

EN EL CENTENARIO DE LA OIT: DEL GOBIERNO TRIPARTITO REFORMISTA Y LA PROMOCION Y RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Eric Eduardo Palma G¹

Resumen

El propósito de este ensayo histórico jurídico es reflexionar sobre la contribución de la Organización Internacional del Trabajo, en lo que respecta a la promoción y vigencia de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales en la sociedad chilena del siglo XX. Sostendremos que su ideario reforzó una fórmula de gobierno que denominamos Gobierno Tripartito Reformista de máxima importancia para la construcción del Estado de Bienestar en Chile.

Palabras claves: Centenario de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Internacional del Trabajo (OIT) y vigencia de los derechos humanos, Gobierno Tripartito Reformista, Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Estado de Bienestar en Chile

I. Génesis y evolución de la OIT²

No obstante el énfasis del liberalismo en la no intervención del Estado y de los gremios en la actividad económica y laboral, los primeros antecedentes de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) se encuentran en acciones ejecutadas en el siglo XIX por particulares y estados europeos. En 1817 Robert Owen, industrial escocés, promovió, sin ningún éxito, la dictación de una legislación internacional del trabajo. Fue el primero en comprender que el mejoramiento de las condiciones de trabajo debía ser objeto de una acción internacional³. A partir del año 1838 y hasta 1882 el industrial francés Daniel Legrand promovió la dictación de una legislación internacional obrera: el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores sólo a nivel nacional provocaba problemas de competitividad internacional. Se dirigió entonces a los gobiernos del Reino Unido, Francia, Alemania y Suiza para que: “Adoptasen leyes particulares y una ley internacional para la protección de la clase obrera contra el trabajo excesivo y a una edad temprana, causa primera y principal de su decadencia física, de su embrutecimiento moral y de su privación de las bendiciones de la vida de familia”⁴. Su proposición tuvo la misma suerte que la de Owen.

La Asociación Internacional de Trabajadores dirigida por Karl Marx, planteó también una

¹ Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Abogado. Magíster en Historia. Doctor en Derecho. Profesor Titular (catedrático) Facultad de Derecho de la Universidad de Chile: profesor de Historia del Derecho e Historia Constitucional. Profesor de Metodología de la Investigación Jurídica. Profesor de Pedagogía Jurídica. Este trabajo se inserta dentro del Plan de Investigadores de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile

² Sigo muy de cerca en este ensayo para la descripción de la Organización Internacional del Trabajo, mi tesis, El Movimiento Sindical Chileno y sus Relaciones con la Organización Internacional del Trabajo 1944-1975, Tesis para optar el grado de Magíster en Historia, Universidad de Chile, 1995, 188 pp. (inérita).

³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, El mundo del trabajo ante la nueva era. Objetivos, estructura y tareas de la OIT., Editorial Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1965, p.17.

⁴ Ibid., p.21

acción internacional⁵.

En el año 1880 el Estado de Suiza, a propuesta de su diputado Frey, envió a diversos estados europeos la propuesta de celebrar una reunión internacional con el objeto de abordar la regulación jurídica de las actividades de la fábrica, configurando una legislación internacional. La idea fue apoyada incluso por el Papa León XIII, pero tuvo escasa acogida. En 1890 el Estado Alemán formuló una nueva convocatoria, y a ella concurrieron doce estados europeos industrializados. La reunión se celebró entre el 15 y el 29 de marzo de 1890 y fue exitosa, en la medida que se tomaron acuerdos de carácter internacional, como por ejemplo: prohibir el empleo de niños por las noches; prohibir el empleo de niños menores de doce años y una jornada laboral de éstos superior a seis horas; prohibir el trabajo de mujeres y niños menores de catorce años en las minas; promover la creación de instituciones de previsión y de socorro para amparar a los obreros mineros y a sus familias. Las propuestas no fueron vinculantes para los concurrentes a la reunión. A pesar que las disposiciones carecieron de todo efecto práctico⁶, constituyen un hito relevante en tanto esta es la primera ocasión en que diversos estados discuten acerca de la necesidad de una legislación internacional del trabajo.

En 1897 se celebró una nueva conferencia en Bruselas, a la cual concurrieron incluso particulares. En esta reunión se acordó la creación de la Asociación Internacional para la Protección legal de los Trabajadores, que surge finalmente en el año 1901. Abrió sus oficinas en Basilea, y obtuvo que el Gobierno Suizo convocara conferencias diplomáticas en Berna para continuar las reuniones iniciadas en Berlín.

Durante todo el siglo XIX no existe en consecuencia ninguna persona jurídica con rango internacional que aborde los problemas laborales. No hay ninguna institucionalidad internacional reconocida por ningún estado, aunque sí iniciativas de particulares y estados europeos encaminadas a configurar una legislación común para la regulación del empleo de mano de obra adulta, infantil y femenina, así como normas sobre previsión y socorro de los mineros y sus familias.

A partir de la Oficina Internacional para la Protección legal de los Trabajadores, se estableció en el año 1901, en Basilea, una Secretaría permanente, con el nombre de Oficina Internacional del Trabajo, que se dedicó a realizar estudios para proponer legislaciones a los diferentes estados, así como a la publicación de los textos liberales laborales promulgados por los diversos países. Esta entidad ha sido considerada como la precursora de la Organización Internacional del Trabajo⁷. Avala esta conclusión la circunstancia que diversas propuestas fueran convertidas en convenios a ratificar por los Estados miembros, v.g. Convenio de 1906 que prohibía utilizar fósforo blanco en la fabricación de cerillas; Convenio de 1906 que prohibía el trabajo nocturno a la mujer en la gran industria -estos

⁵ Organización Internacional del Trabajo, Treinta años de combate por la justicia social 1919-1949, Editorial Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1950, p.19.

⁶ Ibid., p.19.

⁷ RAU, Luis, Organización Internacional del Trabajo, Memoria de Prueba, Escuela de Derecho de la Universidad de Chile, 1974, p.55.

convenios internacionales fueron los dos primeros en ser firmados⁸-, Convenio de 1913, que prohibía el trabajo nocturno de los niños. Se acordó celebrar una reunión en 1914 para dar fuerza legal a estas proposiciones: la guerra impidió su celebración.

A partir de 1914, la Federación Americana de Trabajo, que agrupaba a sindicatos norteamericanos, planteó que se realizara una Conferencia Internacional de Trabajadores al mismo tiempo y en el mismo lugar que la proyectada Conferencia de Paz.

En 1916 se celebró la Conferencia de Leeds, que reunió a representantes de sindicatos franceses, belgas e italianos, inspirada en las ideas del sindicalista francés León Jouhaux: “propuso que el futuro Tratado de Paz contuviera dos cláusulas especiales sobre la legislación del trabajo... La resolución aprobada contenía, en esencia, la constitución de la que después sería la Organización Internacional del Trabajo”⁹.

En 1918, en la localidad de Berna, representantes de los trabajadores organizados de algunos países neutrales, de Alemania y de sus aliados, dieron a luz la Carta de Berna, la que sirvió de base para la Parte XIII del Tratado de Versalles¹⁰.

Finalizada la Primera Guerra Mundial, se reunió en París una Conferencia Internacional para la Paz. La acción de los obreros organizados significó que se estableciera con uno de los órganos de esta Conferencia la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo, que sesionó entre el 1 de febrero y el 11 de abril de 1919. Su máximo aporte consistió en proponer la creación de un organismo con carácter permanente que se abocara a una reglamentación internacional del trabajo¹¹. El aporte de los trabajadores organizados resulta relevante para el establecimiento del organismo: en su génesis se encuentran representados los intereses de los obreros organizados tanto de Europa como de Norteamérica.

Surge así en el tratado de Versalles de 28 de junio de 1919, Parte XIII, una normativa jurídica de rango internacional que permitirá la conformación de la Organización Internacional del Trabajo.

El texto fue redactado por el sindicalista Samuel Gompers, jefe de la Federación Americana del Trabajo, a partir un proyecto presentado y defendido por el ministro inglés George Barnes y por Sir Malcolm Delevinge, en representación de su país¹².

En un lapso de tan sólo diecinueve años, la acción de particulares, empresarios y obreros, así como de los Estados de Alemania, Suiza y Francia, significó la configuración de una entidad de carácter internacional que vino a ocuparse de los problemas laborales de buena parte del mundo.

Cabe destacar que en la historia del proceso formativo de la OIT, se manifiesta una libertad o derecho que no suele destacarse de modo suficiente como contribución sustantiva de la Organización a la cultura de los derechos humanos, a saber, el derecho o libertad de

⁸ Organización Internacional del Trabajo, Treinta años..., ob. cit., p.20.

⁹ Ibid., p.20.

¹⁰ HUMERES, HÉCTOR, Apuntes de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Editorial Jurídica de Chile, 10ª ed., 1973, pp. 49 y 50.

¹¹ La Organización Internacional del Trabajo: lo que es y lo que hace, Editorial Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1938, p.11 y ss.

