manifiesta en el ámbito territorial. Entre regiones existen importantes brechas de productividad que responden básicamente a perfiles productivos muy disímiles. La diferencia en número de veces entre la región de más alta productividad (II región) respecto de la de más baja productividad (IX región) es de 5,5 veces.

De lo expuesto es posible concluir dos lineamientos de política gruesos. Por una parte, la necesidad de perseverar en los programas destinados a facilitar la inserción laboral de los más pobres, especialmente los jóvenes y las mujeres. Por otra parte, la necesidad de profundizar los programas destinados a mejorar la calidad y productividad de los empleos. En particular aquellos destinados al fomento productivo de la pequeña y micro empresa; el fortalecimiento de los programas de innovación tecnológica y de fomento a la calidad.

TERCERA PARTE
CONCERTACIÓN



**GLOBALIZACIÓN Y CONCERTACIÓN
SOCIAL EN CHILE**

TERCERA PARTE: CONCERTACIÓN

1. Los desafíos del próximo milenio: una evaluación del escenario actual con avances e insuficiencias.

Como se ha podido apreciar a partir de los antecedentes proporcionados en las páginas anteriores, los resultados que exhibe el mercado laboral en el período 1990-1996 son claramente positivos. Probablemente no es posible encontrar un sexenio de nuestra historia económica con un comportamiento similar: tasa de desempleo promedio de 6,7%; crecimiento de las remuneraciones reales a tasas cercanas al 4% anual; crecimiento del ingreso mínimo de 44% en el período e importantes aumentos de remuneraciones de los funcionarios públicos y municipalizados.

Sin embargo, estos mismos resultados no deben impedirnos percibir que aún en un escenario promisorio como éste existen importantes problemas que es necesario abordar, tanto para poder seguir obteniendo resultados tan buenos o aún mejores en el futuro como para responder a algunos temas todavía no resueltos.

El objetivo de esta sección es, desde una perspectiva estratégica, pasar revista a algunos de los temas principales que es necesario enfrentar para seguir avanzando en los próximos años, en el marco de las políticas implementadas a partir de 1990.

1.1 El tema de la inseguridad

Un primer tema que subyace en las dudas manifestadas desde diferentes sectores, particularmente desde el sindicalismo, podría resumirse en la noción de incertidumbre.³⁴

Los profundos cambios experimentados en las políticas de desarrollo (y en la política laboral), en las últimas décadas, han desarticulado, como es natural, para algunos sectores de la población las percepciones de lo que eran las reglas de la vida social y económica.

De esta manera, las nociones de competitividad, flexibilización y apertura económica, entre otros, aparecen a menudo en la conciencia subjetiva de diversos sectores sociales más como amenazas que como oportunidades.

La movilidad de los mercados del trabajo, la polivalencia de las competencias laborales, son rasgos asimilados en el imaginario colectivo como sinónimos de desempleo e inseguridad. Lo mismo ocurre con las propuestas de integración económica a través de acuerdos de libre comercio, en tanto son políticas concordantes con las realidades de la globalización e internacionalización de las economías, no están exentas de percepciones subjetivas y a menudo tienden a observarse como la consolidación de las tendencias que dan lugar a esta situación de incertidumbre. De allí que a menudo emerjan las respuestas defensivas y la búsqueda de protecciones.

Si se considera que el mercado laboral está y estará caracterizado por elementos que están asociados a la movilidad de empleos, entonces, no obstante que en promedio los resultados sean positivos, esta situación provoca la necesidad de:

- Políticas que apunten a la estabilización de los ingresos, como se menciona más adelante; y
- asegurar señales que permitan construir una convicción de la sociedad sobre el carácter de oportunidad y no de crisis que todo este complejo proceso representa para las aspiraciones de progreso y elevación de calidad de vida de los trabajadores. En este aspecto juega un papel importante la capacidad de la dirigencia gubernamental, política y social de construir consensos a través del diálogo social.

1.2 Hacia una movilidad protegida: mecanismos de protección a los ingresos.

En el nuevo contexto económico en el que se encuentra inserto Chile, caracterizado por la apertura de la economía y su creciente integración a

los mercados mundiales, las empresas se enfrentan a una gran competencia tanto interna como externa, lo que tiene efectos directos sobre el mercado laboral.

Cómo muestra en Cuadro N°19, aún en períodos en los cuales la tasa de desocupación no experimenta grandes variaciones, cada año hay una gran cantidad de empleos que nacen y se destruyen en la economía. El anhelo de una mayor estabilidad en los ingresos no puede, por tanto, ser enfrentado con medidas acordes con una estrategia de desarrollo y un entorno diferente, como el caso del desarrollo hacia adentro que típicamente promovieron los países latinoamericanos décadas atrás. En el nuevo contexto, medidas que apunten a asegurar la estabilidad en un empleo específico o a encarecer excesivamente el despido sólo pueden generar una incertidumbre mayor y provocar desempleo.

CUADRO N° 19 CREACIÓN, DESTRUCCIÓN Y REASIGNACIÓN DE EMPLEO (Porcentajes)			
AÑO	CREACIÓN	DESTRUCCIÓN	REASIGNACIÓN
1981	13.2	20.3	33.4
1982	8.6	27.3	36.0
1983	14.2	15.6	29.8
1984	20.5	9.9	30.4
1985	14.9	8.3	23.3
1986	17.9	9.8	27.7
1987	24.4	10.7	35.1
1988	18.8	12.7	31.4
1989	23.2	14.8	38.0
1990	14.4	12.1	26.5
1991	13.4	10.7	24.1
1992	16.7	10.7	27.4
PROMEDIO	16.7	13.6	30.2
DESVIACIÓN ESTÁNDAR	4.3	5.2	4.5

Fuente: Tomado de Cambi, Engel y Micco. "Dinámica de empleo y productividad en manufactura: evidencia micro y consecuencias macro", mimeo. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Como consecuencia, parece necesario promover una movilidad protegida en la que se apunte, por una parte, a tener flexibilidad en materia de despidos y costos asociados a éstos, permitiendo la movilidad laboral necesaria entre empleos y sectores y, por otra parte, dirigida a proteger los ingresos de los trabajadores.

Una propuesta específica a este respecto ha sido planteada por el gobierno y se encuentra actualmente en el Congreso. Se espera su perfeccionamiento en el Parlamento a partir de los nuevos aportes de los actores sociales, lo que podría favorecer la necesaria movilidad laboral y la equidad, al beneficiar más a aquellos trabajadores que no cuentan con recursos propios ni tienen acceso al crédito para el financiamiento de períodos de desocupación.

1.3 Educación, capacitación y jóvenes.

Un área central para lograr avances en varias dimensiones simultáneamente es la capacitación. A través de la adquisición de nuevas habilidades se posibilita el mejoramiento de la productividad individual y colectiva y, por consiguiente, de las remuneraciones de los trabajadores capacitados. Este elemento puede constituirse en una clave para la disminución gradual de las brechas salariales entre trabajadores con distintos niveles de educación, calificación y productividad. Por otra parte, la capacitación es también un elemento que conjuga equidad con crecimiento al ser funcional con la necesidad de generar al interior de la empresa mejoramientos en productividad.

En primer lugar, parece importante mantener el esfuerzo realizado hasta el momento en los programas de capacitación dirigidos a los jóvenes, dados los positivos resultados descritos en la segunda parte. Además, la situación del desempleo juvenil, si bien pareciera ser un fenómeno universal y natural al inicio de la vida laboral, requiere tanto de contar con políticas dirigidas a dicho segmento con el objeto de facilitar las transiciones dentro del mercado laboral, como de preocuparse de aquellos grupos que, experimentando desempleos de larga duración al comienzo de su vida laboral, ven afectada su inserción futura en el trabajo.

En segundo lugar, es importante extender este esfuerzo para alcanzar una mayor cobertura de la fuerza de trabajo, en particular entre los adultos. Asimismo, es necesario examinar aquellos aspectos institucionales que deben ser corregidos para asegurar una mayor cobertura e incidencia de la capacitación, así como evaluar el funcionamiento de los distintos programas que desarrolla el SENCE.

En tercer lugar, es necesario considerar programas de capacitación asociados a la necesaria reconversión de calificaciones laborales, producto de fenómenos de reestructuración productiva como los producidos en el sector textil y en el carbón. Este tipo de fenómenos, como se ha argumentado, son y van a seguir siendo parte constituyente de la evolución del mercado del trabajo chileno, en el contexto de una apertura comercial continua y creciente. De allí que sea conveniente contar con mecanismos institucionales expeditos que permitan realizar acciones de capacitación eficaces en estos sectores.

Debe mencionarse que esta reforma modernizadora de la capacitación laboral se encuentra contemplada en la ley recientemente promulgada por el Presidente Frei, que fija un nuevo estatuto de capacitación y empleo.³⁵ Este nuevo cuerpo legal apunta a ampliar las oportunidades a los trabajadores y a las empresas de acceder a procesos de aprendizaje y capacitación laboral que mejoren la competitividad de la economía.

Dos de estas modificaciones contaron en sus inicios con el patrocinio de la CUT. Me refiero a la creación del Consejo Nacional de Capacitación como órgano asesor del Ministerio del Trabajo, que nos parece una instancia de crucial importancia para fomentar una visión tripartita sobre la capacitación laboral. Particularmente, porque si queremos que este país pueda seguir creciendo de manera sostenida tendremos que ser capaces de compartir una visión genuina sobre el tema de la capacitación profesional, levantando un discurso tripartito capaz de superar las diferencias que puedan existir al respecto cuando abordamos el tema desde la perspectiva de nuestros legítimos intereses corporativos.

Para que esto sea posible será necesario que el Consejo Nacional de Capacitación no se vea reducido a un órgano fiscalizador de la acción

del Estado sobre la materia, sino que también, mediante el compromiso directo de las organizaciones empresariales y sindicales que en él participan, esté dispuesto a influir en los lineamientos, perspectivas y compromisos con que el mundo gremial asume los desafíos de la capacitación laboral.

