

## EL ACUERDO MARCO CHILENO. ¿UN CASO FRUSTRADO DE PACTO SOCIAL?\*

Rodrigo Araya Gómez\*\*

### RESUMEN

La propuesta consiste en un análisis del Acuerdo Marco firmado entre la Confederación de la Producción y el Comercio, la Central Unitaria de Trabajadores y el primer gobierno democrático chileno presidido por Patricio Aylwin en comparación con el caso español de políticas de concertación social. La idea central es comprender el concepto de pacto social y cómo opera en circunstancias político-económicas de transición a la democracia y crisis económica al corresponder a un elemento de disciplinamiento social y estabilidad económica, objetivos que pueden llegar a cumplirse o no, dependiendo de la correlación de fuerzas de los actores que concurren al pacto social.

### CLAVES

pacto social, sindicato, transición a la democracia, consenso.

### ABSTRACT

The offer there consists of an analysis of the Outline agreement signed between the Federation of the Production and the Trade, the Workers' Unitary Head office and the first democratic government Chilean presided by Patricio Aylwin in comparison with the Spanish case of policies of social conciliation. The central idea is to understand the concept of social agreement and since it operates in political - economic circumstances of transition to the democracy and economic crisis on having corresponded to an element of disciplinamiento socially and economic stability, aims that can manage to be fulfilled or not, depending of the correlation of forces of the actors who meet to the social agreement.

### KEY WORD

social agreement, trade union, transition to the democracy, consensus.

---

\* El artículo corresponde a una versión extendida de una comunicación presentada en el X Congreso de Historia Contemporánea, Santander, 16 y 17 de septiembre de 2010.

\*\* rodrhistoria@hotmail.com. Doctor © en Historia, Centre d'Estudis sobre les Èpoques Franquista i Democràtica Universitat Autònoma de Barcelona.

## INTRODUCCIÓN

El artículo tiene como objetivo analizar el Acuerdo Marco firmado en Chile entre la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y el primer gobierno democrático presidido por Patricio Aylwin en comparación con el caso español de políticas de concertación social, porque ambos responden entre otros factores a motivaciones de tipo político, propias de un proceso de transición a la democracia, en que una de las ideas fuerza era garantizar la paz social para evitar cualquier intento de involución autoritaria. El objetivo central es comprender el concepto de pacto social y cómo opera en procesos de transición a la democracia y crisis económica al corresponder a un elemento de disciplinamiento social y estabilidad económica, objetivos que pueden llegar a cumplirse o no, dependiendo de la correlación de fuerzas de los actores que concurren al pacto social<sup>1</sup>.

## EL ACUERDO MARCO CHILENO: UNA OPORTUNIDAD PERDIDA DE CONSENSO SOCIAL.

Para comprender la firma del Acuerdo Marco es necesario realizar una breve referencia al contexto histórico correspondiente a la dictadura militar y los cambios que realizó en la estructura socioeconómica<sup>2</sup>. El régimen encabezado por el general Pinochet, durante el tiempo que ejerció el poder (1973-1990) llevó a cabo una serie de transformaciones económicas y sociales bajo el ideario neoliberal del equipo económico formado en la Universidad de Chicago<sup>3</sup>. Sin embargo, estas reformas tuvieron un alto costo social: aumento de la inequidad en la distribución del ingreso, el quiebre de empresas nacionales y el deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores. Del punto de vista de las relaciones laborales, el establecimiento del llamado Plan Laboral según Helia Henríquez produjo: “un sistema de relaciones laborales sumamente desequilibrado, al amparo del cual se menoscabaron seriamente los derechos de los trabajadores, se deterioró su organización y se obstaculizó su expresión”<sup>4</sup>.

1 Un análisis sobre el concepto de pacto social en Holm-Detlev Köhler, *El movimiento sindical en España* (Madrid: Editorial Fundamentos, 1995), 29-46. El autor sostiene que el pacto social correspondería a una herramienta de regulación del conflicto de clases válida para un sistema de acumulación concreto, que debería reunir ciertas condiciones, propias de Estados con economías avanzadas y donde el rol de los sindicatos y organizaciones patronales se encuentra institucionalizado.

2 Existe una abundante bibliografía sobre diversos aspectos de la dictadura militar, ver Genaro Arriagada, *Por la razón o la fuerza* (Santiago de Chile: Editorial Sudamericana, 1998); Carlos Huneeus, *El régimen de Pinochet* (Santiago de Chile: Editorial Sudamericana, 2000); J. Samuel Valenzuela, y Arturo Valenzuela, *Military Rule in Chile: dictatorship and oppositions* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986). Una visión periodística en, Ascanio Cavallo, Manuel Salazar, Oscar Sepúlveda *La Historia Oculta del Régimen Militar* (Santiago de Chile: Grijalbo, 1997).

3 Sobre las reformas económicas aplicadas durante el régimen militar ver Felipe Larraín, y Rodrigo Vergara, “Chile en Pos del Desarrollo: Veinticinco Años de Transformaciones Económicas” en Felipe Larraín y Rodrigo Vergara, (Editores) *La Transformación Económica de Chile* (Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 1998).

4 Helia Henríquez, “Las relaciones laborales en Chile: ¿Un sistema colectivo o un amplio espacio para la dispersión?” en Paul Drake e Ivan Jaksic, (Compiladores), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa* (Santiago de Chile: LOM Editores, 1997), 93.

El movimiento sindical fue uno de los principales afectados por los cambios socioeconómicos generados por la política neoliberal y la represión de la dictadura. El plan laboral tenía un claro objetivo antisindical, por lo que sus medidas tendieron a atomizar el movimiento sindical, debilitar el rol de las federaciones y confederaciones y establecer obstáculos para la negociación colectiva, que quedó radicada a nivel de empresa y permitida sólo a un reducido número de trabajadores. La Central Única de Trabajadores (CUT) fue ilegalizada y muchas organizaciones sindicales entraron en receso o subsistieron apenas por las dificultades para desarrollar la actividad sindical. A pesar de la represión y dispersión orgánica, el movimiento sindical se adaptó a la nueva situación, los grupos sindicales empezaron a actuar de manera coordinada buscando establecer respuestas a las políticas laborales del régimen mediante la difusión de comunicados, el establecimiento de relaciones con otros grupos sociales y la elaboración de propuestas alternativas. En vista de la actividad desarrollada, el movimiento sindical se convirtió en uno de los principales actores de la oposición, por su tradición combativa, relación con los partidos políticos y como punto de referencia de los movimientos sociales<sup>5</sup>. La oportunidad política para la oposición en general se abrió con la crisis económica que em-

pezó en 1981, que dio lugar a un ciclo de protestas cuyo clímax se alcanzó en el año 1986, movilizaciones que pusieron en jaque al régimen, que se vio obligado a reconocer de hecho el término del receso político<sup>6</sup>.

La oposición política se encontraba dividida, porque si bien concordaba en el objetivo de terminar con el régimen, respecto a los medios se produjeron diferencias, oscilando las posiciones entre la movilización social, e incluso la vía armada para el caso del partido Comunista y la negociación política a la cual era proclive la democracia cristiana. Por el lado del movimiento sindical, surgió el Comando Nacional de Trabajadores, antecesor de la CUT, instancia de coordinación de una serie de grupos sindicales de variado signo ideológico, el cual participó en la lucha opositora mediante su estrategia de movilización social como medio de acumulación de fuerzas para desestabilizar el régimen.

Después del fin del ciclo de protestas, la lógica política imperó sobre la social y la movilización pasó a segundo plano respecto a la lucha contra la dictadura mediante la vía institucional, cuyo símbolo fue la aceptación a participar en el plebiscito de 1988 que definiría un segundo mandato a favor de Pinochet, el cual perdió<sup>7</sup>. La gran mayoría de la opo-

5 Véase Guillermo Campero y José Antonio Valenzuela, *El movimiento sindical en el régimen militar chileno: 1973-1984* (Santiago de Chile: ILET, 1984); Patricio Frías, *El movimiento sindical chileno en la lucha por la democracia* (Santiago de Chile: PET, 1988); Jaime Ruiz-Tagle, *El sindicalismo chileno después del plan laboral* (Santiago de Chile: PET, 1980).

6 Un interesante análisis de las jornadas de protestas en Gonzalo De la Maza y Mario Garcés, *La explosión de las mayorías, protesta nacional 1983-1984* (Santiago de Chile: ECO, 1985). Ver también Gabriel Salazar, *Violencia política popular en las 'grandes alamedas' (1947-1987)* (Santiago de Chile: SUR, 1990).

