



**El Estado y los empresarios:  
experiencias comparadas  
y sus implicaciones para Chile**

Oscar Muñoz

**La selectividad en la política industrial:  
las experiencias de Japón y Francia**

Raúl Eduardo Sáez

**La fruticultura de exportación: una  
experiencia de desarrollo empresarial**

José Miguel Cruz

**Actores sociales y la transición  
a la democracia en Chile**

Guillermo Campero  
René Cortázar

**Política de remuneraciones en Chile:  
experiencia pasada, instrumentos  
y opciones a futuro**

Andrés Solimano

## ACTORES SOCIALES Y LA TRANSICION A LA DEMOCRACIA EN CHILE\*

GUILLERMO CAMPERO  
RENE CORTAZAR

**SINTESIS.** El objetivo del presente trabajo es analizar el rol del movimiento sindical, los pobladores y los empresarios en el proceso de pretransición a la democracia en Chile, así como sugerir algunas hipótesis sobre su posible comportamiento cuando dicha transición tenga lugar.

Nuestro análisis del comportamiento de estos actores pone el énfasis en su interdependencia entre sí y con los partidos políticos.

En su primer capítulo describimos los diversos actores y subactores que los conforman. Es así como distinguimos al interior del movimiento sindical entre los "consolidadores", "revolucionarios" y el "sindicalismo de mercado"; entre la gran empresa y los pequeños y medianos empresarios; así como entre los "duros" y "blandos" al interior de la Fuerzas Armadas.

En un segundo capítulo argumentamos que las características de los actores mencionados anteriormente y las interacciones estratégicas entre ellos contribuyen a explicar las singularidades propias del período de "movilización social" que tuvo lugar entre 1983 y 1987.

Finalmente, en un tercer capítulo analizamos los escenarios futuros probables en un proceso de democratización, así como la posible interacción entre el gobierno, los actores sociales y partidos políticos durante el período de transición a la democracia.

## INTRODUCCION

El objetivo del presente trabajo es analizar el rol del movimiento sindical, los pobladores y los empresarios en el proceso de pretransición a la democracia en Chile, así como sugerir algunas hipótesis sobre su posible comportamiento cuando dicha transición tenga lugar. Denominamos "pretransición" al proceso que va desde 1983 a 1987, durante el cual se producen una serie de movilizaciones y luchas confrontacionales que interpelan al régimen militar, marcando una "resurrección de la sociedad civil" y de los partidos políticos, pero que no logran conducir a una modificación del régimen político. Entendemos, consecuentemente, por "transición", un proceso en el cual dicha modificación comienza a tener lugar en un sentido democrático.

---

\* Este trabajo forma parte del proyecto conjunto CIEPLAN-Instituto de Investigaciones de la Fundación F. Ebert, sobre "Reindustrialización y democracia en Chile: el rol de los empresarios", que cuenta con el apoyo de la Fundación Volkswagen. Una versión anterior del trabajo fue presentada en la Conferencia "Movimientos Laborales en Transiciones a la Democracia", Universidad de Notre Dame, 26-28 de abril, 1988, así como en seminarios en CIEPLAN y el CELAH. Agradecemos, en especial, los comentarios de Peter Winn, Eugenio Tironi e Ignacio Walker, así como la ayuda de Pablo González, en la recopilación de la información estadística. Como siempre, la responsabilidad por el contenido corresponde sólo a los autores.

## I. LOS ACTORES

Nuestro análisis del comportamiento sindical de pobladores y empresarios hace énfasis en su interdependencia entre sí y con los partidos políticos, los cuales han sido considerados la columna vertebral de la sociedad chilena (Garretón, 1983).

### 1. LOS PARTIDOS POLITICOS

Dada la importancia que reviste en la situación chilena la relación entre partidos políticos y actores sociales examinaremos, en primer lugar, algunas características de los partidos políticos.

De acuerdo con sus puntos de vista sobre la transición y postransición (criterio que privilegiaremos aquí para nuestro análisis), proponemos identificar tres orientaciones políticas que se expresan en tres "núcleos de partidos": los "duros", partidarios del régimen militar; el "núcleo consolidador" y el "núcleo revolucionario" (Cuadro 5)<sup>1</sup>.

Los "duros partidarios del régimen" están constituidos por partidos de derecha que han apoyado la perpetuación del régimen (y particularmente de Pinochet). Estos partidos han respaldado una Constitución que crea una fachada de ciertas formas democráticas, pero que mantiene un poder de veto en manos de las Fuerzas Armadas, lo que tiene como propósito conservar la naturaleza jerárquica y autoritaria del actual régimen militar más allá de su paso a un régimen civil. Estos "duros partidarios del régimen" no han estado dispuestos a introducir cambios en la Constitución ni a modificar el funcionamiento del sistema político para que éste sea "aceptable" para sectores moderados de la oposición y la opinión pública internacional<sup>2</sup>.

Al mismo tiempo hay dos oposiciones al régimen militar, de características diferentes. La primera correspondería a lo que hemos denominado "núcleo consolidador", y que sería aquella que ha logrado en el último tiempo una creciente preponderancia y que ha reunido a la mayoría de los partidos opositores. Este núcleo buscaría una transición desde el régimen militar hacia una democracia consolidada, para lo cual estima indispensable garantizar los "intereses más vitales" de dos principales actores de dicho proceso, por su rol gravitante: las FF.AA. y los empresarios. De lo contrario, se prevé, por este núcleo, un alto riesgo de que la transición sea bloqueada. Esto implica, entre otras cosas, que

<sup>1</sup> Esta clasificación, sin embargo, no supone que necesariamente un partido se defina exclusivamente como "duro partidario del régimen", "consolidador" o "revolucionario". En efecto, estamos perfectamente conscientes que en algunos partidos coexisten tendencias que provienen de las distintas orientaciones, por lo que incluso pueden producirse trasvasijos entre un "núcleo" y otro. En consecuencia, esta clasificación se usará teniendo en cuenta las restricciones mencionadas.

<sup>2</sup> Usamos las definiciones de O'Donnell y Schmitter (1986) que distinguen entre los "duros" y los "blandos". Estos últimos reconocen que hay que buscar formas de legitimación electoral, para lo cual es necesario que el régimen conceda "ciertas libertades, al menos en la medida suficiente como para que éstas resulten aceptables a sectores moderados de la oposición nacional y de la opinión pública internacional" (O'Donnell y Schmitter, 1986, p. 16).

los derechos de propiedad de los empresarios y la integridad institucional de las FF.AA. no pueden ser seriamente amenazados<sup>3</sup>.

Sin embargo, como señalaremos más adelante, el hecho de que los partidos del núcleo consolidador estén dispuestos a garantizar los intereses "vitales" de los empresarios y de las Fuerzas Armadas no impide que dichos sectores se sientan amenazados por la existencia de estos partidos.

Las motivaciones para pertenecer al "núcleo consolidador" pueden ser de diversa naturaleza. Algunas serán meramente tácticas, a partir del poder relativo de empresarios y fuerzas armadas. Sin embargo, una proporción mayoritaria de quienes pertenecen a dicho núcleo postulan que estas garantías resultan esenciales no sólo para posibilitar la transición a un régimen político democrático, sino que, también, para la posterior consolidación de éste. El reconocimiento del derecho de propiedad no impide que importantes sectores del "núcleo consolidador" postulen, al mismo tiempo, estrategias de cambio social orientadas hacia el logro de una mayor igualdad<sup>4</sup>.

La segunda oposición estaría constituida por el "núcleo revolucionario", la cual se ha visto debilitada frente al crecimiento de los "consolidadores". Pero que conserva una vigencia ideológica a partir de la cual ejerce un permanente poder de interpelación sobre aquéllos. Esta oposición se definiría por un proyecto, de mediano o largo plazo, de socialización de los medios de producción, junto con la transformación radical de las FF.AA.<sup>5</sup>, actitud que es percibida por los empresarios, las Fuerzas Armadas y los sectores medios como una "amenaza" para sus intereses más "vitales"<sup>6</sup>. El "núcleo revolucionario" representaría una "amenaza" para el sector empresarial (derechos de propiedad) y las Fuerzas Armadas (estructura de mando) no tanto por lo que podría hacer durante el período de transición, sino fundamentalmente como

<sup>3</sup> Esta garantía de la integridad institucional de las FF.AA. no significa en ningún caso —para la orientación "consolidadora"— la mantención de la gravitación que les da en el sistema político la Constitución de 1980. Dicha "integridad institucional" tiene como condición, específicamente, el retorno a su papel profesional y no deliberante que tuvieron en el pasado.

<sup>4</sup> En este sentido se invierte de algún modo la premisa, frecuentemente reiterada por quienes buscaban el cambio social en Chile en la década de los sesenta, que afirma que una mayor justicia social requiere cambiar radicalmente la estructura de propiedad, lo cual sería, a su vez, posible de realizar sin que se desestabilizara el régimen democrático. Importantes sectores del "núcleo consolidador" afirman hoy precisamente lo contrario. Que no resulta posible cambiar radicalmente la estructura de propiedad sin impedir al mismo tiempo la consolidación democrática. Pero que lo anterior no impide avanzar en forma eficaz hacia una mayor igualdad. Detrás de esta última aseveración existe una visión menos "propietarista" del cambio social que aquella que prevalecía en la década de los sesenta.

<sup>5</sup> Lo que denominan la "democratización" de las Fuerzas Armadas. El Partido Comunista (PC) en su Congreso de 1985 reconoce la existencia de estas "dos oposiciones": "En la oposición... se perfilan dos proyectos básicos... el que propicia una salida democrático-burguesa (de la dictadura)... y el que propugna una salida democrático-popular, con vista al socialismo" (PC, 1985, p. 8).

<sup>6</sup> En nuestra visión, lo que caracteriza al "núcleo revolucionario" son estas dos variables, proyecto de socialización de los medios de producción y transformación de las FF.AA. Tal proyecto puede ser planteado para su realización tanto al interior de un proceso político institucional (lo que parece ser la tendencia más creciente) como eventualmente por medios extrainstitucionales (lo que parece ser una tendencia menos dominante).

consecuencia de su proyecto para el período de la postransición<sup>7</sup>, así como por el poder de interpelación ideológica que históricamente ha ejercido sobre los “consolidadores”.

La posible importancia para la transición a la democracia de las “amenazas” a los empresarios y las Fuerzas Armadas ha sido destacada por O'Donnell y Schmitter en las conclusiones de su trabajo sobre las transiciones desde regímenes autoritarios. Los autores ofrecen algunas generalizaciones a los futuros jugadores de este “ajedrez multidimensional” (el juego de la transición a la democracia). Citamos: “En primer lugar, todas las transiciones hacia la democracia política han respetado una restricción fundamental: está prohibido comerse, o hacerle jaque mate, al rey de uno de los jugadores. En otras palabras, durante la transición, los derechos de propiedad de la burguesía son inviolables. La segunda restricción es un corolario de la primera, aunque tiene su propia base autónoma: está prohibido comerse, o aún restringir demasiado, los movimientos de la reina de la transición. En otras palabras, en la medida en que las Fuerzas Armadas sirven como el principal protector de los derechos y privilegios cubiertos por la primera restricción, su existencia institucional, activos y jerarquía no pueden ser eliminados y ni siquiera seriamente amenazados. Si las Fuerzas Armadas se ven amenazadas, ellas pueden simplemente barrer a sus oponentes del tablero o patearlo y empezar a jugar al solitario” (O'Donnell y Schmitter, 1986, pág. 69).

Los partidos que pertenecen al núcleo de los “duros partidarios del régimen”, en nuestra hipótesis serían principalmente la UDI y Avanzada Nacional. Este núcleo probablemente represente bastante menos de un tercio del electorado, de acuerdo con los resultados obtenidos tanto en las elecciones en organizaciones sociales como en las encuestas.

Debemos reconocer que hay un sector de “blandos” en la derecha que ha apoyado al régimen, particularmente en Renovación Nacional. Pero éstos no parecen contar con un apoyo significativo al interior del régimen, y particularmente entre los militares con alto nivel de decisión. Este último punto podría ser importante, puesto que una de las conclusiones del trabajo de O'Donnell y Schmitter sobre las transiciones es que para que los “blandos” puedan tener un impacto significativo en relación con la transición “...es fundamental que entre ellos [los blandos] ocupen un lugar prominente oficiales militares de alto rango y prestigio” (O'Donnell y Schmitter, 1986, pág. 25).

El principal partido político del “núcleo consolidador” es, en nuestra hipótesis, el Partido Demócrata Cristiano (DC), que probablemente representa alrededor de un tercio del electorado. A este mismo bloque pertenecen, aun cuando mantienen diferencias de enfoque en diversos aspectos con la DC e incluso en su propio seno respecto del alcance y naturaleza de las concepciones “consolidado-

---

<sup>7</sup> Al interior del “núcleo revolucionario” hay sectores que aspiran a conciliar la socialización de los medios de producción y la transformación radical de las FF.AA. con un régimen político democrático, mientras que otros postulan dichos cambios como parte de un proyecto que incluye la “superación de la democracia burguesa”.

ras”, algunos partidos de la llamada izquierda democrática (por ejemplo, Partido Socialista [Núñez], el Partido Humanista), el centro no-DC (Partido Radical, Social Democracia) y la derecha democrática (parte del Partido Nacional). En el último tiempo se han aproximado a las concepciones consolidadoras sectores importantes de otros partidos de izquierda. En varias ocasiones en los últimos años los partidos del “núcleo consolidador” mencionados primero han firmado pactos y alianzas (como, por ejemplo, la Alianza Democrática, el Acuerdo Nacional) a los cuales nos referiremos más adelante.

A pesar de que los partidos del “núcleo consolidador” parecen estar dispuestos a garantizar los intereses “vitales” de los empresarios y las Fuerzas Armadas, no son percibidos como totalmente confiables por el “rey” y la “reina” del régimen. Ello se debe, primordialmente, a la visión crítica que tienen de la Reforma Agraria del gobierno de Frei, en que se expropió un tercio del latifundio. Lo anterior fue visto como un “atentado” contra los derechos de propiedad y percibido como el desencadenante de un proceso de socialización que, según ellos, condujo al gobierno de Allende.

En términos específicos, la Reforma Agraria de Frei es considerada como el antecedente de “la vía no capitalista de desarrollo” propuesta por Tomic (el candidato presidencial de la DC después de Frei) y de las expropiaciones en gran escala realizadas durante el período de Allende. Luego de casi dos décadas, y a pesar de que la DC ha manifestado que no realizará expropiaciones en el futuro, esta desconfianza sigue vigente. El presidente de la principal asociación de propietarios agrícolas (Sociedad Nacional de Agricultura) recientemente declaró, luego de afirmar que no estaba dispuesto a negociar con la DC, que él “pertenece al, quizás, uno por ciento de los agricultores que acepta sentarse en una mesa a conversar con un demócratacristiano” (*El Mercurio*, 27/3/88). Esta desconfianza se ha visto agravada por la oposición de la DC al régimen militar, postura que en muchas ocasiones ha incluido coaliciones al interior de las organizaciones sociales con militantes de partidos del “núcleo revolucionario”<sup>8</sup>.