¹² ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Treinta años..., ob. cit., p.21.

asociación. Una de las principales libertades políticas en una sociedad democrática¹³
Como consecuencia de lo dispuesto en la Parte XIII del Tratado de Versalles, se constituyó la Organización Internacional del Trabajo. Esta Parte XIII, que constituye actualmente el preámbulo y la Carta de constitución de la OIT, expresaba:

“Considerando que la Sociedad de las Naciones tiene por objeto establecer la paz universal, y que esta paz no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social;

Considerando que existen condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas la injusticia, la miseria y las privaciones, lo cual engendra tal descontento que constituye una amenaza para la paz y la armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a la reglamentación de las horas de trabajo, a la fijación de una duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, al reclutamiento de la mano de obra, a la lucha contra el paro, a la garantía de un salario que asegure condiciones de existencia decorosas, a la protección del trabajador contra las enfermedades generales o profesionales y los accidentes del trabajo, a la protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, a las pensiones de vejez y de invalidez, a la defensa de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, a la afirmación del principio de libertad sindical, a la organización de la enseñanza profesional y técnica y a otras medidas análogas...;

Considerando que la no adopción por una nación cualquiera de un régimen de trabajo realmente humano pone obstáculos a los esfuerzos de las demás naciones deseosas de mejorar la suerte de los obreros en sus propios países...;

Las ALTAS PARTES CONTRATANTES, movidas por sentimientos de justicia y de humanidad, así como por el deseo de asegurar una paz mundial duradera, han convenido lo que sigue...”¹⁴.

En esta declaración podemos apreciar claramente que el objetivo de las partes contratantes, los estados, es fundamentalmente establecer bases sólidas para la paz mundial. Uno de los mecanismos que contribuye a garantizar dicha paz es la justicia social, que aparece en la declaración no como un fin en sí misma, sino como un medio para lograr un valor social mayor: la paz mundial.

Los estados miembros que adhirieron a la constitución de la Sociedad de las Naciones lo hicieron también a la creación de la Organización Internacional del Trabajo, cuya existencia estaba contemplada en el Título XIII del Tratado que creaba dicho organismo

¹³ Para la relevancia de este derecho o libertad de asociación puede verse, con provecho, de NÚÑEZ MONCADA. Sahira Karine. El derecho der Asociación, Revista de Derecho, vol. 32, N° 1, AÑO 2011, UNAM

¹⁴ La Organización Internacional del Trabajo: lo que es..., ob. cit., p.203.

internacional: al respecto, el artículo 387 de dicho Tratado señala que los miembros originarios de la Sociedad de las Naciones serán miembros originarios de la Organización Internacional del Trabajo, y que en el futuro la incorporación a la Sociedad implicaba la incorporación a la OIT.

Chile, como estado, suscribió el Tratado que configuraba la Sociedad de las Naciones y tiene el carácter de estado miembro originario de la OIT y permanente desde el año 1919 hasta la fecha¹⁵.

No obstante la labor de obreros organizados para la creación de un organismo internacional que se ocupara de los problemas del trabajo, el ente que surge en definitiva lo hace a partir de estados y no de organizaciones sindicales internacionales. ¿Le asigna este elemento alguna particularidad a la OIT? La conformación por estados transforma a este ente en una institución de rango internacional a partir del año 1919. ¿Significa esto que el nuevo ente desconoció la labor desplegada por particulares en la etapa de su génesis? La propia OIT. ha señalado a este respecto: “La lucha por el progreso social no arranca de la creación de la OIT. Los partidos políticos, las asociaciones religiosas o filantrópicas y los sindicatos obreros buscan los mismos objetivos. Sin su auxilio, la influencia de la OIT sería insuficiente. Pero aquellos esfuerzos deben ser estimulados, promovidos, mancomunados y coordinados; sobre todo, cuando se trata de varias naciones a la vez”¹⁶.

Reiteramos que para la OIT la libertad de asociación es un derecho de enorme relevancia, y que por lo mismo, su labor impacta en el terreno de los derechos civiles y políticos. Su radio de acción supera el ámbito estricto del derecho al trabajo y a la seguridad social, desde los primeros días de su existencia.

¿Qué papel jugaron en su establecimiento la Unión Soviética y los EE.UU.? Ni Estados Unidos de América ni la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas participaron en su fundación, y sólo se integraron en 1934. Correspondió fundamentalmente a los Estados europeos occidentales llevar adelante la iniciativa¹⁷.

¿Qué diferencia presenta este nuevo ente internacional en el concierto de las organizaciones internacionales? La OIT es la primera organización internacional en la que se contempla no sólo la participación de los gobiernos sino también la de los empleadores y trabajadores, todo ello con un objeto específico: examinar desde una óptica mundial las cuestiones del trabajo.

Respecto de su denominación, se ha dicho: “... su nombre disfraza su naturaleza, puesto que representa a todos los intereses, y no solamente a los del trabajo. Tal vez fuese más correcto denominarla Organización Internacional pro Justicia Social”¹⁸.

En 1944 la Conferencia General, reunida en su vigésima sexta reunión, adoptó una nueva

¹⁵ Llama la atención que muy pocas han sido las actividades realizadas en nuestro país a propósito del centenario de la Organización. La falta de interés por hacer de este hecho un hito histórico, no guarda relación con la relevancia social y económica de la OIT en la sociedad chilena del siglo XX.

¹⁶ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Treinta años..., ob. cit., p.15.

¹⁷ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Treinta años..., ob. cit., pp. 27 y 141.

¹⁸ El mundo del trabajo ante la nueva era..., ob. cit., p.42.

declaración de fines para la Organización. Se iniciaba así la segunda etapa en la existencia de la OIT. Surgió como la primera institución especializada asociada a las Naciones Unidas¹⁹.

Su larga vida la transforma en una de las instituciones internacionales de mayor proyección en el tiempo. Su carácter de institución, la conformación de un conjunto de relaciones definidas, reguladas, permanentes - es decir, de una institucionalidad- en torno a ella, es incuestionable.

¿Existe algún cambio en el plano de los intereses de la Organización?. Se amplió el campo de actividades, pasando desde una tarea fundamentalmente jurídica a una de carácter económico-social.

La tarea de elaboración de un Código Internacional del Trabajo fue uno de los objetivos principales de los primeros tiempos. Habiéndose logrado claros avances en este punto, la Conferencia asumió tareas de otro orden y ha prestado asistencia técnica a diversos Estados en materia de empleo, migración, formación profesional, apoyo a la pequeña industria, etc. Luego de la Conferencia de Filadelfia celebrada en el año 1944, la estructura de la OIT. se mantuvo: tan sólo varió la composición de los países industrializados en el Consejo de Administración, que pasaron a ser diez: U.R.S.S, República Federal de Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, India, Italia, Japón, Reino Unido.

La Organización no sufrió una transformación institucional en tanto no pasó a constituir un organismo supranacional según ella misma lo ha señalado²⁰. En efecto, sus decisiones siguen siendo no obligatorias ipso facto para los estados miembros. En esta segunda etapa también es necesario que el estado ratifique el Convenio de que se trata para que sea obligado a su cumplimiento.

El mecanismo de decisiones respecto de Convenios y Recomendaciones exige una doble discusión de los temas. Cuando se incluye por primera vez una cuestión en el orden del día, la comisión correspondiente celebra una discusión general sobre el tema y somete a la Conferencia, en sesión plenaria, los puntos que han de servir de base para redactar un proyecto de texto que ha de enviarse a los estados. Al año siguiente y atendiendo a las respuestas de los Gobiernos, se prepara un proyecto de instrumento internacional, que puede ser un Convenio o una Recomendación, cuyo texto vuelve a ser discutido por la comisión competente, la que, una vez que aprueba el texto, lo somete a la Conferencia para que tome una resolución al respecto en sesión plenaria.

Se mantuvieron además de la Conferencia General las Conferencias Técnicas y las Conferencias Regionales. Las primeras pretenden estudiar temas específicos de ciertas actividades y pueden o no ser tripartitas, v.g. conferencias técnicas sobre estadígrafos del

¹⁹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, La OIT. y el mundo del trabajo, Editorial Oficina Internacional del Trabajo, Suiza, 1984, primera reimpresión (1987), p.9

La prensa nacional cubrió ampliamente esta Conferencia: véase Diario Las Últimas Noticias, días 3, 10, 16, 23 del mes de abril y 3, 4, 14 del mes de mayo de 1944; Diario El Siglo, días 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 30 de abril de 1944. La edición del día 27 da cuenta de la transmisión radial de la Conferencia.

²⁰ La OIT. y el mundo..., ob. cit., p.44.

trabajo.

Las regionales, por su parte, contemplan la participación de países con problemas comunes en materia de trabajo y cercanía geográfica. El Consejo de Administración establece el orden del día de la Conferencia Regional, previa consulta a los países involucrados. Este mismo órgano informa a la Conferencia General acerca de sus resultados.

La primera de estas conferencias regionales se celebró precisamente en nuestro país en el año 1936 y se abocó al tema del trabajo de las mujeres, los niños, y los problemas de la seguridad social.