7 Las tesis sobre la imposibilidad de derrotar a la dictadura mediante la movilización social y la necesidad de impulsar una salida negociada se impusieron en las elecciones de la Democracia Cristiana de 1987, comicios en que re-

sición que enfrentó unida el plebiscito bajo la coalición Concertación de Partidos por la Democracia, decidió convertirse en alternativa de poder, por lo cual pasó a ser una alianza estable, con un programa y candidato presidencial único para las elecciones de diciembre de 1989: el demócrata cristiano Patricio Aylwin, quien ganó la elección con mayoría absoluta<sup>8</sup>.

El movimiento sindical dio importantes pasos para recomponer su unidad interna al refundarse la CUT, ahora denominada Central Unitaria de Trabajadores, hecho que marcaba el reconocimiento de la división sindical, pero sin dejar de lado la vocación unitaria y recogiendo también el legado de la antigua CUT<sup>9</sup>. La nueva central representaba una síntesis de principios humanistas y socializantes, porque se resaltaba el valor del trabajo como eje de la sociedad, el contenido social de la democracia y la importancia futura de los trabajadores en la recomposición democrática de Chile. La CUT logró incorporar parte

importante de sus demandas en el programa de la Concertación, peticiones que incluían cambios a la legislación laboral como al modelo económico. Sin embargo, ciertos elementos que en ese momento no se vislumbraron en toda su magnitud, iban a frenar este escenario favorable, uno de ellos fue la progresiva aceptación del ideario neoliberal por el equipo económico de la Concertación, lo cual llevó a la moderación de antiguos planteamientos, lo que unido a una visión negativa de la práctica política anterior a 1973, entregó un soporte a la política de acuerdos o consensos<sup>10</sup>.

Teniendo en cuenta el predominio de la lógica política, ¿Cómo se insertaría el movimiento sindical o en general los movimientos sociales en el proceso de transición? ¿Existía una correlación de fuerzas que permitiese el cumplimiento de las demandas sociales? Interrogantes que buscaremos responder en este trabajo.

---

sultó electo Patricio Aylwin, defensor de la vía institucional de salida de la dictadura. Al respecto ver Patricio Aylwin, *El reencuentro de los demócratas: del golpe al triunfo del No* (Santiago de Chile: Ediciones Grupo Zeta, 1998). Del mismo autor ver su planteamiento original de salida de la dictadura en Patricio Aylwin et al, *Una salida político-constitucional para Chile: exposiciones y debate del Seminario: Un Sistema Jurídico-Político-Constitucional para Chile, realizado el 27 y 28 de julio de 1984* (Santiago de Chile: Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, 1985).

8 Sobre la historia de la Concertación ver Eugenio Ortega, *Historia de una alianza política, el partido Socialista de Chile y el Partido Demócrata Cristiano: 1973-1988* (Santiago de Chile: CED-CESOC, 1992). Un análisis global sobre la trayectoria de la Concertación en Carlos Bascañán, Germán Correa, José Maldonado y Vicente Sánchez, (editores), *Más acá de los sueños, más allá de lo posible: la Concertación en Chile* (Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2009).

9 Ver detalles del proceso de conformación de la CUT en Boletines informativos del Comando Nacional de Trabajadores publicados en el diario *Fortín Mapocho*.

10 Ver Tomás Moulian, *Chile actual. Anatomía de un mito* (Santiago de Chile: LOM Editores, 1997). Este autor realizó un balance crítico del proceso de transición, denunciando el cambio ideológico de los economistas de la Concertación, hecho que califica de "Transformismo Político". Véase también el interesante análisis comparado de Igor Goicovic, quien revisa las relaciones entre las transiciones chilena y española, remarcando las especificidades del caso chileno. Igor Goicovic, "La transición política en Chile. Especificidades nacionales y puntos de referencia con el caso español (1988-1994)" en Oscar Martín García, y Manuel Ortíz Heras, *Claves internacionales en la transición española* (Madrid: Los libros de la Catarata, 2010). Del mismo autor, ver "La refundación del capitalismo y la transición democrática en Chile, (1973-1994), *Historia Actual Online*, 10 (2006): 7-16.

**“JUSTICIA Y EQUIDAD EN LA MEDIDA DE LO POSIBLE”. LA POLÍTICA DE LOS ACUERDOS SOCIALES EN CHILE.**

La Concertación logró un amplio triunfo en las elecciones del 14 de diciembre de 1989, sin embargo aquel se vio ensombrecido por la existencia de los senadores designados y una ley electoral que permitió una sobrerrepresentación de la derecha en el Congreso, factor que se convertiría en un obstáculo importante al momento de plantear reformas al sistema económico heredado de la dictadura. No obstante ello, las nuevas autoridades fueron optimistas en relación a la posibilidad de lograr una reforma laboral y sobre todo ante la posibilidad de un acuerdo social entre trabajadores y empresarios. En la etapa posterior al plebiscito de 1988, la CUT llamó al diálogo a los empresarios, en la perspectiva de recuperar su posición como factor de la producción y el desarrollo. En esta etapa, de acuerdo a Frías, se estaba en combinación de dos racionalidades, una histórica –reivindicativa y propia de un Estado Empresario e interventor en las relaciones laborales– y una de tipo moderno, adaptada a las nuevas condiciones del país, en que la acción sindical debía contribuir al desarrollo de la democracia y la participación en las distintas esferas de la economía<sup>11</sup>. Los contactos prosiguieron durante el año 1989, principalmente a fines de aquel año, cuando la certeza del triunfo de Aylwin fue inobjetable y los distintos

actores sociales comenzaron su adaptación al futuro escenario democrático. En este sentido, existió un ambiente de optimismo debido a las conversaciones sostenidas por los presidentes de la CUT y la CPC, según lo expresado por Manuel Bustos, presidente de la CUT:

“los aires democráticos que soplan en el país indican claramente que los ánimos y los criterios deben variar. Nada es mejor que enfrentar la transición a la democracia buscando acuerdos entre dos estamentos tan importantes en la sociedad chilena como los trabajadores y los empresarios. No somos toda la sociedad, pero ambos sectores tenemos mucha fe en que podemos lograr que la transición sea pacífica, ordenada, lo que pasa por bajar el tono del conflicto”<sup>12</sup>.

Las declaraciones de Bustos apuntaron a la reafirmación de la que sería una de las principales líneas de acción de la CUT: la construcción de un nuevo orden democrático en paz y estabilidad, lo que implica favorecer la vía de la negociación para la resolución de los conflictos laborales. Esta misma política se expresó en la declaración conjunta de la CUT y la CPC de 21 de diciembre de 1989 mediante la cual se comprometieron a iniciar un calendario de reuniones que terminase en un acuerdo social, logro importante para la central sindical, porque se le reconocía como actor social, a pesar de que las centrales sindicales se encontraban ilegalizadas en ese momento. Bustos señaló al firmar la declaración:

11 Ver Patricio Frías, *El Movimiento sindical chileno en el primer año de transición a la democracia (1990-1991)*, Documento de Trabajo N° 84 (Santiago de Chile: PET, 1992).

12 *Fortín Mapocho*, 13 de diciembre de 1989.

“Pensamos que el gesto que se produce hoy entre ambas organizaciones para buscar estabilidad democrática, proyecta claramente el triunfo del 14 de diciembre. De allí, entonces, la esperanza y fe que tenemos. Estos dos actores sociales buscarán la forma de entenderse. Ello le hace bien al país y a nosotros. (...) Chile necesita bajar los conflictos, un escenario de entendimiento y de paz, pero esta última debe fundamentarse en la justicia”<sup>13</sup>.

A lo largo del verano de 1990, prosiguieron las conversaciones entre ambas organizaciones, diálogo complejo por la diferencia de posiciones entre trabajadores y empresarios. No obstante, se llegó a un acuerdo mínimo que fijó el marco de referencia para el diálogo entre la CUT y la CPC. El acuerdo se firmó el 31 de enero de 1990, contiene una serie de principios generales de política económica y un compromiso por el diálogo, que se valoró como “la vía natural que empresarios y trabajadores tienen para lograr entendimientos. El hará posibles negociaciones que se desarrollen preservando el interés y tranquilidad de la comunidad, en un clima de respeto y de igualdad de las partes”<sup>14</sup>. Además, se decidió la conformación de comisiones técnicas entre asesores y dirigentes de ambas organizaciones para estudiar los cambios a la legislación laboral. El acuer-

do fue valorado por la CUT, la cual en una editorial de su boletín informativo lo calificó como un “hito importante” en el proceso de diálogo trabajadores-empresarios, enmarcado en la esperanza de un nuevo trato hacia el movimiento sindical por parte del futuro gobierno democrático<sup>15</sup>.