Por último, el “núcleo revolucionario” en nuestra hipótesis tiene un eje principal en el Partido Comunista (PC), pero se conforma también por sectores en otros partidos de izquierda, en particular aquellos que preservan importantes grupos con orientaciones leninistas al interior de ellos. Algunas estimaciones indican que si concepciones del tipo “revolucionario” llegaran a hacerse hegemónicas en el conjunto de estos otros partidos, este núcleo podría llegar eventualmente a representar más del 20% del electorado. Esta proporción, si bien no constituye una mayoría electoral, aparece como riesgosa para los sectores empresariales y las FF.AA. que hacen la asociación con el triunfo

<sup>8</sup> La desconfianza de sectores empresariales respecto de varios de los partidos del núcleo consolidador va más allá del tema de la propiedad, y se extiende a otros aspectos característicos de una economía de libre mercado, y de las políticas macroeconómicas aplicadas durante este período.

de la Unidad Popular en base a un tercio del electorado, experiencia traumática para ambos<sup>9</sup>.

El carácter "amenazante" del "núcleo revolucionario" se vio agravado en los últimos años por las opciones asumidas por el PC, el cual a partir de 1980 declaró que la insurrección armada era una estrategia adecuada en la lucha contra la dictadura. Esto significó un cambio de línea de dicho partido, ya que desde fines de los cincuenta y hasta 1973 la insurrección armada había sido apoyada sólo por algunos sectores del Partido Socialista y por ciertos partidos más pequeños de la izquierda radicalizada, con la fuerte oposición del PC. Este último sólo aceptó en forma explícita el uso de "todas las formas de lucha" a principios de los ochenta (Moulian, 1982)<sup>10</sup>.

Los partidos en el seno de los cuales existe una importante presencia de las orientaciones de tipo "revolucionario" firmaron también, en el pasado reciente, una serie de pactos y alianzas entre ellos (por ejemplo el MDP y la IU). En la actualidad, ambos conglomerados han visto disminuir su influencia y su coherencia interna a consecuencia del paso de la mayoría de sus componentes a la estrategia electoral en el plebiscito presidencial de 1988, lo que los aproximó a la concepción "consolidadora". Sin embargo, lo anterior no significa necesariamente una pérdida de vigencia del "núcleo revolucionario", ya que la opción electoral no supone en todos los casos una renuncia a las orientaciones sustantivas de esta concepción, las que pueden mantenerse como propósitos estratégicos en el mediano o largo plazo.

Por otra parte, el carácter "amenazante" del PC, tal como lo perciben los empresarios y las Fuerzas Armadas, no parece deberse exclusivamente a su apoyo al uso de medios insurreccionales, sino que parece ser también el resultado del énfasis que pone el PC tanto en la socialización como en la transformación de las Fuerzas Armadas. Por lo tanto, aunque el PC abandone los elementos insurreccionales de su estrategia, probablemente continuará planteando una "amenaza" para el "rey" y la "reina" del régimen.

Las características de los partidos políticos antes examinados contribuyen a explicar el porqué las Fuerzas Armadas y los empresarios

<sup>9</sup> Hay que considerar, además, que las orientaciones que definen al núcleo revolucionario permean en ocasiones a sectores radicalizados del centro político o de la izquierda no leninista, por lo que la imagen de amenaza se fortalece.

<sup>10</sup> El PC declaró durante el Congreso de 1985: "uno de los elementos determinantes que ha elevado la calidad del combate de las masas, ha sido la introducción de nuevos métodos de lucha, aquellos métodos que permiten el uso creciente de la violencia revolucionaria del pueblo en contra de la violencia impuesta por el fascismo. Miles de combatientes se han educado en las acciones de autodefensa de las masas. Son de uso masivo las bombas molotov, ... las granadas de mano... Las células del partido deben impulsar el crecimiento de las "milicias rodriguistas"... que responden a una orientación de lucha paramilitar" (PC, 1985, ps. 9 y 10). En la actualidad, el PC parece estar experimentando una tensión entre las líneas más político-institucionales y las extrainstitucionales. De imponerse la primera de estas tendencias, ello podría significar un resurgimiento de la lógica que presidió la acción política de este partido en el período democrático. Una derivación de esto sería que el "núcleo revolucionario" se vería afectado en el mediano plazo si un referente orgánico de jerarquía en el sistema de partidos como es el PC privilegia la búsqueda de su legalización, desplazando en el tiempo sus orientaciones de socialización y de transformación de las FF.AA.

desconfían del sistema de partidos como protector de sus intereses más vitales. Por ello, al diseñar la Constitución de 1980, que deberá comenzar a regir plenamente a partir de 1990, no contemplaron el establecimiento de contrapesos de poderes entre el Ejecutivo y el Congreso, sino que entre el Ejecutivo y dos burocracias conservadoras del Estado: las Fuerzas Armadas (a través del Consejo de Seguridad Nacional) y la Corte Suprema de Justicia. En forma análoga, al diseñar la nueva legislación laboral redujeron la importancia del "intercambio político", que destaca la función de los partidos políticos como mecanismo regulador del "mercado laboral", reemplazándolo por el "intercambio individual" que permite el predominio de las fuerzas del mercado. Este último punto será analizado en la siguiente sección.

## 2. EL MOVIMIENTO SINDICAL

### a) *El debilitamiento del sindicalismo: del intercambio político y la negociación colectiva al intercambio individual*

Bajo el régimen militar, la dirigencia sindical ha jugado un papel político de importancia en cuanto fue, desde muy temprano, un actor que interpeló al régimen militar y permanentemente ha mantenido una consistente posición de defensa de los intereses tanto de los trabajadores como de la democracia avasallada por el gobierno autoritario. Sin embargo, es claro también que su importancia como actor social se ha deteriorado, tanto en términos cuantitativos (Cuadro 1) como en cuanto a su capacidad de actuar en representación de sus afiliados y de participar como actor con poder en el sistema político nacional. Esto se debe a varios factores, tales como las políticas altamente represivas del régimen hacia los sindicatos y sus dirigentes y la "clausura" del sistema político; las políticas neoconservadoras que han incrementado el desempleo y el subempleo y han modificado la estructura productiva, favoreciendo con ello a los sectores menos sindicalizados, y la imposición de una legislación laboral que también tiende a debilitar a los sindicatos.

Para analizar los cambios que han afectado al movimiento sindical nos apoyaremos en la diferenciación analítica propuesta por A. Pizzorno (1978), el cual distingue entre los distintos tipos de intercambio que se producen en el mercado laboral: el *intercambio individual*, la *negociación colectiva* y el *intercambio político*.

Comenzaremos con algunas definiciones. El "intercambio individual" es característico de los mercados laborales atomísticos, en los cuales el esfuerzo se intercambia por salarios o condiciones de trabajo. La principal herramienta de negociación de los trabajadores individuales en este caso es la "renuncia", es decir, cambiarse a un trabajo mejor remunerado.

La "negociación colectiva" está relacionada con el intercambio de remuneraciones y condiciones de trabajo a cambio de la regulación conjunta de las condiciones de trabajo. En este caso, la principal arma en manos de los trabajadores es la huelga u otras formas de interrupción de la producción. En la negociación colectiva, la presencia de

Cuadro 1. Afiliación sindical. Negociación colectiva y huelgas

	Afiliados a sindicatos		Trabajadores que participan en negociación colectiva		Trabajadores que participan en huelgas al año	
	Número	% del total de ocupados	Número	% del total de ocupados	Número	% del total de ocupados
1960-64	268.195	11,4	196.850 c/	8,3	111.485	4,4
1965-70	464.118	17,7	349.316 d/	13,4	330.004 f/	12,5
1971-73	818.949 b/	29,0	318.696	11,3	459.336	16,3
1980-85 a/	361.930	12,1	89.839 e/	3,0	12.246 g/	0,4

Fuentes: Estadísticas Laborales, INE, 1976. 1978-81 y 1986; Finanzas, Bancos y Cajas Sociales, INE, 1958-61 y 1970; E. Jadresić: "Elasticidades empleo-producto para la economía chilena". *Notas Técnicas N° 85*, CIEPLAN.

Notas: a/ Número de ocupados no incluye el empleo en programas de emergencia.

b/ 1971-1972.

c/ 1961-1964.

d/ El dato para 1969 no está disponible.

e/ Agosto 1981-mayo 1985. En general, los contratos colectivos tienen una duración de dos años, a diferencia de aquellos de los períodos precedentes en que duraban sólo un año.

f/ El dato para 1965 no está disponible.

g/ Incluye sólo huelgas declaradas de acuerdo al D.L. 2.578 de negociación colectiva.

una organización es esencial; permite controlar la dimensión temporal, es decir, la capacidad de estrategia.

El "intercambio político" se refiere al intercambio de salarios y condiciones de trabajo a cambio de consenso o apoyo (el apoyo electoral, la prevención del desorden urbano o la alteración del funcionamiento de las organizaciones). Las principales armas de que disponen los trabajadores en este caso consisten en acciones externas al mercado. Si en el caso del intercambio individual el poder de mercado depende de la escasez de trabajo, y en el caso de la negociación colectiva de las características económicas, organizacionales e institucionales del mercado laboral, en el caso del intercambio político el "poder" depende de lo indispensable que resulten los consensos, el apoyo electoral y el orden social.

Hemos supuesto que bajo estos tres tipos de intercambio las ventajas para los trabajadores consisten en "salarios y condiciones de trabajo". Pero en los casos de negociación colectiva e intercambio político, la presencia de una organización implica la aparición de otros objetivos, que también son objeto de negociación, a los cuales podemos llamar objetivos "organizacionales" (poder y otros beneficios para los sindicatos y sus dirigentes) y "políticos" (objetivos relacionados con el funcionamiento del sistema político). Nos referiremos a este aspecto en mayor detalle en la siguiente sección.

El cierre del sistema político y la desestructuración del sistema de partidos, junto a la presencia de un régimen militar duro que, al menos durante sus primeros diez años en el poder, no percibió la necesidad de obtener consenso, ni apoyo electoral y que logró imponer el orden social por medio de la fuerza, significó la eliminación del "intercambio político" como forma de regulación del mercado laboral.

Durante los primeros seis años de régimen militar la "negociación colectiva" también fue suprimida por ley, dejando que las condiciones de intercambio en el mercado laboral fueran reguladas por el "intercambio individual" y la política oficial de reajuste salarial, la cual era decretada periódicamente por el gobierno (Cortázar, 1983).

Sólo a partir de 1979 se volvió a autorizar la negociación colectiva, pero bajo condiciones que eran radicalmente distintas de las que habían existido en Chile bajo el régimen democrático. En efecto, se habían producido al menos dos cambios fundamentales. Por una parte, las políticas neoliberales habían incrementado el desempleo y el subempleo, modificando la estructura productiva, con efectos desfavorables para los sectores sindicalizados. Por otra parte, se había impuesto una nueva legislación laboral cuya finalidad era regular la negociación colectiva. Estos dos cambios tendieron a reforzar la importancia del intercambio individual en relación a la negociación colectiva y el intercambio político.

La tasa promedio de desempleo en los últimos catorce años ha alcanzado un 19,5% (Cuadro 2), durante un período en el que el subempleo, y particularmente el trabajo por cuenta propia, también ha aumentado. Esta tendencia se ha producido en forma conjunta con una disminución en la importancia relativa del empleo (y de la producción) en los sectores productores de bienes (la minería, la industria y la

Cuadro 2. Chile: indicadores económicos

	<i>Salarios reales</i>			<i>Prod. interno por persona</i>		
	<i>Nivel</i>	<i>Tasa de crecimiento (%)</i>	<i>Tasa de desempleo (%)</i>	<i>Nivel</i>	<i>Tasa de crecimiento (%)</i>	<i>Inflación (%)</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1970	100,0		5,9	100,0		36,1
1971	122,7	22,7	5,2	107,0	7,0	26,5
1972	96,1	-21,7	4,1	103,8	-3,0	260,0
1973	77,6 a/	-19,3	4,8	96,4	-7,1	605,1
1974	65,0	-16,2	9,1	95,8	-0,6	369,2
1975	62,9	-3,2	17,6	82,1	-14,3	343,3
1976	64,7	2,9	21,9	83,7	1,9	197,9
1977	71,4	10,4	18,9	90,6	8,2	84,2
1978	76,0	6,4	18,0	96,7	6,7	37,2
1979	82,2	8,2	17,3	103,2	6,7	38,9
1980	89,3	8,6	16,9	109,5	6,1	31,2
1981	97,3	9,0	15,1	113,7	3,8	9,5
1982	97,6	0,3	26,1	96,0	-15,6	20,7
1983	86,9	-11,0	31,3	93,7	-2,4	23,1
1984	87,1	0,2	24,7	98,0	4,6	23,0
1985	83,2	-4,5	21,7	98,7	0,7	26,4
1986	84,9	2,0	19,0	102,6	4,0	17,4
1987	84,7	-0,2	15,5	106,3	3,6	21,5

Fuentes: (1) Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y Col. (6).

(3) E. Jadresić (1986), "Empleo total, empleo sectorial y desempleo en Chile: 1970-85", CIEPLAN (mimeo) y Universidad de Chile para 1986 y 1987.

(4) Banco Central, *Cuentas Nacionales Oficiales*.

(6) Cifras revisadas por Cortázar y Marshall (1980) para 1970-78, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: a/ Primeros ocho meses del año.

construcción), en servicios públicos tales como electricidad, gas y agua, y en transporte, que eran los sectores más altamente sindicalizados. Al mismo tiempo, el empleo mostró un crecimiento relativamente más rápido en los sectores menos sindicalizados, tales como comercio, finanzas y servicios (Cuadro 3).

Las modificaciones de la legislación laboral también han servido para reforzar la tendencia general hacia el aumento de la importancia relativa del "intercambio individual"<sup>11</sup>. Para lograr este objetivo, la nueva legislación intenta debilitar a los sindicatos a través de diversos mecanismos. Por ejemplo, la afiliación es totalmente voluntaria, con lo cual

<sup>11</sup> Véase Campero y Valenzuela (1984); y Barrera y Valenzuela (1986).

se pone término a la afiliación automática que caracterizó a los sindicatos industriales hasta 1973; por otra parte, la protección legal otorgada a los dirigentes sindicales ha sido restringida.

La negociación colectiva sólo puede tener lugar a nivel de la empresa, mientras que la legislación anterior permitía que la negociación colectiva incorporara, en varios sectores, a un número mayor de trabajadores que los que pertenecían a una sola empresa. Antes de 1973, por ejemplo, la negociación colectiva en agricultura se efectuaba a nivel comunal, mientras que en la construcción ésta se realizaba a nivel sectorial. En vista del reducido tamaño de una alta proporción de las empresas en esos sectores, es muy difícil que los trabajadores puedan negociar solamente al interior de cada empresa, tal como exige la actual legislación.

En el caso de los sectores que negocian colectivamente, la actual legislación restringe fuertemente la capacidad de los trabajadores para obtener condiciones más favorables que las que predominan en "el" mercado laboral. Por ejemplo, los empleadores pueden contratar reemplazantes durante una huelga; después de que han transcurrido treinta días los trabajadores pueden desafiliarse del sindicato y los empleadores tienen que volver a contratarlos. La duración máxima de una huelga es de sesenta días; después de este período, se supone que los trabajadores abandonaron el empleo en forma voluntaria. Por último, el costo de despedir a un trabajador, en términos del desahucio, fue reducido en forma significativa.

Dichas modificaciones a la legislación laboral intentan favorecer al "intercambio individual" frente a la "negociación colectiva" y el "intercambio político". Es decir, tratan de lograr el predominio de las fuerzas del mercado y de impedir la resurrección del movimiento sindical como un actor importante en el escenario político.