No resulta extraño que la reunión se realizara en Chile, si se tiene a la vista que a la fecha era uno de los países miembros que había ratificado más Convenios relativos tanto al derecho laboral como a la seguridad social, v.g. Convenio 4 de 1919 sobre trabajo nocturno a las mujeres; Convenio 14 de 1921 sobre descanso semanal; Convenio 17 de 1925 sobre indemnización por accidentes del trabajo, etc. Los años 1925, 1933 y 1935 fueron particularmente fructíferos en materia de ratificaciones.

II. Fines de la Organización Internacional del Trabajo y promoción de derechos humanos

1. Relevancia de la libertad de asociación

Especialmente relevante resulta la expresa mención que se hace a la actividad sindical: “Considerando que existen condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas la injusticia, la miseria y la privaciones, lo cual el engendra tal descontento que constituye una amenaza para la paz y la armonía universales: y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo en lo concerniente... a la afirmación del principio de la libertad de asociación sindical...”²¹. Se destaca la ausencia de libertad de asociación sindical, como uno de los defectos que deben superarse para superar este clima laboral. Los estados elevan la falta de libertad para la asociación sindical al carácter de problema relevante dentro de la agenda temática. No es por cierto el único problema, sino uno de los varios que presenta el mundo laboral en la totalidad de las naciones; al ser señalado de modo expreso se constituye en uno de los problemas que la OIT deberá abordar, ello por efecto del artículo primero del Capítulo primero de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, que señala: “Se funda una organización permanente encargada de trabajar por la realización del programa expuesto en el preámbulo”²².

¿Quiere decir esto que en su primera etapa de existencia la OIT. contribuye al surgimiento de la organización sindical en el mundo? Su surgimiento puede considerarse una contribución importante para la legalización de las organizaciones obreras, más aún si consideramos que el funcionamiento de la organización misma de la OIT supone un mundo laboral organizado.

En efecto, se estableció como órgano permanente de la OIT. la llamada Conferencia General: a ella concurren los representantes de los estados miembros. Resultaba entonces

²¹ Véase Constitución de la OIT., preámbulo.

²² La Organización Internacional del Trabajo: lo que es..., ob. cit., p.204.

necesario que los trabajadores se organizaran para la designación de un representante.

La conclusión anterior no se debilita a pesar del mecanismo de designación por los Estados miembros de los dos delegados no gubernamentales; según lo dispuesto en el artículo 3 número 3 de la Constitución, tiene que hacerse de acuerdo con las: "... organizaciones profesionales más representativas de patrones o trabajadores, según los casos, siempre que existan tales organizaciones en el país de que se trate"²³.

En definitiva, esto significa que la OIT. admite la posibilidad de que tales agrupaciones no se constituyan, pero para tal evento contempla su artículo 4 número 3: "En caso de que uno de los Miembros no hubiere designado a uno de los delegados no gubernamentales a que tiene derecho, el otro delegado no gubernamental tendrá derecho a tomar parte en las discusiones de la Conferencia, pero no a votar"²⁴. Con esta regulación estaba indirectamente promoviendo la organización sindical y la patronal, pues la falta de cualquiera de ellas hacía inoperante la otra. Además, puede entenderse que a la OIT no le interesaba una ficción de representación, pues exige que las organizaciones existan efectivamente.

A mayor abundamiento, cabe señalar que en el capítulo denominado *Principios Generales*, que son los principios que inspiran toda la interpretación que se haga de la Constitución, se establece que las Altas Partes Contratantes consideran de especial importancia y urgencia los siguientes puntos:

"1. El principio fundamental, antes enunciado, de que el trabajo no debe ser considerado simplemente como una mercancía o un artículo de comercio;

2. El derecho de asociación para todos los fines que no sean contrarios a las leyes, tanto para los obreros como para los patrones...

Sin proclamar que estos principios y métodos sean completos y definitivos, las Altas Partes Contratantes consideran que son adecuados para guiar la política de la Sociedad de las Naciones, y que, si son adoptados por las comunidades industriales que sean Miembros de la Sociedad de las Naciones y se mantienen intactos en la práctica, mediante un cuerpo adecuado de inspectores, producirán incalculables beneficios para los asalariados en todo el mundo"²⁵.

Lo relevante es que la Constitución debe ser interpretada en favor de la instauración y respeto del derecho de asociación sindical: podemos concluir que la OIT promueve dicha forma de asociación.

También promueve la patronal. Cabe pensar que la consideración de la participación de los patrones en la OIT, obedece a la situación política internacional que experimenta la promoción de la lucha entre obreros y empleados, proletarios y burgueses, para remediar la situación de injusticia que ya hemos descrito. La OIT no opta por este cuadro de exclusión,

²³ Ibid., p.205

²⁴ Ibid., p.206

²⁵ Ibid., p.220.

sino por uno inclusivo, es decir, que involucre a todas las partes que intervienen en el conflicto: estado, obreros y empresarios, desechando de paso la idea de que el estado representa los intereses de los empresarios.

Interesante resulta a este respecto la siguiente afirmación de la Oficina:

“Esta representación de los intereses es el rasgo más original de la constitución de la Organización y puede que sea la principal causa de sus éxitos. Gracias a esta consulta permanente y obligatoria de los intereses, gracias a este contacto estrecho y continuo con ellos, es posible practicar sin esfuerzo el método más adecuado para asegurar la paz y la justicia sociales, el cual podría resumirse en estas cuatro palabras: confrontación, discusión, comprensión, conciliación.

Se ha dicho a veces que la constitución tripartita implicaba el régimen capitalista; pues ¿qué sentido tendría la constitución tripartita el día en que, por ejemplo, no hubiera patrones y la mayor parte de los países estuviesen sometidos al régimen comunista? La constitución tripartita llevaría así la marca del momento social del mundo en que la Organización fue concebida, ya que el día en que en el seno de los Estados desapareciera esta constitución tripartita no tendría ya razón de ser en el seno de la Organización Internacional del Trabajo. A lo cual se puede responder, como ya se ha hecho, que, sea cual fuere el régimen social de los Estados, siempre se les plantearán los problemas del trabajo bajo tres aspectos: el de los intereses de los trabajadores; el de los intereses de la dirección, ya sea en esta dirección patronal u otra; en fin, el de los intereses de la economía que el Gobierno del Estado representa. Se puede entonces afirmar que, suceda lo que suceda, a reserva de someterla a ciertos reajustes eventuales, la constitución tripartita de la Organización seguirá reflejando aquellos tres aspectos permanentes de todo problema de producción, de toda actividad económica y social”²⁶.

Esta precisión histórica cobra actualmente enorme relevancia, como consecuencia de la masificación de la automatización y el auge de las plataformas, fenómenos que ponen en riesgo formas de organización del trabajo que facilitan la formación de sindicatos²⁷.

Podemos concluir entonces que los fines que persigue la OIT son la promoción y conservación de la paz mundial, que para ello entiende importante la promoción y

²⁶ *Ibid.*, pp. 18 y 19. Veinte años más tarde, *El Mercurio*, en su edición del día 6 de junio de 1959, página 28, dará noticia del mensaje que Nikita Khrushchev, presidente del Consejo de Ministros Soviéticos, envió a la Conferencia Internacional del Trabajo con ocasión de su celebración, y que es confirmador en este sentido al señalar que la OIT: “... puede y debe prestar una contribución útil al saneamiento de la atmósfera internacional, así como a la ampliación de la cooperación de los pueblos del mundo”.

²⁷ GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel, “Cuarta revolución industrial, empleo y estado de bienestar”, Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas, 5 Diciembre 2017, Madrid.

conservación de la justicia social²⁸, y dentro de los mecanismos que contribuyen a ello contempla la promoción del derecho de libertad de asociación sindical. Así las cosas la sindicalización aparece como uno de los medios al que la OIT. recurre para cumplir con sus objetivos.

Por otro lado, teniendo a la vista las normas que la rigen, la OIT no aparece vinculada al modelo marxista de organización de la economía y de protección de los intereses de los obreros, pero tampoco se manifiesta como protectora del orden capitalista y de supremacía de los intereses empresariales. Se alza más bien como un ente internacional llamado a proteger la actividad económica mundial y contribuir de ese modo a la paz y justicia universales; la promoción de la libertad de asociación sindical, así como la promoción de mejores condiciones de trabajo que significan una protección a los asalariados, son los medios que le permite contribuir a este objetivo de alcance mundial.

Se ha afirmado en este sentido: “El simple hecho de la existencia de la nueva Organización determinó en ciertos países la formación de los primeros sindicatos y, en otros, el reconocimiento de las organizaciones obreras, las cuales obtuvieron un estatuto legal del que no gozaban antes”²⁹.

Tal es el caso de Chile, aunque en nuestro país la sujeción o no a la ley sindical generó importantes discusiones en el seno del movimiento de los trabajadores.

