

DEMOCRACIA Y LIBERTAD SINDICAL EN AMÉRICA LATINA: EL CASO DE DOS PAÍSES DURANTE REGÍMENES MILITARES

Myrna Videla Aros y Julio González Candía***

Introducción

Si bien se trata de conceptos claramente diferentes, la democracia y la libertad están estrechamente vinculadas y junto con los derechos humanos constituyen un todo indivisible de cualidades que requiere la sociedad contemporánea para un mejor funcionamiento y que satisfaga así, de manera adecuada, las expectativas, necesidades e intereses de todos los actores sociales.

Entre el conjunto de libertades, la libertad sindical ocupa un lugar preponderante, sobre todo, si nos remitimos al ámbito o dimensión laboral o del mundo del trabajo. Dificulta el funcionamiento del sistema político cuando no está presente o no cumplen sus leyes y reglamentos. Además, pone en peligro la gobernabilidad y la paz social. O dicho de otra forma, atenta contra la estabilidad y calidad de un sistema democrático.

Los países que se han definido como democráticos en esta parte del continente han proclamado innumerables

veces la importancia de todas las libertades. Sin embargo, - y esto se subraya en el Panorama Laboral 2007¹ - a menudo se dejan de lado, ignoran o subestiman algunos valores intrínsecos a esta concepción que, además de la libertad sindical, incluye el derecho a la negociación colectiva y los derechos laborales en general. De la misma manera que comprende el voto o sufragio, la pluralidad y/o diversidad de partidos o coaliciones políticas, el respeto al Estado de derecho y a las instituciones; la democracia incluye la salvaguarda de los derechos individuales y colectivos, indispensables para el ejercicio de esta forma de gobierno.

Así como Agustín Cueva, en su texto "Ensayos sobre una Polémica inconclusa"- La transición a la Democracia en América Latina se pregunta: *¿Puede existir una verdadera democracia representativa cuando no existe una soberanía nacional plena?*². Nos preguntamos si *¿puede existir una verdadera democracia representativa cuando existen dificultades*

* Jefa de la Carrera de Tecnólogo en la Especialidad de Administración de Personal de la Facultad de Tecnología de la Universidad de Santiago de Chile.

** Vicedecano de Docencia de la Facultad Tecnológica de la Universidad de Santiago de Chile.

¹ Panorama Laboral 2007 - América Latina y el Caribe. Oficina Internacional del Trabajo. Lima, Perú. Primera Edición 2007. Pág. 30.

² Cueva Agustín, Ensayos sobre una polémica inconclusa. La transición a la democracia en América Latina. Dirección General de publicaciones del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Primera Edición, México 1991. Pág. 16.

des relacionadas con la libertad sindical que se traducen, por ejemplo, en bajos niveles de sindicalización por parte de los diversos grupos de trabajadores en América Latina? Más aun, ¿cuáles serían las causas relacionadas con estos bajos niveles de participación efectiva en el mundo del trabajo en esta parte del continente? y ¿hay ejemplos que de una u otra manera relacionen el tipo de régimen político con la libertad sindical, el derecho de asociación y el ejercicio de la negociación colectiva?

Los datos estadísticos – conocidos por algunos como “duros” – son elocuentes: según a cifras publicadas por FITIM (Mundo Metal, No. 3, Octubre 2005) la tasa de Sindicalización en América Latina era muy baja en términos globales. Sobre la Población Económicamente Activa (PEA), los Trabajadores Sindicalizados representaban por países:

5.2% en El Salvador,
6% en Honduras,
7% en Panamá,
22% en México,
13% en Chile,
17% en Paraguay,
42% en Argentina,
26% en Brasil,
4.5% en Colombia,
8% en Perú,
15% en Venezuela,
13% en República Dominicana.

Los datos anteriores son reafirmados por el representante regional de FITIM para América Latina y el Caribe, Jorge Campos Miranda, en su artículo denominado “El irrespeto al derecho de la libertad sindical”, solo con marginales diferencias menores a 0.5 puntos en algunos casos³. Según otro representante del sindicalismo, Carlos Bustos Patiño, y tal como se puede apreciar del cuadro anterior, lo relevante es que en promedio los Trabajadores Sindicalizados no llegan al 20 % de la Población Económicamente Activa (PEA) en América Latina y el Caribe ⁴.

A nivel muy general – sin hacer ningún tipo de diferenciación por país - entre las principales causas de estos bajos niveles de sindicalización, Bustos Patiño menciona: *“un movimiento sindical heterogéneo; dispersión y atomización sindical; estructuras sindicales inadecuadas u obsoletas; reducida globalización de la acción sindical; baja incorporación de las mujeres en las estructuras sindicales; incorporación de la tercerización productiva; elevados porcentajes de desempleo; desregulación laboral; una cultura de sindicalización basada en el trabajador formal y por empresas; insuficiente diálogo intersindical, entre otros”*⁵.

³ Campos Miranda, Jorge. El irrespeto al derecho de la Libertad Sindical. En www.cioslorit.org/detalle.php?item=3528=es visitada el 20 de octubre de 2008.

⁴ Bustos Patiño, Carlos. Federación Internacional de Sindicatos de trabajadores de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas - ICEM. En página web oficial visitada el día 10 de octubre de 2008.

⁵ Campos Miranda, Jorge. El irrespeto al derecho de la Libertad Sindical. En www.cioslorit.org/detalle.php?item=3528=es visitada el 20 de octubre de 2008.

Lo que esperamos desarrollar en la presente ponencia es una reflexión sobre los dos primeros conceptos planteados: democracia y libertad sindical en América Latina en general. También nos interesa abordar el derecho de asociación y el ejercicio de la negociación colectiva así como exponer el caso de dos países – Argentina y Chile – respecto de las regulaciones laborales sobre la afiliación sindical durante los regímenes militares. Y nos atrevemos a hacerlo porque creemos que cuando hablamos de estos derechos, de una u otra forma, estamos hablando o dando cuenta de tipos de democracia que incorporan y/o incluyen estos aspectos o bien los marginan o excluyen.

Además, - en el decir de Alan Knight- de los tres aspectos constitutivos de la historia política de América Latina (revolución, democracia y tradición), *“democracia” es aquél sobre el que más se ha teorizado y, (se) atreve a decir, el más teorizable. En otras palabras, es un concepto útil, además de real*⁶. *O como lo ha indicado Guillermo O’Donnell cuando sostiene que “la cuestión de la democracia es importante no solo porque contiene el talón de Aquiles de este sistema de dominación, sino también porque contiene una dinámica que puede ser el elemento unificador en el esfuerzo a largo plazo por restablecer una sociedad que esté más de acuerdo con determinados valores fundamenta-*

*les*⁷. Valores relacionados – en este caso – con los derechos de libertad sindical y derecho de asociación y el ejercicio de la negociación colectiva.

Hipótesis de trabajo

Para iniciar el desarrollo de nuestras ideas enunciaremos las siguientes hipótesis:

- Se cuestiona la calidad y/o densidad de una democracia representativa cuando existen dificultades y/o tensiones con la libertad sindical, que se traduce, por ejemplo, en bajos niveles de sindicalización por parte de los diversos grupos de trabajadores en América Latina.
- Entre las causas relacionadas con estos bajos niveles de participación efectiva en el mundo del trabajo, podemos mencionar, el tipo de modelo de desarrollo imperante en los diversos países de esta parte del continente que privilegia la competencia, la maximización de beneficios y la minimización de los costos y una cierta cultura “autoritaria” que no propicia o no incentiva la sindicalización de los trabajadores como medio real y efectivo para optar a mejores

⁶ Knight, Alan. *Revolución, Democracia y Populismo en América Latina*. Colección América Latina. Ediciones Centro de Estudios Bicentenario. Santiago de Chile. 2005. Página 107.

⁷ O’Donnell, Guillermo. En Capítulo VII, *Las tensiones en el Estado Burocrático autoritario y la cuestión de la Democracia en el texto: El Nuevo Autoritarismo en América Latina*. Compilado por David Collier. Fondo de Cultura Económica. México. Primera edición en español, 1985. Pág.319.

condiciones de trabajo y de calidad de vida.

