

CIEPLAN

CORPORACION DE ESTUDIOS PARA LATINOAMERICA

La Corporación de Estudios para Latinoamérica es una institución de derecho privado sin fines de lucro y con fines académicos y científicos. Con domicilio en Dag Hammarskjöld 3269-Piso 3, Vitacura, Santiago de Chile, autorizada por decreto N° 1102 del Ministerio de Justicia, con fecha 17 de octubre de 1975.

Serie Estudios Socio / Económicos N° 37

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS RELACIONES LABORALES 1990-2006

Guillermo Campero

Mayo 2007

Este trabajo forma parte del Proyecto “Una Nueva Agenda Económico Social para América Latina”, que cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Esta serie de documentos de trabajo (ISSN 0717-5264) tiene el propósito de contribuir a la difusión de las investigaciones de CIEPLAN. Las opiniones que se presentan en los documentos, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Corporación.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS RELACIONES LABORALES 1990-2006

Guillermo Campero

RESUMEN

El trabajo se propuso revisar las Políticas Laborales de los gobiernos de la Concertación a partir de 1990 hasta 2006. La pregunta es identificar el rol que jugaron como componentes de la configuración del orden político, económico y social que se inicia con la restauración de la Democracia Política en Chile.

Sus conclusiones principales son:

- 1) Que las Reformas Laborales, constituyeron un factor que intervino de manera relevante en la formación de consensos y disensos sobre el conjunto del orden socioeconómico y político, más allá del ámbito específicamente laboral.
- 2) Que las políticas laborales de los gobiernos de la concertación fueron claramente una decisión estratégica orientada a contribuir al éxito del diseño político y económico social adoptado.
- 3) Que su ejecución no fue de fácil consenso e implicó importantes debates en el seno de la coalición de gobierno y fuera de ella.
- 4) Que esta estrategia, decidida en los años 90', se constituyó en el fundamento conceptual y programático que orientó en lo esencial la acción gubernamental en los años siguientes.
- 5) Que tal estrategia consiguió distinguir los factores de cambio y de continuidad, lo que permitió el éxito de ésta cuyo fin era restituir y ampliar derechos, ofrecer mayores oportunidades de progreso para los trabajadores y, de otra parte, desarrollar políticas destinadas a asegurar un orden económico social, con capacidad de crecimiento estable y sostenido.
- 6) Que dicha estrategia logró construir bases consensuales mínimas, entre actores históricamente confrontados –trabajadores y empresariado– que facilitaron instalar reglas del juego para regular los disensos y promover los consensos y, ofrecer una señal de estabilidad al conjunto del sistema político y la sociedad.

7) Que en los períodos posteriores al primer gobierno de la concertación se puede apreciar dos momentos:

7.1. El gobierno del Presidente Frei-Ruiz Tagle, en que opera una política de transición entre, la culminación de las “reformas” iniciales orientadas a democratizar y dar legitimidad a la institucionalidad laboral y, el comienzo de acciones orientadas a consolidar, modernizar e innovar lo alcanzado en la etapa 1990-1994.

7.2. El gobierno del Presidente Ricardo Lagos, en que la agenda laboral, no se concentra como núcleo persistente en las “reformas laborales de tipo global”, sino que busca –en el marco de los límites de los consensos logrados– asociar la institucionalidad laboral vigente con la agenda de crecimiento y desarrollo.

En esta etapa, “la cuestión laboral”, no adquiere el carácter de controversia “a suma cero”, como ocurrió en el periodo 1990-1994, en el cual las reformas laborales aparecieron como un tema que ponía en debate el conjunto del modelo de desarrollo económico, político, social.

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

Estos disensos, si bien, no parecen poner en juego –como en 1990-1994– el “orden” económico en operación, si constituyen desafíos que apuntan, sobre la base de lo avanzado, a buscar un nuevo “pacto” socio-laboral, que aborde los temas de las relaciones laborales en una sociedad y una economía que ha cambiado desde 1994, lo que parece exigir un proceso de nuevos consensos.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	4
 PRIMERA PARTE	
CONSTRUYENDO LAS BASES DE UN CONSENSO (1990-1994)	7
1. El contexto del inicio de la Transición hacia la Democracia	7
2. La política Laboral 1990-2004: Opciones, estrategias, impacto	8
2.1. Opciones: Restaurar, continuar, innovar	8
2.2. Estrategias	10
2.3. Impacto.....	24
 SEGUNDA PARTE	
CULMINAR Y CONSOLIDAR LAS REFORMAS (1994-1999)	26
1. La política Laboral: Definiciones, estrategias, resultados	26
1.1. Definiciones: profundizar para dar gobernabilidad a lo avanzado; Consolidar y modernizar.....	26
1.2. Estrategias	27
1.3. Resultados del período 1994-1999.....	32
 TERCERA PARTE	
ACOTAR LOS DISENSOS Y ABRIR NUEVAS AGENDAS DE MODERNIZACIÓN (2000-2006)	34
1. La política laboral: definiciones, estrategias, resultados	34
1.1. Definiciones: Desagregar la agenda y plantear nuevos desafíos	34
1.2. Estrategias	34
1.3. Resultados	40
 CUARTA PARTE	
LAS POLÍTICAS LABORALES ENTRE 1990 Y 2006: UNA REFLEXIÓN FINAL SOBRE EL PROCESO CHILENO	42

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es examinar las Políticas Laborales aplicadas por los gobiernos de la Concertación desde 1990 hasta 2006, desde una perspectiva que identifique su papel e influencia en el proceso de configuración del orden político, económico y social que se construye a partir de la recuperación de la Democracia Política en Chile.

La hipótesis central asume:

- a) que tales políticas y en especial las llamadas Reformas Laborales, en sus distintas etapas, constituyen un factor que interviene de manera relevante –por la naturaleza de los temas que levanta y debates que la acompañan– en la relación entre actores sociales, sistema político y Estado, en el proceso de transición a la democracia y su consolidación posterior, influyendo en la formación de consensos y disensos sobre el conjunto del orden socioeconómico y político, más allá del ámbito específicamente laboral y;
- b) que la agenda de las políticas seguidas por los gobiernos de la concertación constituyó una opción estratégica, que puso en el centro, como una decisión “fuerte” de política, construir una articulación viable y sinérgica, entre las relaciones de trabajo, y las opciones de economía y política adoptadas.

Esta opción se orientó a insertar rigurosamente la agenda laboral en el complejo proceso global de articulación simultánea de gobernabilidad política, crecimiento con estabilidad macroeconómica y equidad social.

Opción que, en su diseño, contenidos y aplicación no era obvia en la coalición de gobierno, ni tampoco en la oposición.

Por ello, su puesta en ejecución supuso importantes debates al interior de la concertación y fuera de ella, para que se instalara como la matriz central que ordenó el proceso de 2000 en adelante.

La primera conclusión que arroja el examen de las políticas laborales, observadas desde la óptica antes señalada, muestra que los cuatro años iniciales de los gobiernos de la Concertación (1990-94) fueron claves para:

- instalar la estrategia adoptada. Esto, es lograr posicionar –no sin dificultades– una oferta de objetivos y estrategias que respondiera, en un rango razonablemente aceptable, a las tensiones entre las expectativas de los diversos actores sociopolíticos, las posibilidades que ofrecía la relación de fuerzas entre gobierno y oposición y las condiciones que exigía la política de desarrollo económico y social. Estrategia que se constituyó en el fundamento conceptual y programático que orientó en lo esencial la acción gubernamental posteriormente;

- delimitar, en consecuencia, una relación entre factores de cambio y factores de continuidad, que permitiera articular, con posibilidades de éxito, las reformas, destinadas a restituir y ampliar derechos, ofrecer mayores oportunidades de progreso para los trabajadores y, aquellas políticas orientadas a contribuir a la meta de asegurar un orden económico social con capacidad de crecimiento estable y sostenido. Lo que Manuel Castells ha llamado “modelo liberal incluyente”(Castells, 2005) y;
- construir las bases consensuales mínimas, entre actores históricamente confrontados –trabajadores y empresariado– que permitieran instalar reglas del juego para regular los disensos y promover los consensos y, dada la importancia de estos actores en la transición, ofrecer una señal de estabilidad al conjunto del sistema político y la sociedad.

La segunda conclusión indica que en los períodos posteriores a 1994, se pueden distinguir dos etapas:

- **la primera, de 1995 a 2000**, en que el foco de las políticas y estrategias laborales y socioeconómicas seguidas por el Gobierno, se sitúan en una perspectiva de transición entre, por una parte, la culminación de las “reformas” originales orientadas a democratizar y dar legitimidad a la institucionalidad laboral y, por otra, el inicio de políticas de consolidación, modernización e innovación de los logros alcanzados en la implementación de una nueva institucionalidad.
- **la segunda, de 2000 a 2006**, en que se asume que las bases de legitimidad de la transición, de la cual la política laboral es parte, aparecen en lo fundamental ya logradas, orientando su acción prioritariamente a la consolidación de la gobernabilidad del proceso y su modernización.

La agenda laboral, en esta etapa, deja de tener como núcleo único y persistente las “reformas laborales globales” para pasar a concentrarse en un conjunto sistemático de políticas que buscan asociar, tan armoniosamente como sea posible –en el marco de los límites de los consensos logrados– la institucionalidad laboral vigente con la agenda de crecimiento y desarrollo.

Sindicalistas, empresariado y actores políticos se comportan, en la práctica, asumiendo que el orden laboral y económico social diseñado está básicamente instalado y que por tanto la agenda posible en esta materia esta definida en los marcos de la institucionalidad en operación. Ello conlleva agendas progresivamente más desagregadas y relaciones asociadas a coyunturas.

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

Estos disensos estuvieron presentes de 2000 a 2006 como telón de fondo en las relaciones gobierno, sindicalistas y empresariado, pese a al carácter más específico de la agenda, generando tensiones explícitas e implícitas, que, en el futuro podrían convocar a la búsqueda de un nuevo marco o pacto laboral a nivel de de consensos de mayor nivel de agregación.

Lo importante a señalar aquí es que estos disensos subyacentes, si bien constituyeron factores que tensionaron el proceso de aplicación de las políticas laborales en el período, no configuraron –a diferencia de las fases anteriores– un cuadro en el que dichas tensiones y la forma de resolverlas, fueran percibidas como una puesta en juego dramática del modelo económico social y político en marcha en la sociedad.

Las cuestiones de mayor flexibilización de las regulaciones laborales, del debate sobre protección al empleo o a los ingresos (empleabilidad); de las políticas de seguro frente a los períodos de desocupación; de inversión en capital humano y otras tan relevantes como aquellas, fueron sin duda motivo de controversias fuertes en el parlamento, entre los sindicalistas y los empleadores y en el mundo intelectual y político. Con todo, su tratamiento y su desenlace en el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, no fueron objeto de una confrontación “a suma cero”.

Lo anterior no implica, sin embargo, que tras ese debate, se encuentra en germen el desafío de construir un nuevo “Acuerdo Social” sobre el sistema de relaciones laborales forjado, sobretudo, entre 1990 y 1994. Tal acuerdo será sin duda un tema de agenda en el próximo tiempo, pero su contexto es, ahora, una sociedad en que los disensos sobre el modo de desarrollo y la economía política que lo sustenta, se encuentran notoriamente superados comparativamente con los 10 primeros años de los gobierno democráticos.

PRIMERA PARTE CONSTRUYENDO LAS BASES DE UN CONSENSO (1990-1994)

1. El contexto del inicio de la Transición hacia la Democracia

La asunción al Gobierno del Presidente Aylwin en marzo de 1980 inauguraba una nueva etapa histórica en la vida política de Chile.

Se iniciaba un momento fundamental y fundacional. Después de 16 años de dictadura, una nación mayoritariamente movilizada desde hacía casi siete años para reconquistar al democracia política, lograba ganar por elecciones el gobierno.