2. Acción de la Organización Internacional del Trabajo en relación con el sindicalismo en el período 1919-1944

La labor general de la OIT en este período es de una gran relevancia. Sus Convenios y Recomendaciones configuran una legislación y una propuesta legislativa que se ha denominado Código Internacional del Trabajo³⁰. La relevancia de la actividad normativa viene dada por su novedad: en la mayor parte de los países no existía a principios de la década de 1920 una legislación laboral y social. La mayoría de los países regulaba el tema a través de las normas jurídicas sobre arrendamiento de servicios; así ocurría, por ejemplo, en Chile: “... hasta la creación de la OIT. las conquistas sociales no se han vaciado en formas jurídicas, sólo existían intentos de esbozo de doctrinas y formulación de principios. Fueron las convenciones internacionales de índole social las que plasmaron las bases y las primeras realizaciones del Derecho Social Internacional”³¹.

En lo tocante a la actividad sindical tenemos que en 1921 se establece el Convenio número 11 relativo a los derechos de asociación y coalición de obreros agrícolas. Chile ratificó este

²⁸ La OIT señaló a este respecto en el documento “Treinta años de combate por la Justicia Social”, p.15.: “Es, pues, para promover la justicia social y contribuir de esta manera a la paz universal que fue creada la Organización Internacional del Trabajo”.

²⁹ MORALES, Jorge, *La Organización Internacional del Trabajo: su estructura y actividades recientes*, Editorial Universitaria, 1963, p.24.

³⁰ POBLETE, Moisés, *Evolución del Derecho Social en América Latina*, s.f., ob. cit., p.73.

³¹ CONSENTINI, Francisco, *Code Internationale du Travail rédigé sur la base comparative de toutes les législations du monde harmonisé avec les dispositions des conventions internationales du travail*, citado por POBLETE, ob. cit., p.73.

Convenio en el año 1925³².

La Segunda Conferencia Americana del Trabajo celebrada en la Habana en 1939 aprobó, entre otras resoluciones, una relativa al principio de libertad de asociación sindical.

El panorama se presenta muy débil en materia de sindicalización. De un total de sesenta y siete convenios aprobados hasta el año 1944, tan sólo uno se refiere a la libertad sindical.

En lo relativo a las Recomendaciones, de un total de setenta y tres ninguna se refiere directamente a la actividad sindical.

La década de 1930 marca la crisis de la Sociedad de las Naciones: se retiran numerosos países. Chile se retira el 2 de junio de 1938.

En 1944 la Conferencia General, reunida en su vigésima sexta reunión, adoptó una nueva declaración de fines y objetivos de la Organización. La prensa nacional resaltó la relevancia del acuerdo internacional de naciones:

“SERÁ DECISIVA EN EL TRATADO DE PAZ LA CARTA SOCIAL APROBADA EN FILADELFIA, COMPARABLE A LA CARTA DEL ATLÁNTICO EN EL CAMPO POLÍTICO.

DERECHO A TRABAJAR, MEJORES NIVELES DE VIDA, CONDICIONES MÍNIMAS DE TRABAJO, ETC.

Filadelfia, 14 (Reuter). Una carta social de siete puntos que puede ser uno los más importantes párrafos del futuro tratado de paz, fue redactada y aprobada por los representantes de casi la totalidad de los países que se reunirá en la Conferencia de Paz, cuando la guerra haya terminado. Ese documento es el resultado más importante de la histórica 26ª Conferencia Internacional del Trabajo, que puso término a sus labores en esta ciudad en la noche del viernes.

Esa Carta Social establece los principios que se espera que las Naciones Unidas incluyan en el Tratado de Paz. Ellos se refieren al derecho a trabajar, mejores niveles de vida, condiciones mínimas de trabajo, reconocimiento efectivo del derecho de asociación y de los contratos colectivos.

Esa Carta es comparable en el campo social a la Carta del Atlántico en el campo político. En realidad va más allá. Propone un sistema internacional destinado a presionar a los Gobiernos para que adopten ciertas políticas nacionales que puedan tener consecuencias internacionales. Propone también que la Oficina Internacional del Trabajo examine anualmente el progreso hecho hacia los ideales señalados y que cite a una conferencia especial cuando se presenten en el mundo de la post-guerra señales de una depresión económica o desempleo en gran escala.

³² ANGULO LABBÉ, Alfredo, *Los convenios internacionales del trabajo y la legislación chilena*, Editorial Jurídica de Chile, 1951, pp.20 y 79.

Finalmente, la Carta fija condiciones mínimas para los gobiernos en lo que se refiere a las condiciones de trabajo y al empleo de los obreros”³³.

Con fecha 10 de mayo de 1944 se estableció lo siguiente:

“La Conferencia reafirma los principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización y, particularmente, que:

- a) el trabajo no es una mercancía;
- b) la libertad de expresión y asociación son esenciales para el progreso constante;
- c) la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad en todas partes;
- d) la lucha contra la necesidad debe emprenderse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional, continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y los empleadores, colaborando en pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común”³⁴.

³³ Diario Las Últimas Noticias, 14 de mayo de 1944, p.6.

³⁴ Organización Internacional del Trabajo, Treinta años..., ob. cit., p.155:

“II

Convencida de que la experiencia ha demostrado plenamente el acierto de la declaración contenida en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, según la cual sólo puede establecerse una paz duradera si ella está basada en la justicia social, la Conferencia afirma:

- a) todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen el derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica, y en igualdad de oportunidades;
- b) lograr las condiciones que permitan llegar a este resultado debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional;
- c) toda la política nacional e internacional y las medidas nacionales e internacionales, particularmente de carácter económico y financiero, deben apreciarse desde este punto de vista y aceptarse solamente cuando favorezcan, o no impidan, el cumplimiento de este objetivo fundamental;
- d) incumbe a la Organización Internacional del Trabajo examinar y considerar, a la luz de este objetivo fundamental, la política y medidas internacionales de carácter económico y financiero;
- e) al cumplir las tareas que se le confían, la Organización Internacional del Trabajo, después de tener en cuenta todos los factores económicos y financieros pertinentes, puede incluir, en sus decisiones y recomendaciones, cualquier disposición que considere apropiada.

III.

La Conferencia reconoce la solemne obligación de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan alcanzar:

- a) la plenitud del empleo y la elevación de los niveles de vida;
- b) el empleo de los trabajadores en las ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de dar la más amplia medida de sus habilidades y conocimientos, y de aportar su mayor contribución al bienestar humano;
- c) el suministro, como medio para lograr este fin y bajo garantías adecuadas para todos los interesados, de posibilidades de formación profesional y la transferencia de trabajadores, incluyendo las migraciones para empleo de colonos;
- d) la disposición en materia de salarios y ganancias, duración del trabajo y otras condiciones de trabajo, de medidas calculadas a fin de asegurar, a todos, una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que trabajen y necesiten tal protección;

Como es fácil de apreciar, nuevamente la sindicalización aparece como un factor relevante para la Organización.

No aparece como derecho a la asociación sino como libertad de asociación, y además, junto a otra libertad, no de modo independiente, cuestión que nuestro juicio no sólo es un problema de técnica legislativa sino también de contenido normativo: la actividad sindical supone la existencia de la libertad de expresión, conculcada en los regímenes autoritarios.

La actividad concreta va a superar con creces los logros normativo-jurídicos del primer período, cuestión que puede explicarse por la existencia de diversas experiencias exitosas de sindicalización en el mundo, a lo largo de la primera etapa.

La Tercera Conferencia Americana celebrada en México el año 1946 contempló el tratamiento de la protección del derecho de sindicalización³⁵.

En la trigésima primera reunión celebrada con fecha 17 de junio de 1948, se debatió sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación. Con fecha 9 de julio del mismo año, se adoptó el Convenio sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación.

El convenio es indudablemente de fecha tardía; debieron transcurrir veintinueve años desde la formación de la OIT para que se adoptara uno en la materia.

Se regula en primer término la libertad sindical, y luego la protección del derecho de sindicación.

e) el reconocimiento efectivo del derecho al contrato colectivo; la cooperación de empresas y de trabajadores en el mejoramiento continuo de la eficiencia en la producción, y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas;

f) la extensión de las medidas de seguridad social para proveer un ingreso básico a los que necesiten tal protección, y asistencia médica completa;

g) protección adecuada de la vida y la salud de los trabajadores, en todas las ocupaciones;

h) protección de la infancia y de la maternidad;

i) la suministración de alimentos, vivienda y facilidades de recreo y cultura adecuadas;

j) la garantía de iguales oportunidades educativas y profesionales.

IV.

Convencida de que una más completa y amplia utilización de los recursos productivos del mundo, necesaria al cumplimiento de los objetivos enumerados en esta Declaración, puede asegurarse mediante una acción eficaz en el plano internacional y nacional comprendiendo medidas que tiendan a aumentar la producción y el consumo, a evitar fluctuaciones económicas graves, a realizar el progreso económico y social de las regiones donde exista menor desarrollo, a garantizar mayor estabilidad de los precios mundiales de materias y productos primarios, a fomentar un comercio internacional de alto y constante volumen, la Conferencia brinda la entera colaboración de la Organización Internacional del Trabajo a todos los organismos internacionales a los que pudiera confiarse parte de la responsabilidad en esta gran tarea, así como en el mejoramiento de la salud, de la educación y del bienestar de todos los pueblos.