- Efectivamente, hay ejemplos en América Latina que de una u otra manera relacionen el tipo de régimen político con la libertad sindical, el derecho de asociación y el ejercicio de la negociación colectiva en la historia reciente.

El concepto de democracia

Iniciamos con una cita de Pablo González Casanova, quien en el prólogo del libro de Marcos Roitman, "Las Razones de la democracia en América Latina", plantea que Roitman apasionadamente se propone alcanzar los más profundos sentidos del término democracia y de sus significados *"como poder del pueblo y como parte de procesos más amplios como la liberación de las naciones dependientes, como la organización de la vida y el trabajo con fines no lucrativos sino eminentemente sociales y culturales, de justicia social, de redistribución de las riquezas materiales y espirituales, de extensión de servicios y de bienes básicos, de conocimientos humanísticos y científicos, manuales y simbólicos, en procesos que permitan comprender y cambiar el mundo a la mayoría de la humanidad para preservarlo y enriquecerlo, cuidando siempre de respetar las distintas expresiones del pensamiento y las creencias de pueblos, agrupaciones e individuos"*⁸. Un primer aporte que encon-

tramos enriquecedor en cuanto al radio de acción que involucra el concepto de democracia al ocuparse del pueblo, la libertad, lo social, lo cultural, el bienestar de todos, la preservación, en fin.

Para iniciar nuestro viaje, volvemos a citar a Alan Knight, quien ha planteado en términos generales que, *"hay un consenso entre los científicos políticos de considerar la democracia liberal representativa, a menudo definida en los términos de Dahl (poliarquía), como la norma, ya que esta definición abarcaría los dos principios de (i) libre asociación y expresión (derechos cívicos) y (ii) participación electoral (derechos políticos)"*. Knight sostiene enseguida que concebir la democracia liberal representativa como una *"norma"* es cuestionable dado que *"no estamos diciendo que este sistema sea mejor o que sea la única forma de democracia en términos conceptuales o prácticos"*⁹. Más bien, como sucede en general en el campo de las ciencias sociales, lo que ocurre es que respecto de ciertos conceptos – como el de Democracia – hay una cantidad importante de definiciones y reflexiones y que la validez y/o pertinencia de cada una de ellas dependerá en gran medida de los fines teóricos y prácticos que él o los investigadores tengan en mente. Sin embargo, ya en este primer abordaje teórico queda claro que en el concepto de democracia la libertad es esencial.

Indagando en la extensa y variada bibliografía del seminario nos encontramos con otro autor – José Nun – que a pro-

⁸ González Casanova, Pablo, en Prólogo de Las Razones de la Democracia en América Latina de Marcos Roitman Rosenmann. Siglo XXI editores. Primera edición, México. 2005. Pág. 7.

⁹ En Knight, pág. 108.

pósito de la democracia representativa y su éxito en los países ricos y viendo este proceso en aquellos países que no cumplen precisamente esa condición, nos referimos a los países de América Latina, resultan esclarecedores sus postulados, sobre todo, cuando sostiene lo que él llamó *“la paradoja latinoamericana de nuestros días”*. Para José Nun la paradoja es *“tratar de consolidar democracias representativas en contextos marcados por la pobreza, la desigualdad y la polarización y donde los regímenes sociales de acumulación vigentes fomentan la marginalidad y la exclusión mientras los Estados se achican y se revelan incapaces de lidiar efectivamente con toda la magnitud de la crisis”*¹⁰.

Paradoja que por cierto también se deja traslucir con relación al tema que nos convoca. En los discursos políticos no hay líder, sector o partido que no se muestre “partidario” de fortalecer, fomentar y/o propiciar la libertad sindical como señal y muestra efectiva de su progresismo, naturaleza democrática o planteamientos *“pro trabajadores”*. Sin embargo, en los hechos o en la práctica, por ejemplo a la hora de las votaciones para promulgar alguna ley que fortalezca, fomente y/o propicie el movimiento sindical ese discurso se cae y no logra tener un referente empírico.

Con relación al concepto de democracia, el autor Juan Carlos Gómez Leyton

plantea en su libro *“La Frontera de la Democracia”* que los indicadores más importantes que utilizan los analistas para sostener la existencia de un régimen democrático son prioritariamente los de carácter procedimental, y operan con una definición mínima de democracia. Así, Gómez Leyton con relación a los procedimientos sostiene:

*“Especialmente, consideran los referidos a la existencia de reglas y normas que regulen la transferencia pacífica del poder político a través de elecciones regulares y periódicas de las autoridades del Estado; la existencia de un sistema de partidos de amplio espectro; la negociación y el compromiso político para solucionar los conflictos políticos y sociales de la sociedad, y la participación política de la ciudadanía a través del sufragio”*¹¹.

La definición antes expuesta puede ser considerada como “mínima” en cuanto a que solo aborda o considera “algunos elementos” del total que se requerirían para que una sociedad determinada sea considerada como democrática. En otra parte de su obra, el autor plantea que *“para avanzar en el estudio histórico de la democracia es necesario entenderla, fundamentalmente, como régimen político, el cual se desarrolla en determinadas condiciones sociales y económicas que lo condicionan o influyen fuertemente”*¹².

¹⁰ Nun, José. *Democracia ¿Gobierno del Pueblo o Gobierno de los Políticos?* Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina. Tercera reimpresión, 2002. pág.151.

¹¹ Gómez Leyton, Juan Carlos. *La Frontera de la Democracia - El derecho de propiedad en Chile, 1925 - 1973*. Santiago, Chile. 2004. Pág.16.

¹² En Gómez Leyton, pág.19.

Este planteamiento implica asumir una perspectiva, es decir, sostener que se va a entender la democracia como un determinado tipo de régimen político, con lo cual se está renunciando, por tanto, a considerar a la democracia como un tipo específico de sociedad. El también chileno Manuel Antonio Garretón en relación con este punto ha sostenido que la democracia, *“es un tipo de régimen político que resuelve de determinada manera los dos problemas centrales de toda sociedad – cómo ella se gobierna y cómo se relaciona con el Estado -, por un lado, a través de principios como el Estado de Derecho, derechos humanos y libertades públicas, división de poderes, y principalmente, por la soberanía popular. Por otro, a través de mecanismos como el voto universal, el pluripartidismo y la alternancia en el poder”*¹³. De esta forma el autor concluye que la democracia no es un tipo de sociedad, sino solo un determinado tipo de régimen político.

El autor Gómez Leyton, con base en las definiciones de Diamond, Linz y Lipset¹⁴, adaptada de Dahl, señala que democracia *“es un sistema de gobierno que reúne tres condiciones esenciales: a) un alto nivel de competencia entre individuos y grupos organizados (especialmente partidos políticos) por cargos gubernamentales, a intervalos regulares en donde se excluye el uso de la fuerza; b) un alto nivel de partici-*

*pación política y la selección de los líderes y políticas a través de elecciones regulares y honestas donde ningún grupo social adulto es excluido, y por último, c) un nivel suficiente de libertades cívicas y políticas – libertad de expresión, de prensa y organización – que garantice la integridad, la competencia política y la participación”*¹⁵.

Para los fines de este trabajo, ya esta definición resulta, en alguna medida, conveniente, puesto que plantea que en una democracia debe existir *“un alto nivel de participación política...”* y – sobre todo – *“un nivel suficiente de libertades cívicas y políticas tales como la de expresión, de prensa y de organización”*. Esto último, muy vinculado a la libertad sindical que enunciáramos hace unos momentos, puesto que las libertades cívicas hacen referencia a aspectos constitutivos del derecho que tienen las personas expresarse en distintos ámbitos de la sociedad, a informarse de manera amplia y a organizarse con distintos fines.

Recordemos que libertades como la de prensa, la libertad empresarial y la seguridad de la inversión, tan relevantes en la economía de libre mercado y valoradas por algunos sectores como pilares inherentes de la democracia, son – o debieran ser – tan importantes como los derechos de los trabajadores a organizarse en sindicatos y a negociar colectivamente. Por tanto, es de suma importancia tratar de manera equilibrada y en perspectiva todos estos derechos democráticos.

¹³ Garretón, Manuel Antonio. Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones. Editorial FCE. Santiago de Chile. 1995. Pág.20.

¹⁴ Diamond, Linz y Lipset, 1989:XVI

¹⁵ En Gómez Leyton, pág. 22.