#### b) *Las estrategias del movimiento sindical: un esquema analítico*

Para analizar las estrategias del movimiento sindical, distinguiremos analíticamente tres tipos de objetivos en la acción sindical: las ventajas socioeconómicas para sus afiliados (objetivos socioeconómicos); los beneficios para la organización y sus dirigentes (objetivos organizacionales) y los objetivos que tienen relación con el funcionamiento del sistema socioeconómico o político (objetivos políticos). Los objetivos "organizacionales" y "políticos" tienden a ser objetivos de más largo plazo. Por su parte, los "objetivos políticos" pueden desempeñar un rol importante en un país en el que, como se señaló anteriormente, el sistema partidario constituye la columna vertebral de la sociedad (Garretón, 1983).

Normalmente es la dirigencia sindical la que define estos objetivos, ya que a pesar de estar sometida a un cierto grado de control por parte de la base también goza de un importante grado de autonomía<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Suponemos que existe una "brecha de interpretación" que le otorga cierta autonomía a los dirigentes en la interpretación de los intereses de los grupos que representan, en parte como consecuencia de la presencia de lo que Simon denomina una "racionalidad limitada", que se contrapone a una "racionalidad sustantiva" (Simon, 1985).

Cuadro 3. Población ocupada y sindicalización en los años 1973 y 1985  
(En miles de personas)

Sector	1973				1985				
	Ocupados		Afiliación sindical (3)	Tasa de sindicalización (3):(1) (%) (4)	Ocupados		Afiliación sindical (7)	Tasa de sindicalización (3):(1) (%) (8)	Sindicalización relativa (8):(4) (9)
	Número de personas (1)	(%) (2)			Número de personas (5)	(%) (6)			
Agricultura	611,1	21,9	259,4	42,4	692,9	21,5	27,5	4,0	0,1
Minería	94,0	3,4	81,6	86,8	85,4	2,7	50,7	59,4	0,7
Manufactura	554,9	19,9	280,1	50,5	457,3	14,2	101,5	22,2	0,4
Construcción	26,4	0,9	16,7	63,2	24,5	0,8	13,7	56,1	0,9
Electricidad, gas y agua	148,0	5,3	54,0	36,5	152,2	4,7	8,1	5,3	0,1
Comercio	333,0	12,0	95,7	28,7	538,7	16,7	42,2	7,8	0,3
Transporte	190,9	6,9	83,3	43,6	186,6	5,8	58,8	31,5	0,7
Serv. financieros	54,0	1,9	20,5	38,0	117,4	3,6	22,2	18,9	0,5
Serv. sociales y personales a/	772,0	27,4	48,0	6,2	967,1	30,0	36,1	3,7	0,6
TOTAL	2.784,3	100,0	939,4	33,7	3.222,1	100,0	361,0	11,2	0,3

Fuentes: Dirección del Trabajo y E. Jadresic: "Elasticidades empleo-producto de la economía chilena", *Notas Técnicas N° 85*, CIEPLAN.

Nota: a/ Excluye programas de empleo de emergencia.

Los objetivos económico-sociales pueden darse en cualquiera de los tres tipos de intercambio que existen en el mercado laboral, ya antes señalados (individual, negociación colectiva y político); los “objetivos organizacionales”, en cambio, requieren de la presencia de una organización y por tanto no pueden existir bajo el intercambio individual; por último, los objetivos políticos corresponden preferentemente al intercambio político, pero bajo ciertas condiciones pueden darse también en la negociación colectiva (Cuadro 4).

*Cuadro 4.* Tipo de intercambio y objetivos de la acción colectiva

<i>Tipo de intercambio</i>	<i>Tipo de objetivos</i>		
	<i>Económico-sociales</i>	<i>Organizacionales</i>	<i>Políticos</i>
Individual	Importante	Improcedente	Improcedente
Colectivo	Importante	Importante	Secundario
Político	Importante	Importante	Importante

Estas distinciones analíticas las utilizaremos en las secciones posteriores para examinar el comportamiento del movimiento sindical en el período de pretransición y para formular hipótesis sobre el eventual período de transición. Señalaremos, por ahora, que los “objetivos políticos” de los dirigentes sindicales ligados a los partidos del “núcleo consolidador” o del “núcleo revolucionario” han influido sobre el comportamiento del movimiento sindical. En efecto, el debate reciente entre movilización o negociación política traspasó al sindicalismo y tuvo su origen, en parte, en las confrontaciones al interior de los partidos de la oposición. De la misma manera, cuando se produjo el “Acuerdo Nacional”, los objetivos políticos de unos y otros incidieron en la posición sindical respecto de este hecho.

Por otra parte, los “objetivos organizacionales” también han desempeñado un rol fundamental en el comportamiento del movimiento sindical. Por ejemplo, durante el período de movilización (1983-1987), como se verá en la sección correspondiente, la necesidad de fortalecer sus organizaciones y reforzar sus identidades resultaron ser una motivación fundamental en la insistencia de algunos dirigentes sindicales en continuar con determinadas formas de movilizaciones sociales durante etapas en las que era casi evidente que las “protestas” o los “paros nacionales” no tenían ya un impacto significativo sobre los objetivos “económico-sociales”, ni sobre los “objetivos políticos”.

Naturalmente, a pesar de que es posible diferenciar estos tipos de objetivos en forma analítica, no siempre es posible hacerlo al examinar acontecimientos históricos concretos. Por ejemplo, cuando el Comando Nacional de Trabajadores (CNT) pedía al gobierno, como lo hizo en varias ocasiones durante los últimos años, un aumento salarial significativo, ello ¿puede ser entendido como un “objetivo económico-social”?

Es posible, al menos parcialmente. Pero tanto los dirigentes como la base sabían, casi con certeza, que el gobierno no accedería a sus peticiones y ni siquiera les respondería. Esta petición probablemente correspondía, entonces, en lo fundamental, más bien a objetivos “organizacionales” y “políticos”. Es decir, esta demanda cumpliría con el propósito de incorporar mayor número de sindicatos a la organización, así como de reafirmar su presencia e identidad en los debates públicos y en la confrontación al régimen en términos políticos. La misma demanda, si fuera formulada en un escenario democrático, podría obedecer exclusivamente a un objetivo “económico-social”. Por lo tanto, la distinción entre estos diferentes objetivos, a pesar de ser un instrumento analítico útil, puede presentar serias dificultades cuando se aplica en la práctica.

### c) *Sectores del movimiento sindical*

Desde el punto de vista de la estructura de sus organizaciones, a nivel nacional el movimiento laboral ha estado organizado en dos grandes confederaciones: la Central Democrática de Trabajadores (CDT) y el Comando Nacional de Trabajadores (CNT), que luego da origen, junto con otras organizaciones, a la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). La CDT se identifica con la oposición no marxista mientras que el CNT, y luego la CUT, incluye a los trabajadores de todos los partidos políticos que se oponen al régimen imperante. Ambas confederaciones son encabezadas por dirigentes sindicales que pertenecen al “núcleo consolidador”. Aunque no existen datos estadísticos detallados, se estima que el CNT, y sin duda la CUT, representan a un mayor número de sindicatos que la CDT.

Si bien esta división en dos confederaciones nacionales es un hecho importante que puede afectar la dinámica de la transición, en nuestro análisis hemos preferido distinguir sectores sindicales ligados a los núcleos políticos de “consolidadores” y “revolucionarios”, y aquellos sindicalistas que no están orientados por objetivos políticos sino solamente por objetivos “organizacionales” y “económico-sociales”. A este último sector hemos denominado “sindicalismo de mercado” (Cuadro 5). La preferencia por usar estos criterios por sobre la agrupación en las dos confederaciones se debe a que, en nuestra opinión, ellos explican mejor los agrupamientos sustantivos que distinguen las orientaciones de la acción sindical.

Partimos del supuesto de que los sectores sindicales ligados a los “consolidadores” y los “revolucionarios” en el movimiento sindical son los militantes de partidos políticos del núcleo “consolidador” y del núcleo “revolucionario”, respectivamente, los que asumen como “objetivos políticos” las estrategias aprobadas por sus propios partidos. Sin embargo, esto puede ser una simplificación excesiva que subestima la autonomía relativa de los dirigentes sindicales y las posiciones que ellos tienen al interior de sus propios partidos. Por ejemplo, los dirigentes sindicales del PC, según se ha observado durante los últimos años, parecen pertenecer al sector más político institucional de su partido, mientras que lo contrario sucede con los activistas comunistas entre los

*Cuadro 5. Actores y subactores de la democratización*

<i>Actores</i>	<i>Subactores</i>
Los partidos políticos	Duros partidarios del régimen. Núcleo consolidador. Núcleo revolucionario.
El movimiento sindical	Consolidadores. Revolucionarios. Sindicalismo de mercado.
Los pobladores	Consolidadores. Revolucionarios. Organizaciones apolíticas.
Los empresarios	Gran empresa (CPC) Pequeños y medianos empresarios (CPTC)
Las Fuerzas Armadas	"Duros". "Blandos".

pobladores, que se sitúan más cerca de las opciones extrainstitucionales. Por lo tanto, es probable que no sea una coincidencia que los sindicalistas ligados a los núcleos políticos "revolucionarios" puedan pertenecer a la misma confederación nacional que los ligados a los "consolidadores", y que no haya sucedido lo mismo con los pobladores.

De acuerdo con nuestros supuestos, el principal "objetivo político" de los sectores sindicales ligados a los "consolidadores" en la transición sería —siguiendo a sus partidos— asegurar un régimen político democrático en el cual puedan desempeñar un importante papel político, lo cual exigiría, de acuerdo a esa orientación, y como hemos señalado más arriba, el garantizar los intereses más "vitales" de los principales actores involucrados, particularmente de las FF.AA. y los sectores empresariales. Sin embargo, a pesar de que durante la transición estos sindicatos podrían estar dispuestos, en determinadas circunstancias, a asignarle mayor preferencia a este objetivo en lugar de a los objetivos "organizacionales" y "económico-sociales", la competencia con los sindicalistas "revolucionarios" por el control de los puestos de dirigencia sindical —si estos últimos lograran un peso importante— probablemente limitaría fuertemente la disposición de los "consolidadores" a postergar algunos de sus objetivos "organizacionales" y "económico-sociales", los que serán necesarios para asegurar el respaldo de la base sindical. Así, entonces, sus objetivos políticos estarán limitados por esta restricción, cuando exista la condición de una presencia competitiva del otro núcleo.

El principal objetivo político de los "revolucionarios", a su vez, sería, naturalmente, el fortalecimiento del "núcleo revolucionario", tanto porque son el sector más débil en el sindicalismo como porque

durante la transición lo más probable es que no se den las condiciones para lograr sus metas finales de producir una fuerte socialización de los medios de producción y la transformación radical de las Fuerzas Armadas. Ello debido a que el proceso de transición será, seguramente, el resultado de varias reformas y no de una derrota dramática del régimen militar. Por lo tanto, los "revolucionarios" probablemente denunciarán el proceso, considerándolo insuficiente, tanto en términos políticos como en cuanto a los cambios económicos y sociales que se llevarían a cabo. Sin embargo, el espacio político que se abra les otorgará una "arena" en la cual "intensificar" las demandas de los "consolidadores", recalcando los objetivos "organizacionales" y "económico-sociales", como una manera de acumular fuerzas para su propia dirigencia en el movimiento sindical.

El sector de "sindicalismo de mercado" está formado por sindicatos (o dirigentes) no motivados por objetivos políticos, que están dispuestos a considerarlos tan sólo como una manera de promover su propio progreso económico o su fuerza organizativa. Este sector tiene conexiones muy débiles con el sistema de partidos y constituye un movimiento "oscilante" que puede ser inducido a colaborar con el gobierno, los "consolidadores" o incluso los "revolucionarios" si les parece que esto puede resultar útil para sus propios intereses organizacionales o económico-sociales.

A este sector pertenecen muchos sindicatos formados bajo la dictadura, especialmente en empresas pequeñas del sector servicios y del comercio; se trata especialmente de fuerza de trabajo joven que tiene poca experiencia sindical. La mayoría de estos sindicatos pertenecen a áreas que están poco organizadas y con una débil vinculación con las federaciones y confederaciones nacionales. Este sector del "sindicalismo de mercado" incluye también a algunos sindicatos del sector moderno que, debido a su mayor productividad, confían en la negociación colectiva descentralizada, sin tener que recurrir al intercambio político, como una manera adecuada para mejorar sus salarios y condiciones de trabajo.

Hay sectores del "sindicalismo de mercado" que están vinculados al comercio internacional, y que consideran que sus salarios y condiciones de trabajo se encuentran relacionados con la posición competitiva de la economía a nivel internacional. El fortalecimiento de este sector sindical coincide con tendencias mundiales en esta dirección (Spyropoulos, 1985), que en el caso chileno están reforzadas por la drástica apertura de la economía al comercio internacional.

### 3. LOS POBLADORES

Todos los estudios desde la década de los sesenta (Portes 1969; Desal, 1967, 1969, 1970; SUR, 1986; Campero, 1987) han comprobado que este sector social está marcado por una fuerte heterogeneidad económica, social y cultural, así como por una tendencia heterónoma en sus conductas sociales. Normalmente el medio poblacional ha sido objeto de la acción clientelística de los gobiernos y los partidos políticos, así como de ciertos grupos revolucionarios que han intentado

promover estrategias insurreccionales apostando a la hipótesis de que la marginación y la exclusión pueden dar lugar a una conciencia política radicalizada. Sin embargo, salvo experiencias muy limitadas, esto no ha ocurrido. Más bien las tendencias observadas indican que la mayoría de los pobladores son más sensibles a aceptar la ayuda estatal, la promoción de la Iglesia Católica y a interesarse por mecanismos individuales o colectivos de integración y movilidad social. Frente a la desintegración y la exclusión la respuesta parece ser entonces una tendencia a buscar medios para ser incorporados a la vida social y económica más que confrontarse radicalmente con el "establishment". Con todo, siempre han existido núcleos más radicalizados que lograron ciertos éxitos, como en el período del gobierno de la Unidad Popular en que se organizaron los "campamentos" revolucionarios y los "cordones industriales" (agrupaciones de pobladores y sindicatos en zonas territoriales específicas) intentando establecer allí áreas denominadas de "poder popular" para enfrenar al Estado. También, bajo el gobierno militar, con ocasión de las movilizaciones sociales denominadas "protestas" contra el régimen de 1983 a 1985, se organizaron agrupaciones de pobladores en algunos territorios, que intentaron radicalizar tales movilizaciones en un sentido de acción insurreccional. Pero estas últimas terminaron aisladas de su propio medio social y de otros sectores sociales que inicialmente formaron parte de las "protestas" (grupos medios). Ello fue producto tanto de la represión ejercida por el gobierno sobre esos núcleos de pobladores como de la imagen de amenaza que ellos proyectaron en su propio sector y en los otros grupos sociales. En consecuencia, la evidencia histórica señala que se trata de un segmento social caracterizado, al mismo tiempo, por comportamientos integrativos, vía clientelismo estatal o político, y por comportamientos de alta conflictividad social —promovidos por agentes políticos externos— que, si bien son conductas minoritarias, alcanzan a menudo una alta visibilidad social y se producen recurrentemente (Castells, 1973, 1974, 1985; CIDU, 1972).

El régimen militar y sus políticas profundizaron la condición de marginalización y exclusión de estos sectores. Si bien ellos fueron siempre un segmento social importante desde el punto de vista cuantitativo, en este período se produjo un crecimiento del número de habitantes en los barrios populares. Estimaciones aproximativas señalan que en ciudades como Santiago, la capital del país, se pasó entre 1970 y 1987 de un tercio a casi el cuarenta por ciento de la población urbana radicada en poblaciones (Campero, 1987).