Mientras tanto desde el punto de vista político, el nuevo gobierno asumió el 11 de marzo de 1990, iniciándose de este modo el proceso de transición a la democracia<sup>16</sup>. Aylwin, desde un principio se planteó una política de reconciliación y entendimiento, de privilegio de la estabilidad democrática ante la existencia de los ‘enclaves autoritarios’, lo cual tenía su correlato en el aspecto social en el apoyo a los acuerdos sociales. En vista de ello, el Gobierno se preocupó de que hubiese una política de concertación social, tal como señaló el Presidente Aylwin en el discurso de celebración de comienzo de su mandato en el Estadio Nacional de 12 de marzo, según el editorial de *La Época*, titulado sugerentemente “Pacto Social”, de acuerdo a la interpretación del discurso, la democracia de los acuerdos se proyectaría en el campo socioeconómico, el cual sería difícil, pero que se debía privilegiar el espíritu que lo envolvía.

13 Boletín informativo CUT, enero 1990 en *Fortín Mapocho*, 12 de enero de 1990.

14 *Ibid.*, 1 de febrero de 1990.

15 Boletín informativo CUT, febrero 1990 en *Fortín Mapocho*, 13 de febrero de 1990. El editorial sostiene además que “Los hechos comentados muestran claramente el rol fundamental de la CUT en la creación de condiciones mejores para los trabajadores, convirtiéndose en un interlocutor legítimo y calificado ante gobernantes y empresarios.”

16 Sobre el inicio del proceso de transición a la democracia existió una importante polémica, porque los sectores derechistas opinaron que la transición se había iniciado con la aprobación de la Constitución de 1980 y terminado en 1990 con la plena vigencia de los preceptos constitucionales. Una postura cercana mantuvo Manuel Antonio Garretón, quien señaló que la transición habría comenzado con la derrota de Pinochet en el plebiscito de 1988 y terminado con el cambio de mando del 11 de marzo de 1990. Correspondiendo a partir de esa fecha un proceso de consolidación democrática en que no existía la posibilidad de una regresión autoritaria. Al respecto ver Manuel Antonio Garretón, “Balance y perspectivas de la democratización chilena” en Menéndez-Carrión y Alfredo Joignant, *La caja de Pandora. El retorno de la transición chilena* (Santiago de Chile: Planeta/Ariel, 1997).

“Creemos que el ánimo que guía a las partes es de conciliación y no de confrontación. Para los sectores sindicales, el acuerdo es un abandono tácito de una estrategia de lucha de clases y para los empresarios implica conceptualizar a los trabajadores como una parte inherente a la empresa, que bajo ningún motivo puede ser explotada”<sup>17</sup>.

El editorial prosigue una lógica “neutral” pues señala los desafíos que deberían permitir una mejor relación a futuro entre empresarios y trabajadores, en que los primeros deberían dar acceso transparente a la información sobre la marcha de la empresa para poder facilitar la negociación y hacerla más eficaz y en el caso de los segundos mostrar una verdadera actitud de conciliación, que tuviese efectos en el tiempo largo. Estos argumentos partían de un diagnóstico optimista de la situación social chilena y de la capacidad de espera de las bases sindicales, desconociendo el grado de descontento frente al régimen laboral y la actitud obstruccionista de muchos empresarios, de modo que el consenso tenía muchas posibilidades de ser una mera ilusión.

El Gobierno a través del ministro del Trabajo René Cortázar, se implicó a fondo en el acuerdo entre trabajadores y empresarios. Las negociaciones fueron arduas por la diferencia de posturas, si bien las partes defendieron su autonomía, negando el que hubiese algún tipo de cogobierno<sup>18</sup>, el ministro Cortázar

actuó en cierto sentido de mediador con el objetivo de que diera a luz el acuerdo que permitiría un mínimo de paz social, finalidad distinta por ejemplo a la de la CUT que esperaba la aceptación de un mínimo paquete de reformas laborales. Hay que tener presente que dentro de la CUT existía una importante corriente comunista que se manifestaba contraria a las negociaciones. Según el vicepresidente de la CUT Sergio Aguirre al evaluar el mes y medio del nuevo gobierno, el diálogo trabajadores-empresarios “ha servido para demostrar el egoísmo de clase de los empresarios” y agregó “los patrones no quieren reconocer que el derecho a huelga sea ejercido por todos los trabajadores y que, en cambio se aferran al Plan Laboral de Pinochet”<sup>19</sup>.

Sin embargo, en aquel momento la lógica política y el sentido de responsabilidad de que se sentían imbuidos los dirigentes de la CUT les llevaron a aceptar el Acuerdo Marco con los empresarios y el Gobierno. Pero también hay que considerar que los máximos dirigentes de la CUT eran militantes de partidos de la Concertación, Manuel Bustos del PDC y Arturo Martínez del PS por lo que habría que considerar la influencia que ejerció la lealtad a la coalición gobernante y la adhesión a la posición de asegurar en primer lugar la estabilidad democrática como factores que condicionaron la firma del Acuerdo por sobre la defensa de los intereses de los trabajadores<sup>20</sup>.

17 *La Época*, 21 de marzo de 1990, p.6.

18 Ver declaraciones de Manuel Feliú en *La Época*, 20 de marzo de 1990, p. 7.

19 *La Nación*, 25 de abril de 1990.

20 Los dirigentes de la CUT prometieron lealtad al gobierno de Patricio Aylwin y al sistema democrático en general, ver declaraciones de Manuel Bustos en *Fortín Mapocho*, 16 de enero de 1990.

De este modo llegamos al 28 de abril de 1990, fecha en que se aprobó el Acuerdo Marco, que vino a concretizar este objetivo de paz social<sup>21</sup>. El texto corresponde a una declaración de intenciones más que a un programa concreto de reformas<sup>22</sup>. Titulado *Chile, una oportunidad histórica*, el acuerdo parte de un presupuesto que recogería el espíritu ideal de la transición chilena

“Tal vez nunca como ahora el país estuvo en mejores condiciones para enfrentar este propósito tan largamente buscado a través de su historia (conciliar desarrollo, equidad y democracia). Ello es el resultado de una serie de factores. Entre otros, de una coincidencia común que todos constatan, en el sentido de que el país anhela vivir en un ambiente de reconciliación, paz y sostenido crecimiento económico y desarrollo social”<sup>23</sup>.

Por tanto, se buscaba establecer un difícil equilibrio entre principios emanados del neoliberalismo junto con otros de sentido más progresista, con el peligro de generar un acuerdo descafeinado que no iba a contentar a nadie.

Los actores que lo firmaron se comprometieron a respetar ciertos principios que básicamente concernieron al reconocimiento de la economía de libre mercado y el rol de la propiedad privada y de los empresarios en el crecimiento económico, mientras que el Estado

debía ser el agente que garantizara el funcionamiento de la institucionalidad económica y promoviera el desarrollo. También se establecieron una serie de lineamientos a futuro, dentro de los cuales destacaron el promover la integración de Chile en los mercados mundiales, la formación de capital humano, el fomento de la inversión privada, la estabilidad en las reglas del juego económicas. Se agregó además “la solución definitiva, la solución de los problemas sociales del país pasa justamente por afirmar nuestra capacidad de crecimiento y dinamismo económico”<sup>24</sup>. En otras palabras se asumía la idea de que el crecimiento económico por sí solo iba a mejorar las condiciones de vida de la población.

El Acuerdo Marco tuvo aceptación casi unánime. El diario *El Mercurio* lo calificó como trascendental y resaltó el compromiso de las partes para llegar a acuerdos<sup>25</sup>, mientras que en *La Nación* un articulista lo calificó como un acontecimiento único, como la única receta para buscar un crecimiento sostenido<sup>26</sup>. Una posición menos optimista la planteó la revista *Hoy*, que si bien le da el carácter de histórico, recalca un carácter simbólico por las fuertes tensiones que habría generado al interior de la CUT e incluso dentro de sectores del empresariado que lo veían como un posible intento de cogobierno<sup>27</sup>. Dentro de la cla-

21 Respecto a la justificación del Acuerdo Marco, son interesantes los argumentos elaborados por el ex-ministro del gobierno Aylwin y uno de los ‘cerebros’ de la Concertación, Edgardo Boeninger, quien los vincula a los objetivos de gobernabilidad, estabilidad económica y legitimidad del nuevo orden social. Ver al respecto Edgardo Boeninger, *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad* (Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1997).

22 Ver texto completo en *La Época*, 28 de abril de 1990, p. 20-21.

23 *La Época*, 28 de abril de 1990, p. 20.

24 *Ibid.*, p. 21.