Volviendo a Gómez Leyton, este también expresa que las condiciones de democracia antes señaladas se refieren a lo que se designaría como democracia plena. Su formulador originario, Roberto Dahl, considera que la manifestación real de esta democracia tiene solo una realización parcial en la historia. Por eso, él utiliza el vocablo de poliarquías (anteriormente ya referido por Alan Knight).

Un régimen político, de acuerdo con Dahl, para ser calificado como democrático debiera como mínimo cumplir con siete requisitos que se encuentran presentes en las tres condiciones antes señaladas, a saber:

1. Autoridades públicas electas.
2. Elecciones libres, imparciales y frecuentes.
3. Sufragio universal.
4. Derecho a competir por los cargos públicos.
5. Libertad de expresión.
6. Información alternativa.
7. Libertad de asociación.

Nuevamente podemos relevar algunos de los requisitos en relación con el objeto sobre el cual nos interesa reflexionar; libertad de asociación por excelencia, información alternativa y libertad de expresión. Ahora bien, todos estos aspectos debieran darse de manera concomitante para generar el efecto deseado, puesto que de lo contrario estaríamos solo frente a una parte o fragmento del concepto de democracia. También podemos hacer la analogía que estos siete requisitos que se requieren a nivel “macro” – país por ejemplo – tam-

bién se necesitan a nivel más “micro”, es decir, que para que exista un régimen político democrático necesitamos que estas características “permeen” las distintas capas y niveles de la sociedad. Solo así podemos relacionar los siete requisitos con el concepto de libertad y más aun con el de libertad sindical.

El autor Gómez Leyton nos plantea, además, que dado que la democracia política no es un estado estático, sino un proceso cambiante, a estos atributos o requisitos señalados por Dahl, algunos autores le han sumado otros, de acuerdo con las actuales necesidades de la democracia. Así, Guillermo O’Donnell (citado por Gómez) le suma cuatro:

1. Quienes ocupan las posiciones más altas en el gobierno no deben sufrir la terminación de sus mandatos antes de los plazos legalmente establecidos;
2. Las autoridades electas no deben estar sujetas a restricciones severas o vetos, ni ser excluidas de ciertos ámbitos de decisión política por actores no electos, especialmente las fuerzas armadas;
3. Debe existir un territorio indisputado que defina claramente el demos votante; y
4. La definición de poliarquía debe incluir una dimensión intertemporal; la expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un futuro indefinido. En otras palabras, la erradicación de la posibilidad de una involución democrática¹⁶.

¹⁶ En Gómez Leyton, págs. 22 y 23.

Para cerrar estos primeros planteamientos, podemos señalar – de manera adicional – que las causas de la alta desigualdad y las marcadas diferencias sociales en América Latina tienen estrecha relación tanto con la debilidad y precariedad de los distintos regímenes democráticos que no han logrado resolver las necesidades e intereses de los pueblos, así como con el insuficiente empleo y el déficit de trabajo decente, es decir, de aquel que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades, donde se respetan los principios y derechos laborales fundamentales, entre los cuales resaltan la libertad sindical y la negociación colectiva, del que permite un ingreso justo, con protección social, sin discriminación y en el que se incluye el diálogo social, según lo define la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Entre las causas conocidas para impedir una mayor generación de trabajo decente en América Latina y el Caribe están el no respeto de los derechos laborales y las trabas al ejercicio de la libertad sindical. Para que la democracia se extienda al conjunto de la sociedad es necesario que los derechos laborales y en especial la libertad sindical sean reconocidos y protegidos. A continuación abordaremos estos tópicos.

La libertad sindical, el derecho de asociación y el ejercicio de la negociación colectiva

Tal como lo plantea el informe global “La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas”, de

la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo expuesto en la 97ª Conferencia Internacional del Trabajo¹⁷ realizada el presente año, “todos los trabajadores y empleadores tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas, con objeto de promover y defender sus respectivos intereses y de celebrar negociaciones colectivas con la otra parte, libremente y sin injerencia de unas con respecto a otras ni intromisión del Estado. La libertad sindical y la libertad de asociación son un derecho humano fundamental que, junto con el derecho de negociación colectiva, representa un valor medular de la OIT. Los derechos de sindicación y de negociación colectiva son habilitantes y permiten promover la democracia, una buena gobernanza del mercado del trabajo y unas condiciones laborales decorosas”¹⁸.

El presente informe parte, al igual que los otros dos anteriores (del 2000 y 2004), de la premisa según la cual la única manera de lograr el objetivo de la OIT, consistente en un trabajo decente o digno para todas las personas en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana, es que estas tengan la posibilidad de expresarse sobre lo que esos conceptos significan para ellas. Esto

¹⁷ La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo. 97ª reunión, 2008. Informe I (B).

¹⁸ En la Libertad de Asociación... pág. ix.

último es muy importante, porque considera desde su definición el rol protagónico de los trabajadores en cuanto a que ellos mismos pueden y deben definir su futuro en todas las materias que les interesen. Esta misma posición, que parece tan obvia y simple, contradice profundamente las posiciones unilaterales que se aprecian a todo nivel; desde el autoritarismo impregnado en las esferas del poder estatal, pasando por el de las grandes, medianas y pequeñas organizaciones que muchas veces intencionada o no intencionadamente no dejan espacio para la co-construcción o para la participación activa de los distintos actores.

La libertad sindical y de asociación, y el derecho de sindicación y de negociación colectiva son derechos humanos por excelencia, cuya aplicación en las organizaciones tiene gran impacto en las condiciones de trabajo y de vida, así como en el desarrollo y la progresión de los sistemas económicos y sociales. Por ende, son libertades que no pueden estar aisladas y desalineadas con las características propias de un régimen democrático.

El Informe Global ya referido ha indicado que la ratificación de los Convenios Internacionales del Trabajo núms. 87 y 98, relativos a la libertad sindical y a la negociación colectiva, *“expresa el compromiso de los gobiernos de dar cumplimiento a estos principios y derechos. Si bien es cierto que se ha logrado aumentar el número de ratificaciones de estos instrumentos, no lo es menos que aún se debe perseverar en aras de una ratificación universal. Al 31 de diciembre de 2007, sobre un total*

de 181 Estados Miembros de la OIT, 148 y 158 Estados Miembros habían ratificado, respectivamente, los Convenios núms. 87 y 98. El hecho de que de los ocho convenios fundamentales el Convenio núm. 87 sea hoy el menos ratificado debería ser motivo de preocupación dado que por alguna importante razón esto no ha ocurrido”. No olvidemos que entre los aspectos centrales del Convenio 87 están los referidos a la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación. En relación con la libertad sindical, en este convenio se destaca el derecho para los trabajadores de constituir y afiliarse a organizaciones, la abstención de las autoridades públicas en cualquier tipo de intervención que limite este derecho, el derecho de constituir federaciones y confederaciones, en fin¹⁹.

La libertad de asociación, la libertad sindical y la libertad de negociación colectiva son derechos fundamentales. Hunden sus raíces en la Constitución de la OIT, así como en la Declaración de Filadelfia, anexa a ella. La comunidad internacional reafirmó el valor medular de estos derechos, especialmente en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995 y en la Declaración de la OIT de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. Estos derechos habilitantes hacen posible promover unas condiciones de trabajo decentes y hacerlas realidad²⁰.

¹⁹ En la Libertad de Asociación... Anexo II, págs. 90 y 91.

²⁰ En la Libertad de Asociación... pág.5

Actualmente, las libertades antes enunciadas son también incorporadas dentro de lo que se ha denominado como Buenas Prácticas Laborales. Así, por ejemplo, y en la mirada de las autoras Marleen Rueda-Catry y María Luz Vega Ruiz y uniendo a la vez el concepto en referencia con las perspectivas desarrollados por la OIT, podemos sostener que una buena práctica en materia de relaciones laborales podría ser entendida como *“aquella experiencia de carácter colectivo que en el marco del respeto a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, tal y como son definidos por la Constitución y la Declaración de la OIT, pueda ser calificada como exitosa para garantizar el bienestar de los trabajadores y el progreso de las empresas, mejorando el nivel de relaciones interno, garantizando condiciones adecuadas de trabajo y empleo, facilitando el incremento de la productividad y el salario y desarrollando una cultura de concertación puesta en marcha por el acuerdo de trabajadores y empleadores, es decir, facilitando un trabajo decente”*²¹. Podemos ver que en esta amplia definición se hace referencia directa a los principios y derechos del trabajo, foco tanto en el interés de la empresa (progreso) como en el de las personas (bienestar), condiciones de trabajo y una cultura de concertación que se debería entender hace alusión tanto a la asociación de los trabajadores con fines determinados como a los res-

pectivos procesos de negociación entre las partes.