Como señala René Cortázar, el ministro del Trabajo y Previsión Social nombrado por el Presidente para hacerse cargo de esta área clave: “..se vivía una mezcla de esperanza e incertidumbre; entre los trabajadores y sus organizaciones primaba la primera; entre los gremios empresariales, la segunda...” (Cortazar. 1993).

En efecto, las expectativas del mundo sindical y laboral eran muy altas. La recuperación de la democracia política significaba para muchos de ellos, la posibilidad de recuperar derechos vulnerados por muchos años y acceder a oportunidades reales de progreso. Pero sobretodo, de jugar un papel protagónico en la construcción de la institucionalidad democrática y en la definición de las políticas socioeconómicas y laborales (Actas de la Comisión CUT-Concertación, enero 1990. Documento Interno no publicado. Archivo del Autor).

Por su parte, el empresariado y sus organizaciones gremiales, que en buena parte habían apoyado el régimen militar saliente, veían con preocupación la posibilidad que se abriera una etapa de reivindicaciones que desbordaran al gobierno e, incluso, llegase a manifestarse como un cobro de cuentas en contra de ellos (El Mercurio, 13 de diciembre 1989; 25 de marzo 1990; 10 de abril, 1990).

A nivel político, la coalición triunfante, si bien se disciplina rigurosamente tras el liderazgo del Presidente Aylwin, lo que ofrece de inmediato una imagen de estabilidad, mantiene debates internos sobre las opciones que deberán hacerse en el marco de estrategia de cambios y continuidades que ha planteado el Gobierno (Documento Programa de Gobierno. Diciembre 1989).

Los partidos opositores, reconocen que se ha abierto una nueva fase a la cual requieren incorporarse y concentran su planteamiento en los riesgos que mostraban otras experiencias de transiciones recientes en la región, en que varias de aquellas, después de un comienzo auspicioso, se veían entrampadas en situaciones de alta inflación, desempleo, caída del poder adquisitivo de los salarios y situaciones de inestabilidad política.(El Mercurio, 15 de diciembre 1989; 20 de marzo 1990; 12 de abril 1990).

En general, el contexto de 1990 se configura en torno a dos dimensiones principales: de una parte, una voluntad social y política mayoritaria de contribuir a la estabilidad del proceso y, de otra, una tensión entre expectativas e incertidumbres.

En ese marco se da inicio al diseño y aplicación de la política laboral, una de las áreas más cruciales para responder a los desafíos que planteaban las dos dimensiones recién mencionadas.

2. La política Laboral 1990-2004: Opciones, estrategias, impacto

2.1. Opciones: Restaurar, continuar, innovar

De la misma forma como a nivel del diseño político global, en el ámbito laboral se desarrolla una tensión entre el Gobierno, los actores sociales y políticos en torno a la naturaleza de los fundamentos en que se originarían las decisiones de política

En definitiva, la centralidad que había adquirido el sistema de relaciones laborales en el funcionamiento de la vida económica era muy crucial, pues su diseño y funcionamiento resultaban claves para un país que estaba inserto en la economía global y que enfrentaba desafíos de competitividad, productividad y cambio tecnológico. Y, de la misma forma, era esencial para los propósitos de equidad y elevación de las oportunidades de progreso para los trabajadores.

Pero también estaba directamente vinculado con temas ideológicos estratégicos para los distintos sectores de la sociedad. Entre otros, la cuestión de la relación entre privado y público, Estado y mercado.

-Restaurar

Una parte no poco importante de los sindicalistas, dirigentes políticos y académicos, vinculados a la Concertación, sustentaron la tesis que la institucionalidad laboral vigente a 1990, era ilegítima de origen. En efecto, la legislación del trabajo y las instituciones que la operaban no habían sido el resultado de un debate político ni social, sino la imposición de la dictadura.

En consecuencia, no podía existir otro punto de partida que no fuese la restauración del Código del Trabajo vigente en septiembre de 1973, único democráticamente legítimo. De esta base legal, institucional, simbólica y política se podía iniciar el debate de su perfeccionamiento y modernización.

En ese contexto, no pocos planteaban la necesidad que las instituciones laborales contenidas en ese Código, relativas sobretudo a derechos colectivos como la Negociación Colectiva,

la huelga y la sindicalización debían ser conservadas, concentrando los cambios en los derechos laborales individuales.(Actas de la Comisión CUT-Concertación y Comisión CUT-Gobierno, diciembre 1989 a diciembre 1990.Archivo del autor).

En síntesis el cambio debía consistir sobretodo en restaurar.

–Continuar

En el polo opuesto se encontraban básicamente los dirigentes de los gremios empresariales, dirigentes políticos opositores y, con mucha fuerza, economistas que habían participado del diseño de políticas económicas y laborales durante el gobierno militar.

Para estos, el Código del Trabajo vigente desde el llamado Plan Laboral, elaborado por el entonces Ministro del Trabajo y Previsión Social José Piñera, a fines de los setenta, constituía una de las bases del, llamado “modelo económico chileno”, así como también el sistema previsional privado y el sistema privado de salud.

Desmontar la institucionalidad laboral, de hacerse, llevaría a una crisis de envergadura de la economía, la inversión, el crecimiento y el empleo.
(Qué Pasa, Julio de 1990).

El cambio, entonces, era perfeccionar la institucionalidad vigente conservando completamente sus fundamentos esenciales.

–Innovar

La alternativa ante estas posiciones surge básicamente desde los equipos de gobierno en las áreas económico sociales, que plantean construir una fórmula de cambio y continuidad. La respuesta a la demanda restauradora y a la del continuismo pleno se denominó “innovar” (Actas de la Comisión Programa de la Concertación 1979-1980. Archivo del autor).

Innovar, porque tanto los cambios a la institucionalidad vigente, como la conservación de algunos de sus componentes deberían articularse. Conforme a un mismo principio, distinto y nuevo respecto de aquellos en que se fundaba la restauración y el continuismo: garantizar, profundizar derechos y ofrecer mejores oportunidades de participación y progreso que fuesen congruentes con los objetivos de crecer con equidad en una economía abierta, estable y competitiva.

En este esquema no había lugar para la restauración de una institucionalidad con valor histórico, pero ajena a las realidades contemporáneas, ni para el continuismo que carecía de legitimidad y expresaba una concepción autoritaria de las relaciones sociales.

Tal concepción seguía la línea de políticas globales del Gobierno.

Estas se orientaban a impulsar cambios sustantivos en la gestión político, social y económica que permitieran: configurar la recuperación de la democracia política y generar un desarrollo sostenido con resultados de equidad, en un esquema gradualista que asociara tales cambios con la estabilidad del sistema político, social y económico.

En ese sentido la “innovación” constituyó una opción específica y consistente con los propósitos arriba señalados.

Un ejemplo importante de esta misma línea de acción, en otro campo sensible de política, fue la Reforma Tributaria de junio de 1990, a tres meses de haber asumido el primer Gobierno Democrático. Ella logró armonizar la presión por aumentar la inversión en políticas sociales con aquella que reclamaba proteger e incentivar la inversión de capital privado (Marcel, 1995).

2.2. Estrategias

Construir una base de consensos fundamentales

Las posibilidades de éxito de la política “de innovación” dependían de la capacidad de lograr consensos básicos en torno a ella. Esta meta era sin duda parte fundamental “de la construcción de legitimidad social y política del proceso de transición y de la capacidad de asegurar la vigencia permanente de los factores que habían hecho posible el cambio de régimen” (Boeninger, 1997).

La construcción de tales consensos al nivel de los actores sociales, empleadores y sindicalistas, pero también de los partidos políticos, constituyó por tanto la primera tarea que se propuso el Gobierno y su Ministro del Trabajo René Cortázar.

Esta tarea suponía enfrentar tres dimensiones fundamentales:

- **Política:** buscar consensos en materia de política laboral, implicaba convocar a abrir un debate, que sin duda tendría un carácter nacional, sobre uno de los pilares del “modelo” socioeconómico y político instalado durante el gobierno milita: la institucionalidad laboral.
En consecuencia, no se trataba de una agenda puramente “sectorial”, sino de una que estaba en el centro de los procesos de construcción de sustentos para la generación de confianzas en las políticas de la transición.
- **Ideológica:** involucraba también someter a prueba la capacidad de los actores sociales y de los sectores políticos cercanos a ellos, para dialogar desde perspectivas antagónicas: en tanto, los sindicalistas y no pocos líderes de la Concertación se reconocían en la visión “restauradora”, la mayoría de los dirigentes empresariales y los partidos de la oposición lo hacían en la “continuista”. Y, ambos observaban con desconfianza la opción que ofrecía el gobierno.

- **Procesal:** había que generar espacios apropiados y reglas de procedimiento que garantizaran a los actores convocados, sindicalistas y dirigentes gremiales del empresariado, condiciones de equidad para su participación, así como la autonomía necesaria para no generar la imagen que estaban siendo manejados por el gobierno.

Lograr esta meta constituía un propósito estratégico central. En Chile no existían antecedentes de diálogo social tripartito y, llevarlo a cabo, sería sin duda un referente clave para el proceso de transición, pues fortalecería la legitimidad de políticas orientadas a superar los disensos sobre el orden sociopolítico y económico en una sociedad todavía muy polarizada, precisamente porque involucraba a dos sectores con mayor historia de confrontación.

Los Partidos Políticos de la Coalición de Gobierno y los de oposición en lo fundamental abrieron espacio para esta iniciativa.

Su posición fue expectante, pues de conseguir un resultado positivo, ello generaba un precedente que tendría consecuencias en el diálogo político.

Con todo, existió también en sectores políticos de la Concertación crítica a lo que se consideraba dar visibilidad y rol al empresariado, que había sido parte del gobierno militar y abrir de paso oportunidades de figuración para la derecha política, lo que se juzgaba negativamente y también como una limitante a la autonomía del Gobierno para llevar a cabo su programa.

En la derecha, algunos sectores consideraban, por su parte, que sólo ganaba el Gobierno, haciendo jugar a los gremios empresariales un cierto rol de “avales”, de posibles cambios o reformas que consideraban muy riesgosos para el “modelo” económico vigente durante la dictadura y que ellos respaldaban.

Sin embargo, en definitiva, los actores políticos jugaron un papel de abrir la oportunidad. La posibilidad de iniciar una práctica de diálogo por el lado social, parecía importante, pues los disensos políticos tenían que ver en parte muy importante con los pilares del orden socioeconómico construidos durante el gobierno anterior: Laboral, Provisional y Seguridad Social.

Factor central en fortalecer la disposición a abrir y no obstruir este espacio fue la acción conjunta del Gobierno, coordinada por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Segpres), de diálogo con los dirigentes políticos y parlamentarios de la Concertación y de la oposición. Diálogo destinado a generar confianzas y a despejar incertidumbres.

Asimismo, la capacidad de liderazgo que desempeñaron personajes como Manuel Bustos, presidente de la CUT y Manuel Feliú, presidente de la CPC, quienes, más allá de las posiciones de sus respectivas organizaciones corporativas, asumieron el rol de garantizar

el diálogo entre los actores sociales e impulsar siempre una visión de largo plazo y genuinamente interesada en asegurar una transición política estable y consensual.

En síntesis, lo que hizo factible avanzar en esta meta de construir bases de consensos, fue la conjunción de tres dimensiones:

- la opción por una política de articulación de cambio y continuidad;
- la selección del diálogo como método de relación con los actores sociales y políticos;
- la acción coordinada del Gobierno que asume una perspectiva común y la aplica rigurosamente; y
- el rol de líderes sociales y políticos que jugaron papeles relevantes en la transición.

En abril de 1990, a un mes de haber asumido el Presidente Aylwin, se firma el denominado “ACUERDO MARCO” al que concurren la CUT, la CPC y el Gobierno.

Este Acuerdo constituye un elemento de la mayor significación, pues su contenido principal es presentar una visión que identifica los aspectos compartidos de los desafíos que enfrentaba el país; de las prioridades que debían ser puestas en agenda y la manifestación de la disposición de los participantes a generar mecanismos de diálogo para procesar el tratamiento de los desafíos y prioridades identificadas, así como de los elementos en que se manifestaban disensos.