25 *El Mercurio*, 28 de abril de 1990, cuerpo A, p. 1 y Cuerpo C, p. 8.

26 *La Nación*, 2 de mayo de 1990, p. 3.

27 *Hoy*, N° 668, semana del 7 al 13 de mayo de 1990, p. 23-24.



se política y la mayoría de los dirigentes sindicales y empresariales lo celebraron como un hecho positivo en el futuro, por los efectos positivos que podría tener el entendimiento entre empresarios y trabajadores. Incluso el propio presidente Aylwin lo señaló como un hecho que marcaba un nuevo espíritu<sup>28</sup>.

Este acuerdo representó el triunfo de las corrientes moderadas en el seno de la CUT pues omitió cualquier referencia a una política clasista. Durante las negociaciones para la firma del acuerdo aparecieron las diferencias entre sindicalistas demócrata cristianos y comunistas, porque estos últimos estimaban que los acuerdos eran insuficientes y se corría el peligro de desmovilizar a los trabajadores. La negociación de los acuerdos fue cupular, no hubo una discusión al interior de las bases, sin embargo, el Acuerdo Marco fue respaldado por la primera Conferencia Nacional de la CUT, la cual emitió la siguiente resolución que en lo principal afirmó que en la pasada dictadura el objetivo del movimiento sindical había sido la conquista de la democracia:

“En esta tarea, la concertación social, el fortalecimiento de nuestra fuerza orgánica y la legítima movilización sindical, son instrumentos claves para lograr modificar las reglas que organizan la vida laboral.(...)”

Hoy, en conjunto con el gobierno y la Confederación de la Producción y

el Comercio, la CUT ha firmado un Acuerdo-Marco que fija los ejes de un desarrollo social democrático.

Por ello, esta Primera Conferencia Nacional apoya y respalda al Comité Ejecutivo de la CUT en la suscripción de este Acuerdo-Marco, que reconoce a la CUT como la organización más representativa de los trabajadores chilenos y constituye un factor decisivo para la estabilidad y consolidación del sistema democrático<sup>29</sup>.

La firma del Acuerdo Marco no significó el fin de las diferencias entre la CUT y la CPC porque siendo aquel una declaración de intenciones, debía concretarse en un paquete de reformas laborales, las que fueron enviadas al Senado en julio de 1990, lo cual fue problemático debido a la divergencia de posturas entre las partes, además que entraba a jugar otro factor como era el parlamentario, donde los sectores políticos más identificados con el empresariado tenían una poderosa presencia. En la primera etapa de elaboración de los proyectos, las diferencias de criterios entre la CUT y el Ministerio del Trabajo, llegaron a ser tan graves, que algunos medios de prensa hablaron de ruptura de relaciones<sup>30</sup>. Por otra parte, sindicalistas del Partido Comunista sostuvieron que el Acuerdo Marco “se ha roto en estos momentos, fundamentalmente a que el gobierno se niega a hacer las reformas a la legislación laboral que prometió y que exigen los

28 *El Mercurio*, 28 de abril de 1990, cuerpo A, p.1. El presidente de la CPC Manuel Feliú señaló que este acuerdo eliminaba la lucha de clases por el diálogo y el presidente de la CUT, Manuel Bustos lo visualizó como un primer paso aunque recalco que no era el acuerdo esperado por los trabajadores. Ver detalles en *La Época*, 28 de abril de 1990, p. 21.

29 Boletín informativo de la CUT, edición de mayo de 1990 en *Fortín Mapocho*, 17 de mayo de 1990, p. 9.

30 En declaraciones a *Fortín Mapocho* del 26 de junio de 1990, Manuel Bustos se refirió al distanciamiento entre la CUT y el gobierno por el retraso en el envío al parlamento del paquete de reformas laborales, “Bustos confirmó las versiones que dieron cuenta de una ‘ruptura’ en las relaciones CUT-Ministerio del Trabajo, cuyo fin era lograr consensos para reformar las leyes laborales”.

trabajadores y a la ola de despidos impuesta por los patrones”<sup>31</sup>.

El proceso de negociación para conseguir la aprobación parlamentaria de las reformas laborales fue complejo y no exento de tensiones, tanto entre el gobierno con la CUT como entre ella y los parlamentarios de derecha, porque aquellos se opusieron a la gran mayoría de los cambios a la legislación laboral<sup>32</sup>. La posición de la patronal fue de una gran dureza ante los proyectos del gobierno porque estimaron que alteraba el modelo económico vigente al otorgar –a su juicio– demasiado poder a los sindicatos, rigidizar el mercado de trabajo y entorpecer la creación de nuevos empleos. Mientras que para los sindicalistas sólo respondían a un 20 % de la propuesta de la CUT y del cual sólo estaba garantizada la aprobación de un 50%<sup>33</sup>. El debate se centró básicamente en el Congreso donde después de arduas negociaciones, Renovación Nacional aceptó algunos cambios a la legislación laboral referidos a la regulación del derecho a huelga, negociación colectiva, legalización de las centrales sindicales y cláusulas de cesación del contrato de trabajo como la sustitución del polémico artículo 155 letra f.

Este resultado, inferior a lo esperado por la CUT, y aceptado como un ‘mal menor’ por sus dirigentes máxi-

mos, lleva a preguntarse sobre la eficacia del Acuerdo Marco y su consideración como un elemento discursivo que sirvió para reflejar de manera artificial el nuevo espíritu del país, sin tener en cuenta las condiciones objetivas que dificultaban la reforma del Código del Trabajo y la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores<sup>34</sup>.

Ante estos obstáculos, ¿Cuál fue la reacción de los dirigentes sindicales?, ¿Qué estrategias se plantearon?, ¿Hubo diferencias en el seno de la CUT? Los dirigentes sindicales prosiguieron con su política de búsqueda de acuerdos con empresarios y el gobierno. De este modo, al acercarse el primer aniversario de la firma del Acuerdo Marco, la CUT entregó una propuesta de nuevo acuerdo y paralelamente sostuvo negociaciones sobre reajuste del salario mínimo y otras prestaciones sociales. Las conversaciones fueron difíciles por la rigidez de las posiciones empresariales. Sin embargo, se logró la firma de un nuevo acuerdo, que contenía un aumento en los montos del salario mínimo y otros beneficios, el compromiso de establecer comisiones de estudio sobre temas de capacitación, educación, fomento de empleo y productividad. El acuerdo fue refrendado en la Segunda Conferencia Nacional de la CUT, aunque también se expresó:

“...si bien las reformas laborales aprobadas por el Parlamento consti-

31 *Fortín Mapocho*, 25 de junio de 1990.

32 Ver discusión parlamentaria en *Análisis* 338, semana del 2 al 8 de julio de 1990, p. 14-17 y *Análisis* 344, semana del 13 al 19 de agosto de 1990, especialmente artículo “El entierro de los consensos”, p. 10-11.

33 Ver entrevista al dirigente de la CUT, Raúl Aravena, encargado de las negociaciones sobre las reformas laborales en *Unión y Trabajo*, Boletín Oficial de la Central Unitaria de Trabajadores –en adelante BUT- N° 1, julio 1990, p.10-13.

34 Helia Henríquez explica que la dificultad de conseguir reformas laborales se debía entre otros factores a la debilidad estructural del sindicalismo chileno, los cambios socioeconómicos experimentados por el país y la aceptación del modelo neoliberal por parte del equipo económico de la Concertación. Ver Helia Henríquez, *Las relaciones*, op.cit., p.104-107.

tuyen un avance en relación al Plan Laboral de la dictadura, éstas son claramente insuficientes para resolver los graves problemas de los trabajadores. En consecuencia, la Conferencia no considera que esas reformas sean definitivas y decidió seguir impulsando nuevos cambios<sup>35</sup>.

Por lo tanto, estas resoluciones expresan las contradicciones que planteó a la CUT la firma de acuerdos tripartitos que no satisfacían plenamente sus demandas, acuerdos funcionales a los objetivos de estabilidad y orden social del proceso de transición a la democracia, pero que podían ser divergentes a las demandas de las bases. La CUT se encontraba en una etapa de reforzamiento orgánico, de incentivo de la afiliación sindical, en síntesis de acumulación de fuerzas. Sin embargo, la tarea era difícil, de modo que debía ser capaz de lograr una interlocución fluida con el gobierno y los parlamentarios afines a sus posiciones.