La segunda modificación, respaldada ampliamente por la CUT, es la creación de comités bipartitos de capacitación en las empresas, constituidos por representantes de la gerencia y los trabajadores, con la función de concordar los programas de capacitación. Esta instancia, además de aportar, en el corto plazo, un incentivo adicional que incrementa en el 20% el subsidio para la ejecución de los programas concordados, contribuirá en el mediano plazo al desarrollo de una cultura laboral de cooperación al interior de las empresas, capaz de potenciar acuerdos estratégicos de mutuo beneficio para trabajadores y empresarios.

Por último, este conjunto de innovaciones contribuye a abrir un espacio creativo fértil, para que los dirigentes empresariales y sindicales que creen verdaderamente en la conveniencia de construir escenarios de cooperación -que superen los viejos esquemas confrontacionales-, puedan dedicar lo mejor de sí para volver a construir acuerdos sólidos de beneficio nacional.

1.4 Perfeccionamiento de la normativa laboral.

Aún cuando las reformas laborales realizadas por la administración Aylwin constituyeron avances apreciables a la legislación laboral en materia de ampliación de los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva, todavía existen sectores de trabajadores que continúan enfrentando dificultades al momento de organizarse o se ven excluidos del derecho efectivo a negociar sus remuneraciones y condiciones de trabajo.

En este ámbito, y fruto de la experiencia de aplicación de las reformas ya mencionadas, se ha constatado que existen elementos que permiten transformar la actual normativa laboral sin que éstos constituyan un

impedimento para el adecuado funcionamiento del mercado laboral, sino que más bien, hagan de dicha normativa un mecanismo más efectivo para que un número creciente de trabajadores pueda acceder y hacer uso de estos derechos de manera informada, tecnificada y en un marco de relaciones laborales equilibradas.

En este contexto se enmarca, precisamente, el proyecto de ley que modifica el Código del Trabajo en materias de derecho de sindicalización y de negociación colectiva, enviado por el Ejecutivo al Parlamento en enero de 1995, a la fecha en tercer trámite legislativo en comisión mixta del Parlamento, luego de ser sistemáticamente obstruido por la derecha, los senadores designados y los empresarios.

Las propuestas que, presumiblemente, el Ministerio del Trabajo someterá a consideración de la comisión mixta, con el propósito de contribuir al logro de los consensos necesarios para que el proyecto se convierta en ley, están referidas a:

1.4.1 En materia de derechos sindicales:

- Perfeccionar la normativa referida a prácticas antisindicales.
- Garantizar la protección de los trabajadores que constituyen un sindicato.
- Permitir que un trabajador que se afilie a un sindicato pueda gozar de todos los beneficios obtenidos por éste en el contrato o convenio colectivo que haya suscrito.
- Establecer el derecho a recibir información permanente de parte de la empresa.

1.4.2 En materia de ampliación de la negociación colectiva:

- Consagrar el derecho de los trabajadores afiliados a un

sindicato interempresa a negociar contratos colectivos con su empleador bajo las reglas y protecciones del Código del Trabajo, a través de comisiones negociadoras a nivel de empresa y con quórum inferiores a los exigidos al sindicato de empresa.

- Establecer un mecanismo de negociación de convenios colectivos por parte de los sindicatos de trabajadores eventuales o transitorios con uno o más empleadores, consagrando la obligación de responder del empleador al proyecto de convenio presentado, estableciendo plazos y sanción para éste en caso de no hacerlo.
- Ampliar las materias objeto de negociación colectiva, incluyendo -entre otras-, las formas de determinación de aquellas prestaciones que se pacten en base a productividad, desempeño y calidad u otras análogas.
- Garantizar el carácter efectivamente colectivo de los convenios suscritos por grupos negociadores, a través de la constitución de una representación de la parte laboral bajo la forma de comisión negociadora.
- Establecer la entrega de información necesaria para la preparación del proyecto de contrato o convenio a la parte laboral, identificando expresamente aquella que se estima indispensable para que el proyecto sea elaborado técnicamente y perfeccionando la tipificación de práctica contraria al derecho de negociación colectiva en caso de negarse a proporcionarla.
- Establecer la posibilidad que, por acuerdo de las partes, se pueda solicitar a la Inspección del Trabajo la interposición de sus buenos oficios entre la votación de la huelga y el momento de hacerla efectiva, a fin de colaborar a encontrar la solución al conflicto.

Con esta propuesta de consenso, el Ministerio del Trabajo se jugaría por incrementar la posibilidad de transformar el proyecto en ley, optando por el camino de la negociación política que permita avanzar en el perfeccionamiento de la actual normativa laboral dentro de los

límites que impone la actual conformación del Congreso.³⁶

La CUT, que no tiene ninguna expectativa respecto de lo que pueda acordar un Parlamento con mayoría no democrática en el Senado, sostiene que la mejor alternativa para generar una institucionalidad laboral legítima, es recurriendo a la aprobación de los convenios fundamentales de la OIT,³⁷ ya que es la única organización internacional en la que participan plenamente los miembros de la sociedad civil, donde empleadores y trabajadores se sientan junto a los gobiernos en pie de igualdad

1.5 La política normativa

Hay seis convenios internacionales del trabajo que contienen principios fundamentales sobre los derechos humanos del trabajo y que nuestro país debería ratificar. Estos convenios son aquellos relativos a la abolición del trabajo forzoso,³⁸ la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva,³⁹ y la discriminación e igualdad en el empleo.⁴⁰ Respecto del trabajo infantil, la Conferencia Internacional del Trabajo discutirá la elaboración de un nuevo instrumento de manera de completar las normas actualmente existentes.⁴¹

Cumpliendo con un mandato dado por su Consejo de Administración, la OIT se ha dirigido a todos los Estados que no habían ratificado alguno de los seis convenios fundamentales, además del Convenio 138, para invitarlos a que examinen nuevamente la posibilidad de ratificarlos. Se debe recordar, con satisfacción, que el estímulo para iniciar esta campaña de ratificaciones provino de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social que se celebró en Copenhague en marzo de 1995, y en la que los Jefes de Estado y de Gobierno manifestaron que promoverían «la observancia de los convenios pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo, incluídos los que tratan de la prohibición del trabajo forzoso y del trabajo infantil, la libertad de asociación, el derecho de sindicación y de negociación colectiva y el principio de la no discriminación».⁴²

Por lo pronto, hay que advertir que Chile ha ratificado tres de los

convenios fundamentales (el Convenio 29, en 1933; los Convenios 100 y 111, en 1971), a los que cabría agregar el convenio sobre política de empleo (el 122), ratificado en 1968; y el Convenio sobre la consulta tripartita (el 144), ratificado en 1992, que figuran entre los convenios prioritarios.

1.6 Políticas de integración y relaciones laborales

La recuperación de la democracia le ha permitido a Chile, entre muchas otras cosas positivas, recuperar su presencia política y económica en el mundo. En estos aspectos, el período del gobierno militar se caracterizó, en lo político, por la marginación de nuestro país de los centros de influencia mundial y, en materia económica, por la apertura unilateral de nuestra economía al comercio internacional. Producto de esta doble situación perdimos presencia e influencia en la formación de bloques comerciales, vía integración económica o acuerdos comerciales, que caracterizaron al comercio mundial tras los embates de la respuesta proteccionista de los países desarrollados derivada de la crisis de 1982-1983.

Es cierto que la apertura unilateral de nuestra economía al comercio mundial contribuyó a aumentar la presencia y diversificación de nuestras exportaciones en los mercados externos; sin embargo, nuestra ausencia de los espacios de decisión en materias de política internacional nos excluyeron de toda posibilidad de participación en la búsqueda de acuerdos comerciales o de integración económica, tanto dentro como fuera de la región, así como de los beneficios derivados de la inversión extranjera.

A partir de 1990 se mantiene un fuerte interés extranjero por invertir en nuestro país y los gobiernos democráticos han demostrado su inclinación aperturista pero, esta vez, a través de su interés por participar bajo ciertas condiciones en iniciativas de integración comercial bilaterales o multilaterales, tales como los acuerdos de libre comercio suscritos con México, Canadá y con el Mercosur, o las negociaciones con la Comunidad Económica Europea, o con Estados Unidos para adherir al Nafta.

El bilateralismo y el multilateralismo, al establecer un marco de reglas y procedimientos que regulan el comercio, contribuyen a disminuir la discrecionalidad y la vulnerabilidad que afecta a las economías de menor tamaño, permitiendo al mismo tiempo la adaptación gradual de las estructuras de producción y comercialización internas a los ritmos que impone la globalización de los mercados. Asimismo, estos acuerdos permiten disponer de criterios comunes para enfrentar los temas laborales y medioambientales, en relación con las consecuencias de las prácticas comerciales desleales, como también con su posible uso como barreras pararancelarias.

Sin ser estas materias propias del comercio, constituyen temas que por su relevancia deberían ser considerados parte de los acuerdos complementarios, privilegiándose el respeto a la normativa legal vigente y su perfeccionamiento en cada país, en lugar de la armonización de los estándares laborales y medioambientales, que carecerían de la debida consideración de las diferentes realidades socioculturales y del grado de desarrollo económico-social de cada nación.

Esto no debiera ser obstáculo para el reconocimiento, por otra parte indispensable, por todas y cada una de las naciones participantes, de un conjunto de normas y principios universales básicos a ser respetados en forma irrestricta, como la libertad sindical y de asociación, el derecho a la negociación colectiva, la protección al trabajo infantil y la no discriminación laboral, en particular de mujeres y jóvenes, así como la adecuada protección al trabajador migrante.

En Chile, los trabajadores concordamos con lo expresado por el Director General de la OIT respecto de que: «Para mantener el crecimiento y crear empleos productivos en países en desarrollo es indispensable adoptar una política que responda bien al fenómeno de la mundialización». No hacerlo así sería cerrar los ojos ante los cambios y pretender avanzar de espaldas al futuro.

Con la misma convicción, concordamos también en que el paso acertado a una economía más abierta y la integración exitosa de los sectores modernos a la economía mundial, «no resuelve los problemas del subempleo y de la pobreza con la debida celeridad».

Por lo mismo, coincidimos con las propuestas del sindicalismo internacional en cuanto a promover y apoyar técnicamente la adopción de cláusulas sociales en la discusión de los acuerdos comerciales, de manera de asegurar que la ampliación del comercio mundial vaya aparejada con el perfeccionamiento de los derechos laborales a escala mundial.