Los Capítulos del Acuerdo son decisores por sí mismos de la relevancia política y estratégica del mismo: I. Chile una oportunidad Histórica; II. Desarrollo con Equidad: requisitos esenciales; III. Una Visión de Futuro Compartida. IV. El Papel de las Organizaciones Sindicales y Empresariales; V. Iniciativas en las áreas Laborales y Económicas.

El Acuerdo incluyó también decisiones inmediatas sobre aumento del Salario Mínimo Nacional, las Asignaciones Familiares y las Pensiones Mínimas. (Acuerdo Marco Nacional, 27 abril 1990).

Definir una agenda de políticas

Con base a lo logrado en el Acuerdo el Gobierno identificó un Programa y una Agenda en materia sociolaboral a desarrollar durante 1990 a 1994.

Dicha Agenda contemplaba cinco grandes Tareas (Cortázar, op.cit.):

- a) Acuerdos Sociales que estimulen la cooperación;
- b) Reformas a la Legislación Laboral;
- c) Fortalecer la institucionalidad para la fiscalización del cumplimiento de las leyes laborales y provisionales;

- d) Modernizar y ampliar la cobertura, calidad y pertinencia de la capacitación y formación profesional; y
- e) Perfeccionar el Sistema de Seguridad Social.

Estas cinco áreas de política se definieron considerando desde el punto de vista estratégico del proceso de transición tres cuestiones fundamentales:

- la importancia de entrar, tan pronto como fuese posible, por la vía del diálogo, a los temas más sensibles en materia sociolaboral. La opción se fundó en que, de lo contrario, los disensos, que eran fuertes en dichas áreas, generarían una situación de confrontación, limitando el efecto del clima de cooperación que generó el Acuerdo Marco.
- la necesidad de establecer una agenda precisa que acotara los debates sobre los temas en cuestión, los cuales, por su naturaleza, podían ampliarse indefinidamente bloqueando la viabilidad de reformas y;
- la urgencia de tomar la iniciativa como gobierno, generando propuestas con una base de consenso social razonable, que permitiera, dada esa condición, que aquellas fuesen procesables por el sistema político de forma más fluida.

Lo anterior requería generar condiciones para avanzar en acuerdos específicos con sindicalistas y gremios empresariales sobre reformas legales e institucionales; establecer un método de interrelación con los partidos políticos de gobierno y oposición, a fin de hacerlos parte del proceso; y asegurar la coherencia del conjunto del gobierno en torno a la estrategia a seguir y la agenda establecida.

Desarrollar la Agenda

Los partidos políticos y los parlamentarios de la coalición de gobierno, se coordinaron con el gobierno a través de encuentros regulares en el Ministerio del Trabajo o en el de Hacienda. Y, también, en momentos de definiciones, en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Segpres).

Esto se constituyó en una metodología importante, tanto para la relación con los actores políticos como para la propia coordinación entre las agencias ministeriales involucradas más directamente en el proceso.

Cabe destacar que tal metodología jugó un papel muy central en el avance y desarrollo de la agenda. De alguna manera constituyó uno de los mecanismos para la formación de decisiones en un marco de disponibilidad de las partes al diálogo y a la persuasión.

En este sentido, la vinculación gobierno sistema político, mostró que podía llegar a mejores resultados si existía una comparecencia previa de dirigentes gubernamentales con líderes políticos y parlamentarios, antes de los procesos propiamente legislativos o de decisión política.

De la misma manera se implementó, separadamente, encuentros con parlamentarios de la oposición, sindicalistas y dirigentes gremiales del empresariado. Su propósito era examinar previamente los pasos a seguir para implementar la agenda.

De este modo se configuró un complejo **sistema de procesamiento** de las decisiones que permitió mejorar las confianzas y evaluar los límites y posibilidades de las políticas a seguir.

Con todo, las relaciones entre gobierno y actores políticos y sociales no fueron siempre fáciles.

Numerosas confrontaciones tuvieron lugar, pues, aunque el Acuerdo Marco había creado un espacio favorable a los consensos, persistía en políticos o dirigentes sociales el trasfondo de las tesis de restauración o continuismo, las que afloraban persistentemente.

La opción gubernamental de cambio y continuidad, que denominó “innovación”, no era necesariamente aceptada en pleno por los interlocutores. Si bien aquellos percibían que la opción gubernamental era una decisión fuerte sobre la cual tenía y había mostrado convicción, y ésta había ganado alguna legitimidad con el Acuerdo, ella debía recuperarse permanentemente. No había “carta blanca”.

En este desafío de crear legitimidad, resulta importante indicar que, además del sistema de procesamiento orientado a buscar consensos, al menos en esta fase, constituyó factor importante el reconocimiento por los actores de la calidad, competencia y credibilidad de los equipos gubernamentales.

Lo anterior, permite plantear la hipótesis que, si bien disponer de mecanismos y reglas de procedimiento es fundamental, para que ello funcione bien, sobretodo en momentos de tensión, la disponibilidad de equipos con las calidades antes mencionadas, puede hacer toda la diferencia, entre el éxito y el fracaso

a) Los Acuerdos Nacionales

Las políticas antes mencionadas permitieron lograr tres acuerdos tripartitos (CUT-CPC-Gobierno), posteriormente al Acuerdo Marco de abril de 1990. Estos tuvieron lugar en abril de 2001 y 2002, y en mayo de 2003.

Igualmente se firmaron cuatro acuerdos bipartitos (90, 91, 92, 93) entre el Gobierno y la Agrupación de Empleados Fiscales (ANEF), organización representativa de los trabajadores del sector público, en que participó la CUT.

Si bien los tres acuerdos tripartitos, siguientes al Acuerdo Marco, ofrecieron un importante espacio para el diálogo y la búsqueda de consensos, éstos se fueron convirtiendo en un lugar

donde la agenda se concentró en el reajuste del Salario Mínimo Nacional, las pensiones mínimas y las asignaciones familiares. En este sentido no se configuraron como la instancia para abordar los temas de Reforma a la legislación del Trabajo, el perfeccionamiento de la Seguridad Social y, en general, las políticas sobre la institucionalidad laboral.

Lo anterior produjo el efecto que los actores sociales le concedieran una relevancia concentrada en los temas antes mencionados, pero no como una oportunidad para instalar un diálogo tripartito más amplio.

De hecho, tanto sindicalistas como gremios empresariales, parecían considerar que el Acuerdo Marco era suficiente como referencia para las materias de mayor envergadura y preferían no asumir compromisos específicos a nivel tripartito.

Con todo, estos acuerdos produjeron decisiones de gran importancia, como el establecimiento, a partir de 1992, de un criterio de reajustabilidad del Salario Mínimo que se sujetara a la inflación esperada y a la productividad media de la economía. Esta metodología, con ajustes diversos, quedó instalada en el sistema de decisiones sobre el Salario Mínimo.

Partidos y parlamentarios, por su parte, si bien apostaban a la posibilidad de que se generasen acuerdos tripartitos, que dieran una base consensual para la fase legislativa que implicaban varias de las reformas agendadas por el Gobierno, no fueron particularmente activos en apoyar esta posibilidad, dejando al Ejecutivo la responsabilidad principal.

En síntesis, en cuanto a los Acuerdos Nacionales y sectoriales, esta fase es una de comportamiento expectante de los actores políticos, que facilita e incluso incentiva a avanzar a los actores sociales participa en diálogo con el Gobierno, pero que conserva su distancia. Esperan a que haya acuerdo, porque ello crea una situación menos confrontacional a nivel político, lo que valoran, pero se reservan no ser parte constitutiva de tales potenciales acuerdos.

Lo anterior era una manifestación no sólo de la nula tradición en Chile de diálogo tripartito, sino también expresión del frágil equilibrio entre consensos y disensos acerca de cómo configurar el orden político y económico social en este período inicial de la transición.

Remarca, por lo mismo, el carácter estratégico que tuvo la decisión de construir con gradualidad y atención a esos equilibrios las agendas de la transición, de las cuales, una fundamental era la de las instituciones laborales

b) Las reformas a la Legislación Laboral

-El debate

Tres principios fueron formulados para diseñar las propuestas de reforma a la legislación del trabajo: Equidad, Participación y Eficacia para el Desarrollo (Cortázar,).

Se trataba de conjugar los derechos fundamentales de trabajadores y empleadores con los requisitos de una institucionalidad laboral que respondiera a las exigencias de un desarrollo con crecimiento sostenido en un marco de alta competitividad.

El Acuerdo Marco permitió romper con la resistencia de la oposición a debatir el tema de las reformas. Esto ya puede considerarse un logro, pues no pocos dirigentes de esos partidos consideraban que ello constituía una grave concesión que traería negativos efectos para el crecimiento económico.

También influyó para que en el sector gubernamental el “restauracionismo”, se abriera a buscar acuerdos.

Sin embargo, el registro empírico de esta fase muestra que fue un proceso duro, complejo y, en ocasiones, generador de posiciones cercanas a “suma cero”.

La prensa de los años 1990 y 1991 evidencia lo anterior, etapa en la que se enviaron los cinco proyectos más importantes de reforma al Código del Trabajo.

El periódico “El Mercurio” en casi todas sus ediciones desde mayo de 1990 en adelante, sostuvo una permanente política editorial crítica a los proyectos de reforma.

Importantes dirigentes políticos y empresariales se manifestaban en este diario sosteniendo que se pretendía destruir las bases del “modelo económico” establecido durante el gobierno militar, que había demostrado su éxito, y una de cuyas bases era la legislación laboral vigente.

El ex Ministro del Trabajo del Gobierno Militar, José Piñera, autor de la legislación laboral de ese período y de la reforma previsional que privatizó el sistema, sostuvo en la Revista “Que Pasa”, de alta circulación nacional, que estas reformas eran “como darle un revólver a los sindicatos para destruir el sistema laboral y económico vigente” (Revista Que Pasa(mayo,1991).

También el sector sindical se manifestaba contrariado por algunos aspectos de los proyectos de ley de reforma, que consideraban no expresaban sus aspiraciones, lo hacían de manera muy limitada o, incluso, eran sólo un barniz leve a la normativa vigente.

Esos dos años, el gobierno experimento el fuego cruzado de quienes lo acusaban de destruir un sistema laboral exitoso y de quienes lo juzgaban haciendo sólo retoques parciales a la legislación, para mantener lo fundamental de ella.

Esto mostraba –insistimos– la centralidad del tema laboral en el conjunto del proceso de transición, toda vez que los juicios sobre las reformas, apelaban, más allá de las cuestiones específicas de los proyectos, a su impacto sobre el orden económico social. Y, por derivación, al orden político, ya que lo que se ponía en juego, en definitiva, en el debate, era la legitimidad y estabilidad social y política de aquel proceso y la conducción de ella.

Así, la institucionalidad laboral se constituía en una cuestión estratégica transversal al orden político, económico y social en configuración y, a la formación de consensos y superación de disensos en todas esas esferas.

–La nueva legislación laboral

En el contexto antes examinado se formularon cinco grandes proyectos de reforma que buscaban conjugar los tres principios antes enunciados: más equidad en las relaciones de trabajo; más y mejor participación autónoma de los actores en la formación de decisiones colectivas sobre sus condiciones de trabajo y empleo en las empresas y; más eficacia para contribuir al desarrollo económico social.

Proyecto sobre “Terminación del Contrato de Trabajo; Proyecto sobre Centrales Sindicales”; Proyecto sobre “Organizaciones Sindicales y Negociación colectiva”; Proyecto sobre “Contrato Individual de Trabajo” y; Proyecto sobre “Asociaciones de Funcionarios de la Administración Pública”.