Para la CUT la presión social correspondió a la necesidad de tener voz ante sus posibles interlocutores, pero desde el gobierno y la Concertación se pedía paciencia y sobre todo prudencia para no enturbiar las relaciones con la derecha y los poderes fácticos, lo cual llevó a un callejón sin salida a los dirigentes sindicales vinculados a la Concertación,

romper con ella o seguir un camino autónomo donde tampoco quedaban claros los resultados que podía tener a causa de la debilidad orgánica del movimiento sindical y las divisiones internas entre los partidarios de la concertación social y los de la movilización<sup>36</sup>. Por lo tanto, se buscó el camino intermedio, la justicia social en la medida de lo posible, clave interpretativa para entender el recorrido social de la transición chilena a la democracia.

### CONCERTACIÓN SOCIAL EN ESPAÑA: DE LOS PACTOS DE LA MONCLOA AL ACUERDO NACIONAL DE EMPLEO.

A diferencia del caso chileno, en España las políticas de concertación social tuvieron apoyo por parte de los actores sociales y políticos, aunque su valoración dependerá de los beneficios que hayan obtenido las partes concurrentes. Los pactos sociales son un producto de las distintas circunstancias históricas, aunque enmarcadas en el proceso de transición a la democracia y el de consolidación democrática.

Según la historiografía española, el proceso de transición a la democracia se habría iniciado con la muerte del dictador Francisco Franco en noviembre de 1975<sup>37</sup>. El régimen franquista se encontraba en una crisis terminal, acosado

35 BUT, N° 11, mayo de 1991, p.1.

36 El ex-ministro Boeninger, señaló con crudeza al referirse al descontento de la CUT por las reformas laborales conseguidas y a un nuevo intento de reforma laboral patrocinado por el gobierno de Eduardo Frei, "permanece en el Congreso sin perspectivas de avance, debido al frontal rechazo de los partidos de oposición y del empresariado, en tanto que la CUT no parece tener por ahora voluntad ni fuerza para ejercer alguna presión" en Edgardo Boeninger, op.cit, p. 496.

37 Sobre el proceso de transición española a la democracia existe una abundante bibliografía general, al respecto véase Carme Molinero y Pere Ysás, "La transición democrática 1975-1982" en José María Marín, Carme Molinero y Pere Ysás, *Historia Política de España 1939-2000* (Madrid: Editorial Eumo, 2001); Álvaro Soto, *La transición a la democracia: España, 1975-1982* (Madrid: Alianza Editorial, 1998); Javier Tusell, *La transición española a la democracia* (Madrid: Historia 16, 1990). Del mismo autor véase la obra colectiva que dirigió, *Historia de España*. Ramón Menéndez Pidal. *La Transición a la democracia y la España de Juan Carlos I*, tomo 42, (Madrid: Espasa Calpe, 2003).

por las divisiones internas, la presión de los movimientos sociales y con un escenario de grave crisis económica<sup>38</sup>. La oposición antifranquista se planteó la ruptura del régimen, sin embargo, este logró resistir a la presión social, aunque se abrió a una salida negociada, lo que se conoció como “ruptura pactada”<sup>39</sup>. En julio de 1976 asumió como jefe de gobierno Adolfo Suárez, quien con apoyo del monarca Juan Carlos I, inició un proceso de reformas que significó el desmantelamiento de la institucionalidad franquista. Un hito clave en la transición fueron las primeras elecciones generales de julio de 1977 donde triunfó el partido de Suárez, la Unión de Centro Democrático, (UCD), lo que dio inicio a una nueva etapa en el proceso de transición a la democracia<sup>40</sup>.

La sucesión de cambios políticos se enmarcó en la etapa de “los consensos”, que consistió en la adopción de acuerdos entre las principales fuerzas políticas con el fin de democratizar la sociedad española y conducirla por un proceso de modernización económica. Estas buenas intenciones se vieron perturbadas por la grave crisis económica de mediados de los setenta, que extendió sus efectos avanzados los años 80, lo que vino a condicionar en cierta medida la acción de los partidos políticos y movimientos sociales, especialmente el

obrero, representado por dos grandes centrales sindicales, Comisiones Obreras (CC.OO.) y la Unión General de Trabajadores (UGT)<sup>41</sup>.

En este contexto se llevó a cabo la política de concertación social, que tuvo como punto de partida a los Pactos de la Moncloa y al que siguieron posteriormente una serie de acuerdos, de los cuales revisaremos el Acuerdo Básico Interconfederal (ABI), el Acuerdo Marco Interconfederal (AMI) y el Acuerdo Nacional de Empleo (ANE), por ser los pactos que se firmaron durante el proceso de transición a la democracia<sup>42</sup>.

#### **DEL ABI AL ANE, ENTRE LA UNIDAD DE ACCIÓN Y LA DIVISIÓN SINDICAL.**

Una primera etapa de este proceso finalizó según la historiografía española con la aprobación de la Constitución de 1978, que habría dado paso a un sistema democrático, sin embargo, si se consideraba a la democracia más allá de los aspectos formales o institucionales abarcando contenidos económicos y sociales, el proceso no había llegado a término en esa fecha por la continuidad de elementos autoritarios, lo que le daba un carácter incompleto al sistema democrático. Entonces, a partir de la vigencia de

38 Sobre la crisis final del franquismo ver Carme Molinero y Pere Ysàs, *La Anatomía del Franquismo: de la supervivencia a la agonía: 1945-1977* (Barcelona: Crítica, 2008).

39 Sobre el concepto de ruptura pactada y su trascendencia política véase Tusell, *La transición*, op.cit.

40 Sobre la historia de la UCD y su importancia en el proceso de transición a la democracia española véase Carlos Huneeus, *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España* (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985).

41 Sobre la crisis económica española ver José Luis García Delgado y Juan Carlos Jiménez, “La economía”, en Javier Tusell, (dir.), *Historia de España*, op.cit, pp.379-429.

42 Una visión global de la política de concertación social española en Ángel Zaragoza, (compilador), *Pactos sociales, sindicatos y patronal en España* (Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1988).

la nueva Constitución se habría iniciado una segunda etapa del proceso de transición, que culminaría con las elecciones generales de 1982 que dieron el triunfo al Partido Socialista Obrero Español (PSOE).

En esta segunda etapa, se desarrolló la política de concertación social, que tuvo como acuerdo precursor a los Pactos de la Moncloa, que correspondió a un acuerdo político con efectos sociales<sup>43</sup>. Aquellos fueron firmados por el gobierno de Adolfo Suárez y las fuerzas políticas parlamentarias el 27 de octubre de 1977 pero sin haber sido consultadas las centrales sindicales. Los pactos se dividieron en dos grandes grupos, uno que tenía contenidos económico-sociales y el otro, correspondiente a medidas de profundización democrática. El primer grupo fue importante porque combinaba medidas de moderación salarial junto a políticas que establecieron las bases de un Estado de Bienestar moderno. A pesar de que las centrales sindicales no concurren con su firma, lo apoyaron con matices, especialmente CC.OO., sindicato de influencia comunista, mientras que la UGT, el sindicato socialista, tuvo una actitud más ambigua pero que para efectos prácticos se tradujo en apoyo a los pactos. La actitud moderada de los sindicatos principales habría ayudado a la conformación de un ambiente de paz social que facilitó el proceso de elaboración y aprobación de la constitución de 1978<sup>44</sup>.

Sin embargo, a pesar de la experiencia pionera de los Pactos de la Moncloa, la política de concertación social comenzó en un ambiente complejo por el quiebre de la política de consensos, la alta conflictividad social incrementada por los efectos negativos de la crisis económica y la violencia terrorista que a su vez generaba inquietud en las fuerzas armadas, todo lo cual podía poner en riesgo al joven sistema democrático. Este complejo escenario motivó a que los sectores políticos y sociales buscaran alternativas para salir de la crisis económica, política y social y una expresión de ello fue la búsqueda de la concertación social.

En este contexto tanto CC.OO. como UGT buscaron llegar a acuerdos sociales, sin embargo diferían respecto a los plazos, medidas y participantes porque la primera defendía pactos a largo plazo con participación de los partidos políticos y la administración; en cambio para la segunda aquéllos debían ser por un corto periodo de tiempo y sólo sobre medidas concretas. Además existían diferencias respecto a los modelos sindicales que apoyaban, la UGT defendía a la sección sindical de empresa como actor principal de la negociación colectiva, en cambio, CC.OO. apoyaba el papel principal del comité de empresa, divergencias que se expresaron en la discusión sobre el proyecto de Estatuto de los Trabajadores a lo largo de 1979.

43 Un análisis de los pactos en Joan Trullén i Thomàs, *Fundamentos económicos de la transición política española: la política económica de los acuerdos de la Moncloa* (Madrid: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1993).