Junto a esta saturación de las poblaciones, las condiciones de vida se deterioraron. Comparando tres encuestas realizadas en 1966, 1969 y 1985 en Santiago (Rodríguez, 1986) se concluye que el nivel de desocupación en las poblaciones en 1985 se triplicó respecto de 1966 y se cuadruplicó respecto a 1969. Al mismo tiempo, los niveles de desocupación en estos sectores, que eran muy semejantes al promedio de toda la ciudad en 1966 y 1969, en 1985 superaban en más de un tercio al promedio.

Entre quienes tienen una ocupación, la característica predominante es situarse en las categorías más bajas de la estratificación ocu-

pacional. Según los datos de las encuestas de la década del 60, entre el 60 y el 70% de los ocupados eran obreros. Para 1985 esta categoría había descendido al 17%. De modo que el perfil actual más corriente entre los pobladores que disponen de una ocupación es situarse en actividades informales, estar reclutado en algún programa de emergencia (PEM o POJH) o si no ser desocupado abierto.

Con respecto a los ingresos, el mismo estudio de Rodríguez constata que el 47% de las familias en poblaciones se ubican —en 1985— en el tramo más bajo (cuartil inferior) en tanto que para el conjunto de Santiago la proporción situada en ese tramo es sólo de 13,5%. Solamente los indicadores de escolaridad parecen haber mejorado en este cuadro de deterioro. Con todo, la mayor escolaridad, según el estudio, no abrió mejores posibilidades ocupacionales, sino que generó una población escolarizada pero sin trabajo.

En síntesis, durante el período del régimen militar los pobladores (sectores urbanos empobrecidos) aumentaron en número, sus zonas de habitación se densificaron, generando mayor nivel de hacinamiento, desmejoraron sus ingresos respecto de otros sectores y se situaron en categorías ocupacionales más deterioradas e inestables.

Todo lo anterior produjo un proceso de aguda marginalización económica, pero también social y política, pues desarticuló los lazos de los pobladores con la vida sindical, las instituciones culturales y sociales vinculadas al mundo formal, en definitiva, con la vida ciudadana que se deriva de una mejor inserción en el mercado de trabajo. Además, las políticas de segregación urbana, que se llevaron a cabo entre 1979 y 1987, radicaron a las poblaciones mayoritariamente en las comunas del suroeste de la ciudad de Santiago (las de mayor densidad de población y de menos equipamiento), dando lugar así a verdaderos ghettos de pobreza. En este contexto, los jóvenes, que son la mayoría de los pobladores, aun cuando medianamente escolarizados, aparecen como el segmento más deteriorado material y socialmente.

Con todo, el período militar no produjo una desorganización total de los pobladores. Las tradiciones organizativas previas, la acción de la Iglesia Católica y de los partidos políticos lograron dar lugar a muy diversas y versátiles formas de organización. La mayoría de ellas corresponde a formas de autoayuda para enfrentar la desocupación y el hambre; son las llamadas "organizaciones de sobrevivencia". Una proporción menor tiene características de representación y reivindicación o netamente de acción política partidaria, pero son más débiles y discontinuas.

Las primeras están compuestas predominantemente por mujeres, las que comienzan a jugar un rol principal en la lucha por sobrevivir, y las últimas sobre todo por hombres. Existen también numerosas organizaciones de jóvenes que tienen un carácter político, religioso o cultural.

Diversos estudios estiman en Santiago en alrededor de doscientas mil las personas organizadas en estos grupos (cerca de un 10% de los pobladores), de los cuales cerca de los dos tercios corresponden al tipo de sobrevivencia (PET, 1987). Si bien el 90% de los pobladores continúa desorganizado y muestra normalmente conductas individualistas o

puramente clientelísticas frente al Estado, ese 10% ha sido capaz de sostener una acción colectiva con cierta vinculación social y política, mantener una relación con los partidos políticos, la Iglesia y los sindicatos, e incluso elaborar y llevar a la práctica reivindicaciones colectivas frente al Estado, en particular al nivel de los municipios.

Estos grupos organizados han buscado permanentemente mantener lazos con el sindicalismo y su reivindicación principal es conseguir su apoyo para enfrentar el drama del desempleo. Esto hace que insistan ante las centrales sindicales en ser considerados como parte de sus estrategias de lucha. Influye en esta demanda la fuerte tradición en el mundo poblacional —que viene desde la década de los 40— de considerar al sindicalismo como la organización popular más legítima para defender los intereses de los grupos subalternos.

Por otra parte, el propio movimiento sindical, que vio reducida su tasa de sindicalización global aproximadamente del 25 al 10% entre 1973 y 1987, ha reconocido la importancia de considerar a los sectores marginalizados como una base social con la cual debería establecer vínculos. Ello se debe a que hoy identifica en la masa de pobladores a una proporción importante de población obrera desocupada y percibe como propias sus demandas por empleo y participación.

Con todo, las relaciones entre pobladores y sindicalistas han sido limitadas en la práctica, pese al reconocimiento mutuo de la necesidad de articularse. Las relaciones entre el movimiento sindical y las organizaciones de pobladores se han concentrado sobre todo en las cúpulas dirigentes, por medio de los partidos políticos, y a través de los sindicatos de trabajadores eventuales que agrupan a ciertos núcleos de obreros desocupados. Esta desarticulación entre unos y otros se ve también favorecida porque la organización de los pobladores es aún más descentralizada que la sindical. En efecto, pese a que existen en Santiago cuatro estructuras dirigentes de nivel superior (Coordinadora Metropolitana, Coordinadora de Asociaciones Poblacionales, Movimiento Dignidad y Movimiento Solidaridad), ninguna de ellas puede considerarse efectivamente la cúspide representativa de las diversas organizaciones de base. Estimaciones provisionales muestran que los sectores efectivamente movilizables por estas cúpulas dirigentes no representarían a más del 1,5% de los doscientos mil pobladores organizados. La mayoría de los grupos de base opera sólo en sus poblaciones o a niveles de segregación territorial poco estables. En consecuencia, pobladores y sindicalistas carecen de estructuras adecuadas para formular estrategias comunes de largo plazo y para asegurar el control de acciones concertadas.

La contraparte del proceso de organización descrito es la acción del gobierno militar. En efecto, a través de las municipalidades y algunos órganos centralizados como la Fundación CEMA (que organiza a mujeres en tareas de capacitación) y la DIGEDER (Dirección General de Deportes), lleva a cabo una importante acción de intervención sobre la vida social de los pobladores. No se trata de órganos que ofrezcan participación social, sino de mecanismos que otorgan subsidios económicos y asistenciales o servicios de educación, capacitación y recreación. Incluyen también las tareas de urbanización y equipamiento. Los

pobladores son altamente dependientes de estas ofertas, las cuales tienen un perfil netamente individual en la mayoría de los casos. A través de ellas el gobierno ejerce un control de las necesidades de los pobladores, lo que opera, a veces decisivamente, sobre sus opciones de participación en organizaciones independientes y especialmente sobre su disposición a movilizarse en las protestas sociales o en las acciones políticas opositoras. Las mujeres adultas y los hombres desocupados parecen ser los sectores más afectados por este control vía necesidades de sobrevivencia.

Desde el punto de vista político, las encuestas de SUR (1986) y las de opinión pública (CIS, 1987, 1988) muestran que la gran masa poblacional se sitúa aparentemente en opciones moderadas de un tipo asimilable al gobierno de Frei en 1964-1970. Sin embargo, los grupos políticamente más activos corresponden más bien a las orientaciones de lo que hemos denominado el "núcleo revolucionario". De hecho, tres de las cuatro organizaciones metropolitanas en Santiago cuentan entre sus dirigencias a muchos líderes vinculados a partidos que se identificarían con esta línea. En consecuencia, desde el punto de vista de los procesos de transición hacia la democracia es probable que el sector poblacional actúe con una "representación" más bien radicalizada al nivel político partidario, a la vez que con un comportamiento más bien moderado, si bien seguramente muy reivindicativo, frente al Estado, a nivel ciudadano. Esta eventual inconsistencia hará de él un sector complejo y con un perfil heterogéneo, susceptible de jugar un papel "pendular" entre las orientaciones consolidadoras y revolucionarias.

#### 4. EL SECTOR EMPRESARIAL

Los empresarios jugarán sin duda un papel de importancia en relación con el éxito de la transición a la democracia, como lo argumentamos anteriormente.

En esta sección examinaremos a este actor diferenciando entre distintos sectores.

Un primer sector de importancia a considerar son los empresarios organizados en la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC); y el otro, los medianos y pequeños que se agrupan bajo el Consejo de la Producción, Transporte y Comercio (CPTC)<sup>13</sup>. Casi la totalidad de las empresas de mayor tamaño estaban en la CPC en 1984, es decir, aproximadamente 40 mil empresas; mientras que ciento ochenta y ocho mil pequeños y medianos empresarios fueron declarados como sus asociados por la CPTC en 1984, lo cual equivale a cerca de dos tercios de los afiliados potenciales. La mayoría de los afiliados a la CPC no tienen una participación activa en su propia organización, y en la CPTC la "militancia" activa sólo es frecuente en el sector comercio (120 mil afiliados) y en el sector transporte (33 mil afiliados) (Cuadro 5).

<sup>13</sup> Las empresas de la pequeña minería están afiliadas a una organización independiente.

Ambos sectores empresariales son conservadores y comparten firmemente la defensa de los derechos de propiedad, factor que fue clave en su unidad como sucedió bajo el gobierno de Allende. Durante dicho período el gran empresariado desempeñó un papel ideológico fundamental en la desestabilización del régimen, aun cuando la movilización que alteró el transporte y el comercio fue una acción emprendida por los empresarios medianos y pequeños.

Pero en otras circunstancias, los empresarios grandes y pequeños han seguido estrategias muy diferentes, y se han producido conflictos entre ambos sectores. El término ideológico, los grandes empresarios siempre han enfatizado el capitalismo liberal, lo que es un antecedente de su apoyo a las políticas neoliberales; por su parte, los empresarios medianos y pequeños privilegiaron históricamente políticas más cercanas a una alternativa neocorporativista.

Las diferencias entre estos dos sectores empresariales se volvieron muy notorias durante los primeros años del régimen militar. Las organizaciones de los empresarios pequeños y medianos esperaban que las políticas económicas se caracterizaran por el proteccionismo, la reglamentación estatal y ciertos rasgos corporatistas. Consideraban que ellos constituían la base social del régimen militar y pensaban que sacarían provecho de las políticas económicas. Por lo tanto, la aplicación de políticas neoliberales constituyó una gran sorpresa para dicho sector (Campero, 1984). Más aún, este sector consideró, a nuestro juicio correctamente, que dichas políticas, en especial la drástica liberalización del comercio exterior y la eliminación de restricciones en el mercado financiero, eran particularmente perjudiciales para las empresas medianas y pequeñas.

A principios de 1974 se anunció una reducción general de aranceles y en 1979 las tarifas de importación habían bajado desde un promedio cercano al 100% (en 1974) a una tasa uniforme del 10% (excepto automóviles). Por otra parte, se puso en práctica una desregulación financiera, incluyendo una apertura financiera gradual al exterior. Sin embargo, en vista de que seguían existiendo importantes restricciones cuantitativas al endeudamiento externo, se produjo una brecha entre las tasas de interés nacionales y las extranjeras. Entre 1976 y 1979 el costo promedio de los préstamos externos fue inferior al 10% anual, mientras que las tasas de interés para préstamos nacionales a corto plazo alcanzaban a más de 50% por año (en dólares). Las empresas y los bancos que tenían acceso al crédito externo, precisamente las instituciones más grandes, pudieron hacer enormes ganancias por este concepto, las que usaron para adaptarse a la nueva situación económica. Las empresas más pequeñas no tenían acceso al financiamiento externo barato otorgado a las grandes compañías, y en particular a los grandes conglomerados económicos que se crearon en esos años. Por el contrario, debían soportar las tasas de interés nacionales que se habían disparado a consecuencia de la desregulación financiera.

De más está decir que los grandes empresarios apoyaron las políticas estatales durante todo este período. Dicho sector consideraba que, antes del régimen militar, se habían visto restringidos por muchos años a una estrategia "defensiva", por la presencia de una izquierda fuerte y

de un centro que no consideraban digno de su confianza, especialmente después de la amenaza contra la propiedad privada que significó la expropiación en gran escala realizada durante la Reforma Agraria de Frei<sup>14</sup>. Más aún, según el historiador conservador Gonzalo Vial, "los empresarios habían perdido la batalla de las ideas" desde 1940. Esta tendencia fue revertida por el régimen militar y la revolución neoliberal.

Hacia fines de los años ochenta, y luego de una larga lucha destinada a modificar la orientación de las políticas económicas, particularmente durante el período 1975-1979 (Campero, 1984), los empresarios pequeños y medianos terminaron aceptando las políticas neoliberales como una "segunda mejor" alternativa. La mayoría consideró que, después de todo, el gobierno había garantizado la seguridad de la propiedad privada, que había una mayor posibilidad de que se aplicaran políticas neoliberales que políticas neocorporatistas, las que constituían la "primera mejor" alternativa para este sector (la costosa lucha por imponer sus propias políticas había sido relativamente infructuosa) y, por último, que las ideas neoliberales parecían ser un instrumento más eficaz en la batalla ideológica contra las tendencias "socialistas" que, en su opinión, caracterizaban a la oposición política.

Por lo tanto, hacia fines de los años ochenta, el sector empresarial se ha convertido en un actor relativamente unido, que concuerda en cuanto a la importancia de la defensa de la propiedad privada, que desconfía de la oposición respecto de este punto y que considera que el régimen ha tenido éxito en cuanto a la protección de sus intereses más vitales. Sin embargo, la tensión entre el polo más neoliberal de la gran empresa y las tendencias más neocorporatistas de la pequeña y mediana empresa aún subsiste bajo la superficie (Campero, 1984)<sup>15</sup>, y no puede considerarse extinguida. Normalmente ella tiende a reaparecer cuando se producen señales de crisis en el funcionamiento económico. Este factor puede cobrar importancia en la medida que un proceso de transición genera aperturas sociales y políticas favorables a la expresión de los grupos organizados corporativamente, lo que hasta ahora fue severamente restringido.

## 5. LAS FUERZAS ARMADAS

Por último, examinaremos a un actor central en el proceso político: las Fuerzas Armadas. Ellas han sido desde el primer momento el núcleo más duro de respaldo al régimen autoritario. En el caso chileno, a diferencia de otros conocidos, la presencia de sectores "blandos" o con voluntad negociadora ha sido casi inexistente. Existen tres características de las Fuerzas Armadas que dan origen a lo que hemos

---

<sup>14</sup> Durante el gobierno de Frei se expropió un tercio del total de latifundios, compensándose a los antiguos dueños con sólo una fracción del valor total de sus bienes (Cortázar y Downey, 1977).

<sup>15</sup> Estas diferencias volvieron a salir a la superficie durante la crisis de 1982 cuando los pequeños y medianos empresarios nuevamente ejercieron presiones, sin mucho éxito, para introducir cambios de fondo en la política económica.

denominado "la doble dominación de Pinochet" y que impiden la aparición de un fuerte sector de "blandos" o la presencia de una voluntad negociadora al interior del régimen militar (Cortázar, 1987).