V.

La Conferencia afirma que los principios enunciados en esta Declaración son plenamente aplicables a todos los pueblos, y que si, en las modalidades de su aplicación, debe tenerse debidamente en cuenta el grado de desarrollo social y económico de cada uno, su aplicación progresiva a los pueblos que todavía son dependientes, así como a los que ya han alcanzado la etapa en que gobiernan por sí mismos, interesa a todo el conjunto del mundo civilizado.”

³⁵ THORES, Porfirio, La OIT. Su importancia en la política social moderna y la legislación nacional, Memoria de Prueba, Escuela de Derecho de la Universidad de Chile, 1950, p.316.

El articulado el convenio establece, entre otras cosas, lo siguiente:

“Artículo 2. Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

Artículo 3. 1.- Las organizaciones de trabajadores y empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

2.- Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o entorpecer su ejercicio legal.

Artículo 4. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.

Artículo 5. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores³⁶.

La OIT maneja un concepto amplio de libertad sindical, que no corresponde con el uso normal que se le da a la palabra. En efecto, para la Organización la sindicalización no se presenta como un fenómeno propio de los trabajadores: se incluyó también a los

³⁶ “Artículo 6. Las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio se aplican a las federaciones y confederaciones de organizaciones de trabajadores y de empleadores. Artículo 7. La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y empleadores, sus federaciones y confederaciones, no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio. Artículo 8. 1.- Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad. 2.- La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio... Artículo 10. En el presente Convenio el término “organización” significa toda organización de trabajadores o empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores.

PARTE II. Protección del Derecho de Sindicación.

Artículo 11. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación...

PARTE IV. Disposiciones finales.

Artículo 15. 1.-Este Convenio obligará únicamente aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.

2.- Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.

3.- Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación” Véase Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, Editorial Oficina Internacional del Trabajo, s.f., pp.1 y 2.

empleadores.

Esta amplitud se comprende más fácilmente a la luz de la declaración de Filadelfia que consagró el principio de la libertad de asociación, siendo claro que tanto los trabajadores como los empleadores pueden formar asociaciones. Así, la OIT concluye por llamar sindicatos a ambas formas de asociación³⁷.

La libertad que se reconoce está bien protegida respecto del estado, en la medida que pueden darse los sindicatos sus propios estatutos, elegir a sus representantes, formular su programa de acción. Además, está impedida la autoridad de disolverlos por la vía administrativa.

Sin embargo, esta libertad está limitada por el respeto que las asociaciones deben dar a la legalidad, la que en ningún caso puede menoscabar las garantías establecidas en el Convenio.

Respecto de la protección del derecho de sindicación existen normas protectoras, como las del artículo 8 número 2 y 11.

No constituye este Convenio 87 un instrumento que pueda calificarse como promotor de la sindicación de los trabajadores. Más que impulsar la sindicalización, sus disposiciones procuran resguardar la libertad de asociación en materia laboral y proteger el derecho de asociación.

No hay en el Convenio una opción exclusiva por la promoción del movimiento sindical obrero a nivel mundial.

En 1949 se celebra el Convenio número 98 sobre derecho de sindicación y de negociación colectiva. Entre otras disposiciones, ampara contra la discriminación sindical, protege las organizaciones de trabajadores y de empleadores contra injerencias mutuas, y propugna medidas que favorezcan la negociación colectiva.

En 1949, en la Conferencia Regional de los países americanos celebrada en Montevideo, se abordaron también los problemas de sindicación en esta parte del mundo.

La aprobación de estas normas internacionales no significa la transformación de la OIT en un instrumento al servicio del movimiento sindical obrero en el mundo. Su tarea sigue orientada fundamentalmente a crear ciertas condiciones de trabajo que garanticen el respeto a la dignidad y a la vida del trabajador; a generar condiciones para la existencia de relaciones armónicas entre trabajadores, empresarios y gobierno; a generar condiciones para un desarrollo equilibrado de la economía mundial.

Ilustrativas son a este respecto las consideraciones finales del texto Organización Internacional del trabajo. Treinta años de combate por la Justicia Social. La organización expresa:

“Lo que no es la OIT.

Hemos descrito lo que es la O. I. T., cómo funciona y la obra que ha realizado, queda por decir lo que no es ni puede ser la O. I. T.

³⁷ El diccionario de la RAE define al sindicalismo del siguiente modo: “Sistema de organización obrera por medio del sindicato”; y al sindicato, como “Asociación formada para la defensa de intereses económicos o políticos comunes a todos los asociados. Se dice especialmente de las asociaciones obreras”.

La OIT. no es un sindicato, ni una federación de sindicatos. En consecuencia, ella no puede abrazar automáticamente las demandas de la clase obrera.

Representantes de todos los intereses -gobierno, empleadores y trabajadores- participan en la obra de la O. I. T. Colaboran países de regímenes económicamente tan diferentes como los de Estados Unidos y la Gran Bretaña o Checoslovaquia y Polonia; los gerentes de industrias privadas trabajan al lado de los dirigentes de industrias nacionalizadas; los partidarios de la lucha de clases, con los sindicalistas cristianos o los sindicalistas apolíticos³⁸.

La OIT se define el año 1950 como un ente que está más allá de las acciones de los trabajadores por darse una organización nacional o mundial. No constituye en consecuencia un movimiento sindical o un ente internacional que se comprometa especialmente con la promoción de la sindicación obrera. }

No obstante esta declaración, entre los años 1950-1951 por un acuerdo suscrito con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, se establecen dos organismos para atender especialmente el cumplimiento de los Convenios 87 y 98: el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración y la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia Sindical.

El Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración tiene una composición tripartita: tres integrantes pertenecientes al grupo gubernamental; tres al de los empleadores y tres al de los trabajadores, o sea, nueve miembros en total. Su carácter obliga a los miembros a actuar a título personal, es decir, sin representar al Estado o a la organización respectiva.

Es un ente dependiente del Consejo de Administración y examina las quejas por la violación de los derechos sindicales. Estas quejas pueden ser presentadas por los gobiernos, por organizaciones patronales o de trabajadores: lo relevante es que pueden presentarse sea que el país objeto de la crítica haya o no ratificado los convenios sobre libertad sindical³⁹.

Recibida la queja, esta es comunicada al gobierno implicado con el objeto de que éste formule las observaciones pertinentes. Al mismo tiempo, se concede un plazo al reclamante para que presente los antecedentes que respaldan su reclamación, información que es proporcionada al gobierno. Si lo estima del caso, el Comité puede dar noticia de lo sustancial de la respuesta del gobierno al reclamante, a fin de que éste exprese lo que estime pertinente, dándose en este caso la posibilidad al gobierno para que conteste.

Concluidos los trámites señalados, el Comité formula sus recomendaciones al Consejo de Administración, que pueden ir desde una simple recomendación al Consejo hasta la solicitud de la intervención de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia

³⁸ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Treinta años..., ob. cit., p.138. El subrayado es mío.

³⁹ Véase La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT., Editorial Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1972, p.VIII.

Sindical⁴⁰.

La Comisión de Investigación y Conciliación tiene por mandato realizar un examen imparcial de toda queja relativa a presuntas violaciones, a solicitud del Consejo de Administración. Se compone de miembros independientes que proceden a investigar la denuncia⁴¹.

Además de investigar, puede en conjunto con el gobierno involucrado examinar las posibilidades de solucionar el conflicto por la vía del acuerdo.

En todo caso, la Comisión sólo puede intervenir con el consentimiento del gobierno interesado, salvo la situación señalada en el artículo 26 de la Constitución de la OIT., que contempla examinar las quejas referidas a la aplicación de un convenio ratificado⁴².

En el año de 1952 se celebró la Conferencia Regional de Petrópolis, Brasil, que abordó los problemas de libertad sindical y protección del derecho de sindicación. En una de las resoluciones adoptadas por esta Conferencia, se señaló que el desarrollo de un movimiento sindical estable y permanente en los países de América, que sea capaz de desempeñar una función de primer orden en el desarrollo social y económico del continente, puede lograrse solamente si los sindicatos están constituidos sin consideraciones de raza, nacionalidad o afiliación política de su miembros. La Conferencia también hizo sugerencias de orden práctico para facilitar la debida aplicación en aquella región del procedimiento internacional establecido para evitar las infracciones de los derechos sindicales⁴³.

En junio de 1952, la Conferencia adoptó la *Resolución sobre Independencia del Movimiento Sindical*, la cual aborda las relaciones entre los partidos políticos y los sindicatos⁴⁴.

⁴⁰ Ibid., p.VIII. Entre 1951 y 1971 el Comité conoció alrededor de setecientos casos.

⁴¹ Ibid., p.VII.