El hecho que existan organizaciones de trabajadores y de empleadores fuertes e independientes y el efectivo reconocimiento del derecho de negociación colectiva, son herramientas esenciales para gobernar el dispar, competitivo y muchas veces injusto mercado del trabajo. La negociación colectiva se transforma en un medio o una herramienta para alcanzar soluciones favorables y productivas en las relaciones entre trabajadores y empleadores que pueden ser - por distintas razones - conflictivas.

Si la negociación colectiva sigue revisitando tanta importancia en el siglo XXI es por las posibilidades que ofrece, al ser un instrumento potente para lograr un compromiso entre los empleadores y los trabajadores con objeto de atender las preocupaciones económicas y sociales. Puede reforzar la voz de las partes débiles y reducir la pobreza y las desventajas sociales. Estos objetivos pueden alcanzarse mediante la negociación colectiva para atender las necesidades de las partes y promover acuerdos voluntarios que permitan sostener el bienestar de las personas y las empresas y, por ende, o como efecto multiplicador, también de la sociedad.

La negociación colectiva, como instrumento que propicia el acuerdo entre trabajadores y empleadores sobre las cuestiones que afectan al mundo del trabajo, está vinculada indisolublemente a la libertad sindical. El derecho de los

²¹ Rueda-Catry, Marleen; Vega Ruiz, María Luz. Buenas prácticas de relaciones laborales en las Américas. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2005. Serie Documentos de Trabajo, No.199, pág.11.

trabajadores y de los empleadores de constituir organizaciones independientes es un presupuesto fundamental de la negociación colectiva y el diálogo social. Sin embargo, - y el Informe Global así lo plantea²² - aun hay en todo el mundo millones de personas que no gozan de esos derechos, e incluso cuando estos son reconocidos siguen presentándose obstáculos para su aplicación. En algunos países se deniega a determinadas categorías de trabajadores el derecho de sindicación, se suspenden ilegalmente organizaciones de trabajadores y empleadores, o los asuntos internos de estas son objeto de injerencia. En casos extremos, los sindicalistas son víctimas de amenazas, detenidos, incluso asesinados. Sin duda que cuando se está vulnerando algunos de estos derechos también se está tensionando y vulnerando el tipo de régimen que hemos caracterizado como democrático, sobre todo en las características de libertad de expresión y de asociación. Lo anterior no es menor dado que, de una u otra forma, estaríamos dudando de la calidad de este mismo régimen.

La escena sindical en América Latina y los casos de Chile y Argentina durante regímenes militares

En el artículo ¿Hacia una nueva arquitectura sindical en América Latina?, de Achim Wachendorfer, se ha sostenido que en esta parte del continente la escena sindical ha sido y es compleja dado que *“durante casi dos décadas, las*

*políticas económicas neoliberales impactaron fuertemente en el sindicalismo de la región. La apertura de mercados, el achicamiento del Estado, las privatizaciones, la desregulación y la flexibilización laboral cambiaron profundamente los mercados de trabajo”*²³. Deberíamos agregar a lo planteado por Wachendorfer que tanto las políticas neoliberales como la disminución del rol del Estado en las diferentes dimensiones y/o ámbitos del quehacer nacional fueron definiciones políticas generadas (y consolidadas) por distintos tipos de regímenes, así como por diferentes coaliciones políticas.

Siguiendo a Wachendorfer, los *“cambios afectaron al movimiento sindical de distintas formas, entre las que se destaca la fuerte reducción de la tasa de afiliación sindical que se verificó, sobre todo, en el sector privado de la economía. Fueron acompañados, además, por un discurso, altamente eficiente, que describió a los sindicatos como anacrónicos y prehistóricos, como obstáculos para la modernización. Todos estos factores contribuyeron a su debilitamiento en la mayoría de los países latinoamericanos, especialmente en la región andina y en Centroamérica: en muchos de estos países, el sindicalismo se convirtió en un actor marginal”*²⁴.

Este tipo de sindicalismo se constituyó en el contexto de un Estado fuerte y benefactor, que necesitaba organiza-

²² En la Libertad de Asociación... pág.5

²³ Wachendorfer, Achim. ¿Hacia una nueva arquitectura sindical en América Latina? En Análisis y Propuestas. Fesur, Uruguay. Noviembre de 2007. Págs. 6 y 7.

²⁴ En Wachendorfer, Pág. 7.

ciones capaces de imponer su modelo de desarrollo. En algunos países, como Argentina y México, las organizaciones de este tipo habían ganado un rol político y económico importante. Sin embargo, ya en los 70 y 80, como consecuencia de los cambios en la economía, la sociedad y la política, este modelo sindical comenzó a exhibir las primeras señales de desgaste. Fue el inicio de un proceso que se aceleró en los 90, con las políticas que apuntaron a desarticular los Estados de bienestar. No fue casual que fuera justamente en estas organizaciones corporativas, blanco de las críticas por sus estructuras autoritarias y antidemocráticas, donde se desarrollaron corrientes que cuestionaron las viejas tradiciones, cobraron más y más relevancia y formaron sus propias centrales. Por otro lado, el sindicalismo de orientación comunista quedó golpeado por la caída de la Unión Soviética: el colapso de su referente político disminuyó significativamente su influencia.

Para lograr exponer un par de casos que den cuenta efectiva de los temas teóricos anteriormente abordados, hemos decidido revisar desde el punto de vista de las regulaciones laborales la afiliación sindical comparando entre dos países: Argentina y Chile. Para asociarlo con mayor claridad (y facilidad) el eje que nos ocupa centralmente – nos referimos al de democracia – decidimos focalizar la comparación durante los regímenes militares de ambas naciones.

Así, ubicamos el trabajo de Adriana Marshall, quien nos entregó importan-

tes luces al respecto. Así, por ejemplo, la autora parte explicando por qué desde el punto de vista de las regulaciones laborales se puede estudiar esta problemática. Textualmente plantea que *“las regulaciones laborales, aunque constituyen solo uno de los múltiples determinantes de los niveles de afiliación sindical, tienen un papel decisivo y su influencia se ejerce por lo menos en tres planos: definen quiénes tienen derecho a la afiliación y quiénes quedan excluidos; generan incentivos positivos y negativos que contribuyen a moldear directamente las decisiones individuales de sindicalización y afectan las estrategias sindicales de reclutamiento de miembros que, a su vez, inciden sobre las opciones individuales”*²⁵. Deberíamos señalar, además, que cualquier tipo de regulación – entre ellas las laborales – obedecen a un tipo de políticas públicas y que, por ende, son intencionadas desde un determinado régimen o sistema político. Por lo tanto, más directa que indirectamente es una variable interesante para intentar vincular el concepto de democracia con libertad sindical.