En primer lugar, una razón histórica. Una de las características de las Fuerzas Armadas chilenas era el gran respeto que habían mostrado, hasta 1973, por las instituciones democráticas. Paradójicamente, es precisamente esa tradición democrática la que contribuye a la estabilidad del régimen militar (Valenzuela, 1987). Las Fuerzas Armadas habían sido altamente profesionales, jerárquicas, políticamente no deliberantes y subordinadas al poder civil y, en particular, al Presidente de la República. El golpe militar de 1973, luego de cuarenta años en que no disputaron el poder político a los civiles, fue considerado una situación sumamente anormal. Sin embargo, casi inmediatamente después del golpe volvieron a estructurarse como instituciones jerárquicas, políticamente no deliberantes, subordinadas nuevamente al Presidente, que en este caso era Pinochet. Esta subordinación de las Fuerzas Armadas al nuevo poder político contribuyó a la estabilidad del régimen imperante.

Una segunda característica, más reciente, de las Fuerzas Armadas, que contradice el carácter profesional mencionado anteriormente, es que se han ido haciendo sumamente dependientes de los intereses y deseos del "jefe máximo" (Arriagada, 1986). Pinochet ha logrado crear una enorme "brecha" de antigüedad entre sí mismo y el resto del cuerpo de generales y ha hecho que los ascensos militares estén muy ligados al grado de lealtad de los militares hacia su persona y el régimen que preside. A esto se suma el notorio incremento del número de miembros del cuerpo de generales. Debe agregarse, además, la fuerte dependencia de las demás ramas de las Fuerzas Armadas en relación al Ejército, lo cual probablemente se debe al mayor poderío bélico de éste.

Por último, los rasgos personales de Pinochet, y en particular su voluntad de concentrar la totalidad del poder, son elementos que resultan indispensables para comprender la evolución de la estructura de poder al interior del régimen militar, así como sus intentos de "pretorianizar" a las Fuerzas Armadas. En un régimen autoritario tan personalista como el chileno, la personalidad del dictador desempeña un papel fundamental. La voluntad de poder de Pinochet es una condición necesaria, si bien no suficiente, para el sostenimiento de una dictadura tan férrea como la chilena. Lo anterior, como se dijo, se ha visto complementado por la presencia de Fuerzas Armadas acostumbradas a la subordinación incondicional al Presidente de la República.

Estos tres ingredientes permiten explicar la permanencia de la relación de dominio del Comandante en Jefe del Ejército en relación con las Fuerzas armadas y de éstas respecto de los partidos políticos y la sociedad civil. A este fenómeno lo hemos denominado "la doble dominación". Dicha "doble dominación" no sólo permite comprender por qué no ha surgido un fuerte sector de "blandos" al interior del régimen, sino que también explica la falta de una voluntad negociadora por parte del régimen militar.

En las siguientes secciones nos basaremos en las descripciones de estos actores políticos y sociales para analizar dos fenómenos: el perio-

do de movilización social y los eventuales acontecimientos que podrían presentarse en una transición a la democracia.

## II. EL PERIODO DE MOVILIZACION SOCIAL (1983-1987)

A fines de los setenta y principios de los ochenta, el país atravesaba por el llamado "boom" económico. El Producto Interno Bruto (PIB) aumentaba a una tasa superior al 6% anual y los salarios reales a más de 8% por año, mientras que la inflación y el desempleo disminuían paulatinamente (Cuadro 2). Esta situación, junto con la "aprobación" de la Constitución de 1980, contribuyó a un grado mayor de confianza en sí mismo del régimen militar. En consecuencia, el régimen inició un proceso de "liberalización" política, ampliando los derechos de los individuos y de los grupos, los que habían sido drásticamente restringidos desde el golpe militar de 1973. Mencionamos anteriormente que en el segundo semestre de 1979 se volvió a autorizar la negociación colectiva, aunque bajo condiciones limitadas. La represión política comenzó a ser "legalizada" y se limitó el uso de la tortura y el exilio<sup>16</sup>. Se eliminaron algunas restricciones a la libertad de opinión y de información, y se incrementó el grado de tolerancia en relación a las actividades de los partidos políticos y las organizaciones sociales. Sin embargo, como se pudo observar posteriormente, estas medidas no necesariamente señalaban el inicio de un proceso de "democratización", es decir, de la expansión del principio ciudadano.

Estas medidas de "liberalización" permitieron a los actores sociales y políticos percibir que se habían reducido los costos de la acción colectiva. El clima de mejores posibilidades de acción se vio posteriormente incrementado por el desencadenamiento de una crisis económica que erosionó una de las principales bases de legitimidad del régimen, precisamente aquella que lo había orientado a dar lugar a una relativa liberalización. Así, entonces, los espacios que se abrieron para la acción opositora pudieron ser ocupados activamente recogiendo la percepción ciudadana de que el modelo "económico" y la "modernización" se desplomaban. En efecto, la economía chilena entró en una profunda crisis; el PIB per cápita bajó en 15,6% en 1982 y descendió otro 2,4% en 1983; las tasas de desempleo se elevaron, alcanzando a más del 30% en 1983; los salarios reales disminuyeron en más de 10% y los salarios mínimos en más de 25% en ese mismo periodo; la tasa de inflación se duplicó (Cuadro 2).

Adicionalmente, la otra posible base de legitimidad del régimen, la Constitución 1980, había sido fuertemente denunciada por la oposición desde el día mismo de su "aprobación", por lo que tanto en el aspecto

---

<sup>16</sup> El número de casos de tortura, registrados por la Vicaría de la Solidaridad de la Iglesia Católica, descendió a la mitad entre 1980 y 1982. Después de comenzada la movilización, la represión política se incrementó nuevamente. El número de casos de tortura aumentó durante el período 1984-1986 en más de un 50% en comparación con las cifras del período 1980-1982. El número de muertos por la represión estatal casi se quintuplicó.

económico como institucional el régimen experimentaba severos cuestionamientos.

Es dentro de este contexto que tiene lugar la “resurrección de la sociedad civil”<sup>17</sup> (O'Donnell y Schmitter, 1986) y, más específicamente, el proceso de movilización social.

La movilización social se desarrolló de acuerdo con su ciclo típico, evolucionando desde la desmovilización hacia períodos de intenso conflicto social y movilización política, para luego regresar a un cierto grado de normalidad, a medida que algunos sectores se despolitizan, otros se desradicalizan y otros “sencillamente se cansan de la movilización constante y del modo en que ésta afecta su vida privada” (O'Donnell y Schmitter, 1986, pág. 25).

Dicha movilización social jugó un papel de importancia, en tanto contribuyó a cuestionar la legitimidad del régimen, estimuló el debate público y el resurgimiento de los partidos e indujo una mayor liberalización, en el sentido de una extensión y redefinición de los derechos de individuos y grupos.

Sin embargo, a diferencia de lo que ha sucedido en otros países, la “resurrección de la sociedad civil”, que fue posible en ese marco de “liberalización”, no desencadenó los cambios esperados en el régimen político. En esta sección argumentaremos que las características de los actores mencionados anteriormente, y las interacciones estratégicas entre ellos, constituyen parte de las razones de este resultado.

#### 1. LAS MOVILIZACIONES “NACIONALES” Y LA “RESURRECCION DE LA SOCIEDAD CIVIL”

El movimiento sindical —que pese a su debilitamiento conserva un importante poder simbólico de convocatoria— fue precisamente el que desató el proceso de movilizaciones sociales masivas. La Confederación de Trabajadores del Cobre (CTC), una de las principales confederaciones del país, convocó para el 11 de mayo de 1983 a un “día nacional de protesta” en contra del régimen militar y sus políticas. Para este fin se creó un “Comité de Trabajadores”, el cual posteriormente dio origen al Comando Nacional de Trabajadores (CNT). La respuesta social ante esta convocatoria asombró a toda la población. El gobierno súbitamente descubrió que lo que había percibido como “paz social” no era más que una “tregua”. Probablemente, la mayor sorpresa para el régimen fue la participación de las clases medias y medias-altas en las protestas y, más específicamente, de los sectores de pequeños y medianos empresarios (Cuadro 5), particularmente los del transporte y el comercio. La oposición y también los organizadores fueron sorprendidos por la intensidad de la respuesta social. Hubo una reducción de la asistencia a clases, disminuyeron las ventas del comercio minorista, se produjeron manifestaciones estudiantiles y múltiples manifestaciones en los hogares

<sup>17</sup> El término “resurrección de la sociedad civil” se refiere a la reactivación de una sociedad civil que puede haber sufrido, durante su “muerte”, mutaciones de significación; como de hecho ocurrió en el caso de Chile (ver capítulo I).

a través del ruido de cacerolas y de autos que tocaban sus bocinas en las calles.

En la segunda protesta (el 14 de junio) las clases medias y medias-altas siguieron participando, pero en esta ocasión la participación de los pobladores fue mucho más activa.

La tercera protesta tuvo lugar el 12 de julio y la cuarta se realizó el 11 de agosto. En ambos casos el gobierno reaccionó con brutalidad. Se impuso un toque de queda que comenzaba al atardecer (a las ocho y a las seis de la tarde). En la cuarta protesta, se sacaron 18 mil soldados a controlar las calles de Santiago durante la noche; hubo 28 muertos y 100 heridos (Arriagada, 1987).

La base social de las protestas comenzó a cambiar durante la segunda y la tercera protesta. Los sectores medios y medios-altos comenzaron a reducir su participación y las protestas "nacionales" comenzaron a convertirse en protestas "populares" a través de la participación estudiantil y particularmente de pobladores jóvenes.

## 2. MOVIMIENTO SINDICAL, PARTIDOS POLITICOS, EMPRESARIOS Y POBLADORES: LA CONVERGENCIA DE OBJETIVOS DIFERENTES

Si hacemos una reseña de los distintos actores que participaron en esta primera etapa multiclassista y multisectorial de las movilizaciones sociales, nos daremos cuenta inmediatamente que se había producido una convergencia de motivaciones de naturaleza muy diferente.

Para analizar este aspecto recordemos los tres tipos de objetivos descritos en el Cuadro 4: los objetivos económico-sociales de corto plazo, los objetivos organizacionales y los objetivos políticos.

Podríamos afirmar que los partidos políticos, a pesar de lo reducida de su participación, al menos durante las primeras cuatro protestas, estaban motivados por "objetivos políticos"; querían poner término al régimen militar e iniciar la transición a la democracia. Lo mismo sucedía con las organizaciones de estudiantes universitarios, en tanto que los dirigentes nacionales del movimiento sindical agregaban a estos "objetivos políticos"<sup>18</sup> algunas demandas económico-sociales. En el caso de estos tres actores, los "objetivos organizacionales" desempeñaron también un papel muy importante. Las protestas permitían incrementar la participación en sus organizaciones y generar o mantener su "presencia" como actores significativos dentro del sistema político.

Los sectores políticos que hemos denominado "consolidadores" ejercían un control político relativo al interior del movimiento sindical y entre los estudiantes universitarios; en cuanto a los pobladores, como ya se señaló, las organizaciones más comprometidas políticamente estaban bajo el control de los "revolucionarios", mientras que la influencia de los "consolidadores" era mayor en las organizaciones que fueron creadas sin fines políticos, como asimismo entre los sectores no organizados (Campero, 1987).

<sup>18</sup> Desde un principio, las "protestas" fueron planteadas por el movimiento sindical como una forma de poner término a la dictadura.

En el transcurso de estos años, los pobladores, y en particular los organizados políticamente, mostraron los niveles más elevados de movilización como asimismo uno de los más altos grados de radicalización. Además de su participación en las protestas nacionales, tenían sus propias movilizaciones (las huelgas de los trabajadores de los programas de empleo de emergencia del gobierno, las tomas de terrenos para los sin casa y los "paros comunales").

En el caso de los empresarios pequeños y medianos (Cuadro 5), y más en general de las clases medias, además del carácter expresivo de las protestas, que proporcionaban un medio para manifestar las quejas en medio de una profunda crisis (la que era percibida en forma generalizada como el resultado de políticas erróneas), su motivación principal consistía en inducir al gobierno a satisfacer sus intereses económico-sociales de corto plazo (Cuadro 4). Durante 1982 los empresarios pequeños y medianos habían presionado en favor de modificaciones profundas en la política económica; incluso crearon el "Comando Multigremial" para este fin. El sector de la gran empresa, a pesar de no ser tan crítico, también sugirió que era necesario hacer algunas rectificaciones en este campo y sus presiones llevaron a cambios en el gabinete económico. Los acontecimientos posteriores demostraron que el gobierno estaba dispuesto a participar en un "intercambio político" con los distintos sectores empresariales por separado, pero que no estaba dispuesto a modificar los rasgos principales de sus políticas económicas.

A pesar de que, en ciertos momentos, algunas organizaciones empresariales estuvieron cerca de convertir su crítica de la política económica en una crítica dirigida al régimen mismo, la importancia de los intereses económico-sociales de corto plazo como principal motivación de la acción colectiva de las asociaciones empresariales se hizo evidente cuando el gobierno fue capaz de desmovilizar a este sector a través de una respuesta positiva a algunas de sus demandas económicas, mediante el mecanismo de "intercambio político"<sup>19</sup>. Por ejemplo, los camioneros habían acordado participar en el paro nacional convocado por el CNT<sup>20</sup>, el cual debía comenzar el 29 de junio. Pero se declararon en huelga por su cuenta el 23 y 24 de junio, y cuando el gobierno respondió positivamente a sus demandas económicas de corto plazo, decidieron no participar en la huelga nacional. El paro nacional del 29 de junio fue un fracaso y tuvo como consecuencia el despido de aproximadamente dos mil trabajadores del cobre. Las escasas críticas políticas manifestadas por los empresarios comenzaron a disminuir a medida que las protestas se volvieron más radicales.

Por lo tanto, el origen de las protestas fue el resultado de la convergencia de los objetivos "políticos", "organizacionales" y "económico-sociales" de los diferentes actores. En términos más específicos, fue el resultado de la convergencia entre una crisis económica que creó

<sup>19</sup> Las insinuaciones en el sentido de que los sectores empresariales podrían sumarse a las críticas políticas de la oposición y agregar su fuerza a las movilizaciones sociales probablemente se debieron, al menos parcialmente, a una táctica de negociación de las organizaciones de empresarios, en un momento en que el régimen parecía necesitar su apoyo.

<sup>20</sup> El CNT había sido creado el 1º de junio de 1983.

un descontento generalizado especialmente entre los pobladores, los trabajadores y los empresarios pequeños y medianos, y un actor (el movimiento sindical y particularmente la CTC) que estaba dispuesto a canalizar dicho descontento, a convertirse en la chispa de la explosión, y que contaba con cualidades simbólicas (la tradición, la legitimidad) e instrumentales (el poder de la CTC) necesarias como para poder desempeñar ese papel.

El gobierno adoptó una estrategia diferente frente a cada una de las diversas motivaciones que se manifestaban en la "resurrección de la sociedad civil". A las pequeñas y medianas empresas les ofreció un "intercambio político"; al movimiento sindical y los pobladores respondió con represión; la estrategia respecto de la clase media fue no mostrar disposición alguna para participar en un "intercambio político" y revivir el "temor" al "desorden" de la época de Allende; a los partidos del "núcleo consolidador" el gobierno les prometió "intercambio político" e inició un diálogo, que posteriormente abandonó; y al "núcleo revolucionario" sólo respondió con más represión.

### 3. DE ACTORES SOCIALES A PARTIDOS POLITICOS: LA PRESENCIA DE LAS "DOS OPOSICIONES"

El énfasis puesto por el movimiento sindical en los "objetivos políticos", es decir, en el cambio de régimen, y los resultados negativos obtenidos en el paro nacional de junio de 1983 indujeron a los dirigentes sindicales, en agosto de ese año, a solicitarles a los partidos políticos que asumieran la dirección en la convocatoria de las siguientes protestas.

