

EL DIÁLOGO SOCIAL: EXPERIENCIAS EN CHILE (Segunda Parte)

Claudia Cerda Becker*

Hernán Cuevas Valenzuela**

Septiembre 2013

1. Introducción

Un número creciente de empresarios y organizaciones empresariales, organizaciones de trabajadores, gobiernos y organizaciones internacionales han adoptado o promueven activamente el diálogo social como una forma deseable de interacción entre las partes de la relación laboral. Esta relativa popularidad del diálogo social se debe a que como concepto y como práctica social encarna algunos valores que son inherentes a los ideales de la democracia –como la participación y la deliberación igualitarias– y a la vez cumple con las aspiraciones compartidas por trabajadores, empresarios y gobiernos de equidad y eficiencia (Ozaki y Rueda-Catry 2000). En efecto, a pesar de la ola de desregulación de las economías nacionales en las últimas décadas, es posible apreciar la vigencia de las experiencias exitosas de concertación social (social partnership) y diálogo social en varias sociedades. De igual modo, el discurso sobre el diálogo social sigue siendo activamente promovido por organismos como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Unión Europea (UE).

Este artículo consta de dos partes. En la primera entrega titulada “El Diálogo Social: Concepto y Experiencia Internacional” presentamos lo que se entiende por diálogo social e hicimos una breve revisión de sus antecedentes históricos y experiencias relevantes a nivel internacional. En esa primera entrega afirmamos que el diálogo social sigue siendo una práctica social vigente y adecuada para organizar las relaciones laborales en sociedades democráticas modernas. En esta segunda publicación abordaremos la experiencia de diálogo social en Chile desde 1990 hasta la fecha, describiendo algunas de las experiencias más sobresalientes.

2. Experiencias de Diálogo Social en Chile

La convicción acerca de que el diálogo social es beneficioso puede observarse en la historia reciente de Chile, donde a partir de la recuperación de la democracia en 1990 ha existido interés por promover el diálogo social a nivel nacional, regional, sectorial y de empresa. Esto se ha visto reflejado en las múltiples iniciativas de diálogo impulsadas por todos los Gobiernos (Morgado 2006; Programa de Diálogo Social, Subsecretaría del Trabajo, 2012). No obstan-

*Psicóloga (PUC) y Magister en Antropología y Desarrollo (U. de Chile). Actualmente realiza estudios de Magister en Sociología del Trabajo y el Bienestar en la Universidad de Jena, Alemania.

**Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Essex, Reino Unido. Investigador adjunto de ICSO, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.

te, como veremos en esta sección, las características institucionales, orden económico y debilidad relativa del actor sindical en Chile no han favorecido la profundización y extensión del diálogo social.

2.1. Gobierno Patricio Aylwin (1990-1994)

La transición política en Chile fue el resultado de una serie de pactos producto de negociaciones asimétricas entre las fuerzas del gobierno autoritario y los partidos de oposición. Entre estos, destacan un pacto constitucional (1989), un pacto que estableció las condiciones de la lucha electoral (1989), y una serie de pactos socioeconómicos que incluyeron los así llamados Acuerdos Marco (1990-1993) que establecieron las garantías fundamentales para el funcionamiento de la economía de mercado post-Pinochet y una tímida pero valorada reforma tributaria (1990). Los acuerdos marco formaban parte de un diseño estratégico de políticas de crecimiento que favorecían la estabilidad de las reglas del juego económico y la paz social, la integración en los mercados mundiales, la formación de capital humano, el fomento de la inversión privada, y una fórmula concordada para definir el salario mínimo. El primer Acuerdo Marco titulado *Chile, una oportunidad histórica* sostenía que la solución de los problemas sociales de Chile pasaba por afirmar su capacidad de crecimiento y dinamismo económico. Si bien varios analistas han enfatizado este aspecto socioeconómico de los acuerdos marco (Vial 1995), nos parece relevante destacar que en la perspectiva de los actores participantes el acercamiento entre las partes durante los años de la transición tenía también motivaciones políticas más amplias de paz social y reconciliación. La siguiente cita es representativa de este entrelazamiento entre los propósitos socioeconómicos y políticos de los actores con vistas tanto a la superación de las divisiones del pasado como a la construcción de un futuro de plenitud.