Estos cinco Proyectos configuraban un conjunto sinérgico de reformas que, en su conjunto, implicaban una nueva institucionalidad laboral que:

- i) Removía todas las normas represivas y anti sindicales que contemplaba el Código del Trabajo vigente en el Gobierno Militar;
- ii) Fortalecía los actores directos de la relación laboral, reponiendo condiciones de mayor paridad entre ellos, otorgando a los sindicatos más y mejores protecciones, ampliando sus funciones dotándolos de mejores recursos regulatorios y materiales para su accionar;
- iii) Ampliaba la capacidad de la Negociación Colectiva en las empresas como mecanismo fundamental para pactar condiciones de trabajo y empleo;
- iv) Protegía mejor la libertad sindical;
- v) Otorgaba roles reconocidos a las Federaciones, Confederaciones y Centrales Sindicales, lo que no existió nunca en la legislación laboral chilena;
- vi) Garantizaba mejores protecciones al trabajador en situación de despido, estableciendo el concepto de causal fundada y elevando el tope de las indemnizaciones de un mes

- por año de servicio de siete a once meses, entre otras medidas. A partir del séptimo año, podría pactarse indemnización a todo evento para los cuatro años siguientes.
- vii) Regulaba el reconocimiento de las asociaciones de trabajadores del sector público y les otorgaba protecciones y funciones apropiadas para ejercer sus actividades de representación y;
 - viii) Establecía reglas de procedimiento para las Relaciones Laborales y en especial la Negociación Colectiva, que garantizaran la seguridad jurídica para las partes, protegieran el desempeño competitivo de las empresas, la elevación de las competencias profesionales de los trabajadores y promovieran mecanismos de cooperación para la solución de conflictos.

Todos estos proyectos se convirtieron en Ley entre 1990 y 1991.

Factor fundamental en este resultado fue la capacidad del Gobierno de identificar y elaborar por completo este conjunto de proyectos de reforma, de manera tal que el debate y la negociación política, social y parlamentaria se diese sobre una base articulada y consistente. Esto hizo que los rangos entre los cuales podía realizarse tal debate se delimitaran, y el espacio de agenda para los juegos negociadores.

En un contexto incierto como el que se vivía, con tensiones y expectativas contrapuestas, un debate abierto, sin un marco contextual elaborado, seguramente habría tenido una consecuencia menos exitosa.

c) Perfeccionamiento de la institucionalidad y normativa para asegurar el cumplimiento de las leyes laborales y previsionales

En este campo, que se definió como una contraparte fundamental de la reforma al Código del Trabajo, se formularon iniciativas legislativas destinadas a fortalecer las capacidades Dirección del Trabajo, la agencia pública responsable de esta tarea.

El concepto orientador de esta acción se sustentaba en el criterio que era función del Estado garantizar el cumplimiento de las regulaciones legales. Así como se fortalecía la autonomía de las partes directas de la relación laboral (trabajadores y empleadores) para definir condiciones de trabajo y empleo, a través de la Negociación Colectiva era preciso asegurar la acción pública para proteger el cumplimiento tanto de los pactos negociados, como las normas fundamentales establecidas por la Ley.

De este modo, se articulaba autonomía social con regulación pública.

Lo anterior respondía al concepto que informaba toda la política gubernamental de identificar con precisión los roles públicos y los roles sociales, congruentes con una sociedad que buscaba armonizar y reequilibrar los vínculos entre Estado, el mundo privado y la sociedad civil.

En esa perspectiva:

- i) Se aumentaron los recursos materiales y profesionales de la Dirección del Trabajo;
- ii) Se ampliaron sus facultades fiscalizadoras, orientándolas a la prevención;
- iii) Se impulsaron mecanismos de autorregulación de las partes; y
- iv) Se logró un acuerdo tripartito para desarrollar conjuntamente campañas y actividades de alta difusión pública destinadas a promover el compromiso con el cumplimiento de la legislación laboral y provisional.

Las iniciativas legales contaron con el respaldo parlamentario de gobierno y oposición para su aprobación. Los sindicatos y los gremios empresariales encontraron aquí un espacio de consensos mayor que en el debate sobre las reformas al Código del Trabajo.

d) Modernizar y ampliar la calidad y cobertura de los sistemas de Capacitación y Formación Profesional

Esta fue también un área de mayor consenso.

Para todos los sectores políticos y sociales era evidente que los desafíos de la competitividad en una economía abierta como la chilena requerían aumentar sustantivamente la inversión en capital humano.

Ello era también claro para los sindicalistas, puesto que la elevación de sus competencias laborales les proporcionaba mejores oportunidades de empleabilidad en un mercado de trabajo en constante movimiento y sometido a innovaciones tecnológicas de alta velocidad.

Tres acciones principales fueron desarrolladas:

- i) Se perfeccionó el sistema de franquicia tributaria que podían usar las empresas para capacitar, impulsando una más estrecha vinculación entre ellas y las entidades de capacitación. Para ello se dotó al SENCE, el organismo público regulador en esta área, de mejores instrumentos para cumplir esta tarea.
- ii) Se diseñó e implementó un Programa Nacional de Capacitación de Jóvenes de sectores económica y socialmente vulnerables, con la meta de formar cien mil de ellos en cuatro años a partir de 1990.

Este Programa se caracterizó por su descentralización, poniendo en conexión directa a los organismos capacitadores con las empresas y estableciendo sistemas de prácticas en ellas como parte clave de su plan de entrenamiento

Al finalizar el Programa se había cumplido la meta prevista.

Un estudio realizado por la Universidad Católica de Chile mostró que más del 60% de los egresados había encontrado empleo estable y que cerca de un 20% había seguido en procesos formativos.

Ello contrastaba con muestras de jóvenes comparables a los que siguieron el Programa que, en el mismo período, mostraban menos de un 40% de acceso a empleos estables.

- iii) Se diseñó un Fondo para la Reconversión Laboral, destinado a la recalificación de trabajadores que requerían de nuevas calificaciones para insertarse o reinsertarse en el mercado de trabajo.

e) **Perfeccionamiento del Sistema de Seguridad Social**

En este campo se identificaron tres políticas principales: introducir correcciones al sistema privado de previsión; reparar los perjuicios previsionales ocasionados durante el régimen militar; y diseñar una propuesta de Seguro de Desempleo.

Aquí el Gobierno enfrentaba otra de las áreas más sensibles en el delicado equilibrio de consensos y disensos.

Dos grandes temas caracterizaban la situación existente.

De una parte, la situación previsional de parte importante de los trabajadores afiliados a lo que se denominaba “el antiguo sistema” que, como en la mayoría de los países de la región se había fundado con base al modelo “de reparto”.

El Gobierno militar había desmantelado prácticamente su institucionalidad, agrupando la multiplicidad de organismos que la componían en una sola institución que denominó Instituto de Normalización Provisional (INP). El cometido de esta entidad era administrar el antiguo sistema de pensiones hasta que sus afiliados terminaran de existir.

Ello, debido a que la reforma previsional de fines de los setenta instaló un nuevo sistema, basado en la capitalización individual y la privatización de su gestión. Todos los trabajadores nuevos debían incorporarse al nuevo sistema y, los que estaban en el antiguo, tenían un plazo para cambiarse si así lo decidían.

En este proceso, se generaron diversos perjuicios para los trabajadores miembros del sistema antiguo que era necesario reparar, especialmente en materia de pensiones mínimas, asistenciales y asignaciones familiares, las que se encontraban muy deprimidas (Cortázar, R. op.cit.).

Adicionalmente, en 1985, el gobierno militar no pagó un reajuste legal de las pensiones que correspondía a un 10.6%, lo que tenía un costo de más de 150 millones de dólares al año.

Todo ello había creado un clima de reivindicaciones muy extendido que exigía reparar los daños mencionados.

Por otra parte, el nuevo sistema privado de pensiones, gestionado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que estaba en su primer decenio, aún no mostraba resultados concretos, los que se vería recién en los próximos diez años. Si bien las expectativas que se asignaban a su desempeño futuro parecían auspiciosas y mejores que las del antiguo sistema, éste enfrentaba un fuerte problema de legitimidad social.

Esto como consecuencia que su implementación fue impuesta y no el resultado de una decisión política y socialmente representativa al no existir un parlamento ni otros mecanismos representativos para la formación de decisiones públicas.

En este tema también se confrontaban las tendencias “restauradoras” y las “continuistas”.

Al igual que en la materia de las leyes laborales, era preciso abordar estos problemas de inicio. De lo contrario, sería un tema fuente de controversias que afectarían el conjunto de las políticas laborales y sociales.

Para hacerlo se tomaron cuatro decisiones fundamentales:

- La política gubernamental mantendría el sistema privado de pensiones y aplicaría correcciones a su funcionamiento;
- Desarrollaría una reparación sustantiva ,pero gradual de los perjuicios sufridos por los afiliados al antiguo sistema ;
- Iniciaría la elaboración de sistemas de protección social al trabajador, que abrieran espacio para debatir y consensuar iniciativas como la instalación, a futuro, de un Seguro de Desempleo; y
- Sometería el proceso sobre el nuevo sistema al debate, avanzando sólo sobre bases consensuadas social y políticamente.

i) Correcciones al Sistema Privado de Previsión (AFP)

En esta tarea había que considerar que la intervención al sistema de AFP's implicaba tomar en cuenta un conjunto muy diverso de efectos de gran importancia.

En primer lugar que los recursos de los fondos de pensiones administrados por el nuevo sistema constituían un componente poderoso del mercado de capitales. En efecto, para 1990 ellos alcanzaban a 12 400 millones de dólares, equivalentes al 38% del PGB, y se estimaba que llegarían a representar, a fines de la década de los 90', cerca del ochenta por ciento de aquel (Cortázar, R. op. cit.).

En consecuencia, las decisiones de perfeccionamiento debían atender a sus impactos sobre la inversión y consecuentemente el crecimiento y el empleo. Las correcciones no podían generar situaciones de incertidumbre ni en la industria ni en los afiliados.

Al mismo tiempo, lo que se hiciese debía producir una percepción de mayor legitimidad del sistema, aumentar su transparencia y fortalecer su competitividad, factor fundamental para su eficacia.

Para todo ello era necesario someter a debate parlamentario las iniciativas, de modo que el sistema político las procesara y los resultados fuesen la consecuencia de un proceso política y socialmente representativo.

Asimismo, era claro que este tenía necesariamente que ser un proceso gradual de generación de acuerdos y que lo que podría hacerse en esta primera etapa tenía que sentar las bases para perfeccionamientos posteriores.

Sobre esas bases conceptuales y estratégicas se llevó adelante:

- perfeccionamientos destinados a mejorar la competencia entre las AFP's, entre ellos: transparentar rigurosamente la información sobre inversiones y rentabilidad;
- modificaciones sustantivas a las regulaciones respecto del uso de los fondos de inversión por parte de las AFP's. Entre ellas: ampliar los instrumentos en los cuales pueden invertir los Fondos de Pensiones y perfeccionamientos a los límites de inversión regulando los riesgos;
- implementación de nuevas regulaciones para prevenir conflictos de interés entre las AFP's y las empresas en que invierten que pudiesen generar perjuicios para el Fondo de Pensiones y;
- mejoramientos precisos que aumentarían la eficacia y eficiencia del sistema a favor de los afiliados. Entre ellos la agilización de los procesos administrativos; la limitación del costo de administración y; regulaciones que impidieran la morosidad del empleador en el pago de las cotizaciones del trabajador al Fondo de Pensiones.

El Proyecto de Ley que contenía estas materias fue largamente debatido, aprobándose definitivamente en 1994.

Las decisiones de política tomadas y antes referidas, fueron claves para generar consensos sobre el Proyecto de Ley. Ellas establecieron un “rayado de cancha”, por parte del gobierno, que estuvo a la base de la viabilidad del mismo.

Pudo así liderar la discusión en el bloque político de la Concertación y abrir espacios precisos para el debate con los partidos opositores, los sindicalistas y los gremios empresariales.