A juicio de la CUT, instrumentos como la Carta Social del Mercosur debieran ser analizados bajo el prisma de estos criterios, evitando que se constituyan en entrabamientos y rigidizaciones que impidan obtener las ventajas que la integración económica reporta en materia de inversión y empleo.

1.7 Los actores sociales

Los tiempos actuales proporcionan desafíos no sólo al Estado, que imaginativamente debe diseñar las políticas apropiadas, sino que también a los otros actores sociales: empresarios y organizaciones sindicales.

La tendencia a la estabilización en la tasa de sindicalización plantea a las organizaciones sindicales la necesidad de que éstas revisen el rol que han estado jugando hasta el momento y los servicios que han estado proveyendo a sus afiliados, de manera de poder formular una estrategia adecuada que les permita mantenerlos y crecer en el tiempo.

También es clara la necesidad de contar con actores sociales con peso y representatividad, capaces de contribuir a una sólida estrategia de desarrollo y de garantizar su participación con propuestas modernas y con fundamentos técnicos que le den viabilidad a la gobernabilidad democrática.

El proceso de diálogo social iniciado con los gobiernos de la Concertación tuvo sus primeros frutos con los acuerdos marco que resultaron claves durante los primeros años de la transición. Estos acuerdos, no obstante, no se han seguido materializando y actualmente el Foro de Desarrollo Productivo es la única instancia de

diálogo tripartito que se mantiene en pie.

En esta área es posible lograr avances que tendrían el beneficio de dar mayor legitimidad y gobernabilidad democrática a los procesos de cambio económico en curso. Para ello, sin embargo, se requiere que estos actores estén dispuestos a superar, en primer lugar, las tendencias regresivas que emergen en su interior; y, en segundo lugar los escenarios de mutua amenaza y de exclusiva confrontación.

1.8 Relaciones laborales en el sector público

El sector público es, a todas luces, el área que muestra mayor retraso en cuanto a sus instituciones laborales en comparación con el resto de la economía. Es también un sector en el que a partir de 1990 se han realizado importantes esfuerzos por mejorar las condiciones de trabajo de sus empleados, no obstante subsistir una serie de aspectos que es necesario modificar.

Por una parte, no se encuentran regidos por el Código del Trabajo sino que por el Estatuto Administrativo y otros estatutos especiales, dependiendo de si se trata de trabajadores de la administración pública, de las municipalidades u otras instituciones. Las principales dificultades de esta normativa son su inadecuación a las necesidades de modernización de la gestión pública y la prohibición que impide expresamente a sus funcionarios negociar colectivamente.

En materia de política de recursos humanos se requiere modificar los sistemas de evaluación del personal, transitando desde los rígidos sistemas de evaluación actuales, centrados en el control de las faltas al reglamento y orientados a la adopción de medidas punitivas hacia sistemas de evaluación más modernos, orientados al potenciamiento de las capacidades del recurso humano a través de la existencia de incentivos, tanto colectivos como personales, vinculados al cumplimiento de metas y de la capacitación profesional.

De allí que para evitar que el sector público se convierta en un «cuello de botella» para el desarrollo del país haya que aplicar nuevos

mecanismos e instrumentos de gestión pública que -reemplazando la actual administración por procedimientos, típica del enfoque estructural-burocrático de carácter «weberiano»- sean capaces de optimizar el cumplimiento de resultados y la satisfacción del usuario, conjuntamente con velar por los aspectos positivos que actual sistema intenta resguardar.

Al mismo tiempo, en materia de políticas de recursos humanos, deberían establecer mecanismos alternativos que conjuguen adecuadamente la estabilidad en los empleos con el desarrollo profesional de los funcionarios públicos y el mejoramiento de sus remuneraciones.

Un elemento que puede ser particularmente interesante en este contexto es la utilización de incentivos salariales asociados efectivamente a determinadas metas de productividad en los distintos servicios públicos o al mejoramiento en la calidad de atención, o en la calidad de la educación que se imparte. Avanzar en esta dirección (o más precisamente profundizar los pasos que ya se han comenzado a dar) requiere dar mayor discreción y espacios de gestión a los jefes de servicios, hacer un esfuerzo por construir y evaluar periódicamente distintos indicadores de productividad, destinar recursos al otorgamiento de estos incentivos.

Finalmente, es necesario diseñar mecanismos de negociación colectiva específicos para el sector público y municipal. En la actualidad, a pesar de la actual prohibición tácita en la Constitución de negociar colectivamente y de la prohibición expresa en dicha Carta de realizar huelgas, los trabajadores del sector público y municipal ejercen de hecho tanto la negociación colectiva como la huelga.

Sin embargo, la actual práctica es inconveniente por cuanto la negociación y la huelga se producen en un marco de ilegalidad, lo que introduce un elemento adicional evitable de conflictividad. No se establecen plazos ni procedimientos ni duración de los acuerdos; la acción colectiva ejercida por los trabajadores se realiza solamente a nivel agregado, impidiéndose, en la práctica, la consideración de aspectos concretos relacionados con las condiciones de trabajo específicas de cada servicio; y por último, no se prevén procedimientos

para cautelar la provisión de servicios esenciales para la población.

Para corregir esta situación, a fines de 1996 el gobierno envió al Congreso Nacional un proyecto de acuerdo por el cual se solicita la aprobación del Convenio 151 de la Organización Internacional de Trabajo, que protege el derecho de sindicación y establece procedimientos para determinar condiciones de empleo en la administración pública.

1.9 Perfeccionamiento de la seguridad social

1.9.1 Del reparto a la capitalización o los cambios del sistema de pensiones.

El sistema previsional chileno, prescindiendo de esfuerzos aislados anteriores, comienza a desarrollarse a partir de los años veinte, siguiendo el criterio de profesionalidad propiciado por el esquema «bismarkiano». Su desarrollo es explosivo y desordenado. A comienzos de la década del 50, el sistema logra afiliar a la mayor parte de los trabajadores dependientes a cajas de previsión de carácter semipúblico que cubren una gama cada vez más amplia de prestaciones.

Junto a cuatro cajas de previsión principales -obreros, empleados particulares, empleados públicos civiles y funcionarios de orden castrense- se crea un importante número de cajas para atender a pequeños sectores con mayor poder de presión que logran cuadros de beneficios relativamente mejores a los de su profesión de origen. Asimismo, en las cajas principales se crean paralelamente a los regímenes generales, subregímenes preferentes para algunos sectores.

Al término de los años setenta, el sistema chileno contaba con 35 cajas de previsión y 150 regímenes previsionales distintos. La normativa aplicable estaba dispersa en más de 600 cuerpos legales.

En materia de pensiones existían 31 regímenes diferentes de pensiones de vejez, 30 de pensiones de invalidez e igual número de pensiones por antigüedad. En este laberinto, justo es decir que sólo tres cajas -las que agrupaban a obreros, empleados particulares y empleados públicos- concentraban el 94% de los afiliados del orden civil, en tanto que en el otro extremo trece cajas contaban con menos de mil contribuyentes cada una.

En los años 60, los gobiernos de Alessandri, Frei y Allende encaminan sus esfuerzos hacia la aprobación de reformas tendentes a universalizar el sistema de seguridad social, a uniformar la multiplicidad de regímenes que lo integraban, eliminando sus distorsiones y privilegios, y a sanear los problemas financieros que lo aquejaban.⁴³ El éxito obtenido sólo fue parcial, dada la dificultad de concitar el consenso necesario para ordenar la multiplicidad de regímenes anárquicos sin afectar los privilegios de importantes sectores con capacidad de presión en el Parlamento.

El antiguo sistema de pensiones que hasta esa fecha continuaba funcionando a través de un sistema de reparto, en donde el sector activo concurría a financiar al sector pasivo, veía debilitarse aceleradamente su base de sustentación. En 1955 existían 12,2 trabajadores activos por cada pensionado, a la vuelta de 25 años, en el año 1980, esta relación llegó solamente a 2,5 activos por cada pensionado. Es decir, en sólo 25 años el problema financiero se multiplicó por 5 veces y el Estado debió absorber una carga contributiva cada vez mayor, lo que si bien por una parte enfatizaba su rol social, por otra lo rigidizaba, afectando a los demás componentes del gasto social.

Durante la primera etapa de la dictadura militar, la tendencia reformista continuó. Con un claro sesgo autoritario y con la ventaja de no tener contrapeso en el Parlamento, se aprueban importantes reformas, tales como los regímenes únicos de prestaciones familiares, subsidios de cesantía, asignaciones por muerte y pensiones asistenciales.

En febrero de 1979 se dió un golpe definitivo a los regímenes de pensiones tradicionales, al suprimir los regímenes de pensiones por años de servicio, salvo para el personal castrense. A partir de entonces

se establece que, aparte de las pensiones de invalidez y sobrevivencia, sólo se podrá jubilar por vejez a los 65 años los hombres y a los 60 años las mujeres, ambos con un mínimo de 10 años de cotizaciones. Esta reforma hizo más exigente el acceso a las jubilaciones, sin alterar el resto de deficiencias y distorsiones que presentaban los diversos regímenes de pensiones.

En noviembre de 1980 se publica el Decreto Ley N° 3.500 que establece un sistema de pensiones financiado por capitalización individual y administrado por entes privados. Con lo que se genera un drástico cambio que modifica profundamente el sistema previsional chileno. Simultáneamente se reforman los programas de salud, creándose instituciones privadas de salud que aglutinan a los trabajadores de mejores ingresos y que compiten con un sector público afectado por múltiples restricciones.

1.9.2 Principales características y debilidades del nuevo sistema

i) Principales características del sistema

El nuevo sistema de pensiones impuesto por el gobierno militar presenta básicamente las siguientes características:

- En lo administrativo, la gestión se privatiza, correspondiéndole a sociedades anónimas con fines de lucro y de giro exclusivo las siguientes funciones: recaudar cotizaciones; invertir los recursos recaudados en términos de obtener, en las mejores condiciones de seguridad, la mayor rentabilidad; y, otorgar pensiones y otras prestaciones accesorias.
- En lo financiero, el sistema se apoya en la capitalización individual, la cual es complementada por un sistema de seguro para las contingencias de invalidez y muerte del trabajador activo.
- En lo contributivo, el sistema contempla una reducción

importante de tasas de cotización, que se hacen de cargo exclusivo de los trabajadores.