44 Ver Javier Tusell, *La transición*, op.cit, p. 94-95.

Sin embargo, hay que tener presente que detrás de estos conflictos se encontraba también la lucha por la hegemonía dentro de la izquierda que sostenía el Partido Comunista y el PSOE, porque el primero, que tenía gran influencia sobre CC.OO. buscaba compensar a través de la acción sindical la escasa fuerza que tenía a nivel parlamentario; mientras que los socialistas, que mantenían una relación de colaboración con el sindicato “hermano” buscaron ampliar su base social a través de la acción de UGT, la que a su vez podía compensar su debilidad orgánica a través de la fuerza política del PSOE, lo que se expresó en el apoyo del PSOE al modelo sindical de UGT durante la discusión del Estatuto de los Trabajadores.

Teniendo en cuenta estos vínculos podemos comprender la decisión de la UGT de firmar el ABI en junio de 1979, al cual concurrió con la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), y que marcó un giro en la línea de UGT que hasta ese momento había apoyado una política de movilizaciones y ahora optaba por la vía de la negociación junto con la patronal, lo que según José María Marín obedeció al cambio de línea del PSOE, que decidió reforzar su posición su como alternativa de poder ante el gobierno de UCD, estrategia en la que necesitaba a una UGT dispuesta a dialogar con la CEOE para

alcanzar un pacto social, lo que hasta ese momento habían rechazado sus dirigentes<sup>45</sup>. Por otra parte, a los empresarios el negociar con UGT les otorgaba indudables ventajas porque les permitía introducir una fisura dentro del movimiento sindical a la vez que legitimar su posición como actor en cualquier tipo de pacto social.

El ABI representó un triunfo para la UGT porque se aceptaba su modelo sindical por parte de la CEOE, aspecto de suma importancia porque en aquel momento se discutía en las Cortes el Estatuto de los Trabajadores<sup>46</sup>. Ante el giro de UGT, ¿Cuál fue la respuesta de CC.OO.? el sindicato rechazó el cambio de política de la central socialista, porque se quebraba la unidad de acción y se intentaba acorralar a Comisiones, objetivo que según sus dirigentes estaban detrás la UCD y el PSOE. La respuesta de CC.OO. motivó un intenso debate entre sus dirigentes durante los meses siguientes, José Luis López Bulla, secretario de CC.OO. de Catalunya señaló que “Hay que reconocer que la UGT se ha planteado bien la negociación y ha ganado [sic] puntos y hay un riesgo de aislamiento de marginación de CC.OO.”<sup>47</sup>. Mientras el secretario general de CC.OO. Marcelino Camacho afirmó respecto a la posición negociadora de UGT

45 José María Marín, “Les organitzacions socials durant la transició: sindicats i patronal” en Pere Ysàs, (Editor) *La configuración de la democracia a Espanya* (Barcelona: Eumo Editorial, 2007), 127-128.

46 La UGT valoró la firma del ABI porque restablecía a su juicio la autonomía de las partes en la negociación colectiva, señala de este modo “rescata para la negociación colectiva ‘sindicatos-empresas’ temas tradicionalmente reservados a la potestad gubernativa” y además “para nuestro sindicato, en cuanto su interlocutor patronal le reconoce capacidad suficiente para negociar y pactar aspectos que interesan al conjunto de los trabajadores” en “Análisis del Acuerdo Interconfederal”, 1979, Archivo Histórico de la Fundación Francisco Largo Caballero, en adelante AHFLC, Fondo Comisión Ejecutiva, signatura 003119-001.

47 Informe de reunión del Secretariado de CC.OO de 26/06/1979 en Archivo Historia del Trabajo, en adelante AHT, Fondo Secretariado Confederal, signatura 001-036.

“Está claro que la UGT quiere cargarse los comités de empresa, que es un factor de unidad de los trabajadores y por ello no quiere hacer elecciones sindicales[...] La UGT busca un pacto social y la forma de evitarlo es estar nosotros en las reuniones con la patronal”<sup>48</sup>.

CC.OO. decidió no abandonar las movilizaciones mientras que la UGT se fue descolgando poco a poco prefiriendo firmar convenios de eficacia limitada con las empresas, por lo que el movimiento sindical en general perdió fuerza, hecho que se expresó en movilizaciones que terminaron en fracasos mientras el desempleo seguía creciendo y el gobierno continuaba con sus dificultades<sup>49</sup>.

La división sindical se fue profundizando a lo largo del segundo semestre de 1979, lo que se reflejó en las posturas diferentes sobre el Estatuto de los Trabajadores tanto en Las Cortes como en las discusiones por los medios de comunicación. Sin embargo, ambas centrales negociaron una plataforma reivindicativa con la CEOE, organización que insistió en la moderación salarial y en la flexibilidad de las plantillas<sup>50</sup>. En este contexto de negociaciones, UGT profundizó su giro estratégico que la llevó a defender

la negociación y su espacio propio como un sindicato moderado y responsable frente al radicalismo de CC.OO. y manipulado además por el PCE. En un informe de gestión, el secretario general de UGT, Nicolás Redondo afirmó:

“El movimiento sindical en nuestro país se encuentra hoy ante un reto histórico, deslizarse por la pendiente de un sindicalismo marginal, de reducida afiliación, exclusivamente contestatario y reivindicativo, incapaz de ofrecer los servicios imprescindibles a los trabajadores, o bien optar por un modelo de sindicalismo eficaz, disciplinado y responsable, capaz de conectar con el sentir profundo de las clases populares”<sup>51</sup>.

En consecuencia, la UGT firmó el AMI, el 5 de enero de 1980, hecho de gran trascendencia para el movimiento sindical español. Redondo lo defendió porque favorecía la acción sindical en la empresa, racionalizaba la negociación colectiva y defendía el poder adquisitivo de los trabajadores a cambio de la aceptación de la moderación salarial. Otro hecho que vino a fortalecer aun más la posición de UGT fue la aprobación del Estatuto de los Trabajadores a partir del acuerdo entre el PSOE y UCD en marzo de 1980, ley que vino a consagrar los derechos sindicales de los trabajadores y el modelo de representación bisindical

48 Informe de reunión del Secretariado de CC.OO de 28/10/1979 en AHT, Fondo Secretariado Confederal, signatura 001-042.

49 Julián Ariza señaló “La campaña de aislarnos, de radicalizarnos, sigue en marcha. La UGT y el PSOE no se va a enfrentar directamente con el Estatuto y va a ser difícil llevarles a posiciones de unidad de acción con nosotros. Hay una cierta sensación en algunos órganos y cuadros, de agarrotamiento y de descartar cualquier huelga o paro” en Informe Reunión Secretariado Confederal, 6-11-1979, AHT, Fondo Secretariado Confederal, signatura 001-043.

50 En un discurso Nicolás Redondo planteó “llegar a un convenio interconfederal, un convenio marco en la necesidad de que las determinaciones que afectan a las partes, esto es, empresarios y trabajadores, sean debatida por los propios protagonistas” y agregó que las materias debían referirse a salarios, productividad, empleo y derechos sindicales. Ver discurso de Camacho en Mesa Redonda “Las Centrales Sindicales ante el Programa Económico del Gobierno organizado por APD”, 22-10-1979, AHFLC, Fondo Comisión Ejecutiva, signatura 003458-002.

51 Informe de gestión que presenta la comisión ejecutiva confederal al comité confederal a celebrarse en Madrid el 16 y 17-11-1979., AHFLC, Fondo Comisión Ejecutiva, signatura 002602.

de comités de empresa y secciones sindicales<sup>52</sup>.

CC.OO. rechazó el Estatuto de los Trabajadores y el AMI porque consideraba que vaciaba de contenido a los comités de empresa, hacía recaer el coste de la crisis en los trabajadores, abría la puerta al despido libre y la flexibilidad laboral y representaba además una ofensiva del gobierno y la CEOE por dividir el movimiento sindical y aislar a CC.OO., situación que colocó a Comisiones en una difícil situación, por la disputa que tenía con UGT sobre la aplicación o no del AMI en los convenios colectivos y sobre todo por el tipo de sindicalismo adecuado para enfrentar la crisis económica. Al respecto el dirigente de Comisiones Nicolás Sartorius señaló:

“En el Consejo Confederal hay que centrarse en sacar posiciones muy claras sobre el Estatuto, acuerdo-marco y negociación colectiva del 80. Hay que ser conscientes de que entramos en un periodo muy difícil, y que la firma del acuerdo UGT-CEOE va a tener repercusiones muy negativas que tendremos que afrontar con mucho realismo y habilidad. El acuerdo marco va a ser fuertemente apoyado y es una batalla de gran complejidad, la negociación colectiva hay que matizarla mucho pues nos vamos a jugar la hegemonía nuestra”<sup>53</sup>.