“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.” (Chile: una oportunidad histórica 1993, 141)

Naturalmente, este proceso de construcción de acuerdos y concertación social no se sostuvo sobre la base de un altruismo ingenuo de las partes, sino que involucró una intensa interacción discursiva y la toma de opciones estratégicas de los actores. Es decir que sus intereses más fundamentales también se expresaron en los acuerdos. Una serie de resultados relevantes se derivaron de estos acuerdos. En primer lugar, este proceso facilitó la legitimación de la propiedad privada y la economía de mercado por parte no sólo de los empresarios, sino también de los trabajadores y las cúpulas políticas. En segundo lugar, dichos acuerdos establecieron las bases para el mutuo reconocimiento como interlocutores válidos entre trabajadores, empresarios y gobierno. Desde el punto de vista político, otro efecto importante de estos acuerdos fue que los principales actores de las relaciones laborales y el gobierno concordaron en que éste último (el gobierno) no debía intervenir notablemente en la actividad económica y que, en cambio, los actores económicos debían contar con un alto grado de independencia. En otras palabras, estos acuerdos sancionaban por medio de una decisión conjunta que la política y la economía debían correr por caminos diferentes y que la política no debía aspirar a controlar la vida económica.

En consecuencia, el primer ejercicio de diálogo social fue eminentemente político. ¿En qué sentido lo habría sido? Pues bien, este Acuerdo Marco convocó a los actores de las relaciones laborales en tanto actores políticos, esto es, agentes con poder y capacidad



de amenazar la estabilidad del sistema. El Acuerdo Marco formaba parte fundamental del conjunto de pactos políticos y socioeconómicos que podían producir y mantener aquello que el ex Ministro y arquitecto de la transición chilena Edgardo Boeninger (1997) llamó el ‘círculo virtuoso’ de la gobernabilidad, que incluía la estabilidad institucional, el progreso económico y la paz social. El conjunto de los actores privilegió una postura conciliadora para impulsar un proceso de desarrollo sostenido que exigió generar consensos básicos sobre el sistema económico y político. Sólo así sí, se creía, disminuiría la incertidumbre imperante en relación al proceso de transición (Foxley 1995). En este sentido, el diálogo social era un objetivo estratégico para el nuevo Gobierno empeñado en que “sectores que parecían irreconciliables” lograran transitar “pacíficamente desde un régimen autoritario a una democracia plena, con paz social y tranquilidad laboral” (Foxley 1995, 12).

Siguiendo a Campero (1997) distinguimos una serie de iniciativas de concertación social que durante el período de transición promovieron el consenso como una cuestión de gobernabilidad, centrándose principalmente en la búsqueda de acuerdos entre los actores de las relaciones laborales, y una segunda fase que incluye una serie de iniciativas de carácter más instrumental, en donde se llegó a consenso sobre materias más circunscritas, entre las cuales destaca el mecanismo de reajuste del salario mínimo. Finalmente, con respecto a los acuerdos políticos es importante mencionar que si bien las iniciativas de reformas laborales fueron abordadas de forma tripartita y bipartita, no se obtuvo pleno acuerdo a ese nivel por lo que el Gobierno de Patricio Aylwin decidió iniciar el diálogo político con los parlamentarios del Gobierno y de la oposición. Si bien este diálogo “se fundamentó en lo avanzado en el nivel social tripartito” se concordó en que las decisiones finales debían ser tomadas “a nivel político” (Campero 1997, 96). Como resultado de este proceso se

aprobaron en el Congreso cuatro proyectos de ley concernientes al Contrato de Trabajo y Estabilidad en el Empleo, Centrales Sindicales, Organizaciones Sindicales y Negociación Colectiva.

2.2. Gobierno Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994 – 2000)

Durante el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle no hubo acuerdos nacionales tripartitos como los firmados en el período anterior, ya que si bien el Gobierno convocó a la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y a la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) no se logró llegar a un pacto similar (Campero, 1997). No obstante se conformó el Foro de Desarrollo Productivo, instancia permanente de encuentro multipartito que funcionaría como organismo asesor del Presidente de la República. Este Foro estaba integrado por representantes del Gobierno, de la CUT y CPC así como por trabajadores y empresarios designados por el Primer Mandatario. Asimismo, se esperaba contar con la presencia de renombradas personalidades del ámbito político, social y académico.

Con respecto a la conformación de esta instancia, Campero (1997, 100-101) señala que

“el carácter menos ‘político’ de esta iniciativa permitió vencer las dudas empresariales que prevalecieron frente al intento de los Acuerdos Nacionales. En cuanto a los sindicalistas, el Foro representó la posibilidad de abrir un espacio de debate acerca de los temas de reconversión productiva, el empleo, la capacitación y otros, en un contexto menos negociador como el que se daba en los Acuerdos Nacionales. La presencia de especialistas e incluso de políticos diversificó la composición de interlocutores, introduciendo así mayores elementos para un diálogo más que para una negociación.”