Pero en cuanto los partidos políticos comenzaron a desempeñar un papel más activo, las diferencias entre las "dos oposiciones" (los "consolidadores" y los "revolucionarios") se hicieron evidentes (Cuadro 5). Ambos sectores deseaban mantener la movilización social, pero existían fuertes divergencias en cuanto al resto de la estrategia. Los "consolidadores", representados entre otros por la "Alianza Democrática, AD", querían hacer de la movilización un complemento de la negociación. De acuerdo con sus expectativas, la presión social obligaría al régimen a participar en un "intercambio político" con la oposición. El gobierno iniciaría una apertura política, reconociendo y otorgando poder a los actores de la oposición, dando inicio a un proceso de "democratización" a cambio de la paz social que sólo la oposición era capaz de garantizar. Esta estrategia podría llamarse "semiinstitucional".

Por otra parte, los "revolucionarios" querían convertir la movilización en la que podríamos denominar una estrategia "extrainstitucional". Se descartaba la posibilidad de negociación y la movilización social pacífica debía usarse como complemento de otros medios más confrontacionales y radicalizados<sup>21</sup>. No intentaban crear las condiciones necesarias para el "intercambio político" sino que buscaban la

<sup>21</sup> Véanse las citas de las resoluciones del Congreso del Partido Comunista de 1985 en la primera sección de este trabajo.

derrota incondicional del régimen militar. Estas dos estrategias no sólo eran diferentes, sino que además unos y otros percibían que la otra estrategia no era neutral e impedía el avance de sus propios objetivos.

La presencia "amenazante" del "núcleo revolucionario" y la creciente violencia de las protestas atemorizaba a la clase media y favorecía la legitimidad de los "duros" al interior del régimen (Cuadro 5). Como señalan O'Donnell y Schmitter en las conclusiones de su estudio: "Si la oposición es percibida como una amenaza para la estructura vertical de mando de las Fuerzas Armadas... o los derechos de propiedad, que son la base de la economía capitalista, o si la violencia se generaliza, entonces hasta los actores blandos del régimen llegarán a la conclusión de que el costo de la tolerancia sobrepasa al costo de la represión" (O'Donnell y Schmitter, 1986, pág. 27).

En agosto de 1983 el gobierno y la "Alianza Democrática" (AD) iniciaron un diálogo promovido por el Arzobispo de Santiago. Luego de unas semanas, el diálogo fue interrumpido y los "consolidadores" se dieron cuenta que las Fuerzas Armadas estaban unidas en torno a Pinochet y que no había surgido un sector de "blandos" al interior del régimen militar. Por lo tanto, la estrategia semiinstitucional debía enfrentar el hecho de que carecía de interlocutores adecuados al interior del régimen con los cuales entablar negociaciones. La negociación requiere de al menos dos partes dispuestas a ello y el gobierno no parecía tener la voluntad de participar en el "intercambio político" que los "consolidadores" intentaban producir.

A esas alturas las estrategias de las dos oposiciones se distanciaban cada vez más. El CNT, cuya dirección estaba formada principalmente por militantes del "núcleo consolidador", y la "Alianza Democrática" (AD), una alianza de partidos que pertenecía a ese mismo bloque, convocaron a una protesta nacional para el 8 de septiembre; mientras que el "Movimiento Democrático Popular" (MDP) convocó a cuatro días de protesta. Al mes siguiente la AD y el CNT no convocaron a protesta, mientras que el MDP convocó a cuatro días de protesta.

#### 4. DE LAS MOVILIZACIONES "NACIONALES" A LAS MOVILIZACIONES "POPULARES"

Durante 1984 las movilizaciones comenzaron a perder su carácter "nacional" y a adquirir una identidad más "popular". Los principales actores fueron los pobladores, particularmente los más militantes y los más jóvenes. A pesar de que durante las diversas protestas que se efectuaron entre marzo y diciembre el transporte fue limitado y el comercio cerraba a media tarde, el "éxito" en producir una alteración de la normalidad no se debió a la participación activa de las asociaciones del comercio y de los camioneros ni tampoco fue, principalmente, el resultado de la participación de las bases sindicales. Más bien fue el fruto de la capacidad para alterar la normalidad por parte de los militantes de los partidos y de los sectores más radicalizados de los pobladores. Por ejemplo, muchos de los dueños de autobuses consideraban que era más seguro no salir a trabajar en los días de protesta puesto que no deseaban que les apedrearan sus vehículos. También era

un hecho que la clase media no enviaba a sus hijos al colegio en forma normal, pero esto se debía principalmente al temor de que ese día estallara la violencia (y la represión). En octubre de 1984 el CNT convocó a una huelga nacional que produjo resultados relativos. El gobierno decretó el estado de sitio y todas las movilizaciones fueron postergadas para el segundo semestre del año siguiente.

A medida que las protestas adquirían este carácter popular, las diferencias entre las estrategias de los "consolidadores" y de los "revolucionarios" se hicieron más evidentes. Por ejemplo, entre los pobladores, los sectores más radicalizados apoyados principalmente por los militantes del "núcleo revolucionario" y la juventud trataron de transformar las protestas en un proceso de insurrección popular que, según su punto de vista, desestabilizaría al régimen y lo obligaría a negociar las condiciones de su derrota. Por lo tanto, la violencia aumentó durante las protestas de 1984. Pero a medida que las protestas se radicalizaron, los pobladores que pertenecían al "núcleo consolidador", a organizaciones apolíticas o los que no estaban organizados comenzaron a desmovilizarse.

Hubo una serie de movilizaciones durante el segundo semestre de 1985 y el primer semestre de 1986, hasta que la Asamblea de la Cívica, una organización creada para articular las demandas del movimiento sindical, los pobladores, los profesionales y algunas organizaciones de pequeños empresarios, convocó a una movilización social que produjo algunos resultados significativos, a pesar de que no alcanzó a implementar una huelga nacional como se lo había propuesto. Transcurridos algunos meses, la represión junto con la percepción de la ineficacia de las movilizaciones sociales llevaron a una nueva etapa de desmovilización.

##### 5. LAS OPOSICIONES SE DISTANCIAN PERO EL SINDICALISMO SE MANTIENE UNIDO

El paso del carácter "nacional" al carácter "popular" de las protestas y el distanciamiento entre las dos oposiciones no produjo, sin embargo, el quiebre del actor convocante, en el cual convivían "consolidadores" y "revolucionarios". Pensamos que la explicación se encuentra en el hecho de que la movilización social era el denominador común de ambas estrategias, y que los aspectos que hacían que ellas divergieran no podían ser desarrollados por el movimiento sindical.

Las movilizaciones resultaron ser la única estrategia posible para los "consolidadores" en el movimiento sindical. A pesar de que estaban poniendo en práctica una estrategia semiinstitucional, no contaban con "blandos" al interior del régimen con los cuales negociar. Ni siquiera pudieron encontrar una contraparte entre los empresarios con los cuales conversar, y mucho menos negociar. Las organizaciones más representativas de los empresarios privados siguieron apoyando al régimen militar y se dieron cuenta que el movimiento sindical, a pesar de su relativa influencia política, no era capaz de intervenir en las relaciones laborales a nivel de la empresa. Por lo tanto, la ausencia de "blandos" en el régimen militar, que impidió el desarrollo de la estrategia de los

consolidadores, contribuyó en definitiva a la unidad de las organizaciones laborales.

Por otra parte, para los dirigentes sindicales del “núcleo revolucionario” la movilización social constituía una política adecuada para “incrementar las tensiones” y acumular fuerzas.

Durante los primeros meses de las “movilizaciones sociales” hubo gran optimismo entre los dirigentes sindicales. Se pensaba que las movilizaciones eran un medio adecuado para obtener resultados socioeconómicos a corto plazo a través del “intercambio político”, y para prepararse a un paro nacional que obligaría al régimen a inducir una transición a la democracia (“objetivos políticos”, Cuadro 4). Con el tiempo, se comenzó a percibir que el logro de cualesquiera de estos dos resultados era poco probable y comenzaron a predominar los “objetivos organizacionales”. Así, los llamados a “protestas” fueron progresivamente una manera de reforzar la identidad colectiva de los trabajadores y mantener la presencia del movimiento sindical en el escenario político, más que una herramienta sobre la que se tuviera convicción de que produciría el cambio de régimen político.

#### 6. LA DEBILIDAD DE LOS “BLANDOS”, LA DESMOVILIZACION Y LA DERROTA DE AMBAS ESTRATEGIAS

Hacia fines de 1986, tanto la estrategia semiinstitucional de los “consolidadores” como la estrategia extrainstitucional de los “revolucionarios” parecían resultar ineficaces para inducir el proceso de democratización.

Más aún, varios sectores siguieron desmovilizándose. Los empresarios pequeños y medianos ya habían obtenido algunos logros a través del “intercambio político”<sup>22</sup>. Algunos sectores empresariales consideraban que una mayor movilización *no era necesaria*.

Ciertos sectores del movimiento sindical, particularmente los del “sindicalismo de mercado”, junto con algunos sectores de pobladores, en especial los de los segmentos apolíticos, cuyo mayor interés consistía en satisfacer sus intereses económicos de corto plazo, se dieron cuenta de que el gobierno no estaba dispuesto al “intercambio político” con ellos. Por lo tanto, adaptaron sus estrategias, haciendo hincapié en la “negociación colectiva” y el “intercambio individual” (Cuadro 4 y 5). La movilización resultó ser *ineficaz* para dichos sectores.

Los sectores populares y la clase media también fueron desmoralizados por la represión y la violencia que caracterizaron a algunas protestas. Es interesante observar que una encuesta a pobladores realizada en 1985 mostraba que aproximadamente dos tercios de los entrevistados rechazaban las protestas porque las consideraban excesivamente violentas (Rodríguez, 1986). Por lo tanto, las movilizaciones comenzaron a ser rechazadas, en parte, por *miedo*.

Por último, el sector empresarial, la clase media, algunos sectores sindicales e incluso algunos sectores de pobladores se desmovilizaron porque

<sup>22</sup> Recuérdese el episodio de junio de 1983 descrito en la Sección II. 2.

pensaban que la derrota del régimen podía acarrear desventajas que los afectarían a ellos. Se sentían amenazados por los posibles escenarios futuros, particularmente por aquellos a los que aspiraba el "núcleo revolucionario", el que se había vuelto muy visible durante la fase "popular" de las protestas. La propaganda del régimen estaba orientada a aumentar esta sensación de "peligro".

La ineficacia, el temor del presente y el miedo al futuro convergieron para producir una cierta desilusión entre los pobladores, el movimiento sindical y los partidos de oposición durante este período de movilización sin transición.

La recuperación de la economía nacional a partir de 1984 también contribuyó a la desmovilización de importantes sectores empresariales y de la clase media, e incluso de algunos sectores del sindicalismo. El crecimiento promedio anual del PIB per cápita fue superior al 3% entre 1984 y 1987; la inflación disminuyó y, aunque los salarios reales estaban estancados en un nivel bajo, la tasa de desempleo descendió a la mitad (Cuadro 2).

### III. ACTORES SOCIALES Y LA TRANSICION A LA DEMOCRACIA

En la sección anterior nos referimos a los distintos actores sociales y políticos durante el período de movilización. En esta última sección analizaremos los posibles escenarios futuros, tanto en términos de las instituciones políticas como del comportamiento potencial de tales actores. Privilegiaremos, sin embargo, el análisis sobre el movimiento sindical, considerando que éste, por su rol anterior, puede ser un actor eje en la relación interactores, particularmente con los pobladores y los empresarios.

#### 1. DOS HIPOTESIS SOBRE LOS OBSTACULOS A LA TRANSICION A LA DEMOCRACIA EN CHILE<sup>23</sup>

Como señalamos anteriormente, una primera causa de las dificultades de la transición a la democracia en Chile está en la relación de "dominación" de Pinochet sobre las Fuerzas Armadas y de éstas sobre los partidos políticos y la sociedad civil.

Esta "doble dominación" explica la ausencia de un grupo importante de "blandos" al interior del régimen militar, y permite comprender por qué las Fuerzas Armadas no han estado dispuestas a negociar con la oposición.

Una segunda dificultad es que la oposición es percibida como "amenazante", tanto por los sectores empresariales como por las Fuerzas Armadas. Esta situación se expresa en términos de una gran incertidumbre, no tanto en relación a lo que pueda suceder durante la transición sino en cuanto a los posibles escenarios para la "postran-

<sup>23</sup> Esta sección se basa en Cortázar (1987).

sición". El carácter especialmente "amenazante" de la oposición sería el resultado de un sistema muy particular de partidos políticos, al que nos referimos anteriormente.

Ambas dificultades, que son muy características del caso chileno, tenderían a reforzar la alianza implícita entre las Fuerzas Armadas y los empresarios en la defensa del régimen autoritario. Algunos sectores de la clase media e incluso algunos segmentos de los sectores populares han apoyado esta alianza implícita, por temor a la violencia, el desorden y las incertidumbres que, piensan, la democracia podría provocar en Chile. Este temor al futuro se basa en una experiencia muy traumática de amenaza e incertidumbre generalizada que ha caracterizado a la situación política chilena durante las últimas dos décadas.

Es dentro de este contexto que el régimen convocó al plebiscito presidencial del 5 de octubre de 1988, en el que resultó ampliamente derrotado.

## 2. LA EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES POLITICAS SEGUN LA CONSTITUCION DE 1980

La Constitución de 1980 señala que Pinochet en su calidad de Presidente de la República y la Junta de Gobierno en su calidad de Poder Legislativo se mantendrían en el poder hasta marzo de 1990; es decir, por más de un año luego de su derrota plebiscitaria. De acuerdo con las normas permanentes de la Constitución de 1980, en diciembre de 1989 se convocaría a elecciones directas, tanto presidenciales como parlamentarias.

En todo caso, en el primer semestre de 1990 no se inauguraría en Chile un régimen democrático propiamente tal, sino tan sólo el articulado permanente de la Constitución de 1980, que da origen a un régimen autocrático (Arriagada, 1984), el que podría denominarse "cesarismo presidencial bajo tutela militar".

De acuerdo con dicha Constitución, se crea un Congreso con escasa capacidad de iniciativa legal, sin facultades fiscalizadoras significativas sobre el Poder Ejecutivo, cuyo acuerdo no es necesario para la suspensión de las garantías y derechos constitucionales; además sus miembros pueden ser destituidos por decisiones de un órgano ajeno al Parlamento mismo (Arriagada, 1984).

Si bien el poder presidencial no estaría contrapesado en forma significativa por el Congreso, sí lo estaría por el de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el Director General de Carabineros, que conforman la mayoría del Consejo de Seguridad Nacional. La Constitución de 1980 institucionaliza un fuerte poder militar que ejerce una suerte de "tutela" sobre el poder civil. Entre las atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional cabe destacar que éstas incluyen la facultad para representar a cualquier autoridad establecida por la Constitución su opinión frente a algún hecho, acto o materia, que a su juicio atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional, y hacer públicas dichas resoluciones. De más está decir que esto se podría traducir en un proceso de permanente deliberación política por parte de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, además del poder que ejerce directamente dicho Consejo, éste cuenta con una influencia indirecta sobre el Tribunal Constitucional y el Senado, a través de sus representantes. No es difícil imaginar el impacto que tendrían en el Senado las opiniones vertidas por los "senadores" designados por un Consejo de Seguridad Nacional que está conformado mayoritariamente por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el Director General de Carabineros.