Vale la pena también mencionar que en Argentina y en Chile los regímenes militares también adquirieron el adjetivo de “autoritarios”. Respecto de ello es bueno recordar la definición de Gino Germani, quien sostiene en su texto “Autoritarismo, fascismo y populismo nacio-

²⁵ Marshall, Adriana. Efectos de las Regulaciones del Trabajo sobre la Afiliación Sindical: Estudio Comparativo de Argentina, Chile y México. Cuadernos del Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, Argentina. Abril de 2006, pág. 3.

nal” que *“lo esencial en el autoritarismo moderno y, sobre todo, en su forma “pura” (el totalitarismo propiamente dicho) es que el objetivo de su socialización y su resocialización planeadas es la transformación de la población en participantes ideológicamente “militantes” activos”*²⁶. Interesante resulta también la clasificación de los tipos de sistemas políticos propuesta por Guillermo O’Donnell - citado por David Collier - quien identifica ciertas “constelaciones” recurrentes en las que los diferentes modelos de régimen, coalición y política han aparecido en América Latina. Hace referencia así a los sistemas políticos Oligárquico, Populista y Burocrático Autoritario. Respecto de este último - que nos interesa por el periodo en el cual nos hemos concentrado - O’Donnell sostiene que *“estos sistemas son excluyentes y tienen un énfasis no democrático. Los actores principales de la coalición dominante son los tecnócratas de alto nivel - militares y civiles, de dentro y de fuera del Estado - que colaboran en estrecha asociación con el capital extranjero. Esta nueva élite elimina la competencia electoral y controla severamente la participación política del sector popular. La política pública se centra fundamentalmente en la promoción de la industrialización avanzada. Los casos de autoritarismo burocrático considerados por O’Donnell son el periodo posterior a 1964 en Brasil, el periodo de 1966 a 1970 y posterior a 1976 en Argentina y el posterior a 1973 en Chile*

²⁶ Germani, Gino. *Autoritarismo, Fascismo y Populismo Nacional*. Temas Grupo Editorial SRL. Primera edición. Buenos Aires, Argentina. Noviembre de 2003. Pág.39.

y Uruguay y el México contemporáneo (a esa fecha)”²⁷.

Una razón importante de por qué seleccionamos estos países tiene que ver con que tanto Argentina como Chile inauguraron - según César Guzmán Concha - *“un marco de políticas económicas, sociales y laborales de nuevo tipo en América Latina. La adscripción a las doctrinas monetaristas por parte de los equipos económicos de los regímenes militares argentino y chileno, de la mano de pretensiones refundacionales de carácter radical de la vida social y económica, perseguía superar los esquemas de promoción del mercado interno y de concertación de clases precedentes, fundados en políticas desarrollistas o populistas, y que hacia la primera mitad de los setenta entraban en crisis”*²⁸.

Además de esta característica común, es conveniente precisar que este periodo de gobiernos militares conforma el primero de los dos puntos centrales seleccionados para el análisis, ya que es factible comparar dos países que compartieron procesos que podrían impactar sobre la afiliación sindical, pero que diferían en algunas características importantes y, además, en las tendencias en la sindicalización. Marshall indica que

²⁷ Collier, David. *El Nuevo Autoritarismo en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición en español. México, 1985, pág.30.

²⁸ Guzmán Concha, César. *Los trabajadores en tiempos del neoliberalismo. Los casos de Argentina y Chile*. Informe final del concurso: Fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2002. Pág.1.

en Chile a la nueva legislación de 1979 siguió inmediatamente una brusca caída en el número de afiliados sindicales. En Argentina, por el contrario, la tasa de sindicalización cayó solo marginalmente. La autora sostiene que estas tendencias contrastantes resultaron en gran parte de la particular combinación de la legislación previa y cómo ésta había estructurado a la sindicalización y las nuevas regulaciones.

El modelo que explica los niveles comparativos de sindicalización (entre países, regiones, en determinados periodos de tiempo, en fin.) incluye un amplio conjunto de factores económicos, sociales, institucionales y políticos. Principalmente: políticas sociolaborales; regulaciones legales (laborales, seguridad social); situación en el mercado de trabajo (niveles de desempleo) y estructuras del empleo; estrategias sindicales de reclutamiento de miembros; grado de éxito de los sindicatos en sus demandas; valores sociales y políticos predominantes; grado de oposición de los empleadores a los sindicatos y a la afiliación; existencia de formas alternativas de representación de los asalariados en la empresa o fuera de ella.

Entre estos múltiples determinantes, el interés de Adriana Marshall estuvo en el papel que - como ya se dijo - potencialmente desempeñan las regulaciones legales. Entre las normas laborales más influyentes se incluyen las referidas a la negociación colectiva, las que regulan a la representación gremial en general y en el lugar de trabajo en particular, las

que establecen formas del denominado *closed shop* (que supeditan la obtención de un empleo a la afiliación al sindicato correspondiente) y las que definen el grado de centralización de la estructura sindical; también son importantes las que establecen sobre quién - Estado o sindicatos - recae la prestación de beneficios sociales (subsidios por desempleo, cuidado de la salud, prestaciones previsionales); las que regulan los aportes de miembros y no miembros a los sindicatos; la normativa que afecta a los salarios y el derecho individual del trabajo, en particular el que se refiere a la seguridad en el empleo.

Por ejemplo, si la ley en un determinado país define que los convenios colectivos son de aplicación general o masiva, extendiéndose a todos los trabajadores en la actividad o empresa, independientemente de si están o no afiliados al sindicato que los acuerda, este es un factor que podría desalentar la afiliación. En cambio, una normativa que da prioridad a los afiliados sindicales para ocupar un puesto vacante promueve la sindicalización, lo mismo que las regulaciones que admiten que los sindicatos recauden aportes de los asalariados no afiliados, ya que por diferencias con frecuencia escasas entre cuota de afiliación y aporte obligatorio se accede a beneficios reservados exclusivamente para los miembros del sindicato.

Los efectos de la estructura sindical y de la negociación colectiva (en términos de grado de centralización) son en cambio más ambiguos, ya que la negociación

centralizada por una parte puede agravar el problema del *free-riding* (desestimulando la afiliación), mientras que por la otra debilita la oposición de los empleadores a los sindicatos (Blaschke, 2000; Ebbinghaus y Visser, 1999; Scruggs y Lange, 2002).

Partiendo de estas conclusiones, la hipótesis de Marshall que guía el análisis comparativo de Argentina, Chile y México³⁰ es que ciertas diferencias institucionales que los caracterizan contribuirían a explicar tendencias divergentes en la sindicalización. Aspectos de particular importancia en este sentido parecen ser: representación gremial en el lugar de trabajo; afiliación obligatoria o arreglos del tipo *closed shop*; gestión sindical de sistemas de prestaciones sociales (extendiendo la noción de que la administración sindical de los subsidios por desempleo promueve la afiliación a otros beneficios sociales y de la seguridad social); estructura sindical (predominio de ya sea sindicatos de actividad o bien de empresa). De todos modos, también deben considerarse otros aspectos tales como alcance de la cobertura legal de los convenios colectivos, exclusiones del derecho a la sindicalización, umbrales a partir de los cuales es legalmente admisible formar un sindicato, existencia o no de monopolio de representación gremial y legislación sobre seguridad del empleo³¹.

³⁰ El estudio de Adriana Marshall también consideraba en su análisis a México.

³¹ En Adriana Marshall, págs. 7 y 8.

Tal como lo plantea Paul W. Drake en su artículo "El movimiento obrero en Chile: De la Unidad Popular a la Concertación" con "*el derrocamiento de Presidente Salvador Allende (1970-73), las Fuerzas Armadas atacaron los sindicatos y, aún más, los partidos de izquierda se convirtieron en sus enemigos mayores. Por razón de esa represión feroz, el movimiento obrero se retiró desde 1973 a 1976, y después gradualmente comenzó a recomponerse entre 1976 y 1979. Entre 1979 y 1981, algunos trabajadores trataron de negociar con cuidado con las empresas, pero tuvieron que retroceder de nuevo durante la depresión de 1981-83. Movilizaron las protestas contra la dictadura entre 1983 y 1986, y más tarde participaron en la campaña para la redemocratización durante 1986-90, encabezada por los partidos políticos*"³². Lo sostenido por Drake en cuanto al papel de las Fuerzas Armadas en Chile en relación con los sindicatos ya había sido relevado anteriormente por David Collier, cuando en la introducción de su texto "El nuevo Autoritarismo en América Latina" planteaba – en relación con el golpe militar en Brasil de 1964 y al posterior en Argentina – que "*se inauguraba con esos golpes un periodo de gobiernos militares en tanto que institución, durante el cual las fuerzas armadas buscaron promover un cambio industrial acelerado basado en una nueva e ingente inversión*

³² Drake, Paul W. El movimiento obrero en Chile: De la Unidad Popular a la Concertación. Rev. cienc. polít. (Santiago), 2003, vol. 23, No.2, p.148-158. ISSN 0718-090X. En http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2003000200007&script=sci_arttext visitada el día 5 de noviembre de 2008.