Del punto de vista sindical, los efectos del AMI y el Estatuto no sólo fueron un fracaso en la política de CC.OO. de impedir su aplicación, sino que también a nivel de quiebre de la unidad de acción que tuvo entre otras consecuencias, una baja en las movilizaciones, niveles de afiliación y un desencanto general con la práctica sindical y el proceso de transición a la democracia. Sin embargo, UGT pareció beneficiada de esta nueva situación porque en las elecciones sindicales de 1980 casi empató el primer lugar con CC.OO.

De acuerdo a Álvaro Soto, la política de la UGT y el PSOE habrían tenido como objetivo aislar al PCE y a CC.OO, levantar la opción socialista como única alternativa de gobierno a UCD y transformar a UGT en la central sindical hegemónica, finalidad que no desmentía el propio Redondo. Los socialistas obtuvieron casi todos sus objetivos, menos el de aislar a CC.OO. que conservó un nivel de fuerza que fue imposible de obviar para conseguir acuerdos sociales eficaces y legítimos<sup>54</sup>.

A pesar de la firma del AMI la situación de crisis fue constante en España, la combinación entre conflictividad política y social junto a los problemas

52 UGT explicó el apoyo al Estatuto porque ponía término a la herencia de leyes laborales franquistas, “Este Estatuto, con todos sus defectos, es un vehículo inestimable para la definitiva implantación del sindicalismo de clase, auténtico medio de defensa de los trabajadores” en El Estatuto de los Trabajadores. Una base para avanzar, AHFLC, Fondo Comisión Ejecutiva, signatura 003035-001. Una visión global sobre la posición de UGT ante el AMI y el ET en Informe de gestión de la Comisión Ejecutiva Confederal ante el XXXII Congreso de UGT en UGT Informa, N° 2, 4 de abril de 1980.

53 Informe reunión Secretariado Confederal, 2-01-1980, AHT, Fondo Secretariado Confederal, signatura 002-001. Véase también evaluación efectos del ET y AMI en Agustín Moreno y José Ignacio Casas, “La situación laboral y sindical: nuevos elementos y perspectivas de actuación” en *Gaceta Sindical*, año I, 1 (1980: 18-23).

54 Ver Soto, Álvaro, “Comisiones Obreras en la Transición y Consolidación Democrática. De la Asamblea de Barcelona a la Huelga General del 14-D (1976-1988)” en David Ruiz, *Historia de Comisiones Obreras (1958-1988)*, (Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1993), 469-470.



económicos provocó una situación de riesgo de desestabilización de la democracia española. Al respecto Marcelino Camacho señaló:

“La situación en España es muy preocupante con crecimiento selectivo del terrorismo (...) Suárez no está en condiciones de sacar su programa adelante. [...] Se agrava la crisis económica, aumenta el paro, no inserción en los presupuestos generales de los planes de urgencia, reducción de salarios y pensiones por debajo del IPC, débil política de inversiones, aumento del déficit público. Hay una ofensiva patronal contra los salarios y contra el empleo”<sup>55</sup>.

Finalmente, la crisis política hizo eclosión con la renuncia de Suárez a la jefatura de gobierno a comienzos de 1981 y sobre todo por el intento de golpe de Estado del 23 de febrero, que si bien fracasó, generó un clima de temor alrededor de la sociedad española. Este grave hecho mostró la debilidad de la democracia española y las carencias del proceso de transición a la democracia, lo que condicionó también la actividad de los actores políticos y sociales.

Fue en este clima, que los principales actores sociales y el gobierno de Calvo Sotelo firmaron el Acuerdo Nacional de Empleo, el ANE, llamado por algunos como ‘el pacto del miedo’, acuerdo que tuvo importancia por concurrir con su firma CC.OO. y por el compromiso del gobierno de crear una cantidad específica de empleos. Sin em-

bargo, fue criticado por algunos sectores por aceptar la moderación salarial. El ANE fue desahuciado posteriormente por la CEOE que acusó al gobierno de incumplimiento, hecho que en la práctica significó que quedase en letra muerta, aunque los sindicatos, especialmente CC.OO. buscó su cumplimiento, mientras que UGT en la práctica lo dejó de lado debido a la proximidad de elecciones generales y sindicales programadas para 1982, coyuntura donde se vislumbraba un triunfo socialista. El destino del ANE corroboró su razón de ser un pacto instituido en una coyuntura extraordinaria de crisis, por lo tanto, la lógica política predominante en la transición española mantuvo su vigencia en aquel momento, adaptándose los sindicatos a ella, en procura de la estabilidad democrática.

En este sentido cobran sentido las críticas posteriores que han efectuado algunos personeros sindicales como Agustín Moreno quien afirma que los pactos sociales sirvieron para dividir y disciplinar a la clase obrera o lo señalado por Faustino Miguélez quien sostiene que en los años ‘80’ se conformó una dinámica autoritaria y centralista en que las decisiones se tomaban a nivel de los órganos estatales y de ahí se iban imponiendo a las estructuras intermedias y bases con grave quebranto de la democracia interna y el surgimiento de acusaciones de burocratismo y sectarismo dentro de los sindicatos<sup>56</sup>.

55 Informe reunión, 21 noviembre 1980 en AHT, fondo Secretariado Confederal, signatura 002-027.

56 Faustino Miguélez, “Sindicalismo y conflicto social en la España de la transición” en *Mientras Tanto*, N° 24, septiembre 1985 y Agustín Moreno, “Prólogo” en *De los Pactos de la Moncloa al AES* (Madrid: Confederación Sindical de CC.OO., colección Avance 1, 1989).

Queremos terminar afirmando que la política de concertación social en esta etapa de los gobiernos de UCD se vio condicionada por las necesidades propias de un proceso complejo como el de la transición a la democracia y la crisis económica. En la etapa posterior de los gobiernos socialistas, prosiguió esta política, condicionada también por los elementos anteriormente aludidos pero además por las necesidades del nuevo partido gobernante. Nuevos desafíos se abrieron paso para los sindicatos, entre ellos, dar un contenido social a la democracia española, o en otras palabras, subsanar el desequilibrio entre lo político y social, propio del proceso de transición a la democracia en España.

## CONCLUSIONES:

En el caso chileno, la política de concertación social expresada en el Acuerdo Marco quedó como símbolo de un intento pionero que no obtuvo los resultados esperados por la escasa convicción de sus actores, especialmente de los empresarios, en consensuar una política social y de beneficio de los trabajadores, para aquéllos era muy fuerte el peso del ideario neoliberal y de las ventajas conseguidas en el régimen militar, de modo que si aceptaron negociar fue para prevenir posibles conflictos o legitimar el sistema económico vigente.

En el caso del movimiento sindical, la política de concertación social

respondió a la voluntad de las cúpulas dirigentes donde en un principio tenía mayoría la Concertación. Convivían en su seno dos grandes tendencias, una que valoraba los procesos de negociación con los empresarios y aceptaba el rol de la empresa privada en la actividad económica, tenía una visión negativa del sindicalismo anterior a 1973 por su carácter confrontacional, privilegiaba la estabilidad política de la naciente democracia. La otra tendencia, en principio no rechazaba la negociación, esta no se debía contraponer al apoyo de las movilizaciones para presionar a los empresarios y transformar el sistema económico heredado de la dictadura, al no tener vínculos con los partidos de gobierno defendía su autonomía frente al nuevo gobierno.

Además, la correlación de fuerzas al comenzar la democracia no fue favorable al movimiento sindical chileno, si bien la CUT tenía la mayor representatividad y canales de interlocución con el Gobierno, esto no se tradujo en una mayor influencia sobre sus integrantes, especialmente el equipo económico que privilegiaba los equilibrios macroeconómicos por sobre las políticas sociales. El marco legal como socioeconómico favorecía la atomización sindical, el trabajo precario y el poder discrecional del empresario, lo que se expresaba en la escasez de trabajadores que participaban en la negociación colectiva y el aumento de los grupos negociadores<sup>57</sup>.

57 Una consecuencia importante de los convenios firmados por estos grupos, es la prohibición de la huelga, lo cual favorece la posición de subordinación del trabajador ante el empresario. Ver Helia Henríquez, *Las relaciones*, p. 104-107.

Mirado en perspectiva, los dirigentes sindicales mostraron un sobrado optimismo sobre los resultados de la negociación con el gobierno y empresarios que no se correspondía con la realidad, es decir, había un exceso de voluntarismo, de declaraciones políticamente correctas que apuntaban a las necesidades políticas de la transición a la democracia. Se produjo un desfase por lo tanto, entre los dirigentes y las bases, reflejado en la existencia de huelgas y en la disminución de la afiliación sindical<sup>58</sup>.