Por último, cabe destacar que los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, una vez nombrados, no pueden ser removidos por el Presidente de la República, lo cual también favorece la creación de un poder militar que no resulta dependiente del poder civil.

### 3. EL TRIUNFO DE LA OPOSICION Y EL SURGIMIENTO DE LOS "BLANDOS"

Partamos del supuesto inicial de que una derrota de Pinochet en el plebiscito significa que éste dejaría la Presidencia de la República no después de marzo de 1990. Este es un supuesto perfectamente discutible, ya que la derrota del régimen en el plebiscito podría alterar, en varios sentidos, el calendario institucional prefijado por la Constitución de 1980.

En todo caso, situaremos nuestro análisis a partir del momento en que Pinochet deja la Presidencia de la República y se ha elegido un Congreso Nacional, ya sea de acuerdo con lo estipulado por la Constitución de 1980, o de acuerdo con un marco institucional alternativo negociado con las Fuerzas Armadas.

El efecto directo de la salida de Pinochet de la Presidencia es el debilitamiento de la situación de "doble dominación", a la cual nos referimos al discutir las dificultades de la transición a la democracia en Chile. Este debilitamiento se traduciría en un cambio de mayor significación si viniera acompañado por la salida de Pinochet del cargo de Comandante en Jefe del Ejército<sup>24</sup>. Al retirarse el "jefe máximo", el que ha concentrado una enorme cuota de poder, creando una gran brecha entre sí mismo y todo el resto del cuerpo de generales, resulta muy difícil que éste pudiera ser reemplazado por otro oficial que reedite, de un modo similar, una situación de "doble dominación" como la desarrollada por Pinochet.

El debilitamiento de la situación de "doble dominación" no sólo permitiría el surgimiento de una mayor voluntad negociadora por parte de las Fuerzas Armadas, sino que probablemente contribuiría al desarrollo de un sector de "blandos" al interior del régimen. Derrotados electoralmente, y sin la permanencia asegurada del caudillo que pueda asegurar la cohesión y el arbitraje de los conflictos internos, es muy posible que sectores del bloque dominante concluyan que no resulta posible mantener el régimen indefinidamente y que, por lo tanto, dado que tarde o temprano habrá que buscar una legitimación electoral, es

---

<sup>24</sup> Según la Constitución de 1980, aunque Pinochet abandone la Presidencia de la República en marzo de 1990, podría permanecer como Comandante en Jefe del Ejército durante otros ocho años, y no podría ser removido de este cargo.

necesario conceder mayores libertades políticas, de modo que el nuevo régimen resulte aceptable para parte de la oposición, así como para el contexto internacional.

El surgimiento de los "blandos" o de una mayor voluntad negociadora al interior del bloque dominante no eliminaría, sin embargo, la segunda causa de la "no-transición" a la democracia en Chile; es decir, el hecho de que la oposición sea percibida como "amenazante" tanto por los empresarios como por las Fuerzas Armadas.

Las mayores probabilidades de éxito de una salida política negociada, situación que se daría por la presencia de un sector de "blandos" al interior del régimen, servirían, sin embargo, para fortalecer al "núcleo consolidador", que sería el que podría ofrecer dicha alternativa. Por otra parte, la presencia de los "blandos" podría justificar los intentos de los partidos del "núcleo consolidador" por buscar una transición negociada con sectores del régimen, cuestión que se ve ahora dificultada precisamente por la cohesión y "dureza" del régimen.

Es común que se critique la existencia de un cierto "maximalismo" durante el período de "liberalización" (Garretón, 1985), aspecto al cual nos referimos en detalle anteriormente. Sin embargo, es importante reconocer que la ausencia o extrema debilidad de los "blandos" al interior del régimen, lo cual quedó de manifiesto en las escasas ocasiones en que se entabló un diálogo con la oposición democrática, favoreció el desarrollo de una oposición "maximalista" al no existir interlocutores válidos con los cuales una oposición moderada pudiera negociar soluciones posibles o "realistas", pero que a su vez constituyeran avances en el proceso de democratización. Por este motivo, las posiciones más conciliadoras o moderadas al interior de la oposición fueron percibidas como ineficaces, careciendo, por lo tanto, de la legitimidad suficiente como para ser implementadas. Los llamados a la conciliación y el acuerdo se han estrellado con el discurso guerrero e implacable del régimen, que de inmediato descarta cualquier posibilidad de negociar con el "enemigo", al cual sólo cabe infligirle una derrota incondicional.

#### 4. GOBIERNO, EMPRESARIOS Y PARTIDOS EN LA "TRANSICION DEMOCRATICA"<sup>25</sup>

Aunque es prácticamente imposible pronosticar las características del primer gobierno de transición, la distribución electoral actual, así como el hecho de que se requiere contar con una mayoría absoluta en la votación para ser elegido Presidente, sugieren que probablemente se tratará de una coalición moderada cercana al centro político. Es probable que dicho gobierno se concentre en la liberalización paulatina del régimen político, e inicie una serie de reformas parciales a las políticas económicas y sociales que existían con anterioridad. En todo caso, éstas

<sup>25</sup> Esta no necesariamente es una "transición" a una democracia plena, pero al menos es una "transición" desde una dictadura personalista hacia un "cesarismo presidencial bajo la tutela de las Fuerzas Armadas".

al menos necesitarán incluir reformas sustanciales a la legislación laboral.

Por su parte, es probable que los empresarios continúen privilegiando el “intercambio individual” y evitando lo más posible el “intercambio político”. En teoría podrían aceptar un intercambio político que favorezca al “núcleo consolidador”, para evitar que el “núcleo revolucionario” se favorezca. Sin embargo, esto se vería obstaculizado porque —como señalamos anteriormente— existe una profunda brecha de desconfianza respecto de los principales partidos del “núcleo consolidador” por parte de los sectores empresariales, lo que dificulta una acción concertada entre ambos. A estas razones se suma el fuerte compromiso ideológico de los empresarios chilenos, los que en su mayoría parecen haber adoptado los postulados neoliberales, que hacen énfasis en el intercambio individual como uno de sus puntos claves, o a lo más la negociación colectiva, pero que rechazan el intercambio político como mecanismo regulador del mercado laboral. La fuerza de las convicciones empresariales podría ser aún mayor si la transición se produce en el ciclo de bonanza por el que atraviesa la economía chilena en la actualidad (Cuadro 2)<sup>26</sup>.

Como ya señalamos, esta posible opción estratégica de los empresarios dificultaría la tarea del “núcleo consolidador”, dando una racionalidad a la estrategia más rupturista del “núcleo revolucionario”.

Respecto de los partidos políticos, es posible que se tienda a producir en este escenario una escisión mayor entre el “núcleo revolucionario” y el “núcleo consolidador” que la que existe en la actualidad, con flujos significativos de personas y grupos entre ambos “núcleos”. La oposición, y en particular los dos “núcleos” mencionados, se verán sometidos a fuertes presiones internas cuando se presente la cuestión del ingreso o no ingreso a una nueva institucionalidad tal vez no plenamente democrática. Hasta ahora, la oposición no ha necesitado incorporarse tan de lleno a la institucionalidad del régimen, a pesar de que su participación en el plebiscito significó una concesión considerable. Sin embargo, su carácter transitorio y la interpretación dada al evento por la oposición, la cual afirmó que la derrota de Pinochet en el plebiscito implicaría la necesidad de reformular íntegramente la Constitución de 1980, le restaron dramatismo a la incorporación de la oposición a la institucionalidad del régimen.

---

<sup>26</sup> Con todo, lo anterior sólo dificulta, pero no impide que se produzcan ciertos avances tanto en términos de “intercambios políticos” como en cuanto a la denominada “concertación social”. Imaginémosnos un gobierno de transición moderado, con un respaldo mayoritario en el Congreso, que convoca al movimiento sindical (hegemonizado por los “consolidadores”), así como a los empresarios, a “concertarse” para reformar la institucionalidad laboral. Resulta difícil imaginar a los empresarios rechazando dicha convocatoria, especialmente luego de la conexión tan estrecha que han tenido respecto del régimen militar.

## 5. EL MOVIMIENTO SINDICAL Y LA TRANSICION

a) *La importancia de distinguir entre "consolidadores" y "revolucionarios": un comentario sobre tres hipótesis*

Comenzaremos por comentar tres hipótesis sobre el papel que desempeñará el movimiento sindical durante la transición a la democracia. En un trabajo reciente, Samuel Valenzuela (1987, pág. 35) ha afirmado que "si las organizaciones sindicales están descentralizadas, las dirigencias sindicales se encuentran altamente divididas por razones políticas e ideológicas, y el régimen autoritario ha sido muy duro en términos sociales, la probabilidad de un fuerte incremento en la conflictualidad laboral durante el período de transición es muy elevada. Esta combinación de circunstancias se dan en Chile".

La propuesta de Valenzuela sugiere el rol positivo de la "centralización" del movimiento sindical como un mecanismo que regularía mejor la conflictualidad laboral. Para ello se supone que los dirigentes de nivel nacional desean lograr esa menor conflictualidad durante la transición a la democracia. De acuerdo con nuestra hipótesis, esto sucederá si los dirigentes se asimilan mayoritariamente a una estrategia de tipo "consolidadora"<sup>27</sup>. Si esto no ocurre, aun cuando se dé una centralización del movimiento sindical, es decir, si éste se encuentra excesivamente tensionado entre "consolidadores" y "revolucionarios", o estos últimos disponen de mayor fuerza en la dirigencia, entonces es posible que el factor favorable de la centralización se anule y no sea funcional a proporcionar una conflictualidad reducida.

En otras palabras, bajo ciertas condiciones un movimiento sindical descentralizado —a diferencia de la observación de Valenzuela— puede resultar más útil para la transición exitosa que uno más centralizado que está excesivamente influenciado por una élite sindical revolucionaria.

La segunda parte de la propuesta afirma que cuando "los dirigentes están fuertemente divididos en términos políticos e ideológicos, se producirá entre ellos un proceso de competencia para obtener el apoyo de la base, lo cual ayudará a incrementar la movilización de los trabajadores" (Valenzuela, 1987, pág. 33). Sin duda esta proposición es en muchos casos adecuada, pero también hay que considerar el caso en el cual la unidad del movimiento sindical se da bajo hegemonía de un "núcleo revolucionario". En esa situación, la competencia no existiría o sería reducida, pero la conflictividad podría ser muy alta.

Por último, otra de las hipótesis de Valenzuela es que "las transiciones tienen mayores probabilidades de enfrentarse a respuestas sociales explosivas en forma de huelgas y manifestaciones si se atienen a un modelo de ruptura en lugar de a un modelo de reforma" (Valenzuela, 1987, pág. 36). El modelo de "reforma" haría que los dirigentes sindicales de cúpula fueran más cautelosos en términos de sus demandas. Esto supone que la cúpula sindical tiene interés en inducir una

<sup>27</sup> Lo que pareciera ser el evento más probable dada la actual conformación política de las dirigencias sindicales de representatividad nacional.

transición a una democracia estable. Pero, ¿qué sucedería si la cúpula sindical estuviera más interesada en incrementar las bases del “núcleo revolucionario” que en consolidar una democracia “burguesa”?

Lo que estamos tratando de recalcar en los tres comentarios sobre las hipótesis de Valenzuela es que una de las características específicas de la transición a la democracia en Chile es la presencia en el espectro político partidario de un “núcleo revolucionario” que ha demostrado fuerza, aun siendo comparativamente minoritario. Este núcleo puede llegar, bajo ciertas circunstancias, a ganar aun más fuerza. Hay que considerar que su potencia no es sólo cuantitativa, sino que cualitativa, lo que se deriva tanto de la gran visibilidad que normalmente logran sus estrategias, las que multiplican su imagen más allá de su poder, así como de su capacidad para interpelar ideológicamente a los “consolidadores”. Este factor, que se da en el ámbito político, se reproduce, aun cuando de manera menos categórica, en el movimiento sindical. Pero en el caso chileno las articulaciones entre lo político y lo sindical son estrechas, por lo que es necesario considerar el factor señalado y no suponer, sin mayor análisis, que la dirigencia sindical se agrupará necesariamente en una estrategia “consolidadora” de manera hegemónica. Dada la característica específica ya señalada, de un persistente núcleo revolucionario a nivel político, hay que considerar sus efectos probables sobre un sindicalismo sometido a tensiones fuertes en un proceso de transición que seguramente estará caracterizado por sus restricciones.

#### b) *Dos subprocesos posibles durante la transición*

En el contexto general de un proceso de transición que, según nuestras hipótesis, estaría marcado por significativas restricciones y en donde el rol del sindicalismo se vería cruzado por las tensiones entre las estrategias de “consolidadores” y “revolucionarios”, quisiéramos examinar, en particular, dos subprocesos específicos distintos, pero relacionados, que podrían producirse.

Supongamos primero, como situación general, que el movimiento sindical se enfrenta durante la transición a unas Fuerzas Armadas que conservan una cuota significativa de poder, a una comunidad empresarial unida y cohesionada tras la ideología neoliberal, a una gran masa de pobladores desorganizados, pero entre los cuales aquellos que están organizados políticamente se identifican principalmente con las estrategias del núcleo revolucionario y, por último, a presiones de los partidos políticos que desean contar con el sindicalismo para sus propias estrategias.

Esta compleja situación puede dar lugar a los dos subprocesos que intentaremos describir a continuación.

*Primer subproceso:* Los empresarios y las FF.AA. versus los “reformistas”

El gobierno ha cambiado, es decir, no es más Pinochet quien gobierna y se trata de un gobierno seguramente moderado y próximo a los “consolidadores”, algunos de cuyos componentes partidarios

pueden estar dentro de él y otros fuera, aunque cercanos. Pero el sector empresarial y las FF.AA. intentan conservar la tutela de estas últimas sobre el sistema político, así como mantener una economía de "libre mercado" que, según sus puntos de vista, incluye el intercambio individual en el mercado laboral como un factor muy importante. Es probable que para asegurar sus propósitos chantajcen a los "consolidadores" —interesados en asegurar la transición— con la amenaza de un golpe militar, a fin de obligarlos a reducir los cambios políticos y socioeconómicos al mínimo.

El nuevo gobierno, en este cuadro, para disminuir tales restricciones puede intentar una alianza con sectores "blandos" de las FF.AA. o con sectores empresariales que podrían estar más dispuestos a incluir la negociación colectiva y el intercambio político con los sindicatos, aceptando reducir el puro intercambio individual. Es probable que el gobierno y los "consolidadores" que lo respalden en esta estrategia logren alguna alianza exitosa con los empresarios pequeños y medianos cuya ideología está más cercana del neocorporatismo.

El movimiento sindical, si está conducido por dirigencias más ligadas a los "consolidadores", jugará aquí un papel central, pues estas alianzas descansarán en parte sustancial en la capacidad de éste para ofrecer acuerdos que sean eficaces en las relaciones laborales a nivel nacional, sectorial y de empresa. Por su lado, el movimiento sindical probablemente exigirá, como contraparte, un reconocimiento de su carácter de interlocutor válido tanto para la negociación colectiva como para el intercambio político. Esta legitimidad será sin duda clave para que una dirigencia "consolidadora" pueda validar un rol negociador que siempre será difícil que no se cuestione, aun cuando esté claro el propósito estratégico de asegurar una transición sin involuciones. Esto es aún más nítido tanto cuando el gobierno y los "consolidadores" seguramente se enfrentarán, en este subproceso, a una competencia con el "núcleo revolucionario" a nivel político y sindical<sup>28</sup>. Por esto mismo, tanto gobierno como "consolidadores" deberán sin duda encontrar un equilibrio entre las restricciones que tendrán que aceptar en la negociación con empresarios y FF.AA. y los resultados concretos que requerirán ofrecer a los sindicatos y también a las representaciones políticas de aquellos sectores de pobladores que presionarán por avances más rápidos o más radicales.