*extranjera. Eliminaron, o controlaron drásticamente, todo tipo de elecciones; introdujeron importantes restricciones sindicales; y adoptaron programas de austeridad económica que imponían controles salariales sobre el "sector popular urbano"*³³.

Según Marshall, Drake y Collier, gobiernos militares represivos y decididamente contrarios a los sindicatos se instalaron desde 1973 en Chile y 1976 en Argentina. En el periodo que siguió, la tasa de sindicalización cayó considerablemente en Chile, pero no declinó en Argentina. La reestructuración económica del empleo en detrimento de los sectores más sindicalizados pudo haber desempeñado un papel en la explicación de estas diferentes tendencias en los niveles de afiliación sindical durante estos años. De una u otra forma, la industrialización y la adopción de medidas neoliberales en los distintos planos del quehacer económico y productivo ayudaron a que esto sucediera. Todo esto, además, en un marco de autoritarismo en donde la oposición política y otros actores sociales no tenían las herramientas legales ni prácticas para contrarrestar de manera eficiente las acciones del régimen. Vale la pena recordar que los derechos de libertad de expresión, información alternativa y libertad de asociación – centrales en una democracia – estaban impedidos o coartados para los ciudadanos.

Adriana Marshall ratifica que en ambos países, en momentos no coincidentes y

³³ Collier David, *El Nuevo Autoritarismo en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición en español. México, 1985, pág.9.

con duración distinta (de largo plazo en Chile, pero de corta duración en Argentina), se implementaron medidas para liberalizar la economía. Estas incluyeron la liberalización de las importaciones, afectando adversamente a la industria nacional, sector con tasas de afiliación relativamente altas, cuyo peso en el empleo disminuyó, sobre todo en Chile³⁴.

Lo anterior también es sostenido por la investigadora María Eugenia Sconfienza, quien en su artículo "Implementación de políticas neoliberales: los casos de Chile y Argentina" han indicado que en estos dos países *"la desregulación, liberalización económica y privatizaciones, son algunas de las principales nociones que permiten describir los nuevos ejes que regirían la economía mundial. El intento permanente y desesperado por disminuir las atribuciones de los Estados y priorizar el equilibrio macroeconómico, se tradujo en mercados más libres y competitivos, transnacionalización de capitales e incentivos a la promoción de la inversión extranjera, pero también en una profunda reducción del gasto social y flexibilización de los mercados de trabajo"*³⁵.

En Chile, los militares tomaron el gobierno en 1973 y en 1973-75 se suspendió de facto la actividad sindical. La Central Única de Trabajadores (CUT) y muchos sindicatos fueron disueltos, y se

³⁴ En Adriana Marshall, págs. 16 y 17.

³⁵ Sconfienza, María Eugenia. "Implementación de políticas neoliberales: los casos de Chile y Argentina". Artículo en página web: <http://www.caei.com.ar/es/programas/latam/06.pdf> visitada el día 20 de noviembre de 2008.

restringieron los derechos sindicales³⁶. El número de afiliados sindicales disminuyó de 627.000 en 1970 a 387.000 en 1980 (PET, 1992). Aunque aparentemente la caída en la sindicalización se evidenció recién en 1979, ya que durante 1973-78 el número de afiliados se mantuvo en los niveles relativamente elevados que se habían alcanzado en 1972-73, estas últimas cifras no son realistas, porque incluyen a los supuestos miembros de sindicatos inactivos. Una vez que, en 1979-80, se dejó de contabilizar a los sindicatos inactivos cayó la cifra de afiliados, pero no se trató seguramente solo del resultado de un procedimiento estadístico, sino que puede estar ocultando la eliminación de sindicatos por motivos políticos. En cualquier caso, considerando exclusivamente a los sindicatos activos tanto antes de 1973 como a partir de 1979 se produjo una evidente caída en la afiliación sindical, aunque menos marcada que la que sugieren las cifras globales. Fue en 1979 que cambió radicalmente la legislación que regula a los sindicatos y las relaciones colectivas (Plan Laboral).

Según Paul W. Drake, haciendo referencia a Chile en el artículo ya mencionado, *“las transformaciones económicas, los cambios institucionales bajo Pinochet también sometieron al movimiento obrero a la atomización. Las dos reformas dejaron a los trabajadores dominados por el mercado. Los sindicatos llegaron a ser muy*

*reducidos en su capacidad de presionar a los empresarios o al Estado. En primer lugar, los militares sacaron a los sindicalistas más radicales. En segundo término, eliminaron las confederaciones y federaciones nacionales, los derechos básicos de asociación y acción sindical, y las actividades políticas. Por último, consolidaron las nuevas reglas en el Plan Laboral de 1979-81”*³⁷.

Adriana Marshall describe que la clasificación previa en sindicatos industriales, profesionales y agrícolas fue reemplazada por cuatro nuevas categorías: sindicatos de empresa, inter-empresa, independientes y transitorios, de los cuales solo los primeros tenían derecho a negociar colectivamente. Los sindicatos debían adaptar sus estatutos a la nueva legislación para ser reconocidos (Frías, 1993). Uno de los principales cambios fue la eliminación de la afiliación compulsiva que regía para los asalariados de las empresas sindicalizadas, y no es sorprendente que, dado este cambio, cayera la afiliación. La disminución más aguda probablemente tuvo lugar en el agro, con la ilegalización de las federaciones en 1978 (Cruz y Sáez, 1985). Hacia 1972 los afiliados de los sindicatos agrícolas habían aumentado a 227.000 (Universidad de Chile, 1977), pero en 1984-85 los sindicatos rurales tenían solo

³⁶ Un decreto de fines de 1973 prohibió las reuniones sindicales, la renovación de los cuerpos directivos de los sindicatos, la negociación colectiva y las huelgas.

³⁷ Drake, Paul W. **El movimiento obrero en Chile: De la Unidad Popular a la Concertación**. Rev.cienc. polit. (Santiago), 2003, vol.23, No.2, p.148-158. ISSN 0718-090X. En http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2003000200007&script=sci_arttext, visitada el día 5 de noviembre de 2008.

un 10 por ciento del número de afiliados en 1973 (Molina, 1985). Con la eliminación de los sindicatos agrícolas en 1979, los trabajadores rurales, incluyendo a los pequeños productores independientes, podían afiliarse a tres de los nuevos tipos de sindicato (de empresa, inter-empresa e independientes). En 1984, casi la mitad de los trabajadores agrícolas sindicalizados se encontraban en sindicatos “independientes”, sin derecho a la negociación colectiva, y solo 25 por ciento en sindicatos de empresa que tenían derecho a negociar (Molina, 1985). Si no se considera al sector rural, el impacto sobre el nivel de sindicalización de las regulaciones de 1979 y del previo desmantelamiento de la legislación preexistente habría sido algo más débil, pero de todos modos importante. La tasa de sindicalización también cayó visiblemente en sectores con mayor densidad sindical, como la minería y la industria, mientras que esto no parece haber ocurrido en Argentina³⁸.

En Chile, los efectos sobre la sindicalización de los cambios regulatorios se sumaron a los de la represión política y reestructuración socioeconómica. Según Marshall la represión y persecución política no fueron menos dramáticas en Argentina. La actividad sindical se suspendió en 1976, y hasta 1979 no se reemplazaron las leyes de 1953 y 1973 que regulaban las relaciones colectivas de trabajo. En Argentina la afiliación no era obligatoria y, sin embargo, bajo las gravísimas condiciones vigentes durante el periodo del gobierno militar, en respuesta a un requerimiento gubernamental los trabajadores, en forma

masiva, optaron voluntariamente por ratificar explícitamente su afiliación (Feldman, 1991). La caída en la sindicalización aparentemente fue escasa. Un factor crucial que contribuyó a la retención de miembros por parte de los sindicatos habría sido el sistema de obras sociales que de una u otra manera los fidelizaba³⁹.

Aun cuando en 1970 la ley que creaba un sistema de salud de alcance nacional había extendido el acceso a los servicios de las obras sociales a los asalariados que estaban empleados en la actividad económica a la que correspondía la obra, aunque no estuvieran afiliados al sindicato, esta norma no se había aplicado efectivamente. Los años de fines de los '70 constituían un periodo transicional durante el cual muchos trabajadores podrían haber creído que aun era imprescindible estar afiliado al sindicato para acceder a la cobertura de salud, y esta creencia parece haber estado muy difundida, incluso más tarde, después de que en 1980 se volviera a establecer legalmente el mismo principio de acceso generalizado.