- El nuevo régimen contempla la afiliación obligatoria de todos los trabajadores dependientes que se han iniciado a partir del 1° de enero de 1983 y la afiliación optativa para los trabajadores subordinados que se iniciaron a su vida activa antes de esa fecha, quienes han podido permanecer adscritos o afiliarse al sistema tradicional de reparto. Para los trabajadores independientes el sistema contempla la afiliación voluntaria.

ii) Problemas de cobertura

A pesar de la amplitud de la cobertura que prevé la ley, el análisis del nuevo régimen de pensiones de capitalización individual aporta elementos preocupantes que, por lo demás, dejan de manifiesto fallas del sistema de seguridad social chileno.

Por ejemplo, se si analizan las estadísticas sobre el sistema de administradoras de fondos de pensiones, se establece una situación gravemente deficitaria en materia de cobertura.

Descontando el hecho de que una parte de la población económicamente activa no registra afiliación en ningún régimen de pensiones, el fenómeno que delatan las estadísticas es de un importante número de afiliados al sistema de capitalización individual que no tienen simultáneamente la calidad de cotizantes.

A fines de 1996 las AFP registraban un total de 5,5 millones de afiliados, de los cuáles sólo 2,8 millones se encontraban al día en el pago de sus cotizaciones. O sea, el 50% de los afiliados presentaba una situación irregular en materia de pagos.

La intensidad del fenómeno es grave. El 30% de los afiliados no registra cotizaciones en los últimos doce meses. Otro 11% de esa población registra más de cuatro meses sin movimiento en sus cuentas individuales. Si se discriminan las cifras según sexo, se observa que la situación afecta más seriamente a las mujeres. De las afiliadas, menos del 40% cotiza regularmente.

Se puede sostener que tras 16 años de aplicación, el sistema de capitalización individual no ha traído consigo una mayor cobertura de la población trabajadora. Se esperaba que la capitalización individual fuera un aliciente para no evadir cotizaciones, ya que las evasiones provocan en el largo plazo una pensión más baja. Sin embargo, la imposiciones no han aumentado lo que se esperaba.

La calidad de afiliado «no cotizante», que afecta a gran parte de la masa de afiliados a las AFP, implica en definitiva que esas personas registrarán «lagunas» que incidirán negativamente en su nivel de prestaciones, al reducir el ahorro previsional necesario para financiar sus pensiones durante su vida pasiva.

La única protección legal para las pensiones de vejez de los afiliados «no cotizantes» regulares, que presentan «lagunas» previsionales, estaría en la garantía estatal de pensiones mínimas, la cual, sin embargo, exige para la contingencia un mínimo de veinte años de cotizaciones.

En conclusión, un primer examen de las estadísticas hace temer que un porcentaje elevado de afiliados, al llegar a su edad de jubilar, no se encuentren en condiciones de acceder a las pensiones mínimas de vejez, quedando limitado el monto de su pensión futura al reducido capital ahorrado para financiar sus prestaciones.

iii) Problemas de suficiencia

En lo relativo a la integridad o suficiencia de las prestaciones es necesario resaltar que estas no guardan relación con un porcentaje determinado de los últimos ingresos del afiliado, sino que fundamentalmente con el nivel de su ahorro en la cuenta individual. No está demás decir que el nivel de ahorro no se relaciona necesariamente con el nivel de ingresos de las personas, particularmente con el que se registra en el último período de la vida activa. Incluso más, las primeras etapas de ahorro necesariamente tienen mayor incidencia que las finales, por el mayor tiempo de reproducción de sus rentabilidades, lo que puede facilitar una distorsión entre el nivel de ahorro y el nivel de ingresos de la última etapa de vida activa.

En este sentido, el régimen se aparta del sentido propio de las pensiones en cuanto a prestaciones económicas orientadas a dar continuidad de ingresos, reemplazando la renta de actividad a las personas que pierden su ingreso por invalidez, vejez o fallecimiento del jefe del hogar.⁴⁴

La suficiencia de las prestaciones dependerá en la mayor parte de los casos del ahorro final obtenido por el afiliado, el que estará determinado por la conjunción de diversos factores relativos a la trayectoria del afiliado -períodos de cotización, «lagunas» en sus contribuciones, épocas en que ha incurrido lo uno o lo otro, curva de ingresos- y relativos al éxito o fracaso de las inversiones que la o las administradoras de fondos de pensiones respectivas, hayan obtenido en la inversión de los aportes efectuados por el afiliado en su cuenta individual y, por último, al costo de la administración efectuada por tales administradoras.

Resulta prematuro anticipar los resultados futuros del régimen, por su marcada aleatoriedad. Las variables que determinan la acumulación de fondos para financiar las pensiones son difícilmente predecibles, en la medida que juegan factores macroeconómicos y personales de imposible pronóstico.

Hasta ahora los fondos han registrado una rentabilidad que sobrepasa los cálculos previos más optimistas. La rentabilidad real anual promedio del conjunto de los fondos de pensiones desde julio de 1981 a diciembre de 1995, alcanza al 12,8%. Se señala en algunas estadísticas que más del 60% de los actuales ahorros se explican por esas altas rentabilidades. Sin embargo, en el último tiempo la rentabilidad ha caído sensiblemente, al punto que en 1995 la rentabilidad real promedio tuvo un «crecimiento negativo», para utilizar la curiosa terminología de los economistas, de menos 2,5%. Existe preocupación en el gobierno y entre los afiliados sobre los magros resultados del sistema en los últimos tres años, en lo que los recursos acumulados han rentado en promedio apenas un 1,8%: -2,5%, en 1995; 3,4% en 1996 y 4,7% en 1997.

Tomando en cuenta que expertos de la OIT han considerado razonable una rentabilidad anual de largo plazo de 3% real para el caso chileno,⁴⁵

puede estimarse que una persona que cotizara regularmente durante 45 años de vida activa obtendría una pensión equivalente al 44% de sus últimos ingresos, suponiendo gastos de administración del sistema del 10% anual de los ingresos por cotizaciones.

Los defensores del sistema de AFP sostienen que, incluso con una rentabilidad real de sólo 4%, los trabajadores chilenos podrían obtener pensiones equivalentes a un 70% de su último sueldo líquido. Sin embargo, es muy poco probable que esa sea la situación general.

Si se observa el fenómeno de afiliados «no cotizantes», que ya hemos analizado, y la existencia de gastos administrativos de las AFP que en 1989 se elevaban al 25%, puede temerse, fundadamente, que aun cuando se diesen rentabilidades promedio del 4% en el largo plazo, no podrían obtenerse los resultados de pensiones pronosticadas por los partidarios del sistema.

Como es evidente, no se puede tener por el momento ni informaciones ni previsiones que resulten concluyentes. Desde ya se sabe que las pensiones de las mujeres serán peores que las de los hombres, porque tienen más lagunas previsionales, jubilan antes, tienen una mayor esperanza de vida y, de hecho, sus remuneraciones imponibles son más bajas, aproximadamente 25% menos.

iv) Problemas de costos de administración

Dos de los problemas más discutidos en el último año han sido el elevado número de traspasos de afiliados y los altos costos de comercialización en que incurren las AFP. Las cifras al respecto son elocuentes. Durante 1996 se registraron 1,5 millones de traspasos, lo que equivale a la mitad de los cotizantes del sistema. Las AFP han llegado a comprometer 190 millones de dólares anuales en gastos de comercialización, contratando a cerca de 18 mil vendedores. Los recursos comprometidos por este concepto están absorbiendo cerca de un 40% de los gastos operacionales del sistema.

La cifra de traspasos en 1996 es el resultado de una tendencia ascendente que se ha extendido por casi una década. La magnitud de traspasos en relación al número de cotizantes activos se incrementó

desde el 8,9% en 1987 al 54% en 1996. Datos para 1995 demuestran que cerca del 55% de los afiliados que se cambiaban de AFP habían permanecido menos de 12 meses en su anterior administradora.

Como resultado de esta situación, los gastos comerciales de las AFP han seguido una trayectoria ascendente en los últimos años, incrementándose en cerca de 7 veces desde 1987. El aumento de los gastos de ventas ha impedido que bajen los costos de administración de las AFP y las comisiones que éstas cobran a los afiliados, las que bordean el 20% de las imposiciones efectuadas por el trabajador y el 24% de la cotización para el fondo de pensiones (la cifra anterior excluye el costo de la prima del seguro de invalidez de los gastos de administración del sistema, aunque no así de la cotización total). Cabe hacer notar, sin embargo, que los gastos de administración incurridos por las AFP no agotan los gastos de administración del sistema, a los que deben agregarse las comisiones por la contratación de rentas vitalicias.⁴⁶

En la gran mayoría de los casos, los traspasos de afiliados no responden a una decisión asociada propiamente a la administración de sus fondos de pensiones, sino a presiones e incentivos de los vendedores. En el último tiempo, se ha incrementado el número de vendedores que, presionados por la fuerte competencia, recurren a estímulos no permitidos para inducir al traspaso de afiliados, como pagos en efectivo o regalos de todo tipo. Por otra parte, sucede también un crecimiento del número de traspasos irregulares derivados de falsificaciones de firma, no cumplimiento del tiempo mínimo de permanencia requerido para poder cambiarse y las afiliaciones múltiples a distintas AFP, los que son rechazados por el sistema pero después de haber incrementado sustancialmente sus costos administrativos.

Todos estos costos: de ventas, administrativos asociados a la retención de afiliados y financieros derivados del traspaso de capitales, al final deben ser soportados por la totalidad de afiliados -no sólo por quienes se traspasan-, a través de mayores comisiones que reducen lo acumulado en sus cuentas y, por tanto, sus pensiones futuras.

1.9.3 Demasiado pronto para evaluar, pero no para corregir

El nuevo sistema de pensiones recién completó 16 años de funcionamiento. Se trata de una experiencia aún inmadura. Las Administradoras de Fondos Pensiones, que son las entidades privadas encargadas de la administración del sistema, han otorgado a diciembre de 1997 sólo 216 mil 476 pensiones.⁴⁷ Los montos de estas pensiones, salvo las de invalidez y sobrevivencia de trabajadores afectos al seguro respectivo, están sustancialmente influidos por el Bono de Reconocimiento que es propio de la transición del sistema antiguo al nuevo y, por tanto, expresión del sistema de reparto.