Entre los resultados de las reuniones destacan la creación del Centro Nacional de la Productividad y Calidad (CNPC), las propuestas para crear un sistema de protección al trabajador cesante (Protac) y los



avances en el desarrollo de un Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujeres, en donde se abordaron de forma tripartita los aspectos laborales del Plan anteriormente mencionado.

A pesar de los avances desarrollados Álvaro García, ex Ministro de Economía del Gobierno del Presidente Eduardo Frei planteó que en ese período

“el diálogo fue dificultado, en alguna medida, por la insuficiencia de apoyo técnico a las partes en lo concerniente a materias de contenido extralaboral y por la escasa representación del sector de la pequeña y mediana empresa. Al mismo tiempo se ha sostenido que fue insuficiente el nivel de institucionalización del Foro y la coordinación de las instancias nacionales y regionales para los efectos de asegurar el seguimiento interconectado e intercomprometido del diálogo centralizado y descentralizado (en Morgado 2006, 24).”

Asimismo Campero (1997) señala que tanto los dirigentes sindicales como los representantes del empresariado comenzaron a reivindicar con mayor fuerza sus intereses y necesidades corporativas, los cuales habían sido postergados durante el Gobierno de Transición. En este sentido, los actores laborales argumentaban que la postergación de sus demandas fue legítima en el periodo anterior debido a la necesidad de generar una estabilidad política y social, pero que en el actual Gobierno ya no se justificaba mantener esta situación. Esta postura de los actores sociales dificultó la posibilidad de diálogo y de generar acuerdos.

2.3. Gobierno Ricardo Lagos (2000 – 2006)

Una de las primeras iniciativas durante el Gobierno Ricardo Lagos fue la creación del Consejo de diálogo social. A esta instancia fueron invitados representantes de organizaciones empresariales y sindicales a conformar mesas asesoras en materias económicas y sociales. Los temas abordados fueron: reformas laborales, seguro de desempleo, mujer y mercado de

trabajo e institucionalización del diálogo, lográndose avance sólo en las últimas materias.

Uno de los principales resultados del Consejo fue la conformación de la Mesa Nacional de la Mujer, entre cuyos logros se encuentran impulsar el abordaje de diversos temas como fueron: cuidado infantil, reformas laborales, acceso a capacitación, fomento al emprendimiento y el proyecto de ley que sanciona el acoso sexual (Morales 2007).

No obstante, los avances anteriormente mencionados, el Consejo dejó de reunirse en Agosto del 2001 debido a un escenario poco favorable en términos de crecimiento económico y desempleo. Esto llevó al rompimiento de las relaciones entre los actores laborales, dejando inconcluso el proyecto de institucionalización del diálogo social en nuestro país.

Debido a las dificultades que se presentaron para formalizar el diálogo social, se privilegió una modalidad tripartita sectorializada o territorializada por sobre el diálogo cupular o formal. Esto permitió el establecimiento de numerosas mesas de diálogo que funcionaron en una escala menor con el objetivo de atender tanto materias específicas como temas coyunturales (Morgado 2006).

2.4. Gobierno Michelle Bachelet (2006-2010)

En el Gobierno de la Presidenta Bachelet, se crearon diversos Consejos Asesores. En el ámbito laboral destacan: el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006) y el Consejo Asesor Presidencial sobre Trabajo y Equidad (2008) los cuales se constituyeron con la finalidad de formular propuestas que sirvieran como insumos para las distintas instancias políticas y técnicas del Ejecutivo así como de los procesos legislativos del Congreso. Si bien estas proposiciones no tuvieron efectos vinculantes sirvieron como orientadores de las diversas instancias de decisión (OIT, 2008).



Junto con lo anterior en noviembre del 2008 se firmó un Acuerdo Tripartito: Programa Nacional de Trabajo Decente donde el Gobierno, la Central Unitaria de Trabajadores, la Confederación de la Producción y el Comercio, así como la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina, ratificaron “su voluntad y compromiso de llevar adelante acciones en materias concordadas así como en desarrollar sus mejores esfuerzos para ampliar el ámbito del tripartismo y el diálogo social” (OIT 2008).