El propio hecho de que la afiliación no fuera antes compulsiva como en Chile y, por lo tanto, vulnerable a su eliminación, favoreció la estabilidad del nivel de sindicalización. Además, aunque muchos delegados sindicales estaban presos o en situación de “desaparecidos”, la representación gremial en el establecimiento que, como vimos, ya tenía reconocimiento legal, no se desmanteló (más aun, se la reguló en forma más completa, por primera vez en 1979) y esta situación podría

³⁸ En Adriana Marshall, págs. 17 y 18.

³⁹ En Adriana Marshall, págs. 18 y 19.

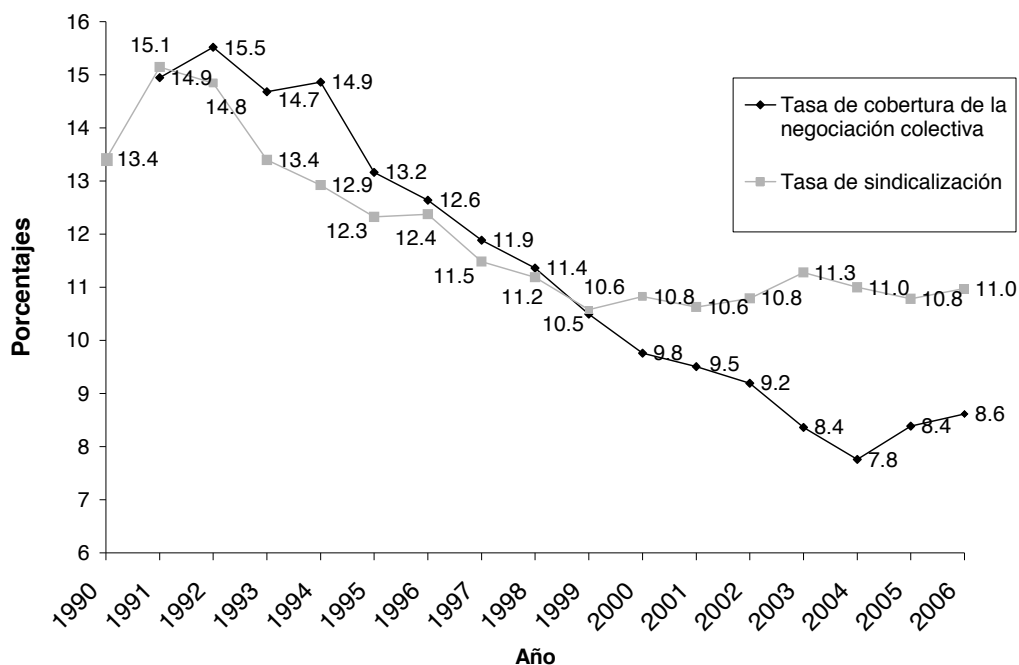
haber jugado a favor de la estabilidad del nivel de sindicalización.

Si bien la caída más grave en la tasa de sindicalización en Chile ocurrió en 1979, fue en 1983, después de la crisis económica, que el número de afiliados sindicales llegó a su punto más bajo. A partir de ese momento la afiliación se caracterizó por una tendencia ligeramente ascendente, que acompañó al crecimiento del empleo, y la tasa de sindicalización se mantuvo hasta el fin del gobierno militar en el bajo nivel alcanzado en 1983. Con la elección del gobierno civil que se inició

en 1990, y la nueva política laboral que incluyó algunos incentivos a la afiliación sindical (en particular la obligación, estipulada en el nuevo Código del Trabajo, según la cual los trabajadores no afiliados pero cubiertos por el convenio colectivo deben aportar al sindicato un monto equivalente al 75% de la cuota de afiliación), la tasa de sindicalización aumentó⁴⁰.

Para ratificar este planteamiento se puede observar el siguiente cuadro, que expone con claridad como creció la tasa de sindicalización a partir del año 90, logrando su punto más alto en el año 1992:

Tasa de sindicalización y cobertura de la negociación. 1990-2006⁴¹
(en porcentajes)



⁴⁰ En Adriana Marshall, Págs. 20 y 21.

⁴¹ Fuente: Elaboración OIT con base en datos de la Dirección del Trabajo y del INE. <http://www.oit Chile.cl/pdf/publicaciones/ele/Informeempleochile2006.pdf>

Sin embargo, el incremento no fue significativo y, después de algunos años, disminuyó nuevamente algunos puntos. Según Marshall, en Argentina no existe información para evaluar la evolución de las tasas de sindicalización durante este periodo de gobierno militar, con excepción de la citada estimación para 1979, que muestra pocos cambios con respecto a los años que precedieron al gobierno militar, e inmediatamente después de la elección de un gobierno civil en 1983 la tasa de afiliación parece haber continuado manteniéndose alrededor de su nivel histórico⁴².

Conclusiones

Para exponer las principales conclusiones del trabajo, hemos decidido volver a las hipótesis enunciadas en la primera parte de la ponencia, para que además de guiarnos en la reflexión final demos cuenta de su nivel de aceptación. Así tenemos:

Hipótesis N° 1

- *Se cuestiona la calidad y/o densidad de una democracia representativa cuando existen dificultades y/o tensiones con la libertad sindical, que se traduce, por ejemplo, en bajos niveles de sindicalización por parte de los diversos grupos de trabajadores en América Latina.*

Hipótesis aceptada. Los distintos autores analizados logran construir una defi-

nición de democracia en la cual siempre está presente el eje de libertad. Ya sea que se trate de libertad de expresión, de asociación o de cualquier otra. Por cierto que se considera aquí la libertad sindical. Ahora, si miramos esta respuesta tentativa a una de las preguntas inicialmente formuladas desde la perspectiva institucional, nos percatamos que desde uno de los órganos de Naciones Unidas como lo es la Organización Internacional del Trabajo, la libertad sindical siempre está asociada – aunque de manera general y amplia – a un sistema o régimen democrático con sus consiguientes efectos positivos (diálogo y paz social, desarrollo económico, etc.) o negativos (nivel de conflictividad, precariedad laboral, pobreza, en fin) dependiendo de los niveles o grados de libertad sindical a los que estemos haciendo referencia. Señalar, además, que para la problemática que nos ha interesado, la libertad sindical está directamente asociada al derecho de asociación y al ejercicio de la negociación colectiva.

Hipótesis N° 2

- *Entre las causas relacionadas con estos bajos niveles de participación efectiva en el mundo del trabajo, podemos mencionar, el tipo de modelo de desarrollo imperante en los diversos países de esta parte del continente que privilegia la competencia, la maximización de beneficios y la minimización de los costos y una cierta cultura "autoritaria" que no propicia o no incentiva la sindicalización de los trabajadores como medio real y efectivo para optar*

⁴² En Adriana Marshall, pág. 21.

a mejores condiciones de trabajo y de calidad de vida.

Hipótesis parcialmente aceptada. Además de estas razones hay otras que fueron relevadas a la luz de los planteamientos de los distintos autores visitados. Así, por ejemplo, podemos agregar a lo ya dicho que también influye sobre los bajos niveles de participación efectiva – entendiéndose nivel de sindicalización - un movimiento sindical heterogéneo, con distintas motivaciones y distintos intereses; dispersión y atomización sindical, lo cual muchas veces resulta contrario a la fuerza y nivel de cohesión que se espera de ellos ante los nuevos escenarios; estructuras sindicales inadecuadas u obsoletas; reducida globalización de la acción sindical.