Desde el punto de vista de las rentabilidades obtenidas por los fondos de pensiones, también es un hecho conocido que las etapas iniciales de funcionamiento de regímenes de capitalización determinan, particularmente en los países en vías de desarrollo, resultados positivos que no son proyectables hacia el futuro. Estos elementos, entre otros, impiden realizar una evaluación concluyente respecto a la experiencia chilena en esta materia.

Debe advertirse desde ya que la extrapolación de la experiencia chilena a realidades diversas debe observarse con prudencia. No se requiere ser economista para reparar en el hecho que es muy distinta la inyección de recursos derivados de la capitalización individual en un país en vías de desarrollo, con un mercado de capitales incipiente, con un gran margen de crecimiento, que lo que sería repetir la misma experiencia en un país desarrollado de condiciones muy diferentes.

No obstante lo anterior, es posible enfrentar el perfeccionamiento del actual sistema de pensiones con medidas enfocadas a resolver sus principales debilidades. Entre estas, a título de ejemplo, señalaremos las siguientes:

- Promover la creación de fondos paralelos de renta fija, al cual puedan optar los afiliados que quieran evitar los vaivenes del mercado, particularmente aquellos que se encuentran cerca de su edad de jubilación.⁴⁸
- Suprimir las comisiones fijas, que afectan particularmente a

los afiliados de menores ingresos, dado su carácter regresivo.

- Diversificar el cálculo de la esperanza de vida según estratos de ingreso, en la realización del cálculo para la determinación de las pensiones de renta vitalicia; en la actualidad se utiliza un promedio nacional único, que no recoge las diferencias en las perspectivas de vida de los diferentes estratos económicos y ambientes productivos.
- Establecer la posibilidad de afiliación colectiva a las AFP, por empresa o institución, y de negociación de las comisiones por permanencia.⁴⁹ Estas facultades pueden permitir a los trabajadores ejercer una mayor influencia sobre los gastos de funcionamiento de las AFP, el monto de comisiones y respecto de sus políticas de inversión, modificando su direccionamiento desde la preocupación por la competitividad de corto plazo entre AFP, por la preocupación de obtener las mejores rentabilidades en el largo plazo.

2. ¿Por dónde seguir avanzando?: El dilema entre «continuismo» o «vuelta atrás».

2.1 Cambio, incertidumbre y nuevo contrato social⁵⁰:

Nuestra cultura social y económica, como en muchos países de la región, y también en buena parte del mundo europeo, entre las décadas de los 20 y los 60, se nutrió de manera importante de las ideas que animaban lo que se conoció como el «Estado Social».

Tal concepción del Estado se fundó, en lo esencial, en la idea de que éste garantizara a los ciudadanos un cierto nivel de “seguro”, por lo menos mínimo, para hacer frente a los vaivenes de la vida económica y social. Por esta vía, al «Estado Social» se le asignaba también el papel de promotor de un orden social orientado a la integración.

Bajo este esquema, la idea de la democracia en Chile se construyó, desde los 20 y por largo tiempo, como un proceso culturalmente marcado por la aspiración a la integración social y política y por la concepción que ello podía ser alcanzado a través de la promoción de la solidaridad colectiva, por medio de un Estado que debía intentar ser cada vez más social o de bienestar, y por un sistema político que expandiera la incorporación ciudadana.

Al mismo tiempo, y probablemente vinculado a lo anterior, Chile se pensó o se imaginó a sí mismo como una sociedad de clase media, es decir, una sociedad de aspiración igualitarista. Esta cultura de clase media se expresó sobre todo en el valor atribuido a la educación como mecanismo de ascenso social, y a la política desde los partidos y el Estado como una herramienta para alcanzar esa meta igualitarista.

La experiencia que vive la sociedad chilena a partir del colapso de 1973 está marcada por un progresivo desmontaje -en algunos casos más global y en otros más parcial- de las formas políticas e institucionales y en general de las reglas del juego en que se había sustentado la "idea de Chile", a partir de la década del 20. Esta nueva etapa constituye una experiencia traumática en un doble sentido: De una parte, porque ello ocurre bajo una situación política autoritaria, en que el desmontaje de las bases del sistema precedente se lleva a cabo aplicando coerción sobre amplios sectores y grupos sociales y políticos, lo que obstruye o dificulta que las transformaciones implementadas se funden en un mínimo grado de consenso socialmente construido.

Lo que pudo constituir o de hecho constituyó efectivamente un proceso de modernización, sobre todo en ámbitos económicos e institucionales, no tuvo condiciones sociales ni políticas para ser asumido como tal y más bien quedó marcado, para muchos, por el estigma de su indisoluble articulación con el régimen autoritario y de éste con determinados grupos de poder económico y social, afectando su legitimidad.

Todo esto colaboró a que la idea de modernización viera erosionado su sentido ciudadano, su alcance de noción articuladora de la sociedad, convirtiéndola subjetivamente en objeto de controversia más que de consenso.

De otra parte, porque el cambio de las reglas del juego económico social y político desarticulan las modalidades adquiridas de comportamiento en el plano individual y colectivo, generando incertidumbres y temores, afectando por decirlo de una manera figurativa, la “carta de navegación” con que se conducen las personas y los grupos sociales. Todo proceso de cambio de estas reglas es siempre traumático, porque supone adecuación de expectativas, reordenamiento de intereses personales y corporativos, y aprendizajes nuevos. Pero el trauma es más duro, cuando el cambio se produce o se origina en ausencia de negociación social, es decir, cuando no es el resultado de la construcción de una suerte de nuevo “contrato social”.

La sociedad chilena ha transitado, desde 1973 y durante los casi 24 años posteriores, sufriendo primero e intentando superar después las condiciones traumáticas originales que condicionaron la “legalidad social” de un cambio de enorme profundidad. En esta larga travesía, esta sociedad ha debido ir asumiendo la evidencia de que el pasado ya no es recuperable y que el futuro está fundado en nuevas concepciones y realidades. Concepciones y realidades que son las de un mundo que también ha cambiado y al cual estamos necesariamente articulados.

Este conjunto de transformaciones constituye parte de un nuevo paradigma emergente que, en apretada síntesis, busca introducir en el orden social y en los comportamientos económicos, sociales y culturales, la idea de libertades individuales y no sólo colectivas, a través de las nociones de competencia y emprendimiento privado; de selección de mercado de las oportunidades y retribuciones, de redefinición de lo que se entiende por bienes públicos; idea según la cual individuo y comunidad social se relacionan de manera diferente y donde la idea de igualdad se refiere más al acceso a oportunidades que a la construcción, vía ingeniería social y voluntad política, de un modelo igualitarista.

Entra la percepción de que el pasado no vuelve y de un futuro que se configura con reglas nuevas, progresivamente conocidas, pero no suficientemente aprendidas y sobre las cuales pesan a menudo dudas fuertes (por su origen o por su novedad). Lo que marca el presente

es la percepción de incertidumbre, propia de las grandes mutaciones sociales.

Chile es aún, como todas las que experimentan transformaciones sustantivas, una sociedad en transición no sólo institucional sino cultural. Transición en que el imaginario social de la historia pasada, aunque sea percibido como no reproducible, mantiene -como mecanismo de defensa ante el cambio- un peso no despreciable en la conciencia y subjetividad colectiva de buena parte de las generaciones que vivieron su existencia y su desmontaje, en tantas éstas no se definen o no se sienten todavía como portadoras y actores del nuevo imaginario.

Su incertidumbre es aquella propia del cambio hacia un tipo de sociedad cuyos contornos perciben, pero de la cual aún no controlan las reglas. Por lo mismo, desconfían y la temen.

En el marco anterior, la recuperación del régimen democrático en 1990, entre otras muchas expectativas, representa también para quienes apostamos por éste, la posibilidad de abrir un camino para construir socialmente las bases de legitimidad que requiere el cambio en curso. A la democracia se le pide que supere la incertidumbre asociada al proceso de cambio, a través de la apertura de oportunidades de participación en la construcción de una suerte de nuevo “contrato social”, en que el paso de lo antiguo a lo nuevo incorpore posibilidades de control ciudadano, oportunidades que no estuvieron presentes en su origen.

2.2 Ajuste estructural y ajuste de roles.

Aún cuando Chile, en sus últimos 15 años, se ha visto fuertemente influido por las transformaciones estructurales de la economía a escala mundial, el debate público sobre lo laboral ha continuado oscurecido por la reiterada referencia al pasado que tienen los actores para mirar, evaluar y en definitiva medir su posición en la situación actual. Aún cuando hay cambios de orden económico y estructural, así como también en el ámbito de lo político, social y cultural, los actores

sociales reaccionan ante estos desafíos de una manera defensiva, renunciando de antemano a examinar las ventajas y debilidades de la situación actual.

En el caso del actor sindical, cuando en el discurso público se habla de crisis, es muy probable que la mayoría de los sindicalistas estemos aludiendo a una pérdida de centralidad del movimiento sindical, en su condición de actor socio-político.⁵¹

El concepto de matriz socio-política⁵² alude a una forma histórica de articulación entre la sociedad civil, el sistema político y el Estado, caracterizada por una imbricación de lo social y lo político, en la cual las fronteras y roles de partidos y sindicatos se hacen difusas.

Podría decirse que bajo el influjo de esta matriz, los partidos - particularmente los de izquierda- presionaban al Estado para la intermediación de las demandas sociales de los trabajadores. Característicos de este modo de relacionamiento era una hiperpolitización y una centralidad del Estado y del sistema político en el ordenamiento de la vida económica y social.

En el caso chileno, esta matriz de constitución estuvo vigente hasta 1973 y entró en profundos procesos de desarticulación bajo el régimen militar, uno de cuyos efectos es el funcionamiento autónomo de las esferas de lo social y lo político. Esto ha llevado en la coyuntura de reinstalación democrática a una pérdida de centralidad política del actor sindical, que en la matriz anterior era conducido por la lógica político partidista y que hoy, en cambio, necesita recrear un desarrollo autónomo de su acción colectiva; independientemente que como movimiento social pueda adherir a un macro-proyecto político.