Finalmente el 6 de mayo de 2009 se firmó un Acuerdo Nacional por el Empleo, la Capacitación y la Protección Laboral con la finalidad de aminorar el impacto de la crisis económica. En este sentido, se suscribió que las medidas contenidas en este acuerdo fueron diseñadas para que Chile lograra enfrentar la contracción de la economía internacional a través de un esfuerzo nacional de protección del empleo.

2.5. Gobierno de Sebastián Piñera

El año 2010 asumió el Gobierno el Presidente Sebastián Piñera apoyado por la coalición de centro-derecha Alianza por Chile. Durante su gobierno, el diálogo social no ha sido promovido, salvo en áreas y temáticas específicas.

Durante el primer año de gobierno (2010), el proyecto de ley que fija el sueldo mínimo fue discutido activamente con representantes de la CUT (Central Unitaria de Trabajadores) y la UNT (Unión Nacional de Trabajadores) en un intento por editar la experiencia de los primeros años del gobierno de Patricio Aylwin. Sin embargo, como ocurrió durante otros gobiernos anteriores, el proyecto presentado finalmente no contempló las demandas de las organizaciones de trabajadores.

Durante el Gobierno de Piñera también se mantuvo el Programa de Diálogo Social de la Subsecretaría del

Trabajo. Esto ha permitido el apoyo y seguimiento de iniciativas de diálogo social como mesas sectoriales y regionales, y la formación de dirigentes sindicales (Programa de Diálogo Social, 2012).

En Enero de 2012 se firmaron acuerdos bipartitos inéditos entre la CUT, la mayor organización de trabajadores de Chile, y la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), la mayor organización empresarial. Este acuerdo contempló propuesta de reformas consensuadas en áreas sensibles como negociación colectiva y su fortalecimiento, así como la negociación colectiva en los casos de empresas con múltiples RUT y formulación conjunta de carácter anual de una propuesta de salario mínimo a ser presentada al gobierno. El acuerdo también contempló temáticas menos conflictivas, tales como la promoción de un plan de protección del empleo para enfrentar los efectos negativos de la crisis financiera mundial, capacitación laboral, seguridad en el lugar de trabajo, y seguro de desempleo, subsidio al empleo juvenil y promoción de la inclusión de la mujer al mercado laboral (CPC y CUT firman acuerdo para favorecer las relaciones laborales, 2012).

En términos generales, desde la recuperación de la democracia en Chile observamos que el diálogo social ha evolucionado del tripartismo centralizado por el gobierno y temáticas de concertación social subordinadas a un interés general por la gobernabilidad democrática, hacia formas más acotadas con temáticas específicas y descentralizadas, incluso con autonomía de los actores de la relación laboral respecto del gobierno. En esta línea, se han formado comisiones y consejos temáticos como nuevos mecanismos de diálogo social, en el que participan trabajadores, empleadores, políticos y expertos. Sin embargo, la inclusión de los actores y la efectividad de estas instancias no siempre se ha verificado pues sus informes no obligan a los gobiernos. Por ejemplo, el Consejo Asesor de Responsabilidad Social

Empresarial de reciente formación no ha incluido al actor sindical.

3. A Modo de Conclusión.

Tanto la evidencia internacional como la experiencia chilena reciente demuestran que el diálogo social favorece una buena gobernanza, la cooperación y potencialmente puede favorecer los resultados económicos a largo plazo.

El diálogo social también contribuye a la paz social y laboral frente a retos económicos y sociales importantes mediante soluciones acordadas o consentidas entre las partes por medio de la negociación, como ocurrió en Chile durante los primeros años de la nueva democracia post transicional con los así llamados acuerdos marco.

Como vimos en una entrega anterior, organismos internacionales como la Unión Europea y la OIT han sostenido que el diálogo social es una práctica efectiva para fomentar la equidad y la justicia social, la paz social, la estabilidad, las mejoras salariales y condiciones laborales decentes. En Chile, si bien existen diversas experiencias en diferentes escalas y en una variedad de temas, no se ha logrado darle continuidad y profundización al diálogo social. En efecto, con posterioridad a un impulso inicial del diálogo social motivado fuertemente por el interés de los actores de asegurar las condiciones de estabilidad de la nueva democracia post transicional, se han consolidado una serie de características institucionales y un orden económico que acercan a Chile más a las economías capitalistas liberales –como los EEUU o Gran Bretaña- que no favorece la constitución de instancias de coordinación y regulación como son las instancias de diálogo social. Sumado a lo anterior, la debilidad relativa del actor sindical en Chile tampoco ha favorecido la extensión del diálogo social. En consecuencia, éste se ha ido limitando y en nuestros días se expresa por medio de experiencias

descentralizadas, aisladas y sin una clara continuidad en el tiempo.