Al igual que en las Reformas a la Legislación Laboral, la iniciativa de poner una agenda desde el inicio y ser consistente con ella, se mostró un instrumento fundamental para conducir un proceso de suyo complejo y fuente de disensos objetivos y subjetivos fuertes en la sociedad y el mundo político que era necesario gestionar con realismo y eficacia.

ii) Políticas de reparación a los perjuicios previsionales

Tres acciones se desarrollaron en este período:

- Entre 1990 y 1992, se incrementaron gradualmente todos los tipos de pensiones (mínimas, asistenciales y generales) en más de un 10% y, las asignaciones familiares de los sectores más pobres en cerca de un 70%.
- En el mismo período se modificó el sistema de cálculo de pensiones de los trabajadores del sector público afiliados al sistema antiguo, lo que permitió mejorar sus montos entre un cincuenta y ciento treinta por ciento;
- Se otorgó o mejoró las pensiones de los trabajadores del sector privado o público que fueron objeto de despido por razones políticas durante el régimen militar y;
- Se modernizó el INP, de modo que pudiese operar con mayor eficacia y abrir nuevos servicios para los pensionados del antiguo sistema, lo que, más tarde, daría lugar a que esta institución se convirtiese en el organismo más importante de atención a la tercera edad.

iii) Diseño de una propuesta inicial para formular un Seguro de Desempleo

Esta iniciativa, tuvo como propósito abrir el debate sobre la necesidad de perfeccionar los sistemas de protección al trabajador desempleado, que en Chile, como en otros países en desarrollo, se reconocían insuficientes o con baja eficacia.

Sobretudo, considerando que el funcionamiento de las economías y los mercados de trabajo habían experimentado cambios sustantivos como consecuencia del paso de economías cerradas a economías abiertas y sometidas a cambios tecnológicos, altas exigencias de competitividad y adaptabilidad a situaciones cambiantes.

Los sistemas indemnizatorios, vigentes en Chile desde larga data, presentaban al menos tres problemas importantes: incertidumbre del trabajador respecto de acceder efectivamente a los beneficios; efectos negativos sobre las situaciones de crisis de las empresas, al implicar un costo elevado por pago de indemnizaciones (normalmente no provisionado, especialmente en la pequeña y mediana empresa) cuando éstas requerían reestructurarse y ajustar sus plantas de trabajadores y, limitaciones a la movilidad en el mercado de trabajo al estar asociadas solamente al evento del despido, lo que frenaba la disposición del trabajador a buscar o aceptar mejores alternativas (Cortázar, R. op.cit.).

La idea del Seguro de Desempleo buscaba precisamente enfrentar estos problemas y generar un mecanismo más acorde con las nuevas realidades económicas y laborales.

Se trataba, por tanto, de configurar un sistema que mejorase la protección al trabajador, y capaz de potenciar la capacidad de adaptación virtuosa del mercado de trabajo a los requisitos propios de una economía abierta y competitiva.

Las bases de la propuesta consideraba la creación de cuentas individuales de capitalización para todos los trabajadores regidos por el Código del Trabajo, que asegurara el provisiónamiento de recursos; financiadas principalmente con cotizaciones del empleador y en menor medida del trabajador; una combinación entre indemnizaciones y pago de beneficios monetarios por el Seguro, según los años de servicio, hasta siete meses y; la introducción del concepto de pago de beneficios a todo evento y no sólo por despido. El Estado contribuiría con aportes para financiar la continuidad de beneficios de salud y previsionales durante el período de desempleo y para garantizar un piso mínimo de ingresos.

Este diseño y sus conceptos principales se convirtieron en la base de los debates y distintos diseños posteriores que culminaron con la formulación del actual Seguro de Desempleo vigente en Chile y aprobado como Ley de la República en 2003.

2.3. Impacto

i) Las políticas seguidas en esta fase pueden considerarse como aquellas que establecieron las bases conceptuales y estratégicas en que se fundaron las que siguieron después de 1994

La evidencia muestra que las tres decisiones claves que la orientaron, y que hemos examinado antes, marcaron sin duda el campo de acción hacia el futuro. Estas fueron:

- la opción de sostener consistentemente una orientación de cambio y continuidad, que superara las posiciones “restauradoras” y “continuistas”;
- la de actuar de inmediato en los temas más sensibles y controversiales (legislación laboral y previsión social) y armonizarlos con temas más consensuales (capacitación y nuevas formas de protección), acotando una agenda precisa, que evitara la dispersión y prolongación de procesamiento de los temas y otorgara el liderazgo al Gobierno y su coalición.
- la de sostener que la búsqueda de consensos sociales y políticos sería el método principal para llevar adelante las políticas.

ii) Lo anterior permitió que la política laboral fuese un componente central y estratégico en la conducción política y socioeconómica que el Gobierno llevaba del proceso de transición, línea que persistió en los gobiernos posteriores de la Concertación.

En efecto, ella, en su concepción, estrategia y aplicación hizo parte constitutiva del orden social y económico, pero también político en configuración, pues contribuyó decisivamente a:

- generar una base de consensos entre actores claves del proceso, con influencia más allá de lo laboral;

- establecer un marco de ordenamiento de los partidos y parlamentarios de la Concertación, contribuyendo al liderazgo gubernamental en materias claves;
- producir resultados que se asociaron adecuadamente los temas laborales con los requerimientos de las políticas globales de desarrollo y crecimiento y;
- instalar una relación entre gobierno, sistema político y actores sociales en que el tratamiento de los disensos –en una sociedad todavía polarizada– se orientó por el instrumento del diálogo y la búsqueda de avances graduales con base en consensos progresivos

Este es, en opinión del autor, el principal impacto de la política laboral seguida en esta fase.

iii) La política laboral contribuyó a conseguir logros importantes en materias de reformas normativas e institucionales específicas, económico sociales, y abrió el camino a otras a desarrollarse posteriormente (Cortázar, R. *op. cit.*).

- La tasa de desempleo se redujo en el período a menos de 5%, la más baja de los últimos 20 años;
- El poder de compra de los salarios aumentó: los salarios medios reales crecieron en 15% y el Salario Mínimo en 30%;
- Se reformó el Código del Trabajo fortaleciendo los derechos colectivos e individuales y su protección;
- La tasa de sindicalización aumentó un 40%, respecto de 1999, acercándose al 20%;
- La cobertura de la Negociación Colectiva aumentó en cerca de 30%;
- Se aumentaron las pensiones en más de un 10% real y se mejoró sustantivamente la gestión del sistema de Previsión social Público y Privado;
- La capacidad de fiscalización del cumplimiento de las leyes laborales y provisionales aumentó en más de un 50%;
- Se modernizó el Sistema de Capacitación y Formación Profesional y, se desarrolló un innovador y exitoso Programa de Capacitación de Jóvenes que cumplió su meta de 100 mil capacitados a fines de 2005; y
- Se inició el diseño de las bases de un Seguro de Desempleo.

SEGUNDA PARTE CULMINAR Y CONSOLIDAR LAS REFORMAS (1994-1999)

1. La política Laboral: Definiciones, estrategias, resultados

1.1. Definiciones: profundizar para dar gobernabilidad a lo avanzado; Consolidar y modernizar

–Profundizar para dar gobernabilidad a lo avanzado.

La definición estratégica del segundo gobierno de la concertación consideró que la consolidación y la gobernabilidad de lo avanzado en el período anterior requería abordar, como condición de su viabilidad, los llamados “temas pendientes” que habría dejado la reforma previa, según algunos actores sociales y políticos. Entre ellos: profundizar la cobertura de Negociación Colectiva para la pequeña y mediana empresa; mejorar aspectos procesales de la Negociación que motivaban controversia, como la cuestión de los reemplazantes en la huelga, y otros que la hicieran más flexible e informada.

Ello porque para el mundo sindical y parte importante de la coalición de gobierno tales temas constituían una demanda importante para “culminar” lo que se había propuesto la reforma de la fase anterior. Había entonces que asegurar su legitimidad.

Pero también porque la oposición política y los gremios empresariales presionaban por declarar “caso cerrado” los cambios en el área laboral. Esto no podía ser aceptable para el gobierno, pues cuestionaba su política de procesos graduales de cambio.

Cerrar “definitivamente” un área tan sensible podía abrir, en consecuencia, un campo de confrontación política y social, que afectaría el clima de consensos que se requería sostener, base de la gobernabilidad del proceso.

–Consolidar y modernizar

Simultáneamente, se decide iniciar un importante proceso de modernización y fortalecimiento institucional. Fortalecimiento que permitiera contar con las capacidades instaladas adecuadas para garantizar la consolidación de las reformas y sentar las bases para dar un paso a una fase posterior que fuera superando la etapa de la transición y configurando un orden político, económico y social asentado y capaz de proyectarse hacia nuevas metas de desarrollo.

1.2. Estrategias

Más Reformas para viabilizar la consolidación de lo avanzado

En esta etapa –1994 a 1999– se define como un propósito estratégico cerrar la brecha de disensos que se ha mencionado a fin de avanzar en la meta de consolidar la estabilidad de la gestión y gobernabilidad de la institucionalidad laboral.

Con este propósito se decide formular un conjunto de reformas al Código del Trabajo que buscan culminar los cambios implementados anteriormente en las materias que, como se ha señalado, aparecían, o se creían, todavía inconclusas, y que eran objeto de reivindicación sobretodo del mundo sindical y de sectores de la Concertación. Por su vinculación con las llevadas a cabo en la fase anterior, se trata de reformas que tienen aún y son percibidas por los actores políticos y sociales con un sentido de “globalidad”, tal como las primeras.

Identificar metas y aplicar políticas destinadas a garantizar la gestión de la nueva institucionalidad laboral

Al mismo tiempo, se formula, con la misma importancia, un conjunto de objetivos de política destinados a modernizar las instituciones que ejecutan la política laboral y establecer un programa de realizaciones en los campos del empleo, la seguridad social, la protección de los derechos laborales y la promoción de la participación y el diálogo social. Esto es, en los ámbitos que la reforma previa y las políticas aplicadas habían puesto su prioridad, para crear nuevas y mejores condiciones que ahora había que consolidar y profundizar.

Definir una Agenda (1994-1999)

Cinco grandes áreas de política laboral se definen (Mensaje Presidencial 21 de mayo de 1994):

- i) Reformas a la legislación laboral para culminar lo avanzado en materia de Negociación Colectiva y Organizaciones Sindicales;
- ii) Políticas en el campo del empleo: modernización del sistema de capacitación y formación profesional; instalación de un sistema de intermediación para el empleo; Seguro de Desempleo;
- iii) Políticas en el campo de la protección de los derechos laborales: modernización de la Dirección del Trabajo; iniciativas de ley destinadas a mejorar y perfeccionar los derechos individuales;
- iv) Políticas en el campo de la Seguridad Social: modernizar las instituciones regulatorias públicas; profundizar la ampliación de la cobertura de la seguridad social; mejorar los instrumentos de protección a las condiciones de trabajo; consolidar las regula-

- ciones destinadas a dar mayor competitividad y transparencia al sistema privado de pensiones(AFP's); y
- v) Diálogo Social: sostener las instancias tripartitas nacionales y abrir experiencias a nivel sectorial.

Desarrollar la Agenda (1994-1999)

-El debate

Entre los actores políticos, partidos y parlamento, la cuestión en juego es si se asume en esta nueva etapa una perspectiva de “cierre” de los procesos globales de reformas laborales, concentrándose en agendas de perfeccionamiento de lo ya logrado, o si se da paso a una segunda fase de tipo también global –como era percibida la posición del Gobierno– para culminar la reforma del 90.

En la coalición opositora es unánime la idea de cerrar el proceso, e incluso de no abordar, salvo excepciones, temas de “perfeccionamiento”.

En la Concertación conviven las tendencias(mayoritarias) favorables a retomar una línea de reformas globales que culminen el proceso de la fase anterior, con aquellas orientadas a diseñar una estrategia más acotada que evite reeditar las confrontaciones de esa fase , sobretodo considerando que las conductas orientadas al Diálogo Social –que habían permitido superar aquellas, vía consensos– se veían en descenso.