En la actualidad, ni los partidos ni los sindicatos se conciben a sí mismos como partes de una misma entidad (la idea preexistente del brazo político y el brazo obrero de un mismo proyecto político que tenían los partidos de izquierda en el pasado), sino que crecientemente representan actores políticos y actores sociales que se mueven en sus roles específicos, en sus áreas de acción propias y en sus proyectos y lógicas, que no tienen por qué ser necesariamente coincidentes.

Probablemente, entre muchas otras, una de las causas que explica la debilidad actual del sindicalismo sea su inadecuación a esta nueva posición de autonomía. Como movimiento sindical hemos estado esperando, dicen, y así lo reflejan nuestras posturas institucionales, que los gobiernos de turno se enfilen con nuestras posturas específicas. Sin asumir, todavía, que nuestra capacidad de representación y convocatoria se funda, cada vez más, en el desarrollo y realización de nuestra acción colectiva en la arena social más que en la arena política.⁵³

En el nuevo contexto socio-político en que vivimos es muy probable que el espacio natural que tenga el sindicalismo para desplegar sus acciones reivindicativas sea la empresa; porque sus demandas básicas (salario, estabilidad en el empleo y condiciones de trabajo) difícilmente se vayan a negociar exclusiva o preponderantemente en el sistema político, como era en el pasado previo a 1973, sino que, crecientemente, tendrán que ser negociadas al interior de cada empresa.

Lo anterior no libera al gobierno de su obligación de contribuir al desarrollo del sindicalismo; sino que, precisamente al contrario, debe instarlo a perseverar con más fuerza y decisión en sus esfuerzos para potenciar las iniciativas tendentes al reconocimiento de que el trabajo, los trabajadores y sus sindicatos tienen una centralidad que no se mide solamente por sus actos políticos, sino también por un proceso de desarrollo interno del movimiento sindical que necesita espacios de reconocimiento de su gravitación en la esfera social y del apoyo técnico y logístico necesario para llevarlo a cabo.

El régimen democrático supone una sociedad civil desarrollada, con voz, voto y capacidades de negociación autónomas. Para ello, el Estado tiene que asegurar condiciones en que este desarrollo sea posible, lo que implica cautelar los derechos sindicales vía perfeccionar la legislación laboral y su cumplimiento; promover la legitimidad de las contrapartes sociales y finalmente, pero no menos importante, adoptar políticas públicas activas de fortalecimiento de los actores sociales.

3. Crecimiento de la Sociedad Civil

Mientras existía el régimen autoritario, la sociedad civil quedó profundamente despolitizada y, si es tolerable la imagen, achatada. Apatía, consenso tácito, corporativización de diversas organizaciones de clase, reducción de otras a cáscaras vacías que apenas son cajas de resonancia para decisiones o ceremonias oficiales, miedo a despertar la vocación represiva de ese Estado, censura y autocensura, control cultural, son todas características típicas del período dictatorial, donde el sistema parece capaz de imponer indefinidamente su dominación.

Los primeros pasos en la liberación política son también el comienzo más veloz del resurgimiento de la sociedad civil, repolitizándose gradualmente. Esto es fundamental, porque marca el ritmo del proceso, no menos que lo que simultáneamente ocurre en el aparato estatal.

El proceso de transición y sus efectos no pueden entenderse sólo como el resultado de un conjunto de reformas políticas, implantadas desde arriba. “La presión popular desde abajo”, fue un elemento crucial en el proceso de transición. Esta presión, sobre todo la procedente del movimiento obrero, fue factor esencial.

La salida histórica del autoritarismo, la sedimentación de un compromiso democrático profundo, la reorganización de la sociedad civil, nos invita a hacernos cargo de nuestro propio futuro, nos invita a cambiar.

En esta perspectiva, el conjunto del movimiento sindical debe enfrentar y resolver un doble problema:

- Reconstituirse como actor social y cooperar responsablemente en el proceso de estabilización del sistema democrático, vía la concertación social y política.
- Reajustar su acción sindical a un nuevo escenario tecnológico, social y cultural que debiera incidir en nuevas pautas de comportamiento sindical, adecuadas a los cambios ocurridos en la sociedad chilena, latinoamericana y mundial.

La respuesta frente a estas interrogantes carece de uniformidad. Nuestro desafío será generar una lógica de acción social moderna y renovada, que pueda ser respaldada por los sectores democráticos, como una forma de fortalecer la nueva mayoría democrática en el mundo sindical.

En el reacomodo de roles que provoca el nuevo escenario democrático se asumiría que la CUT juega un rol casi exclusivamente político y, por lo tanto, le correspondería la representación de la visión agregada de los problemas de los trabajadores. Hoy, paulatinamente, parece asumirse la necesidad de una mayor desagregación y una dimensión más corporativa de los problemas laborales, pasar de los puros militantes sindicales a los adherentes que esperan un servicio de su organización, tomar en serio la participación y la autonomía sindical, y la dimensión económico-social de la concertación.

Enfrentamos la década de los 90 con la posibilidad de tener una sociedad civil fuerte y un Estado moderno y reproporcionado, donde el sindicalismo tiene escasas posibilidades de desarrollarse colgándose del aparato del Estado para realizar sus proyectos. El movimiento sindical ha contribuido a generar espacios de libertad y autonomía, a los que no debería renunciar por una confusión entre el Estado y la sociedad. Hoy presenciamos la crisis de los estados populares y los movimientos sociales que se han desencantado de la lucidez de sus vanguardias. La sociedad civil es el escenario donde se organizan y expresan heterogéneos intereses corporativos, y no deberíamos confundirla con la sociedad política, en la que a través de la clase política y de los partidos se da forma a los proyectos de sociedad.

En este terreno es que se formula, entre otros, el problema de la relación con las organizaciones partidarias, y el carácter de las organizaciones sociales y culturales de la sociedad civil. Cualquier partido que aspire a reproducir las formas antiguas de conexión con la sociedad y el Estado, y se estructure como una institución total, con poder de imponer “una teoría” y de consagrar verticalmente una sola “línea”, se verá superado por los hechos y la gente.

Hay que replantear la función o inserción de los partidos en el mundo

social, desterrando de ellos sus pretensiones excluyentes. Hay que llegar a una concepción democrática que no signifique solamente reconocer una organización como propiamente democrática, sino además desarrollar una capacidad de actuar en función de la sociedad y no del poder exclusivamente.

El partido político, en efecto, no es sólo un “instrumento de poder”, una palanca para alcanzar influencia en el Estado. Debe ser la expresión de una concepción del mundo, un momento parcial en el desarrollo de la conciencia social, un portador del programa que se desea sea compartido por los más amplios sectores de la sociedad. Justamente en esta conexión se plantea el problema de la relación partido/organismos sociales expresivos de intereses, demandas y actividades de conglomerados humanos diversos.

No se puede representar a todos esos organismos, y mucho menos orientarlos y conducirlos. Por esa vía se llega a un estrechamiento perverso de la sociedad civil. Se angosta la vida pública, se distorsionan las relaciones sociales, se crea un clima de fragmentación y querellas inconducentes. Más bien, se trata de concebir una función autónoma de esos organismos, para que su desarrollo sea lo más fuerte posible, de manera que constituya y rehaga el complejo tejido democrático de la sociedad chilena. Si los partidos son poderosos por su irradiación social y cultural, es indudable que su influencia política se hará sentir también en esos organismos, pero cada uno de acuerdo a su naturaleza específica.

En tanto cada partido sea portador de una alternativa de orden para la sociedad, se logrará promover la unidad moral y política en torno a un proyecto nacional que será fuerte y tendrá proyección histórica.

Por su parte, el fortalecimiento de las organizaciones sindicales, pasa también por rescatar los sindicatos para los trabajadores, por sindicalizar la acción social y mostrar que a través de ella es posible obtener logros y resultados. Hay que recuperar el sindicalismo como herramienta válida para defender los derechos de los trabajos y como instancia de participación en la empresa y en la sociedad.

El sindicalismo tiene que expresar una base social muy diversificada,

a consecuencia de las transformaciones de la estructura productiva del país.

Los sindicatos han demostrado una gran disposición a los acuerdos y la regulación de sus demandas, pero también sus dirigentes están obligados a mostrar resultados concretos y progresivos para las demandas de más urgente solución, de estabilidad laboral, empleo, salarios básicos, legislación del trabajo; como requisito elemental de credibilidad y confianza ante sus bases.

La disposición positiva de los trabajadores para aceptar las secuencias graduales de un proceso de transición cargado de limitaciones, requiere signos con resultados palpables para mantener la legitimidad del liderazgo y su capacidad de regulación social, de lo contrario la representación sindical de la demanda social puede derivar hacia un papel extra-sistema que comprometa los equilibrios globales y favorezca la inestabilidad social, política y económica y termine debilitando la sociedad civil.

Habría que insistir en que el fortalecimiento de las organizaciones sindicales pasa por terminar con la atomización y la desarticulación a que el régimen autoritario sometió a las organizaciones. Urge la necesidad de ampliar las bases del reclutamiento del sindicalismo demostrando que la solidaridad puede más que la competencia y que la organización es un instrumento eficaz para reclamar la vigencia de los derechos del hombre de trabajo. Se trata de volcarse a la configuración de agrupaciones de interés, con el fin de establecer los vínculos que permitan una organización ulterior.

Ello requiere comenzar a valorar en cada lugar de trabajo aquello que no parece como estrictamente político, lo artístico, lo cultural, lo deportivo, lo social, de manera de ir generando un re-agrupamiento informal que traiga consigo un efecto multiplicador que haga surgir la organización como una necesidad y no como una imposición vertical que termina convertida en un "fantasma que no cobija a nadie".

La generación de organizaciones de base intermedias debe ser vista como una alternativa al «corto-placismo» habitual con que se enfrenta la acción sindical, la lógica interna que dinamice la acción no debe

estar orientada a controlar organizaciones. Hay que terminar con la ilusión que sólo el control de cargos permite asegurar hegemonía. El poder real está en la base social organizada y no en las superestructuras burocratizadas.