Así como se le critica a la globalización por estar al servicio de las grandes potencias y de los intereses de solo algunos grupos, se podrían aprovechar ciertas oportunidades que nos brinda la globalización – como por ejemplo la tecnológica – que permitiría mejores niveles de comunicación y acción entre sindicatos de distintos lugares, lo que redundaría en mejores niveles de coordinación, compartir experiencias, etc.; baja incorporación de las mujeres en las estructuras sindicales, no es el momento, pero claramente aquí hay un problema con el género, por ende hay talentos que se han perdido y que podrían aportar a la acción y desarrollo sindical; incorporación de la tercerización productiva; elevados porcentajes de desempleo; desregulación laboral; una cultura de sindica-

lización basada en el trabajador formal y por empresas; insuficiente diálogo inter-sindical así como las políticas económicas neoliberales – que por cierto tienen que ver con modelos de desarrollo - que han impactado fuertemente en el sindicalismo de la región. También podemos mencionar la apertura de mercados, el achicamiento del Estado, las privatizaciones, la desregulación (nuevamente liberalización) y la flexibilización laboral que han cambiado profundamente los mercados de trabajo y con ello la dinámica e interés de los sujetos trabajadores por adscribirse a estos grupos.

Hipótesis Nº 3

- *Efectivamente hay ejemplos en América Latina que de una u otra manera relacionen el tipo de régimen político con la libertad sindical, el derecho de asociación y el ejercicio de la negociación colectiva en la historia reciente.*

Hipótesis aceptada. Con los ejemplos proporcionados por Adriana Marshall y sostenidos también con los aportes de O'Donnell, Collier y Drake y tomando como casos las experiencias de Chile y Argentina durante los regímenes militares se puede apreciar que hay evidencias empíricas en esta parte del continente que relacionan y/o vinculan un tipo de régimen político con la libertad sindical y con ello el derecho de asociación y el ejercicio de la negociación colectiva. Ahora, y sobre todo, pensando en un trabajo futuro, en nuevas interrogantes, esta hipótesis se acepta al remitirnos a un determinado periodo histórico y

social, pero tal vez no se cumpla o no se acepte si lo ampliamos.

Queremos decir, que si además de mirar los gobiernos autoritarios o burocráticos autoritarios hiciésemos un seguimiento a la problemática durante los gobiernos seudodemocráticos o democráticos derechamente, tal vez no podamos ratificar lo mismo en términos de encontrarnos con evidencias que den cuenta de “mayores y significativos” niveles de sindicalización (por decir algo). En todo caso, solo dejamos planteada la idea, sería muy interesante poder realizar alguna vinculación más rigurosa al estudiar más longitudinalmente (en diferentes países con distintos tipos de régimen) el problema que nos convocó en este trabajo.

Para finalizar, deseamos dejar planteada la reflexión en cuanto al futuro y perspectivas del tema de la democracia y de la libertad sindical. Todo pareciera indicar que los niveles de sindicalización no cambiarán significativamente, que se mantendrán e incluso se podría profundizar el modelo económico o de desarrollo basado en los principios del neoliberalismo – al menos en una parte importante de América Latina – con lo cual nos preguntamos: ¿seremos capaces de promover mejores condiciones de vida y de trabajo dejando de lado la sindicalización y la negociación? ¿Cuánto tiempo más tendrán que esperar aquellos grupos de trabajadores más vulnerables o de sectores económicos más deprimidos para aspirar a un nivel aceptable de condiciones laborales? ¿Se producirán tensiones y/o conflictos en la sociedad al pro-

fundizarse la brecha de la desigualdad en dimensiones como las de ingresos, acceso a la educación, oportunidades, en fin?

Mientras nos preguntamos y cuestionamos, vuelve a nuestra memoria el concepto de “Dialéctica Negativa”, planteado por Fernando Henrique Cardoso, quien alude a una situación en la que *“el enfrentamiento de intereses sociales específicos no encuentra una instancia de mediación capaz de elaborarlos y producir, como síntesis sociopolítica, intereses generales”*⁴³. Tal vez las últimas dos palabras son las más preocupantes, nos referimos a los intereses generales. Sin concertación, sin acuerdos, sin negociación, sin que las personas tengan el derecho a agruparse con la finalidad de intervenir en la toma de decisiones a distinto nivel no seremos capaces como sociedad de construir intereses generales, para la amplia mayoría. Se seguirá dando lo de siempre, unos pocos con todo el poder, resguardando a toda costa sus únicos intereses, sin pensar en los excluidos, en los que no importan o no cuentan en los balances financieros y económicos.

El problema mayor es que esto no es solo una cuestión de juego de intereses en el presente, es cimentar una y otra vez las bases de una sociedad que al no profundizar su democracia hipoteca el futuro de los que sueñan con un futuro más libre y más justo.

⁴³ En Capítulo III. Problemas de la Democracia y la Política Democrática en América Latina. De Ángel Flisfich, Norbert Lechner y Tomás Moulián. Pág. 79.

Bibliografía

- Collier, David. 1985. *El Nuevo Autoritarismo en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición en español. México.
- Cueva, Agustín. 1991. *Ensayos sobre una polémica inconclusa. La transición a la democracia en América Latina*. Dirección General de publicaciones del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Primera Edición, México.
- Cueva, Agustín. 1994. *Ensayos sobre una polémica inconclusa. La transición a la democracia en América Latina*. Dirección General de publicaciones del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Primera Edición, México. Capítulo III: Problemas de la Democracia y la Política democrática en América Latina de los autores: Ángel Flisfich, Norbert Lechner y Tomás Moulián.
- Garretón, Manuel Antonio. 1995. *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. Editorial FCE. Santiago de Chile.
- Germani, Gino. 2003. *Autoritarismo, Fascismo y Populismo Nacional*. Temas Grupo Editorial SRL. Primera edición. Buenos Aires, Argentina.
- Gómez Leyton, Juan Carlos. 2004. *La Frontera de la Democracia – El derecho de propiedad en Chile, 1925 – 1973*. Santiago, Chile.
- Guzmán Concha, César. 2002. *Los trabajadores en tiempos del neoliberalismo. Los casos de Argentina y Chile. Informe final del concurso: Fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe*. Programa Regional de Becas CLACSO.
- Knight, Alan. 2005. *Revolución, Democracia y Populismo en América Latina*. Colección América Latina. Ediciones Centro de Estudios Bicentenario. Santiago de Chile.
- La Libertad de Asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas. 2008. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo. 97ª reunión. Informe I (B).
- Marshall, Adriana. 2006. *Efectos de las Regulaciones del Trabajo sobre la Afiliación Sindical: Estudio Comparativo de Argentina, Chile y México*. Cuadernos del Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, Argentina.
- Nun, José. 2002. *Democracia ¿Gobierno del Pueblo o Gobierno de los Políticos?* Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina. Tercera reimpresión.
- O'Donnell, Guillermo. 1982. En Capítulo VII, *Las tensiones en el Estado Burocrático autoritario y la cues-*

- tión de la Democracia en el texto: El Nuevo Autoritarismo en América Latina. Compilado por David Collier. Fondo de Cultura Económica. México. Primera edición en español.
- Panorama Laboral 2007 – América Latina y el Caribe. Oficina Internacional del Trabajo. Lima, Perú. Primera Edición.
 - Roitman Rosenmann, Marcos. 2005. Las Razones de la Democracia en América Latina del Siglo XXI editores. Primera edición, México.
 - Rueda-Catry, Marleen; Vega Ruiz, María Luz. 2005. Buenas prácticas de relaciones laborales en las Américas. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Serie Documentos de Trabajo, N° 199.
 - Wachendorfer, Achim. 2007. ¿Hacia una nueva arquitectura sindical en América Latina?. En Análisis y Propuestas. Fesur, Uruguay.
 - Drake, Paul W. El movimiento obrero en Chile: De la Unidad Popular a la Concertación. Rev. cienc. polít. (Santiago), 2003, vol.23, no.2, p.148-158. ISSN 0718-090X. En http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2003000200007&script=sci_art-text visitada el día 05 de noviembre de 2008.
 - http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20070507/pags/20070507191010.htm visitada el día 05 de noviembre de 2008.
 - Sconfienz, María Eugenia, "Implementación de políticas neoliberales: los casos de Chile y Argentina". Artículo en página web: <http://www.caei.com.ar/es/programas/latam/06.pdf> visitada el día 20 de noviembre de 2008.

Webgrafía

- Bustos Patiño, Carlos, Federación Internacional de Sindicatos de trabajadores de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas – ICEM. En página web oficial visitada el día 10 de Octubre de 2008.
- Campos Miranda, Jorge, El Irrespeto al derecho de la Libertad Sindical. En www.cioslorit.org/detalle.php?item=3528&leng=es visitada el día 20 de octubre de 2008.