⁴² Ibid., p.VII. En la Reunión Anual de 1951, según dan cuenta las Actas de las Sesiones respectivas, expresó Ibáñez, el delegado de los trabajadores chilenos, su satisfacción por la creación de la Comisión: “Los trabajadores del mundo hemos cifrado grandes esperanzas en la labor de la mencionada Comisión; pero para que nuestras esperanzas no se vean defraudadas hace falta que la enérgica acción de la OIT. y de las Naciones Unidas respalde la labor de su Comisión y obligue a los gobiernos interesados a colaborar en sus trabajos, garantizando sus investigaciones y facilitándolas, y devolviendo finalmente la actividad de sus pueblos al cauce de la libertad y de la democracia, en cuyo desenvolvimiento el derecho de asociación debe tener la más plena vigencia...”

⁴³ El mundo del trabajo ante la nueva era..., ob. cit., p.68.

⁴⁴ El texto de la Resolución tomado de MORGADO VALENZUELA, EMILIO, *La Libertad Sindical*, Editorial Insora, Chile, 1967, p.172, señala:

“Considerando que las relaciones entre el movimiento sindical y los partidos políticos deben inevitablemente variar de acuerdo a los países;

Considerando que toda afiliación política o acción de los sindicatos depende de las condiciones particulares que prevalezcan en cada país;

Considerando, sin embargo, que a este respecto cabe enunciar ciertos principios esenciales para proteger la libertad y la independencia del movimiento sindical y para salvaguardar su misión fundamental, que es fomentar el bienestar económico y social de todos los trabajadores;

Considerando que en sus últimas reuniones la Conferencia Internacional del Trabajo, en sus convenios y recomendaciones internacionales, ha formulado principios para el establecimiento de la libertad sindical y de buenas relaciones de trabajo;

En 1970 se dictó en la quincuagésima cuarta reunión una resolución por medio de la cual se vincula las libertades civiles consagradas en la carta de las Naciones Unidas con los derechos sindicales⁴⁵.

Este mecanismo y esta vinculación fue de enorme importancia luego del golpe de Estado de 11 de septiembre de 1973: la OIT fue la primera organización internacional que arribó a Chile para defender los derechos de los trabajadores detenidos e implicó una acción de protección de su libertad, de su vida, de su integridad física y psíquica, y por supuesto de su libertad de expresión y de asociación. Su accionar fue más allá del respeto del derecho de sindicación.

3. La OIT como espacio para el desarrollo de un discurso que supera el estrecho marco de los derechos laborales

Numerosas intervenciones de los dirigentes sindicales abordan temas que escapan a las preocupaciones propias de una "mentalidad sindicalista economicista". Probablemente el contacto internacional que los trabajadores adquieren en el seno de la Conferencia contribuye a su preocupación por temas de carácter más general, que van más allá de la mera actividad reivindicativa, así por ejemplo, entre los años 1944 y 1975 es posible identificar catorce temas según se observa en el siguiente cuadro.

Considerando que la existencia de un movimiento sindical estable, libre e independiente es condición indispensable para el establecimiento de buenas relaciones de trabajo y debería contribuir a mejorar en todos los países las condiciones sociales en general;

La Conferencia Internacional del Trabajo, congregada en su 35ª reunión adopta, con fecha veintiséis de junio de 1952, la siguiente resolución:

1. La misión fundamental y permanente del movimiento sindical es el progreso económico y social de los trabajadores;
2. Corresponde también a los sindicatos desempeñar un papel importante en los esfuerzos hechos en cada país para favorecer el desarrollo económico y social y el progreso del conjunto de la colectividad;
3. Para estos fines es indispensable preservar en cada país la libertad y la independencia del movimiento sindical, a fin de que este último pueda cumplir su misión económica y social, independientemente de los cambios políticos que puedan sobrevenir;
4. Una de las condiciones de esta libertad y de esta independencia es que los sindicatos estén constituidos por el conjunto de miembros sin consideración de raza, origen nacional o filiación política, y que se esfuercen en alcanzar sus objetivos fundándose en la solidaridad y en los intereses económicos, sociales, de los trabajadores;
5. Cuando los sindicatos ateniéndose a las leyes y a las costumbres de los países respectivos y a la voluntad de sus miembros, deciden establecer relaciones con un partido político o llevar a cabo una acción política conforme a la Constitución para favorecer la realización de sus objetivos económicos y sociales, estas relaciones o esta acción política no deben ser de tal naturaleza que comprometan la continuidad del movimiento sindical o de sus funciones sociales o económicas, cualesquiera que sean los cambios políticos que puedan sobrevenir al país;
6. Cuando los gobiernos se esfuerzan en obtener la colaboración de los sindicatos para aplicar su política económica y social, deberían tener conciencia de que el valor de esta colaboración depende en gran parte de la libertad e independencia del movimiento sindical, factor esencial para favorecer el progreso social, y no deberían tratar de transformar el movimiento sindical en un instrumento para alcanzar sus objetivos políticos, ni inmiscuirse en las funciones normales del sindicato, pretextando las relaciones libremente establecidas que éste mantiene con un partido político".

⁴⁵ Cabe recordar en este sentido que en 1966 la ONU adopta el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Cuadro. Temas no laborales de interés para los delegados de los trabajadores (creación propia)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
Velásquez							•	•					•		1944
Ocampo	•	•	•												1944
Barra			•	•	•	•	•	•		•			•		1945
Araya	•		•	•				•	•				•		1947
Ibáñez	•			•	•	•		•					•		1948
Ibáñez						•							•		1949
Ibáñez						•							•		1950
Ibáñez		•		•		•		•							1951
Hormazábal				•		•		•	•				•		1952
Zuleta				•			•						•		1953
Godoy				•				•							1954
Aliaga								•						•	1955
Zepeda								•		•				•	1956
Mujica						•									1958
González			•	•				•							1959
Olivares										•			•		1961
Lennon											•				1963
Valdivia								•							1963
García								•	•				•		1966
Lobos	•							•							1971
Avendaño	•			•					•			•			1972
Meneses		•						•	•						1973
Medina														•	1975
TOTALES	5	3	4	9	2	7	3	14	5	3	1	1	10	3	

Temas: 1. Participación de los trabajadores en entes gubernamentales en Chile; 2. La independencia política y económica del país; 3. Crítica a los totalitarismos fascistas; 4. Exigencia de una Reforma Agraria que ponga fin al feudalismo; 5. Solicitud de democracia social; 6. Crítica a las dictaduras latinoamericanas y mundiales; 7. Protección de los trabajadores indígenas y de los territorios independientes; 8. Mantenimiento de la vigencia del sistema democrático y las libertades esenciales en Chile; 9. Rechazo al imperialismo; 10. Fomento de la justicia social a nivel internacional como garantía de la paz; 11. Crítica a la segregación racial en Sudáfrica; 12. Apoyo a la lucha por la independencia nacional en África; 13. Apoyo a la formación de una comunidad de naciones democrática y a la cooperación internacional; 14. Politización de los sindicatos, utilización política de los trabajadores.

Los temas no reivindicativos que más interesan a los dirigentes en las Reuniones son la mantención del régimen democrático y de las libertades esenciales en Chile, 14/23 intervenciones; el apoyo a la formación de una comunidad de naciones democráticas y a la cooperación internacional, 10/23; el rechazo al imperialismo 9/23; críticas a las dictaduras latinoamericanas y mundiales, 9/23.

Los que menos interesan dicen relación con la segregación racial en Sudáfrica, 1/23.

Respecto del tema señalado en el número 10, no podemos considerarlo como de escaso interés, en atención a lo expresado por los dirigentes sindicales a propósito de la valoración de la existencia de la OIT.

Relevante resulta la preocupación por el tema de la Reforma Agraria, no destacado en otros trabajos relativos al sindicalismo chileno. Podemos sostener que el sindicalismo urbano desarrolló un alto grado de solidaridad con los trabajadores del mundo rural. No sólo están interesados en promover el respeto del derecho de sindicación conculcado por el Gobierno

de modo ilegal en atención a sus compromisos internacionales, sino además, muestran una especial atención por la reforma del sistema de tenencia de la tierra y su explotación.

La defensa del régimen democrático es una tarea de alcance planetario para los sindicalistas chilenos: se debe proteger el sistema democrático y las libertades individuales no sólo en Chile sino también a América Latina (Venezuela, Perú, Argentina) y en Europa frente a los embates del fascismo y del comunismo.

La participación en el gobierno no resulta ser el tema político de mayor interés, lo que puede explicarse por la no concurrencia a todas las reuniones de representantes de la C.T.CH. y de la C.U.T. De hecho, los que plantean el tema son los delegados en las reuniones de los años 1944, 1948, 1971 y 1972.

Los delegados no identificados con las principales confederaciones del período 1944-1973, C.U.T. y C.T.CH., por ende no politizados, no pueden ser caracterizados de modo unánime como de mentalidad reivindicacionista o economicista. Zepeda (1956), Mujica (1958), González (1959), Lennon (1963) y Aliaga (1955) nos permiten sostener, fundadamente, que aun los que no son representantes de las principales confederaciones, tienen interés por fenómenos que van más allá de lo meramente sindical: abren los horizontes del sindicalismo hacia la sociedad.

En su actuación internacional los dirigentes chilenos muestran una faceta estrictamente sindical, así como una más amplia. Configuran con sus discursos una fuerza social que comprometida con sus luchas cotidianas y con la mantención y profundización del sistema democrático de gobierno y de convivencia, busca ganar un espacio en la sociedad.