Pero, también, algunos sectores en la coalición de gobierno, planteaban que determinadas reformas de las previstas para culminar las de1990, además de generar confrontación, podían no ser aconsejables para sostener el adecuado funcionamiento de los mercados de trabajo y el empleo.

En consecuencia, la aplicación de la agenda laboral definida por el Gobierno, en materia de legislación del trabajo, no estuvo exenta de tensiones.

Sin embargo, estas tensiones se concentran en el ámbito de las reformas al Código del Trabajo. En las materias de modernización y consolidación consideradas en la agenda se dio un clima de mayor consenso.

-La ejecución de la Agenda 1994- 99

a) Negociación Colectiva y Sindicalización

En enero de 1995, se presenta al Congreso Nacional un proyecto de Ley de reforma al Código del Trabajo que contiene en lo fundamental:

- Una propuesta de sistema de negociación para la mediana y especialmente la pequeña empresa, que incluía una fórmula “supraempresa”, por sector de actividad, o por un conjunto agregado de empresas a nivel territorial.

Su característica principal era que la soberanía de todas las decisiones se preservaba a nivel de cada empresa, por lo que el mecanismo supraempresa operaba como una instancia procesal que permitía iniciar y desarrollar la negociación en un sector donde gran parte de las unidades empresariales, por su tamaño, no cumplían con las condiciones legales para negociar o tener sindicato.

- Una propuesta para regular los derechos de información de los sindicatos para el proceso de negociación colectiva, ampliando los existentes.
- La eliminación del sistema de reemplazantes en la huelga y;
- Una nueva regulación del sistema procesal de Negociación colectiva, que flexibilizaba plazos y procedimientos a fin de hacerla menos rígida.

Para ese momento el gobierno constata que sus recursos de gestión del proceso de debate de la propuesta habían cambiado respecto a 1990.

De una parte, no se disponía de una instancia tripartita, ni la voluntad del empresariado de constituirlo; por otra parte, a nivel del sistema político, la oposición había cerrado prácticamente las posibilidades de diálogo sobre el tema y, entre los partidos de la concertación, si bien había apoyo mayoritario, ya no era unánime como en los 90.

Además, el ordenamiento en la Concertación, entre la mayoría favorable, no tenía la disciplina del período anterior, lo que implicaba al gobierno también esfuerzos de negociación al interno de su base política.

En ese marco es la conducción política del gobierno la que permite llevar adelante este proceso, por la continuidad de articulación entre los equipos de la Secretaría general de la Presidencia, Trabajo, Hacienda y Economía. Si bien algo menos afiatada que en 90-94, esta articulación fue decisiva para lograr acordar el proyecto al interno de la coalición gubernamental y para diseñar un proceso de búsqueda de consensos mínimos con la oposición.

Así, el Gobierno logra constituir instancias bipartitas de consulta con los sindicalistas y con los gremios empresariales. En ambos casos, a través de sus equipos de asesores.

El propósito era lograr un conjunto de consensos mínimos, que sin comprometer oficialmente a la Central de Trabajadores y a la dirigencia gremial del empresariado, permitiera abrir espacios para el debate parlamentario.

Este mecanismo logra, después de casi un año de trabajo, interrumpido a menudo por la dificultad de resolver los disensos, arribar finalmente a un acuerdo básico sobre el proyecto

a enviarse, con la excepción del tema de los reemplazos en la huelga que permanece sin consenso. Este acuerdo había sido sondeado con los gremios empresariales y los sindicalistas, así como con los parlamentarios de gobierno y oposición, consiguiendo sino el asentimiento explícito, al menos la disposición a tratarlo en el Congreso (Actas de la comisión técnica sobre Reforma a la Legislación Laboral. Gabinete del Ministro. Ministerio del Trabajo. Documento privado. Abril-diciembre 1994).

El Proyecto logra aprobarse en la Cámara de diputados, pero es rechazado en 1987 por el Senado, y va a comisión mixta. Allí queda congelado hasta 1999 en que se intenta nuevamente su aprobación definitiva.

La decisión se funda en la persistencia de la convicción que resolver, al menos, algunos de los “disensos duros” en materia de legislación del trabajo, seguía siendo una condición necesaria para avanzar en la consolidación del proceso político y social en curso desde 1990.

Para ello se constituye un nuevo grupo de trabajo que logró reunir al Presidente de la Comisión de Trabajo del Senado, el Senador Thayer, independiente ligado a la oposición, asesores de la CPC y de la CUT, con el equipo técnico gubernamental del Gobierno conducido por el Ministerio del Trabajo y con la participación de asesores de Hacienda y Economía.

Este equipo, después de casi seis meses, logra concordar una nueva formulación que conserva los elementos fundamentales del Proyecto original en que se había constatado había mayores posibilidades de consenso.

Poco antes de las elecciones presidenciales de diciembre de 1999, se envía este proyecto, considerando que la cercanía del evento electoral podría jugar a su favor. Sin embargo se pierde definitivamente en el Senado –esta vez la Cámara de origen– después de una dramática y breve tramitación.

De alguna manera esto cierra el tema como punto estratégico de agenda y muestra los límites reales entre consensos y disensos en este campo.

b) Empleo

- Para 1997, se había logrado reformar el Estatuto de Capacitación y Empleo modernizándolo y dotándolo de nuevos y mejores recursos institucionales a fin de estar en condiciones de elevar su capacidad de regular y promover los programas de capacitación y formación operados por el sector privado y público;
- Se había también rediseñado los mecanismos de gestión del Sence, el órgano regulador público y promotor de la capacitación laboral obteniendo resultados de mayor eficiencia;
- Se había elevado la cobertura de trabajadores capacitados por año en un 7 por ciento.

- Se envió también al Congreso un Proyecto creando el Sistema de Protección al Trabajador Cesante (Protrac) que fue aprobado por la comisión de trabajo de la Cámara de Diputados.

Este Proyecto no logró su aprobación definitiva, pero fue la base del que se aprobaría finalmente en 2003.

c) Protección de los Derechos Laborales

- Se modernizó la Dirección del Trabajo elevando la calidad de su gestión a nivel nacional, lo que disminuyó en un 30 por ciento los tiempos de resolución de conflictos, fiscalización y en general todas las actividades de esa entidad, con lo que la capacidad de control del cumplimiento de las leyes laborales aumentó en un 20% por sobre el 50 por ciento que ya había logrado el gobierno anterior;
- Se creó un programa de estudios laborales en la Dirección del Trabajo, que permitió contar con bases de datos actualizadas y diagnósticos nacionales y sectoriales, con base empírica, de diversas situaciones laborales, que apoyaron sustancialmente la acción de este servicio y la información a los usuarios;
- Se implementó un sistema de fiscalización preventiva, con participación tripartita, que disminuyó en un 25% las infracciones a la ley laboral y provisional.

d) Seguridad Social

En esta etapa se implementan las reformas iniciadas en 1990-1993, avanzando sustantivamente en la modernización del sistema privado :

- las que garantizan mayor transparencia y competitividad al sistema de AFP's;
- las regulaciones que permiten invertir en el extranjero los fondos de pensiones;
- las que disminuyen los costos de operación del sistema; y
- las que disminuyen los costos de los afiliados.
- Por otra parte se establecen sistemas de reajuste de las pensiones mínimas y asistenciales que reduzcan la brecha entre estas y el ingreso mínimo nacional y;
- Se lleva, asimismo, a cabo un importante proceso de convenios de seguridad social con países de Europa y América Latina, que favorecen a numerosos chilenos que viven en esos países.

e) Diálogo Social

- En este campo se sostiene de manera bipartita la negociación nacional del salario mínimo y del reajuste de salario del sector público central, entre el gobierno y los sindicatos.
- Las experiencias tripartitas de los 90' no se reproducen, sino excepcionalmente, salvo a nivel de instancias "técnicas". Se crea el Foro de Desarrollo Productivo y el Centro Nacional de la Calidad y la Productividad.

Estas instancias mostraron gran eficacia como espacios de debate para iniciativas como el Seguro de Desempleo; los perfeccionamientos al sistema de seguridad social y al de Capacitación y Empleo.

- Se inicia también la experiencia de prácticas tripartitas sectoriales, entre las cuales destaca la del sector forestal que logra crear un acuerdo estable sobre seguridad en el trabajo.

1.3. Resultados del período 1994-1999

i) Se Consolida el papel estratégico de la política laboral en la gobernabilidad de consensos y disensos

En esta etapa la política laboral jugó un papel de bisagra en la tensión aún no resuelta en ese momento, entre los disensos pendientes y la consolidación de los avances.

Tal vez más que en otros campos de política, en éste se manifestaron con mayor fuerza la fragilidad de los equilibrios entre consensos y disensos sobre un orden social en configuración en una sociedad fuertemente confrontada en el pasado reciente.

Por ello la decisión de asumir esta tensión en la agenda laboral a través del intento de concluir las reformas al código del trabajo que eran objeto de reivindicaciones sociales y políticas, aún cuando no lograron éxito, fueron necesarias para procesar esas tensiones.

En ese sentido, pese a los costos del debate, fue asertada la visión que otorgaba a la reforma la categoría de condición para la consolidación de lo avanzado.

Más que su éxito, lo que aportaba a la consolidación era, como hemos sugerido, su procesamiento por el sistema político y los actores sociales.

Sólo a partir de esta experiencia, la política que siguió entre 2000 y 2006, pudo lograr que la cuestión laboral pudiera ser asumida como un proceso acotado y no fundacional por el Gobierno, los actores sociales y el sistema político.

Esa lección tiene un carácter estratégico que parece importante destacar.

ii) La modernización de la institucionalidad laboral se constituye en un factor central para dar el salto de la transición a la configuración de un desarrollo asentado y con capacidad de proyección hacia nuevos desafíos.

La segunda conclusión es que la modernización de las instituciones llevada adelante resulta fundamental para que la sociedad asuma sus nuevas posibilidades y no permanezca atada a la resolución de los disensos históricos.

Se crean también nuevos espacios de consensos que prefiguran nuevas agendas de diálogo.

iii) La construcción de Consensos: se abren las condiciones para el paso del tratamiento de la cuestión laboral desde lo macro político a las agendas desagregadas de innovación y modernización.

Por otra parte, la experiencia del 94 al 99 muestra que el diálogo social de naturaleza macro política como lo ocurrido el 90' parece ser posible en condiciones en que el orden político, social y económico está en juego y los actores resuelven converger para hacer gobernable su configuración.

Pero que, una vez logrado aquello, al menos en lo fundamental, la construcción de consensos tiende a desagregarse, pues no está en juego un nuevo "pacto social", explícito o implícito.

En ese sentido, que no se haya reproducido en estos años el diálogo tripartito, sino ocasionalmente, no parece ser necesariamente una insuficiencia del proceso, sino una realidad que surge de la orientación de los actores sociales y políticos a sumir progresivamente agendas más desagregadas y menos "fundacionales".

iv) La política Laboral mantiene su continuidad como eje estratégico de la gestión del desarrollo.

Las políticas seguidas permitieron mantener baja la tasa de desempleo, elevar los salarios, particularmente el Salario Mínimo, que creció en más de 30% real y sostener el crecimiento a un ritmo persistente.

v) Se identifican nuevos desafíos laborales

La cobertura de sindicalización se estabilizó en alrededor de un 11% de la fuerza de trabajo activa y la Negociación Colectiva en cerca del 14% sobre el mismo universo.

Es decir, después del importante crecimiento ocurrido en ambos campos entre 1990 y 1994, la cobertura de estos se mantiene estancada.

Lo anterior ocurre, pese a que se mejoraron las condiciones para sindicalizarse y negociar, en parte importante debido a que la estructura empresarial comienza progresivamente a desagregarse y descentralizarse, con una fuerte presencia de los sistemas de subcontratación y de los contratos de temporada.