Las tareas que se propuso la CUT de aumentar su fuerza interna no se cumplieron, en este sentido, el negociar con las cúpulas empresariales o el Gobierno ayudó a la desmovilización de los trabajadores. Por lo tanto cabe preguntarse sobre ¿cuáles hubiesen sido las prioridades más adecuadas para el movimiento sindical, teniendo en cuenta las difíciles circunstancias que enfrentaba? Interesante resulta la propuesta de interpretación sobre el rol del movimiento sindical en la transición a la democracia elaborada por Guillermo Campero y René Cortázar. Según ellos, el sindicalismo chileno se encontraría dividido entre una tendencia “revolucionaria” –por ejemplo el Partido Comunista– y otra mayoritaria ligada a los partidos del “núcleo consolidador” que correspondería básicamente a la Democracia Cristiana y los socialistas. Esto último debido a

las restricciones propias de la transición tendría como objetivo asegurar la estabilidad democrática, motivo por el cual podría entrar en conflicto con los sindicalistas “revolucionarios”, partidarios de acelerar las demandas de cambios laborales. Además, debido a los cambios en el mercado laboral, el surgimiento del “sindicalismo de mercado” y la existencia de núcleos de marginados obligarían al movimiento sindical a superar sus diferencias para alcanzar “la capacidad de ser un movimiento multidimensional, es decir, que consigue asumir demandas heterogéneas y ponerlas en articulación con una orientación política, por ejemplo, ‘consolidadora’, seguramente habrá alcanzado un estadio cualitativo superior de intervención en el proceso de transición”<sup>59</sup>.

En la línea de lo sostenido por Campero y Cortázar, Alan Angell, realizó un crudo diagnóstico de las dificultades del movimiento sindical durante la dictadura y sus efectos a largo plazo, lo que condicionaría las actitudes de los sindicalistas. Concordamos con el autor en los desafíos existentes referidos a su papel en la reconstrucción de la sociedad civil y la defensa de sectores sociales heterogéneos. Angell sostiene además que el movimiento sindical tendría que resolver su relación con los partidos políticos, que califica de dependencia cercana a la subordinación y lograr un difícil

58 Sobre la disminución del número de afiliados ver cifras en Patricio Frías, “Sindicalismo y desarrollo de acción contestataria” en *Economía y Trabajo en Chile, Informe Anual 1994-1995* (Santiago: PET, 1995). Según los datos aportados por Frías, en 1990 había un 13,6% de afiliación nacional, el que subió a 15,4% en 1991 y posteriormente tuvo una disminución paulatina, llegando a un 13,3% en 1994.

59 Guillermo Campero y René Cortázar, “Actores sociales y la transición a la democracia en Chile” en *Estudios Cieplan* 25 (1988): 157.

equilibrio entre las distintas tendencias que lo conforman<sup>60</sup>.

Coincidimos en parte con las hipótesis planteadas por Angell, Campero y Cortázar sobre las dificultades y desafíos que enfrentaría el movimiento sindical chileno durante la transición. A partir del conflicto generado por la discusión de las reformas laborales del año 1990, unos posibles desafíos debieron haber apuntado a mejorar el contacto con las bases; enfrentar la legislación laboral con negociaciones de rama de hecho; capacitar a los dirigentes en todo el país; establecer relaciones más directas con los partidos políticos de tradición obrera y otros movimientos sociales, apelando al acervo histórico de luchas contra la dictadura, que les otorgaba autoridad moral para encabezar o ser parte primordial de los movimientos sociales. El resurgir de la huelga obrera durante la primera década del siglo XXI entrega fundamentos para sostener este planteamiento, por los resultados que consiguieron trabajadores subcontratistas en el sector de la minería del cobre e industria forestal, actividades con importante presencia de trabajo precario<sup>61</sup>.

En el caso español, si bien los sindicatos obtuvieron un reconocimiento como interlocutores sociales frente al gobierno y empresarios, los resultados no fueron tampoco los esperados, porque los acuerdos sociales fueron utiliza-

dos para legitimar las políticas sociales y económicas de los gobiernos, caso del ANE, por lo que se perdía el valor de la confianza que debía primar en este tipo de acuerdos, y el sentido de beneficio mutuo para todas las partes, de modo que este tipo de pactos se hacían incomprensibles para las bases que los rechazaban, sobre todo si contemplaban algún tipo de moderación salarial. Esto conllevaba la problemática de la disciplina y la corresponsabilidad frente a la autonomía de las partes, estos conflictos tuvieron como consecuencia la acentuación del centralismo y la verticalidad, en las prácticas sindicales, sobre todo a nivel medio y confederal.

Otro punto de conflicto en el movimiento sindical fue la dicotomía negociación/movilización sobre todo en coyunturas de crisis económica en que estaba la disputa entre los objetivos de conservación del empleo o la creación de aquellos. En el caso chileno, al iniciarse la transición se estaba en presencia de una etapa de crecimiento económico que se prolongó varios años, por lo que las reivindicaciones enfatizaron el aumento de sueldos y la mejora de las prestaciones sociales, además de las de tipo estructural, en cambio, en el caso español, la transición se combinó con una larga crisis económica unida a transformaciones en los procesos productivos, que implicó una destrucción de empleo de tipo estructural. Estos cambios

60 Alan Angell sostiene: "Los sindicatos deben hallar la forma de reconciliar ambas prioridades: representar los intereses de sus afiliados, y cooperar con el gobierno democrático y con otras fuerzas sociales y políticas para garantizar la estabilidad política y económica de la transición." en Alan Angell, "Sindicatos y trabajadores en el Chile de los años 80" en Paul W. Drake, e Ivan Jaksic, (edit) *El difícil camino hacia la democracia en Chile 1982-1990* (Santiago de Chile: FLACSO, 1993), 387.

61 Ver Antonio Aravena, y Daniel Núñez, (editores), *El renacer de la huelga obrera en Chile. El movimiento sindical en la primera década del siglo XXI* (Santiago de Chile: LOM Editores, 2009).

alteraron las tradicionales bases sindicales, por lo que la preocupación principal de los sindicatos españoles fue la defensa del empleo antes que la preservación del poder adquisitivo de los salarios, lo que fomentó también posturas más radicales de bases sindicales frente a los procesos de reconversión industrial, que en muchos casos implicaron crisis de supervivencia de comunidades enteras dependientes de una sola actividad productiva.

En vista de estos elementos, es factible preguntarse si son viables políticas de concertación social en sociedades neoliberales o con alta inequidad. Las experiencias más exitosas de concertación corresponden a países desarrollados con un movimiento sindical y organizaciones empresariales fuertes, en que el conflicto social ha sido institucionalizado, no parecer ser el caso de Chile por la debilidad estructural del movimiento sindical y la falta de oportunidades políticas y desequilibrios en la correlación de fuerzas para llegar a un acuerdo social. En el caso español, si bien se encuentran elementos comunes con el caso chileno, por ejemplo -efectos sociales de las políticas de ajuste de los gobiernos socialistas- la diferencia se encuentra en que el movimiento sindical consiguió un reconocimiento mayor como actor en los pactos sociales, rol que se institucionalizó en la participación de las centrales sindicales en instituciones relacionadas con el Estado de Bienestar, aunque cabe señalar que este rol le significó perder capacidad movilizadora y en última instancia podía ser utilizado para legitimar políticas sociales impuestas desde el gobierno.

Por último, podemos ver que en ambos casos, el tipo de transición que se consolidó en primer lugar fue la política: hubo un progresivo e inexorable aumento de las libertades individuales, -especialmente en España-, aunque sin llegar a superar elementos sobrevivientes del pasado régimen, como normativas sobre orden público, acceso de información o criminalización de conductas, pero sobre todo pesaba en ambos casos el factor militar, el miedo a la involución, al conflicto social como desencadenante de inestabilidad, de ahí la necesidad de controlar las huelgas -se llegó a hablar de “huelgas salvajes” en el caso español- y chileno de postergar muchas demandas con el fin de no alterar el recorrido del gobierno que se sentía amenazado por Pinochet y la derecha.

Por lo tanto, nos encontramos con transiciones restringidas, en que al final su objetivo será la democracia política y una vez alcanzada se hablará de etapa de consolidación democrática, por lo que los proyectos de transformación social quedaron situados en el juego político, en las disputas de alternativas de poder, de modo que se convirtieron en opciones de un sector de la sociedad que para poder hacerlos cumplir debía modificar la relación de fuerzas, es decir, una democracia marcada por límites, en que todo podía cambiar de verdad o cambiar para seguir igual.