La institucionalidad internacional le sirve para manifestarse solidario con los trabajadores chilenos no sindicalizados; con los trabajadores latinoamericanos y europeos sometidos a dictaduras.

El desenvolvimiento de la OIT y la participación del estado, de empresarios y trabajadores en las reuniones anuales, donde no sólo se discuten cuestiones puramente laborales, corren paralelo al fenómeno de la cuestión social y de construcción del estado de bienestar. El tripartismo que se vive en la OIT tuvo un correlato en la política chilena a propósito de la construcción de un estado que se interesó por satisfacer derechos sociales y económicos, manifestándose lo que denominamos un *Gobierno Tripartito Reformista* que siguiendo la misma lógica de participación de la OIT se ocupó de los problemas de las clases populares y medias, y en esa medida contribuyó a la ampliación del catálogo de derechos humanos vigente en Chile.

III. Gobierno Tripartito Reformista

1. El abordaje político y jurídico de la cuestión social

El Diario El Mercurio del 5 de noviembre de 1915, página 3, divulgaba el siguiente relato:

“...el pequeño propietario, el rentista urbano, el menor y la viuda, en gran parte los mineros, en general todos los comerciantes del país se encuentran en situación aflictiva...Los niños mueren o degeneran en medio de un ambiente de pobreza suma, en el hogar entero reina el desaliento...Quisiera que este cuadro sombrío fuera acusado de exageración para contestar con la estadística en la mano...Los jornales de la ciudad son miserables; hoy son de

2 pesos y medio con lo que no alcanza a comer la familia que se compone de 4 personas por todos”⁴⁶.

El columnista describe un panorama desolador que se proyectó por décadas. Entre los años de 1906 y 1923 hubo una persistente alza del precio en productos básicos para la alimentación de la población como son el trigo y la carne: subiendo su valor medio anual entre un 200% y un 400%. Así por ejemplo el charqui pasó de 158 pesos en 1906 a 422 en el año de 1923⁴⁷.

En la década de 1920 la extracción de salitre entra en crisis por la falta de poder comprador. Quedó en pie la actividad agrícola como la principal fuente de empleo en el país. La industria nacional era incipiente y dependía de la inversión extranjera. Se calcula el total de obreros en tan sólo 170.000 personas (80 mil en la industria, 33 mil en la actividad ferroviaria y 57 mil mineros).

La propiedad de la tierra estaba concentrada en pocas manos. La riqueza minera pasó a manos de inversionistas extranjeros, principalmente norteamericanos.

Distintos monopolios ejercían su poder obteniendo ventajas del Estado.

La expectativa de vida en el Chile de la década de 1930 era de 23 años; de cada mil niños nacidos vivos, morían 262; la tuberculosis afectaba a una parte importante de la población; el conventillo mantenía sus características; el analfabetismo bordeaba el 30%⁴⁸. La deserción escolar y el trabajo infantil eran elevados.

Este cuadro de pobreza y de desequilibrio entre el capital y el trabajo no era nuevo, de hecho, tempranamente, en el año de 1901, el diputado Malaquías Concha del Partido Democrático presentó el primer intento de legislar las relaciones de trabajo superando la

⁴⁶ artículo “Despropósitos económicos”, citado en AVENDAÑO SANCHEZ, Muriel, Alexis HIDALGO, Pablo PAVEZ TOLEDO, “Análisis legislativo y jurisprudencial de las leyes 2789 y 2951”, s.e., 2010, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

Ley 2951 (ley de la silla): “Artículo 1º En los almacenes, tiendas, bazares, bodegas, depósitos de mercaderías i todos los establecimientos comerciales semejantes, el patrón o empresario mantendrá el número suficiente de asientos o sillas a disposición de los dependientes o empleados. Art. 2.º En los establecimientos indicados en el artículo anterior, los dependientes o empleados tendrán derecho a un descanso de hora i media, por lo menos, en cada día, para almorzar. La suspensión del trabajo podrá alternarse entre los empleados de un mismo establecimiento i no será obligatoriamente simultánea para todos ellos. Art. 3.º Cada infracción a las disposiciones de la presente lei, será penada con una multa de diez pesos, que ingresarán en arcas comunales. Corresponderá a las respectivas municipalidades la vijilancia i la aplicacion de estas disposiciones en la forma establecida por la lei. I por cuanto, oido el Consejo de Estado, he tenido a bien aprobarlo i sancionarlo; por tanto, promúlguese i llévese a efecto como lei de la República.

Santiago, a veinticinco de noviembre de mil novecientos catorce.- Ramón Barros Luco.- Guillermo Barros. Promulgada el 7 de diciembre de 1914.

Lei núm. 2,789.- Por cuanto el Congreso Nacional ha dado su aprobacion al siguiente PROYECTO DE LEI: Artículo único.- No son embargables, hasta la suma de diez mil pesos (\$ 10,000), los socorros de dinero que las corporaciones civiles con personalidad jurídica otorguen a sus asociados o a las familias de éstos, i en especial las cuotas mortuorias i pensiones vitalicias que tales corporaciones consulten en sus estatutos.

I por cuanto, oido el Consejo de Estado, he tenido a bien aprobarlo i sancionarlo; por tanto, promúlguese i llévese a efecto como lei de la República. Santiago, a treinta i uno de julio de mil novecientos trece.- Ramón Barros Luco.- Manuel Rivas Vicuña.

⁴⁷ SALAZAR V, Gabriel, **Del poder constituyente de asalariados...**ob. cit., pág. 28.

⁴⁸ El Código Sanitario fue promulgado el 22 de julio de 1918.

normativa civil⁴⁹: prohibía el trabajo de menores, reglamentaba la seguridad, higiene y jornada laboral.

Como señala el mismo Yáñez, a principios del siglo XX no era de fácil aceptación que los efectos sociales del modelo liberal capitalista estuvieran en la base de una nueva legislación que en cierta medida cuestionaba la aplicación cabal del modelo:

“Muchas medidas de mejoramiento social se vieron limitadas ante la dificultad de establecer un consenso sobre los grados de libertad en que se darían tales leyes, así como las instituciones y organismos específicos encargados de llevarlas a cabo. Siempre se discutió si la legislación social era compatible con la libertad individual, o si por el contrario esta regulación de las relaciones laborales atentaba contra la libertad que ligaba a obreros y capitalistas. Además, lo que estuvo en juego fueron los alcances del Estado en materia de regulación de las relaciones sociales”⁵⁰.

Los esfuerzos del partido democrático, del movimiento obrero, también del Partido Conservador y del Partido Liberal, así como la masacre de la Escuela de Santa María donde murieron cientos de trabajadores del salitre a manos del ejército⁵¹, dio origen a una opinión pública favorable a la solución de la cuestión obrera. Yáñez nos recuerda el discurso del diputado Alesandri, futuro Presidente de la República, del año 1909: “los movimientos populares hai que combatirlos yendo al orijen del mal i dictando leyes que rijan las relaciones entre el capital i el trabajo, de manera que estas dos fuerzas se equilibren o que marchen paralelamente sin chocar jamás i en forma armónica. Es necesario enseñar al pueblo, ilustrándolo, dándole la conciencia de sus deberes i de sus derechos”.

En 1913 la prensa comentó la iniciativa gubernamental de reglamentar las condiciones de trabajo y de vida de los obreros ocupados en obras fiscales: “...se han consultado prolijamente, junto con los intereses del estado, los intereses de las clases trabajadoras. El Estado según se ve por la actitud del Sr. Ministro de Industria y Obras Públicas, quiere dar un ejemplo a los particulares implementando una reglamentación que favorezca a los operarios que se ocupan en determinadas reparticiones. Muy laudable es aquel proyecto, y ojalá que el sea precursor de un proyecto de ley que abarque con entera amplitud lo que concierne al bienestar de los operarios”⁵².

En 1919, el Partido Conservador y en 1921, el Partido Liberal, presentaron sendas propuesta de codificación laboral para abordar materias como el mejoramiento en las

⁴⁹ YAÑEZ, Juan Carlos, Antecedentes y evolución histórica de la legislación social de Chile entre 1906 y 1924, Rev. estud. hist.-juríd. n.21 Valparaíso 1999 (consulta en línea, https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0716-54551999002100011&script=sci_arttext

⁵⁰ Ob. cit.

⁵¹ Algunos hablan de más de tres miles trabajadores <https://www.archivonacional.gob.cl/616/w3-article-37527.html?noredirect=1>

⁵² Diario La Razón, 3 de julio de 1913 citado por AVENDAÑO SANCHEZ, Muriel, Alexis HIDALGO, Pablo PAVEZ TOLEDO, “Análisis legislativo y jurisprudencial de las leyes 2789 y 2951”, s.e., 2010, Universidad de Chile, Facultad de DERECHO

condiciones de trabajo, formación de sindicatos y el establecimiento de mecanismos de conciliación y arbitraje.