Esto genera un tema problemático que las reformas propuestas previeron, pero que no lograron resolver. Sin embargo el procesamiento de estas reformas, aunque no fueron aprobadas entonces, abrieron un punto de agenda sustantivo que permitió ser abordado en 2007, en el cuarto gobierno de la Concertación.

TERCERA PARTE ACOTAR LOS DISENSOS Y ABRIR NUEVAS AGENDAS DE MODERNIZACIÓN (2000-2006)

1. La política laboral: definiciones, estrategias, resultados

1.1. Definiciones: Desagregar la agenda y plantear nuevos desafíos

–Desagregar la Agenda

En esta fase, la política laboral del tercer gobierno de la Concertación, se funda en el criterio que la institucionalidad laboral está en lo fundamental asentada. Que no corresponde reabrir un debate fundacional y que debe fortalecerse la concepción de gradualismo, en que se reconocen tiempos y oportunidades para avanzar.

En consecuencia, se propone acotar la agenda de reformas al Código del Trabajo todavía “pendientes” y darle un procesamiento inmediato, al inicio del gobierno.

–Plantear Nuevos Desafíos

Consecuentemente con lo anterior, la política se concentra en solidificar la modernización institucional avanzada ya en la fase anterior y abrir nuevos temas ligados a la protección social y al empleo.

1.2. Estrategias

Definir Una Agenda

En este período (Mensajes Presidenciales mayo 2000 a 2006) la agenda de política laboral se concentra en abordar materias acotadas de reforma al Código del Trabajo y pone su mayor énfasis en las áreas de modernización y consolidación y proyección futura.

- i) Culminar selectivamente los temas de Código del Trabajo;
- ii) Reformar y modernizar la judicatura laboral;
- iii) Proteger el crecimiento del empleo y los salarios;
- iv) Protección Social: Generar una institucionalidad para la protección al desempleo; y
- v) Elevar la inversión en Capital Humano.

Ejecutar la agenda

(Mensajes Presidenciales 2000-2006)

a) Reformas al Código del Trabajo

En el campo de las reformas a la legislación laboral se adopta una perspectiva circunscrita a temas específicos, vinculados sobretudo a la negociación colectiva, pero no se formula como un nuevo intento de “reformas globales”, sino como un proceso de perfeccionamiento.

En el Mensaje Presidencial del 21 de Mayo de 2000, el tema aparece bajo el título de “Consolidar los Derechos Laborales”. Esta parte contiene cinco componentes, uno de los cuales son la Reformas al Código. La argumentación sobre ellas está centrada en la importancia de mejorar la cooperación en a las empresas para responder a los desafíos del crecimiento y la equidad.

La brecha de los disensos –que persiste– es así abordada con una lógica de acotar su tratamiento y establecer un clima de fortalecimiento de la idea de gradualismo. Lógica que permitiera disminuir las tensiones entre actores sociales y políticos en este campo.

Lo anterior respondió, por una parte, a la constatación que las lógicas de “reforma global” prácticamente habían agotado las posibilidades de un procesamiento razonable por el sistema político y por los actores sociales, generando en su lugar confrontaciones de “suma cero” y, por otra, al hecho que la crisis económica mundial que se presentó a partir de 1999, estaba golpeando duramente las posibilidades de mantener el ritmo de crecimiento de los períodos anteriores.

La cuestión entonces era, por una parte, enfrentar la crisis, para lo cual acotar el tratamiento de los disensos parecía fundamental, a fin de limitar los elementos de tensión.

Pero, de otra parte, controlar los riesgos de ingobernabilidad era también una cuestión estratégica para sostener el proceso de maduración del orden político y socioeconómico, que había logrado avances sustantivos para su consolidación en los años previos. Proceso que había que profundizar, pero, además, y sobretudo, proyectarlo hacia nuevas dimensiones de desarrollo y modernización.

–El proceso

El gobierno constituye un Consejo para el Diálogo Social, de carácter tripartito, una de cuyas comisiones examinará las propuestas gubernamentales.

En noviembre del 2000, el Ejecutivo envía al Congreso un Proyecto de Reforma que se concentra en materias derechos individuales y organizaciones sindicales. Este proyecto no aborda los temas de negociación colectiva, porque las mesas de diálogo no llegan a

acuerdo en este tema. Incluso en varias de las materias del Proyecto enviado no hay consensos fuertes.

Posteriormente, se continúa un largo esfuerzo de conseguir más acuerdos para avanzar en temas de negociación colectiva. Ellos terminan sin conseguir suficientes resultados, por lo que el Ejecutivo envía una indicación sustitutiva al Proyecto de noviembre de 2000 en marzo de 2001, incorporando sus propuestas, aunque con un nivel limitado de acuerdo de la parte empresarial.

Finalmente se promulga el 28 de septiembre de 2001 la Ley 19759 que introduce modificaciones a los derechos individuales y colectivos.

-Las reformas

Se incorporan once modificaciones, de las cuales la más controvertida y que puede considerarse el cambio más relevante para las demandas sindicales y de sectores de la Concertación, es la modificación del Sistema de Reemplazos en la Huelga. Si bien estos se mantienen, se encarece su utilización por la vía de exigir al empleador el pago de un “bono por reemplazo”, por cada trabajador reemplazado, por el tiempo que dure la huelga.

Los otros cambios, en materia de derechos colectivos y sindicales, constituyen perfeccionamientos a la normativa existente, sin duda importantes, pero que no tienen el carácter de reforma global ni altamente controversial que fue la tónica del debate político y parlamentario en 2000-2003 y también en 2004-2009.

Entre ellos: fortalece la libertad sindical conforme a los Convenios 81 y 97 de la OIT; amplía parcialmente los fueros laborales; mejora los sistemas de información para negociar; facilita los convenios colectivos para los trabajadores transitorios; regula los derechos laborales en las empresas de servicios transitorios y; aumenta las sanciones a las prácticas antisindicales.

Es importante consignar que, junto a estos temas, que recogen la agenda “histórica” de la Concertación, las nuevas regulaciones avanzan en campos nuevos muy relevantes, que antes no habrían sido fácilmente incorporables: incluye nuevas formas de contratación a tiempo parcial, favoreciendo a jóvenes y mujeres; flexibiliza la Jornada de Trabajo permitiendo su distribución en el año; establece el contrato con capacitación para jóvenes que ingresan al mercado de trabajo; introduce la jornada de 45 horas semanales a implementarse en 2005.

Posteriormente a esta Ley de 2001, la política laboral del Gobierno, no volvió sobre el tema de las “reformas” al Código del Trabajo, sino muy coyunturalmente.

-El debate sobre las reformas

En esta fase, a diferencia de las otras dos, los actores sociales, sindicalistas y empresariado, tienden, en la práctica, a desagregar sus posiciones y se concentran progresivamente en torno a materias específicas y coyunturas acotadas.

Las agendas globales de empresarios y sindicalistas permanecen siempre como trasfondo, y se utilizan sus elementos antagónicos históricos para el debate, pero no se manifiestan permanentemente como la parte central de su discurso cotidiano durante el proceso.

Los actores políticos, partidos y parlamento, evolucionan también en esta fase hacia una visión menos agregada y global de las políticas laborales en su accionar concreto, aunque las visiones ideologizadas de los 90' se perciben todavía vigentes, pero en sordina, en diversos sectores.

En la etapa de “las reformas laborales” (1990-93 y 1994-99), este tema y su confrontación ideológica fue un punto gravitante de la agenda sociopolítica y fue uno de las cuestiones que generó disensos fuertes en el propio sector gubernamental y de éste con la oposición.

Los recursos políticos, ideológicos, de poder económico y social se movilaron en la época ampliamente en el debate en torno a la cuestión laboral.

En esta tercera fase, de 2000 a 2006, luego del último intento de reforma global de 1999, si bien persiste la importancia del tema, éste no tiene ni se le asigna la misma centralidad.

La movilización de recursos de poder políticos, sociales, ideológicos y económicos concentrados en esta materia es mucho menor. Ellos se reorientan más hacia los debates acerca de los temas del crecimiento y del orden político y económico, en que la dimensión de la cuestión laboral es importante pero no tan decisiva, como en las otras etapas.

La coalición de gobierno opera guiándose en lo fundamental por la agenda laboral que pone el Gobierno. Si bien se desarrollan debates sobre ella y cuestionamientos, estos no reeditan posicionamientos fundacionales globales, del tipo “restauracionista”.

Esto muestra que se ha asumido la institucionalidad laboral en funcionamiento como un proceso instalado.

Con todo, su disciplina a la agenda de gobierno es menos fuerte que antes, pero no en cuanto a oponerle posiciones duras de disenso, sino en cuanto a introducir debates sobre temas coyunturales que buscan resolver cuestiones ajenas a las iniciativas legislativas del Ejecutivo.

En muchos casos, cuestiones reivindicativas de sectores sindicales específicos o de su base laboral electoral.

En este sentido hay también una cierta “corporativización” de los actores políticos y parlamentarios que se superpone a esa identidad colectiva que los aglutinó en la etapa de las “reformas”.

Los recursos de poder se usan en ocasiones para negociar con el gobierno su apoyo versus solución de temas específicos que interesan a su electorado.

La oposición política, por su parte, opera asumiendo que, en los hechos, las reformas están cerradas.

Su planteamiento se orienta a que, terminados los “ajustes” que denominan prosindicales, corresponde ahora, modernizar la legislación para darle mayor flexibilidad y adaptabilidad en orden a mejorar su efecto sobre el empleo.

El empresariado asume la misma perspectiva y ambos sectores abren una ofensiva comunicacional y política entorno a este tema.

Lo anterior genera duras respuestas por el sindicalismo, que denuncia aquello como un intento de facilitar la inestabilidad laboral a favor de las empresas, ahondando así la precariedad de los empleos.

Con todo, la evidencia que muestran los medios de comunicación, los documentos sindicales, empresariales y gubernamentales es que, si bien es un debate duro, no constituye el centro fundamental de la agenda que en la práctica se desarrolla en materia laboral.

El Gobierno recoge en sus Mensajes la cuestión de la flexibilidad, pero la trata como un tema que sólo puede ser abordado concertadamente, por lo cual su política en esta línea es formular alternativas de tratamiento que deberán ser recogidas después de marzo de 2006. El tema principal que identifica es revisar las normas legales sobre los sistemas de subcontratación y trabajo eventual. Punto sensible, pues allí se verifica un importante incumplimiento de los derechos laborales y un uso abusivo del empresariado de “out sourcing”.

Empresarios y sindicalistas intentan acciones de diálogo sobre la materia, sin resultados.

En definitiva, si bien queda asentada una controversia importante en torno a la flexibilización, en que las posiciones son casi “a suma cero” entre sindicalistas y empresariado, parece claro que tanto los actores como el sistema político y el gobierno perciben que no existen condiciones para resolver este tema y explícita o implícitamente lo declaran, en los hechos, una cuestión pendiente.

Será el Gobierno siguiente , que en 2006 legislará sobre el sistema de subcontratos y tiempos parciales,

b) Reformas a la Judicatura Laboral

En el ámbito de la modernización y consolidación de la institucionalidad laboral, se enviaron al Congreso tres Proyectos de Ley para: modificar el procedimiento en juicios laborales, introduciendo el sistema oral; crear nuevos Tribunales el Trabajo a nivel nacional; y establecer un nuevo sistema de cobranzas provisionales que liberaran a los tribunales del Trabajo de esta función.

Los dos primeros proyectos se aprobaron a fines de 2005 y debieran comenzar a operar en 2006 y 2007.

c) Protección al Crecimiento de los Salarios y el Empleo

En este campo se desarrollaron, especialmente en los cuatro primeros años, políticas destinadas a proteger el empleo y los salarios en el marco de la situación mundial de crisis por la desaceleración del crecimiento.

Se formuló un criterio orientador para estas políticas: ellas debían ser contracíclicas, transitorias y exigían una acción directa del Estado.

Una vez superada la crisis las políticas deberían orientarse a sustentar el crecimiento y la inversión como fuente fundamental de generación de empleo.