Es preciso relegitimar el rol de la organización, que los trabajadores sientan y vean que cuando van a reivindicar sus derechos, su organización y su lucha le van entregando solución a sus problemas concretos.

Que la conquista de sus derechos es una tarea que comparte con el conjunto de los trabajadores. Los sindicatos y federaciones deberían desempeñar variadas funciones, asumiendo no sólo la reivindicación económico-social, sino también otro tipo de inquietudes y dimensiones de la vida de sus asociados, ello podría expresarse en la elaboración de plataformas de lucha más amplias, que contengan elementos económico-sociales, culturales y otros, de manera que todos los sectores de trabajadores se sientan efectivamente interesados en su organización y, por allí en el fortalecimiento de la sociedad civil.

En el nivel de las bases se perciben con más fuerza los problemas comunes que viven los trabajadores y con menos intensidad las cuestiones de orden ideológico o político, de aquí que los sindicatos puedan constituirse en el dinamizador más importante de los trabajadores como fuerza social activa y protagónica en la defensa de sus intereses comunes. Esta tarea también contribuye a que los acuerdos de las direcciones nacionales puedan concretarse y ser más permanentes, contribuyendo a la gobernabilidad democrática.

4. Hacia un Sindicalismo Renovado

En los debates sobre el futuro del sindicalismo, se observa una cierta tendencia a suponer que a medida en que el país va normalizando su funcionamiento, las bases culturales de las estructuras económicas, sociales y políticas en que éste se desarrolla se mantienen estáticas y por tanto se dan por supuestas. Ello produce la impresión de un cuasi determinismo estructural, que supone que el sindicalismo no

será capaz de influir en las orientaciones cognitivas y valorativas de una sociedad que se moderniza. En democracia, en momentos de crisis, se ve justamente lo contrario. Las estructuras se mantienen o se modifican, dependiendo de la definición que los actores hagan de la situación: cómo la expliquen y cómo la valoren, qué alternativas vean, qué consecuencias prevean de los diversos cursos de acción, qué decisiones tomen y qué recursos morales movilicen para apoyar una u otra decisión.

Desde esta perspectiva, resulta clave identificar pistas que permiten al actor social sindical identificar su nuevo rol en una sociedad donde los supuestos básicos sobre los cuales fue fundado, ya no son los mismos.

Por eso vale la pena preguntarse, en los albores del nuevo siglo, ¿qué es lo que está pasando con los trabajadores y con los empresarios, que constituyeron en conflicto, uno de los imaginarios culturales más potentes del mundo moderno?.

Es cierto que desde la Revolución Industrial no atravesábamos un momento de cambio de esta magnitud, tal vez el más profundo en las relaciones del trabajo, respecto de la economía y a la sociedad. Hemos vivido con una imagen del mundo organizada en torno a la producción, al trabajo y a sus formas de representación simbólica: sindicatos y empresarios.

¿Está desapareciendo todo esto o acaso sólo termina un modo de construir o concebir el diseño de nuestra sociedad?. ¿Qué propuestas están surgiendo? ¿Es el ajuste estructural una propuesta inicial de acción histórica?.

¿Qué pueden hacer los trabajadores además de resistir una modernización que perciben como amenazante y lejana? ¿Por cuánto tiempo es viable políticamente la transformación productiva con equidad? ¿Se puede conjugar modernización con democratización? ¿Cómo puede la dinámica de la modernización generar integración social para que no se debilite el crecimiento de la democracia?

Si la conciencia social no debe ya ser construida como conciencia de

clases, si la cultura cognitiva no se remite ya primariamente al desarrollo de fuerzas productivas, si el sistema político ha dejado de garantizar relaciones de producción y de controlar conflictos de distribución y si los problemas centrales de la sociedad no pueden ser ya respondidos desde las categorías de escasez y producción. Surge la necesidad de un marco ordenador. Un marco que precise las esferas del trabajo, de la producción y de las relaciones laborales, que permita establecer los nuevos conceptos de estructura y conflicto apropiados para describir la nueva sociedad del trabajo que está emergiendo y proponer las políticas económico-sociales que respondan a la sociedad post-industrial.

Quizás el nudo del problema que está empezando a impactar a nuestra región sea la emergencia parcelada de cierta forma de “sociedad del conocimiento”, basada cada vez más en la comunicación y programación informatizada, donde el mercado y la industria cultural se encarga de alimentarnos con propaganda de productos que no producimos, pero que nos gustaría consumir. ¿Pueden hacer algo los trabajadores o no hay lugar para las acciones y conflictos socio-culturales y políticos en una nueva sociedad cibernética que anuncia una potencialidad inédita de la acción humana, con características crecientemente sistémicas?

5. Algunas Pistas Generales.

No sostenemos que el sindicalismo se acabará, sino que se transformará. Así como los sindicatos de talleres y oficios dieron paso al sindicalismo industrial, este último podría ser sustituido por un sindicalismo asociativo como una forma de acercar más a los trabajadores a los beneficios de su organización y que la adecue a nuevas formas de legitimar su conducción, a los cambios económicos y los nuevos sistemas de gestión que hacen el trabajo más autónomo, más móvil y más flexible. Resulta central la participación de los trabajadores para encontrar fórmulas de diálogo, de negociación y cooperación. Creemos que mientras mayor sea la participación, menores serán los conflictos dentro de la empresa y en el conjunto de la sociedad.

La sociedad civil chilena todavía es muy débil, hay un gran déficit organizacional y crisis en los mecanismos de articulación y agregación de intereses. Hay que reconstruir una cierta identidad, en medio de tendencias crecientes a la desregulación (estatal), a una desformalización (social) y una deslegitimación de la política (crisis de representación).

Estamos convencidos de que hay que fortalecer la sociedad civil y en ella el rol del actor social sindical, aunque para algunos escépticos de ello, pueden ser más convincentes los argumentos del informe del Banco Mundial⁵⁴, cuyos contenidos esenciales afirman que la globalización de los mercados es un megavector que integrará todas las economías. Que esto es muy beneficioso y que hay que favorecer el comercio, porque ésta es la mejor garantía del crecimiento. El crecimiento aumenta los empleos y probablemente, mejorará los salarios.

Pero hay peligros en este camino a la globalización. El principal sería la mala distribución de la riqueza, como lo señala la situación de Chile. El nivel más rico dispone de casi la mitad de la riqueza nacional. Esto puede ser la espina en el “talón de Aquiles” que dificulte la globalización, e inquieta al Banco Mundial.

A juicio del Banco Mundial, que mantiene una orientación tradicional, el desarrollo es responsabilidad de los capitalistas privados, el Estado es un facilitador de la gestión privada, y los mercados, cuánto más flexibles sean, más eficiente son. Pero lo singular para los efectos de este artículo, es la importancia que, como tema, adquiere la realidad de los trabajadores y el rol del sindicalismo.

El Banco Mundial favorece las negociaciones por empresas, y otras formas de negociación voluntaria, y cita expresamente a Japón y Hong Kong, como tradicionales en este modelo, y agrega a Chile y Corea como recientes.

El sindicalismo y la negociación, según ese informe, se estiman como instrumentos adecuados para corregir la distribución del ingreso, tanto monetario como en cuanto a la adquisición de seguridad social, para el conjunto de los trabajadores (aunque no sean sindicalizados).

Estima, finalmente, que el sindicalismo contribuye a elevar la productividad y la innovación tecnológica en las empresas.

Si ello es así, es justamente en estos puntos donde surge la necesidad de favorecer el fortalecimiento del movimiento sindical. No sólo desde el reconocimiento de su rol como instrumento de participación y dignificación del trabajador, sino también por la relevancia de su rol como actor económico.

Si sabemos ubicar adecuadamente nuestro papel y asumir los nuevos desafíos del progreso, los sindicatos deberían mejorar su representatividad, interpretando cada vez más los heterogéneos intereses de las bases, profesionalizando la capacidad de respuesta y propuesta de sus dirigentes, constituyéndose en interlocutores válidos frente a empleadores y gobiernos para impulsar la concertación social como una metodología útil para relacionar a los actores políticos y sociales en la búsqueda de soluciones contractuales, que alejen el riesgo de confrontaciones abiertas que alteran la paz social y no contribuyen con visión de país, a construir el crecimiento económico con equidad social, donde las dimensiones sociales del desarrollo, sean parte central de nuestras preocupaciones y demandas.

- 1 *La Central Unitaria de Trabajadores de Chile -que en adelante se menciona sólo por su sigla CUT-, es la organización sindical más representativa a nivel nacional; hasta la fecha es la única central sindical legalmente constituída y afilia a un total de 73 Confederaciones, Federaciones y Sindicatos Nacionales, en representación de los distintos sectores productivos. La CUT es continuadora de la línea de acción de la Central Única de Trabajadores de Chile, que actuó en representación de los trabajadores chilenos entre los años 1958 y 1973.*
- 2 *Principal organización gremial del empresariado, reúne a los grandes empresarios de los distintos sectores productivos, en adelante se menciona por su sigla, CPC.*
- 3 *Ver «Diálogo Social y Relaciones Laborales en América Latina», Santiago de Chile, 13 y 14 de marzo de 1992.*
- 4 *Tomasini, Luciano: «La Reforma del Estado y las Políticas Públicas», Universidad de Chile, marzo de 1997.*
- 5 *Aninat, Eduardo: «Exposición en Foro de Desarrollo Productivo», septiembre de 1997.*
- 6 *Al respecto consultar el artículo de Oscar Muñoz: “Estado, Mercado y Política”. En Cortázar, R. Y Vial J. Ed. Construyendo Opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo. Cieplan/Dolmen Ediciones, 1998.*
- 7 *Ambos términos son acuñados y desarrollados por René Cortázar y Joaquín Vial en la introducción al libro del cual ambos son editores: Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo. Cieplan/Dolmen Ediciones, 1998.*
- 8 *La presente sección está basada en OIT: “Chile: El proceso de desarrollo económico y social”. En OIT, Chile. Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social, 1998.*
- 9 *Al respecto conviene recordar que el gobierno militar redujo los*