Si bien los gobiernos de centro-izquierda parecen más afines al fomento del diálogo social por razones ideológicas y programáticas, éstos no se constituyeron por sí solos en una garantía de del desarrollo de las prácticas de diálogo social. Por el contrario, en ocasiones la ausencia de logros sustantivos en materia laboral ha tendido a fomentar una mayor desconfianza del actor laboral respecto de los verdaderos alcances de los acuerdos posibles de establecer con participación de los gobiernos. Ello explica en parte la reciente experiencia de bipartismo entre la CUT y la CPC (acuerdos sostenidos entre trabajadores y empresarios con independencia del gobierno). Aún está por verse sin embargo la real efectividad de dichos acuerdos.

Por otra parte, para los gobiernos el diálogo social puede ser especialmente atractivo en el actual contexto de crisis de representatividad de la política partidista. En efecto, las instancias de diálogo entre trabajadores y empresarios pueden contribuir a la formulación y elaboración de políticas socioeconómicas y de empleo socialmente legitimadas. Por medio de la construcción de acuerdos entre trabajadores y empresarios, las políticas públicas y reformas socioeconómicas impulsadas por los gobiernos pueden asegurarse una base de apoyo fundamental para su legitimación, implementación y éxito. Cuando esto ocurre, el diálogo social adquiere una evidente dimensión política que hace valiosos dichos acuerdos socioeconómicos para el conjunto de la sociedad. Como se sostuvo en este artículo, los acuerdos logrados por medio del diálogo social durante la transición política y los primeros años de la nueva democracia se orientaron a otorgar un marco de estabilidad socioeconómica que favoreciera la consolidación de la nueva democracia. Estos acuerdos, si bien acotados en alcance y duración, fueron en su oportunidad valorados por todos los actores. En

tiempos como hoy, en los que nuevamente se habla de la necesidad de producir grandes cambios -ahora no sólo políticos como a principios de los 1990, sino que especialmente sociales y económicos- el diálogo social puede nuevamente constituirse en una estrategia adecuada de promoción, socialización y legitimación de reformas orientadas a producir mayores niveles de justicia social.

Bibliografía

Boeninger, Edgardo. 1997. Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad. Santiago: Editorial Andrés Bello.

Morales, Roberto et al. 2007. Dialogo social en Chile: una evaluación histórica (1990-2006). Fundación Instituto de los Estudios Laborales. Disponible en:

http://www.fielchile.org/articulos/estudio_dialogo_social_en_chile_sin_anexo.pdf

Morgado Emilio 2006. Diálogo Social y Políticas Públicas. Santiago: Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: <http://www.oit Chile.cl/pdf/Morgado.pdf>.

Foxley, Alejandro. 1995. Los objetivos económicos y sociales en la transición. Santiago: Cieplan.

Campero, Guillermo. 1997. La concertación social: Una política de gobernabilidad democrática de los procesos de cambio: La experiencia de Chile. En Diálogo y Concertación Social, OIT Lima. Lima. Disponible en: http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/dialogo_concert_social_bogota.pdf

OIT. 2008. "Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa". Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/-/cabinet/documents/genericdocument/wcms_099768.pdf (05-07-2013)

Ozaki, Muneto y Rueda-Catry, Manuel. 2000. Social Dialogue: An international overview. En OIT, Trade unions and social dialogue: Current situation and outlook. Serie Labour Education, N° 120. Disponible en:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@actrav/documents/publication/wcms_111471.pdf(05-07-2013)

Vial, Joaquín. 1995. Políticas de crecimiento económico y transición política en Chile. En Políticas económicas y sociales en el Chile democrático editado por Joaquín Vial, Dagmar Raczynski y Crisóstomo Pizarro. Santiago: CIEPLAN. 31-48. Disponible en: <http://www.politicaspUBLICAS.udp.cl/media/publicaciones/>

[archivos/15/Capitulo_2.pdf](#)

Sitos Web:

CPC y CUT firman acuerdo para favorecer las relaciones laborales. *La Tercera*, 01-02-2012. Disponible en: <http://papeldigital.info/lt/index.html?2012020101#> (05-07-2013) Chile: una oportunidad histórica. 1993.

OIT <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/>

Programa de Diálogo Social, Subsecretaría del Trabajo http://www.subtrab.trabajo.gob.cl/?page_id=4177