En ese marco, en los años de mayor impacto de la crisis mundial, se ejecutaron Programas directos de Bonificación a la contratación; Programas municipales de emergencia; Se creó una Red de Empleo y otros programas similares.

Ello permitió contener la tasa de desempleo evitando que llegase a dos dígitos.

Así, la política laboral en materia de empleo fue un instrumento que se articuló adecuadamente con las políticas macroeconómicas orientadas a enfrentar la crisis y, posteriormente, hacia el final de esta etapa, con las que se comienzan a implementar cuando la crisis va cediendo y se recupera progresivamente el ritmo de crecimiento.

d) Protección Social

Este es el área donde se da un paso sustantivo en la modernización de la institucionalidad laboral. Se establece el Seguro de Desempleo, que se funda en las bases conceptuales elaboradas en 1990-93 y continuadas en 1994-1999. Este Proyecto fue aprobado en septiembre de 2001, y para 2005 ya había superado los dos millones de trabajadores afiliados.

El seguro constituye un paso estratégico en la línea de modernizar el funcionamiento del mercado de trabajo. De una parte pone la cuestión de la protección al desempleado, pero de otra, abre el tema de protección a la movilidad laboral.

En este sentido, la política laboral comienza a tomar una dirección orientada a enfrentar los temas nuevos de las relaciones laborales y abre la agenda más allá de las “reformas” para la legitimidad.

e) Inversión en capital humano

Esta es otra de las áreas de modernización que son incorporadas a la Agenda Laboral. Fundamentalmente se manifiesta en tres decisiones de política:

- Aumentar la cobertura de capacitación y formación profesional público privada. Para fines de 2005 se había logrado capacitar a más de un millón de trabajadores, lo que sentaba la base para la meta de lograr que todo trabajador se recalifique al menos una vez cada cinco años;
- Establecer un sistema de nivelación de estudios y fortalecer la relación empresa- entidades formadoras; y
- Crear un sistema de certificación de competencias.

1.3. Resultados

i) Las políticas seguidas en esta fase consolidaron la estrategia gradualista para resolver los temas de disenso persistentes entre los actores sociales.

Las decisiones de acotar la agenda en los temas de arrastre histórico y de procesarlas de inicio por el tercer gobierno de la Concertación, fortaleció la capacidad de conducción del proceso político y social, asociando éste a perspectivas de progreso acumulativo y progresivo.

Ello, que ya había sido impulsado en la segunda fase, encuentra aquí una consolidación importante.

ii) Se instala las bases para avanzar hacia nuevas agendas que asuman los temas pertinentes a los desafíos del estado de progreso del orden social y económico y del diseño de gobernabilidad del proceso en curso.

La política laboral logra alcanzar un nivel de articulación y sinergia muy importante con las políticas que guían las estrategias en el ámbito del orden social, económico y político. Sobre las bases estratégicas que se formulan para este propósito en las dos fases anteriores, en ésta se logra avanzar en la consolidación de agendas convergentes en tiempos y propósitos.

iii) La cuestión del progreso y del acceso con equidad a las oportunidades económicas y sociales y a la participación, se abre a otros ámbitos y no se restringe sólo al campo laboral, lo que abre una agenda diversificada que puede convocar a actores diversos.

Los temas de protección social; acceso a políticas sociales (Auge, Chile solidario, etc.); a la conectividad y la cultura; a la educación; la modernización de las agencias públicas, la elevación de inversión en capital humano y en nuevas tecnologías e innovación, así como muchos otros componentes, van configurando una trama de políticas que abren el horizonte de las cuestiones concentradas exclusivamente en la relación empleadores trabajadores, para incorporar a la agenda laboral contenidos que la vinculan más directamente con el desarrollo en su versión más integral.

CUARTA PARTE

LAS POLÍTICAS LABORALES ENTRE 1990 Y 2006: UNA REFLEXIÓN FINAL SOBRE EL PROCESO CHILENO

En las últimas tres décadas Chile ha vivido cambios profundos. Como otras sociedades de América Latina, experimentó la destrucción de su institucionalidad democrática a manos de una dictadura y la recuperación posterior de aquella, al mismo tiempo que la transformación de su economía y sus modos de vida en un contexto de una sociedad cada vez más abierta e integrada al orden global.

Muchas cosas hubo que aprender en este tiempo. Entre ellas, cómo elaborar una cultura del trabajo que, asumiendo las nuevas realidades del mundo, pudiese estar a la base de las acciones y decisiones económicas y sociales, orientándolas a lograr un encuentro entre las tensiones del cambio y la necesidad de certidumbres básicas que hicieran el puente entre la historia y el porvenir.

Es decir, una cultura que fuese el fundamento de una orientación de economía política de las estrategias laborales a seguir por los gobiernos y los actores sociales y políticos.

Estamos lejos de haber logrado este propósito, pero algunas pistas nos parecen hoy más claras que antes. Pistas que nos ayudan a pensar las políticas económicas y laborales.

Entre ellas queremos identificar, a partir de este trabajo, las que nos parecen más importantes, en nuestra experiencia de Chile, para contribuir a una reflexión sobre cultura del trabajo y políticas económicas, sociales y laborales que la expresen, y para identificar temas relevantes de agenda para el nuevo “**Pacto Socio Laboral**”, que probablemente deba enfrentar la sociedad chilena en los próximos años:

–Aprender a gestionar el riesgo

La globalización, con las características de revolución tecnológica que la acompaña, nos ha mostrado la necesidad de asumir una cultura del emprendimiento, pero también de la gestión del riesgo asociada a aquel. Riesgo propio de sociedades orientadas al mercado.

Este es un factor crítico en sociedades como la nuestra, a menudo adversas al riesgo, tanto en las empresas como en las personas.

En ese contexto, hemos aprendido que hay dos focos en los que nuestra cultura del trabajo debería concentrarse:

Aminorar la Incertidumbre

Se refiere a que, junto con aceptar que las economías, las políticas y las personas no pueden sino asumir el riesgo como parte de su gestión, es fundamental que ello se acompañe con la construcción de una sólida red de protección social para enfrentar los infortunios.

Porque ya sabemos que hay límites críticos en que el riesgo se convierte en fuente de tope para el emprendimiento.

Si no hay un balance razonable y conocido por la gente entre riesgo y protección, se generan comportamientos reactivos al emprendimiento. Una plataforma básica de derechos y oportunidades, protecciones y capacidad de expresar las demandas de las personas es la condición que colabora mejor a una disposición a hacerse cargo del riesgo de emprender.

La institucionalidad importa

El trabajo, en sociedades con economías de mercado, requiere contar con una sólida cultura institucional pública y privada. Una cultura institucional que apueste a la inversión en capital humano como un bien público fundamental.

Cultura que sea la expresión de la convicción social que resulta determinante dotar a las personas de competencias para enfrentar los desafíos de la rotación laboral, la desagregación de las empresas, el cambio técnico y la inestabilidad cíclica

-La ortodoxia en las concepciones económicas no ayuda a desarrollar la cultura de la innovación, cuestión clave en la competitividad.

Una cultura del trabajo que sustente la capacidad de innovar es aquella en que no se produce ninguna crisis “ideológica” por el hecho que el Estado aumente o disminuya su participación en la gestión de la economía y las relaciones del trabajo, o por que se usen instrumentos diversificados para operar la gestión económica y laboral.

Lo que importa es lograr los resultados que se buscan con las herramientas que sean mejores para ello y, al mismo tiempo tener claros los riesgos de una heterodoxia excesiva, así como de una ortodoxia paralizante.

-La equidad en los resultados de la gestión económica y de las relaciones de trabajo es un factor constitutivo de una cultura laboral competitiva y orientada a la productividad.

Esto resulta fundamental pues, de no considerarlo así, posteriormente nos veremos obligados a aplicar medidas paliativas. Se trata de garantizar el aprovechamiento de todo el potencial de crecimiento del país, a la vez que evitar que las diferencias existentes continúen ampliándose.

–Desarrollar la innovación en las empresas y generar empleos con mayor potencial de calidad, productividad y competitividad.

Algo que hemos aprendido es que cuando promovemos y facilitamos que la mayoría de las empresas adopten y adapten a sus realidades al conocimiento doméstico más adelantado, y logramos elevar la productividad promedio de las empresas al nivel de la empresa doméstica más avanzada, logramos dar un salto cualitativo en el producto y en el ingreso nacional.

Cerrar progresivamente las brechas de innovación existentes entre las empresas de un mismo o distintos sectores, parece ser un buen camino.

Esto ayuda a una cultura laboral pro activa y cooperativa entre el sector privado, los trabajadores y el sector público en los procesos destinados a generar innovación tecnológica que agreguen valor de conocimiento a los productos y servicios.

–Una cultura laboral orientada hacia la innovación está fundada en las competencias que las personas pueden lograr para adquirir un capital de conocimiento propio.

Esto nos está exigiendo reformas importantes al sistema educativo que aseguren una relación entre la formación general humanista y la formación técnica, junto a mecanismos que permitan transitar entre una y otra y entre las instituciones educacionales y la empresa.

–Las decisiones unilaterales de política gubernamental, por vigorosas que estas sean, no logran adquirir sentido para la mayoría de las personas.

Por lo general, las políticas exitosas son resultado de acuerdos que van en el sentido de las tendencias que representan las aspiraciones de la gente en cuanto al desarrollo social y económico. Ellas son las que han logrado movilizar a los principales actores para que participen del esfuerzo requerido, asegurándoles que los beneficios resultantes serán también compartidos.

En síntesis, en un proceso como el de Chile, que se ha enfrentado simultáneamente a reconstituir su tejido democrático y a lograr una gobernabilidad socialmente sustentada de su desarrollo, pensar el trabajo ha sido también pensar en cómo se gestiona la economía y la sociedad. Así, la cuestión de elaborar una cultura del trabajo en el contexto de nuestra historia reciente y de nuestra inserción en el mundo global, no es para nosotros un tema puramente intelectual. Es un desafío de gobernabilidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Acuerdo Nacional CPC-CUT-Gobierno. 27 abril 1991 Documento publicado en la Prensa Nacional el 28 de abril de 1991.
- Boeninger, Edgardo. 1998. "Democracia en Chile. Lecciones para la Gobernabilidad". Santiago: Andrés Bello.
- Campero G. "Apuntes sobre la Experiencia Chilena". Revista "TODAVÍA". Numero 14. Agosto de 2006. Buenos Aires. Argentina. Ediciones Fundación GOSDLE. Pags 26 a 29.
- Castells, Manuel. 2005. "Globalización, Democracia y Desarrollo". Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Programa del Comando de Campaña de Patricio Aylwin. 1989. *Colección del Autor*.
- Comisión Programa del Comando de Campaña de Eduardo Frei. 1993. *Colección del Autor*.
- Comisión Programa del Comando de Campaña de Ricardo Lagos. 1999. *Colección del Autor*.
- Cortázar, René. 1993. "Política Laboral en el Chile Democrático. Avances y Desafíos en los Noventa". Santiago: DOLMEN
- El Mercurio. 1988-2006. Editoriales y Artículos seleccionados por el autor.
- EL Mercurio: Artículos publicados el 15 de diciembre de 1989; el 20 de marzo y el 12 de abril de 1990.
- Mensajes Presidenciales 1990-2006.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. 1993. "Nueva Política Laboral" *Documento de Difusión* Noviembre.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. *Documentos del equipo de asesores de los ministros René Cortázar (1990-94); Jorge Arrate (1994-96) y Germán Molina (1997-2000)*. *Colección del Autor*.
- Rivarola, Andrés. 2003. *Mirrors of Change: A study of Industry Associations in Chile and Uruguay*. Institute of Latin American Studies: Stockholm University.
- Universidad Católica de Chile. Instituto de Sociología. 1995. "Evaluación del "Programa Nacional de Capacitación de Jóvenes". Documento interno solicitado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Colección del autor. No publicado.