- impuestos, en enero de 1989, al bajar el IVA del 20 al 16%.*
- 10 *Los ADRs (American Depositary Receipts) son emisiones de acciones de empresas chilenas que se transan en el mercado bursátil norteamericano desde 1990.*
 - 11 *Esta sección está basada en el artículo de Bravo, D. Y Bonifaz R.: "Mercado del Trabajo e Institucionalidad Laboral en Chile durante los Gobiernos de la Concertación". En Cortázar R. Y Vial J., ed. Construyendo Opciones. Propuestas económicas para el cambio de siglo. CIEPLAN/DOLMEN Ediciones, 1998.*
 - 12 *Ley N°19.010, actualmente contenida en el Código del Trabajo.*
 - 13 *Ley N°19.049, actualmente contenida en el Código del Trabajo.*
 - 14 *Ley N°19.049.*
 - 15 *Ley N°19.296.*
 - 16 *Ley N°19.069, actualmente contenida en el Código del Trabajo.*
 - 17 *Ley N°19.250, actualmente contenida en el Código del Trabajo.*
 - 18 *Principal organización gremial del empresariado, reúne a los grandes empresarios de los distintos sectores productivos, en adelante se menciona por su sigla, CPC.*
 - 19 *Para una mayor información sobre los resultados de dicha evaluación consultar Cortés, F. " ", Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo.*
 - 20 *Ley N°19.518 que fija el Nuevo Estatuto de capacitación y Empleo, publicado en el Diario Oficial del 14 de Octubre de 1997.*
 - 21 *Desde 1974 también existe el Subsidio de Cesantía que consiste en una prestación de carácter asistencial que el Estado paga a los trabajadores despedidos por causas atribuibles al empleador, y que hayan estado al menos dos años empleados bajo un contrato de trabajo de duración indefinida. El monto del subsidio*

- es fijo y común para todos los beneficiarios, no tiene relación con la remuneración que tenía el trabajador, y es decreciente a partir del sexto mes desde que se comienza a otorgar.*
- 22 *La Indemnización por Años de Servicio, contemplada en el Código del Trabajo, consiste en una indemnización legal al trabajador en caso de despido atribuible al empleador, equivalente a un mes de remuneración por cada año de relación laboral, con un tope máximo de once meses. Si el despido es injustificado, el juez del trabajo puede aumentar dicha indemnización entre 20 y 50%. En todo caso la legislación no contempla la obligación de reincorporación del trabajador en caso de despido injustificado, excepto si se trata de trabajadores sujetos a fuero laboral (e.g. trabajadores con unso de licencia médica, o con fuero maternal o sindical).*
- 23 *La Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) son las actuales administradoras de los fondos de pensiones dentro del nuevo sistema de pensiones chileno, basado en un régimen de capitalización individual. En términos jurídicos las AFP están organizadas como sociedades anónimas y están sometidas a la vigilancia de una Superintendencia de AFP», cuya función es velar porque se cumplan ciertas disposiciones legales sobre la inversión y capitalización de los fondos.*
- 24 *Entre 1990 y 1993, se intentó por parte del Ejecutivo un procedimiento de determinación del salario mínimo sobre la base de un proceso de negociación tripartito, llegándose a concordar salarios mínimos consensuados en cada ocasión, con excepción del año 1993 que no contó con la participación de los empresarios. Entre 1994 y 1996 los procesos de negociación fueron de carácter bipartito, gobierno-trabajadores, no obstante no fue posible llegar a acuerdos consensuados, procediendo el gobierno, en cada ocasión, a fijar unilateralmente el monto del salario mínimo.*
- 25 *Equivalentes aproximadamente a 160 dólares.*
- 26 *Entre 55 y 1.100 dólares, aproximadamente.*

- 27 *Ley N°19.505 que concede permiso especial a trabajadores en caso de enfermedad grave de su hijos, publicada en el Diario Oficial con fecha 25 de julio de 1997.*
- 28 *Este programa es ejecutado por el Servicio de Capacitación y Empleo, SENCE, en convenio con el SERNAM y financia acciones de capacitación a Mujeres Jefas de Hogar de escasos recursos con el propósito de ampliar sus posibilidades ocupacionales en el mercado de trabajo. También contempla apoyo a experiencias de autoempleo o de microempresas para aquellas mujeres que estén en condiciones de generar proyectos rentables.*
- 29 *Ver «La Alternativa: Democratizar la Globalización», Informe al XIV Congreso Continental de la CIOSL-ORIT, 22-24 de Abril de 1997, Santo Domingo, República Dominicana.*
- 30 *Al respecto no sólo habría que considerar la evolución del empleo en el sector, también habría que tomar en cuenta el comportamiento de su productividad, que ha crecido a una tasa promedio de 3.2%, entre 1990-1996, un punto por debajo del comportamiento de la productividad promedio de la economía.*
- 31 *Aunque todavía mantenga su influencia al nivel de las expectativas de trabajadores y empresarios, particularmente respecto al comportamiento esperado de la inflación futura.*
- 32 *Al respecto ver en el punto 3.3 la referencia a la política de fijación del salario mínimo definida por el actual Gobierno.*
- 33 *Es del caso recordar, que en la negociación del reajuste del sector público de diciembre de 1997 no fue posible arribar a un acuerdo entre las partes, presentando el gobierno al Parlamento un proyecto de reajuste de caracter unilateral.*
- 34 *Para una explicación más precisa respecto al significado y sentido del concepto de incertidumbre ver en la sección siguiente el punto referido a «Cambio, incertidumbre y nuevo contrato social».*

35 *Ley N°19.518*

- 36 *De esta forma, el Ejecutivo estaría renunciado a la tentación del camino testimonial en lo que respecta al tratamiento legislativo de su política laboral, al tratar de evitar el rechazo del proyecto en la Comisión Mixta, lo que postergaría la discusión de una iniciativa similar a los menos por el lapso de un año.*
- 37 *Los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo son objeto de control de su aplicación por parte de órganos técnicos y tripartitos, que reciben de los Estados, y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, informaciones precisas sobre la manera en que se dan efecto a sus disposiciones. Estos órganos de control han sido precursores en la comunidad internacional organizada por haber admitido que las organizaciones representativas de los interlocutores sociales tengan la oportunidad de requerir de los Estados explicaciones respecto del cumplimiento de sus obligaciones internacionales.*
- 38 *Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105).*
- 39 *Convenio sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).*
- 40 *Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) y Convenio sobre discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).*
- 41 *Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138).*
- 42 *A/CONF.166/9, Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 6 al 12 de marzo de 1995), 19 de abril de 1995, tercer compromiso, i).*
- 43 *Como logros de este período puede nombrarse la Ley N°15.386 de 1963 que crea un fondo común para revalorizar las pensiones y para financiar las pensiones mínimas; la Ley N°16.781 de 1967, que crea el Fondo Nacional de Salud y permite la extensión de*

- los beneficios de la medicina curativa para los empleados, los obreros ya lo tenían; la Ley N°16.744 de 1967, que instaura un seguro social universal de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; y la Ley N°17,592 de 1972, que crea un seguro social para los trabajadores independientes.*
- 44 *El Convenio N°102 de la OIT, sobre norma mínima, orienta sus disposiciones en el sentido de requerir prestaciones que se relacionen con las ganancias anteriores de los afiliados.*
- 45 *Gillion, C. y Bonilla, A «La privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso chileno». Revista Internacional del Trabajo N°2, 1992, Ginebra.*
- 46 *Ver Marcel, Mario: «Traspasos de Afiliados y Costos de Administración del Sistema de Capitalización Individual en Chile». Informe preparado para la Asociación Gremial de Administradoras de Fondos de Pensiones, Mayo de 1997.*
- 47 *El sistema tradicional, en tanto, gestiona el pago de más de un millón de pensiones contributivas y cerca de 300 mil pensiones asistenciales.*
- 48 *La creación de un fondo de tal tipo se encuentra incluída en el proyecto de Protección de Ingresos al Trabajador Cesante, PROTRAC, que hace unos meses fue presentado por el Ministerio del Trabajo al Parlamento. En los últimos días, el gobierno a petición de la CUT optó por separar dicha parte del proyecto del PROTRAC y aplicarle suma urgencia a su tramitación parlamentaria, lo que permitiría su aprobación en un breve plazo.*
- 49 *Proyectos en este sentido se encuentran, también, en tramitación parlamentaria, siendo necesaria una mayor participación de la CUT y demás organizaciones de trabajadores en dicha instancia para su perfeccionamiento.*
- 50 *Este apartado resume la explicación de Guillermo Campero respecto a la relación cambio-incertidumbre, presente en la*

sociedad chilena actual. Ver Campero, G.: "Más allá del individualismo: la buena sociedad y la participación". En Cortázar, R. Y Vial, J., ed. Construyendo Opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo. CIEPLAN/DOLMEN Ediciones, 1998.

- 51 *Según M. Espinoza "durante la vigencia de una matriz de constitución político-céntrica el sindicalismo chileno cumplía un rol particularmente visible, porque los partidos necesitaban una base de apoyo a sus políticas, ya que se sustentaban en el principio de la representación de los conglomerados sociales". Ver M. Espinoza: "Tendencias Sindicales: Análisis de una Década". Cuadernos de Investigación N°2. Departamento de Estudios. Dirección del Trabajo.*
- 52 *Sobre el concepto de matriz sociopolítica ver M.A. Garretón y M. Espinoza "Tendencias de cambio en la matriz sociopolítica: una aproximación empírica". Informe final proyecto FONDECYT 93-282.*
- 53 *En el papel de la Coordinadora Nacional Sindical, CNS, del Comando Nacional de Trabajadores, CNT, y de la CUT, puede haber contribuido a esta inadecuación el sentimiento de centralidad política que adquirió el movimiento sindical en la lucha por el restablecimiento de la democracia, al constituirse en un referente visible de las movilizaciones contra la dictadura, cuestión que lo llevó a sobredimensionar su influencia en la esfera política y a subvalorar su rol en la esfera social.*
- 54 *Ver "El mundo del trabajo en una economía integrada". Banco Mundial, 1995.*

IINDICE

PRESENTACIÓN	7
PREFACIO	9
PRIMERA PARTE: DEMOCRATIZACIÓN	15
SEGUNDA PARTE: GLOBALIZACIÓN	35
TERCERA PARTE: CONCERTACIÓN	91
INDICE	141