*Segundo subproceso:* los consolidadores versus los revolucionarios: el control del movimiento sindical

Si el primer subproceso se relaciona con las tensiones probables del nuevo gobierno y de quienes lo apoyan, con los empresarios y las

---

<sup>28</sup> Esta competencia puede ser más o menos dura, dependiendo de la convocatoria que logre el "núcleo revolucionario". Sin embargo, aunque ésta fuere restringida desde el punto de vista electoral o sindical, nuestra hipótesis es que su peso estará siempre presente, tanto por la imagen de "amenaza" potencial que genera sobre los empresarios y las FF.AA., que tienden a atribuirle (o a "construirle") un mayor poder, como por la alta visibilidad e impacto que generan sus acciones, así como por la fuerza que adquieren a menudo sus interrelaciones ideológicas a los "consolidadores".

FF.AA., el segundo subproceso se refiere a las presiones que los partidos políticos del "núcleo consolidador" y del "núcleo revolucionario" ejercerán competitivamente sobre el movimiento sindical para que se comporte de acuerdo a sus estrategias.

El "núcleo consolidador" seguramente intentará llevar a los dirigentes sindicales hacia un tipo de "intercambio político" que considere cierta limitación de sus demandas, para hacerlas compatibles con el propósito más general de garantizar las precondiciones políticas y económicas necesarias para asegurar la "governabilidad" de la transición. La capacidad de los "consolidadores" para lograr estos comportamientos entre los sindicalistas es uno de los eventuales mecanismos con que cuentan para tratar de responder y negociar las presiones que recibirán de empresarios y militares (Cuadro 5).

Una de las dificultades que se le presentarán a los "consolidadores" es la posible falta de voluntad negociadora por parte de los empresarios, en el sentido de asignarle un rol más significativo a la "negociación colectiva" y al "intercambio político" como forma de regulación del mercado laboral. En este sentido, el gobierno y los consolidadores se verán frente a un problema estratégico difícil. Por una parte, no desearán presionar al sector empresarial de tal forma que se ponga en peligro la transición o el desarrollo económico. Por otra parte, para que los "consolidadores" logren controlar el movimiento sindical, necesitarán demostrar que se han obtenido algunos éxitos en términos del aumento de la capacidad negociadora de los sindicatos; y dicha situación inevitablemente producirá conflictos con los empresarios.

El "núcleo revolucionario", a su vez, naturalmente se planteará usar el espacio político que abre la transición para presionar por una intensificación y profundización de las demandas sindicales que hayan planteado los consolidadores. Es probable que para incrementar su poder se proponga incorporar rápidamente las reivindicaciones de los pobladores a fin de hacer crecer la "masa de presión". Incluso puede ocurrir que plantee incorporarlos a las estructuras sindicales bajo diversas formas. Esto puede ocurrir ya que la organización política en el medio de los pobladores se encuentra más cerca de este núcleo y puede respaldarlo.

Ante estos intentos de los "revolucionarios", el "núcleo consolidador" en el gobierno puede reaccionar usando el aparato estatal para intentar hacer participar en un "intercambio político" a los pobladores, concediéndoles beneficios económicos y sociales a cambio de la prevención del desorden urbano.

Sin embargo, dado el bajo nivel de organización de estos sectores sociales es probable que no cuenten con las estructuras adecuadas que es necesario para mantener un "intercambio político". Por lo tanto, esta oferta de intercambios seguramente se acompañaría de políticas propiamente clientelísticas. Dicha combinación correspondería al tipo de relación que es históricamente observable en la relación de los pobladores con el Estado, donde conviven mecanismos de negociación política con otros de tipo clientelístico (individual o grupal). Estos últimos corresponden corrientemente a la gran masa no organizada que

tiende a conducirse por ese tipo de relaciones, más que por un enfrentamiento confrontacional persistente con el Estado.

Resulta sumamente difícil pronosticar la significación y capacidad alteradora de este conflicto entre los “consolidadores” y los “revolucionarios”, en relación con el rol del movimiento sindical en la estabilización o desestabilización del proceso de transición. Indudablemente esto dependerá de la capacidad de un gobierno de tipo “consolidador” —que según nuestra hipótesis sería el más probable, a menos que las circunstancias actuales cambien radicalmente— para responder con credibilidad a las demandas más sustantivas formuladas por los sindicalistas y los pobladores. Pero probablemente dependerá también de la capacidad de tal gobierno para convencer a los empresarios de que acepten un aumento del campo de negociación colectiva y especialmente de intercambio político con el movimiento sindical.

Entre las situaciones que es posible imaginar, está que la organización nacional de los sindicatos se divida por razones ideológicas. Esto dependerá de la “distancia” política entre el “núcleo revolucionario” y el “núcleo consolidador” durante la transición y de la importancia que los distintos grupos políticos le asignen a los objetivos “organizacionales” (véase Cuadro 4). En este último aspecto nos estamos refiriendo al privilegio que los partidos le otorguen a la defensa de su propia identidad o a su capacidad de crecimiento y de poder competitivo por sobre los propósitos políticos globales de asegurar una transición sin involuciones.

Si los “consolidadores” y los “revolucionarios” permanecen unidos en una sola confederación nacional de trabajadores, como sucede en la actualidad, es posible que en diferentes momentos tengan que negociar sus “primeras preferencias” estratégicas, de la misma manera en que lo hicieron durante el período de “movilización”. Por lo tanto, aunque los “consolidadores” mantengan el control de liderazgo de la confederación nacional, puede esperarse que tengan una estrategia que no sea siempre totalmente consistente con las necesidades de su propia línea consolidadora. En otras palabras, que la necesidad de mantener los equilibrios internos con el núcleo revolucionario haga que la mayoría consolidadora actúe en diversas ocasiones con un perfil permeado por las pautas del núcleo revolucionario.

### c) *La importancia del sindicalismo de mercado*

En nuestro análisis del posible comportamiento del movimiento sindical durante la transición a la democracia hemos recalcado la importancia de las divisiones políticas, y particularmente las de los partidos políticos. Esto no resulta un sesgo sorprendente si aceptamos que el sistema de partidos políticos históricamente ha sido, y seguramente sigue siendo en la actualidad, la columna vertebral de la sociedad chilena.

Sin embargo, no se debe subestimar la creciente importancia del “sindicalismo de mercado” al que nos referimos anteriormente, ni tampoco la importancia de aquellos trabajadores que sencillamente no están organizados. Los “consolidadores” y los “revolucionarios” pro-

blemente seguirán organizando a sus propios sectores del movimiento sindical haciendo hincapié en los "objetivos políticos". Pero también es posible que los segmentos que ellos organicen en torno a estos objetivos tengan una incidencia mucho menor en la vida política del país que la que tuvo el movimiento sindical en el pasado, puesto que muchos de los sectores más dinámicos de la economía pueden simplemente seguir existiendo como parte del "sindicalismo de mercado", o bajo una relación laboral que esté dominada por el "intercambio individual".

Lo anterior puede cobrar una importancia mayor si el sindicalismo organizado políticamente no resulta atractivo o eficaz para estos sectores "de mercado". En efecto, si el movimiento sindical se aísla en sus competencias internas y otorga un privilegio excesivo a la conservación de identidades o a los fines partidarios, es muy probable que este sector "de mercado" se distancie de las organizaciones nacionales y federativas y prefiera atenerse a sus recursos de negociación individual o colectiva con un empresariado que incentivará esta conducta.

Si lo anterior ocurre de manera extendida puede darse el caso de un movimiento sindical muy militante y cohesionado en sus organizaciones, pero irrelevante desde el punto de vista de su capacidad de intervenir en las relaciones laborales a nivel de un conjunto muy amplio de empresas. Esta situación incentivará a los empresarios a considerar con menor interés el "intercambio político" y probablemente a hacerles dudar de conceder el carácter de interlocutor válido al movimiento sindical.

#### d) *Algunas hipótesis finales sobre el movimiento sindical*

Como se desprende de nuestro análisis anterior el sindicalismo estará probablemente tensionado entre sus vertientes consolidadora y revolucionaria durante la transición. Sin embargo, esta tensión podría no ser la más relevante si ese sindicalismo politizado no logra articularse con los sindicatos que se conducen por la lógica de mercado. Es decir, si no logra adquirir verdadera importancia en las relaciones laborales a nivel de empresa. Puede ocurrir, así, que se dé una lucha de cúpulas, con visibilidad pública, pero sin influencia efectiva en las decisiones de negociación o de intercambio en el lugar de trabajo. De modo, entonces, que tanto la estrategia consolidadora como su competidora requerirán especiales esfuerzos para lograr esa articulación y no exponerse a ser actores puramente políticos sino también propiamente sindicales.

Con todo, subsistirá aún otra tensión: aquella que corresponde a la articulación del movimiento sindical con el mundo de los desocupados y de los segmentos informalizados. Dada la importancia de ambos subconjuntos, aun cuando consolidadores o revolucionarios lograran establecer vínculos con la empresa, si no articulan estos sectores, no resolverán el problema de ser un sindicalismo del sector formal y, por tanto, un actor representativo de una categoría particular de trabajadores en la situación chilena. En esta circunstancia estaríamos en presencia de un movimiento sindical más bien clásico en el sentido de expresivo de los que poseen un empleo establecido.

En consecuencia, los desafíos del sindicalismo no sólo serán de orden político, sino también de carácter estructural, en cuanto su base de sustentación se ha vuelto más heterogénea que en el pasado. De lo anterior se desprende que tanto consolidadores como revolucionarios tendrán seguramente que actuar intentando combinar varias dimensiones: la dimensión "corporativa", que corresponde a su necesidad de expresar al sindicalismo de mercado, y la dimensión que llamaríamos "social" o "popular", que corresponde a su necesidad de considerar las demandas de los excluidos y marginalizados.

No es fácil garantizar esta capacidad de articulación y, probablemente, consolidadores y revolucionarios se vean enfrentados a hacer opciones al respecto. Puede ocurrir que ambos núcleos políticos compitan en el sector formal o que, por el contrario, se apoyen competitivamente en un segmento o en el otro. Estas opciones darían como resultado una fragilidad del sindicalismo, ya sea porque se aísla en el sector formal, ya sea porque se vuelve más un movimiento de protesta popular que un movimiento sindical. Por ello, si alcanza la capacidad de ser un movimiento multidimensional, es decir, que consigue asumir demandas heterogéneas y ponerlas en articulación con una orientación política, por ejemplo, "consolidadora", seguramente habrá alcanzado un estadio cualitativo superior de intervención en el proceso de transición.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRIAGADA, G. (1987), "Negociación política y movilización social: la crítica a las protestas", *Materiales para la Discusión* N° 162, CED, abril.
- (1986), "The legal and institutional framework of the armed forces in Chile", en Valenzuela J.S. y A. Valenzuela (ed.) *Military Rule in Chile*, Baltimore. The John Hopkins University Press.
- (1984), "El sistema político chileno (una exploración del futuro)", *Colección Estudios CIEPLAN* N° 15, diciembre.
- BARRERA, M. y S. VALENZUELA (1986), "The development of labor movement opposition to the military regime", en Valenzuela J.S. y A. Valenzuela, *op. cit.*
- CAMPERO, G. (1987), *Entre la Sobrevivencia y la Política*, Santiago: ILET.
- (1984), *Los Gremios Empresariales en el Período 1970-1983*, Santiago, ILET.
- CAMPERO, G. y J.A. VALENZUELA (1984), *El Movimiento Sindical en el Régimen Militar Chileno: 1973-1981*, Santiago, ILET.
- CASTELLS, M. (1973), *Imperialismo y Urbanización en América Latina*. Barcelona, Gustavo Gill.
- (1973), Movimiento de Pobladores y Lucha de Clases. *Revista EURE*, N° 7 CIDU. Santiago, U. Católica.
- (1974), *Estructura de Clases y Política Urbana en América Latina*. Buenos Aires, SIAP.
- CIDU (1972a), "Pobladores y administración de Justicia", *EURE*, Vol. 3, N° 5, Santiago, Universidad Católica.
- (1972b), "Reivindicación urbana y lucha política: los campamentos de pobladores en Santiago", *EURE* Vol. 2 N° 6, Santiago, Universidad Católica.
- CIS (1987), "Encuesta de opinión pública", noviembre.
- (1988), "Encuestas de opinión pública" (varios números).
- CORTAZAR, R. (1987), "La no-transición a la democracia en Chile, y el plebiscito de 1988", *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 22, diciembre.
- (1983), "Políticas de reajustes y salarios en Chile: 1974-1982, *Colección Estudios CIEPLAN* N° 10, junio.

- CORTAZAR, R. y R. DOWNEY (1977), "Efectos redistributivos de la reforma agraria", *El Trimestre Económico*, Vol. XLIV, Nº 175.
- DESAL (1967), "Marginalidad en América Latina. Estudios Preliminares", Santiago.
- (1969), *Marginalidad en América Latina. Un Ensayo de Diagnóstico*. Barcelona, Herder.
- (1970), *Población y Familia en una Sociedad en Transición*. Buenos Aires, Troquel.
- GARRETON, M.A. (1985), "La transición bloqueada", en *Mensaje* Nº 336, enero-febrero.
- (1983), *El Proceso Político Chileno*, Santiago, FLACSO.
- MOULIAN, T. (1982), Líneas estratégicas de la izquierda: "frentismo", populismo, antirreformismo. 1933-1973", *Documento de Trabajo* Nº 142, FLACSO, mayo.
- O'DONNELL, G. y P. SCHMITTER (1986), *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- OLSON, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.
- PC (1985), "Informe al Pleno del C.C. del Partido Comunista", enero, mimeo.
- PET (1987), "Catastro de organizaciones populares", Santiago.
- PIZZORNO, A. (1978), "Political exchange and collective identity in industrial conflict", en Crouch y A. Pizzorno (ed.): *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, Vol. 2, New York, Holmes and Meier.
- PORTES, A. (1969), "Cuatro Poblaciones. Informe Preliminar sobre situaciones y aspiraciones de grupos marginados del Gran Santiago", CESOC, U. de Chile.
- RODRIGUEZ, A. (1986), "Informe de investigación sobre una muestra representativa de 28 zonas poblacionales de Santiago", SUR, Santiago.
- SIMON, H. (1985), "Human nature in politics: the dialogue of Psychology with Political Science", *American Political Science Review* 2, 79, Nº 2.
- SPYROPOULOS, G. (1985), "The role of trade unions in a changing world", en G. Spyropoulos (ed.), *Trade Unions Today and Tomorrow*, Vol. I, en *Works and Society* Nº 6: Presses Interuniversitaires Europeennes.
- SUR (1986), Hechos Urbanos. Boletines de Análisis e Información Nºs. 21 al 58. Santiago.
- VALENZUELA, E. (1985), *La Rebelión de los Jóvenes*, Santiago, SUR.
- VALENZUELA, S. (1987), "Labor movements in transitions to democracy: a framework of analysis", mimeo.
- (1987), "¿Habrà transición a la democracia en Chile?", mimeo.