A partir de la década de 1900, a la luz de la labor realizada por distintos Gobiernos, no hay duda alguna que la actividad socioeconómica en Chile experimenta reformas que afectan el régimen liberal capitalista primigenio, esto es, el que se venía aplicando desde 1833 en adelante. Dicha transformación fue requerida por sectores populares, de clase media y de la elite.

El Derecho chileno inició en el año de 1906 un proceso de reforma que significó un cuestionamiento de baja intensidad del régimen jurídico privatista de vertiente románica liberal que imperaba hasta ese momento. En dicho año, aplicando a cabalidad las reglas del sistema jurídico-político del Régimen de Asamblea, se dictó la ley de habitaciones obreras. Un cuerpo normativo que abordó por primera vez un problema socioeconómico experimentado por las clases populares: la escasez y mala calidad de las viviendas a las que accedían. Para avanzar en la solución del problema habitacional obrero se aprobó por el Congreso, el Consejo de Estado y por el Presidente de la República, una fórmula que desplegó todas sus virtudes, y limitaciones, a lo largo del siglo veinte: la ley establecía incentivos a los particulares adinerados para que invirtieran en la construcción de viviendas para obreros, pero también la posibilidad de una actuación estatal en aras del mismo fin. Usando criterios económicos liberales se abordó un problema social: la construcción de habitaciones sanas que fue presentada como una oportunidad de inversión. Sin embargo, la misma normativa consagró importantes excepciones a principios del Derecho Civil para proteger intereses y valores en aras del bienestar de las clases populares⁵³.

Esta fórmula para abordar problemas sociales se mantendrá hasta 1973 con variantes en lo relativo a la inversión particular, la intervención del estado y la protección de intereses y valores de las clases populares.

Las reformas implicaron el surgimiento de la relación jurídica laboral como un vínculo jurídico distinto del arriendo de servicios del código civil (*locatio conductio operarum*), y una preocupación gubernamental por la salud, la vivienda y la familia del trabajador por cuenta ajena. Se trata de medidas que la literatura comparada identifica como regímenes de bienestar que llevan a un Estado de Bienestar.

Como señalamos, ya en el año de 1913 se encuentra mención en la prensa a la necesidad de “un código –de- todo lo que concierne a la legislación del trabajo”⁵⁴. En 1919 los conservadores presentaron un proyecto de Código. Su mentor había sido Enrique Concha Subercauseax.

El 7 de julio de 1921 bajo el Gobierno de Alessandri Palma y por impulso de éste, se presentó al Congreso Nacional un proyecto de Código del Trabajo en cuya elaboración tuvo una destacada participación el propio Moisés Poblete. El Presidente le encargó que tuviera a la vista las Conferencias del Trabajo celebradas en Washington en 1919, en Génova en 1920 y en Ginebra en 1921. Formado con 4 libros regulaba las materias a lo largo de 620

⁵³ Véase el análisis de esta ley en mi libro *Historia del Derecho Chileno 1808-1924*, ob. cit.

⁵⁴ Diario La Razón, 3 de julio de 1913, página 7, citado por AVENDAÑO, Muriel y otros, “Análisis legislativo...”, ob. cit.

artículos⁵⁵. Su extensión y la novedad de la materia hacían difícil avanzar rápidamente en el debate parlamentario. Relata Poblete que la Comisión de Legislación Social decidió darle urgencia a algunas materias y comenzó su estudio separadamente para presentar sus conclusiones a las Cámaras. La prioridad estuvo en las asociaciones profesionales, la conciliación y el arbitraje en atención a las numerosas huelgas que venían aconteciendo en el país.

Se constituyó una Comisión Mixta con miembros de ambas Cámaras, la llamada Comisión Social del Congreso, que apoyada por el Director de la Oficina del Trabajo (el propio Poblete) avanzó en el estudio de las materias y las remitió como proyectos de ley a la Cámara de Diputados.

Alessandri pretendía contribuir con esta nueva legislación a “definir nítidamente los derechos y deberes recíprocos entre el capital y el trabajo para producir la armonía y concordia indispensables en orden al robustecimiento de la producción nacional. Nuestro proletariado necesita también medidas de mejoramiento y protección que se consultan en la mencionada ley.”⁵⁶

La propuesta, como ya sabemos, no prosperó como Código del Trabajo: el movimiento militar obtuvo el 8 de septiembre de 1924 que el Congreso aprobara como leyes diversos títulos de la propuesta legislativa del año 1921⁵⁷.

Con posterioridad se dictó legislación sobre otras importantes materias laborales: protección de la maternidad obrera y salas cunas, de 1926; creación en 1927 de los Tribunales del Trabajo, etc., etc.

La dispersión de la normativa motivó a su codificación lo que se hizo por Decreto con Fuerza de Ley número 178 de 13 de mayo de 1931 bajo el Gobierno de Carlos Ibáñez del Campo. Como ya hemos visto el Código del Trabajo de Ibáñez presenta la peculiaridad de recopilar normativa vigente la que se sistematiza para darle una nueva presentación. Se

⁵⁵ “El Libro I trata de las convenciones relativas al trabajo y contenía los siguientes títulos: del contrato de aprendizaje, del contrato de trabajo, del trabajo a domicilio, de los salarios, de la participación en los beneficios de la industria y del accionarismo obrero, del expendio de artículos de consumo en las pulperías, quincenas y almacenes. El Libro II versaba sobre reglamentación del trabajo y estaba dividido en los siguientes títulos: de las condiciones de trabajo, del trabajo de las mujeres y de los niños, del trabajo a bordo de los navíos, del descanso semanal y de los días feriados, de la higiene y seguridad del trabajo, de la Inspección del Trabajo. El Libro III concernía a las asociaciones profesionales y a los conflictos del trabajo y comprendía los siguientes títulos: de las asociaciones profesionales y de los conflictos entre el capital y el trabajo. El Libro IV dedicado a la Previsión Social y a los Seguros Sociales, agrupaba sus disposiciones en los títulos siguientes: de los accidentes del trabajo, de la previsión de accidentes, del Instituto Nacional de Previsión, del seguro de enfermedad e invalidez, de las pensiones de retiro a la vejez, del seguro de paro forzoso, de las sociedades cooperativas, de las habitaciones obreras, etc”- POBLETE TRONCOSO, Moisés, *El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social...ob. cit.*, pág. 18.

⁵⁶ POBLETE TRONCOSO, Moisés, *El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social...ob. cit.*, pág. 22.

⁵⁷ Se promulgaron la Ley 4053 sobre contrato de trabajo; la Ley 4054 sobre Seguros de enfermedad, invalidez y accidentes del Trabajo; la Ley 4055 sobre Accidentes del Trabajo; La ley 4056 sobre Juntas de Conciliación y Tribunales Arbitrales para conflictos entre el capital y el trabajo: La Ley 4057 sobre Organización del Sindicato Industrial y profesional: La ley 4058 sobre cooperativas; la Ley 4059 sobre contrato de trabajo de los empleados particulares.

Alessandri dice respecto de esta normativa y del Código del Trabajo: “El trabajador dejó de ser una cosa útil para el afortunado que utilizaba su vigor y energía, fuimos así uno de los primeros países que realizamos íntegramente el programa de la Organización Internacional del Trabajo y de todas las Conferencias internacionales celebradas bajo sus auspicios” -POBLETE TRONCOSO, Moisés, *El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social...ob. cit.*, pág., 25-.

mejora la técnica legislativa para darle una mayor certeza jurídica a los trabajadores y empresarios y para facilitar su aplicación por jueces y abogados.

Se ha dicho respecto de esta normativa recopilada y sistematizada en 1931, que está inspirada en los principios y las resoluciones de las Conferencias Internacionales del Trabajo⁵⁸, de hecho, en el preámbulo se menciona expresamente los convenios generados por la OIT.

2. Estado de Bienestar

Ernesto Aldo Isuani y Daniel Ricardo Nieto Michel (2002) proponen distinguir tres modalidades de estado de bienestar que se vinculan a su vez con distintas explicaciones de la cuestión social: el modelo residual o anglosajón; los regímenes corporativos y los regímenes universales o escandinavos. En el primero el Estado de Bienestar es un estado de mínimos en la medida que se cree más en la autosuficiencia individual y en el impacto negativo del estado sobre la cultura del trabajo (“la acción estatal sólo debe estar dirigida a los grupos sociales que por alguna razón presentan dificultades para insertarse laboralmente. El rol del Estado debe ser acotado a brindar “asistencia” a quienes están impedidos de trabajar (*deserving poors*) y desarrollar los incentivos necesarios para asegurar la “proletarización” de los demás” –p.2-); el segundo “plantea la “solidaridad orgánica” como el mecanismo más desarrollado de integración social, también derivada de la división social del trabajo. Finalmente, se puede definir una tercera dimensión que se vincula con el desarrollo de los derechos civiles, políticos y sociales en donde el concepto de igualdad es central como referente del orden social deseado” –p.2-).

Isuani y Nieto afirman respecto del modelo escandinavo que: “es la pertenencia a una polis democrática, y por lo tanto una sociedad de sujetos libres e iguales, la que determina la necesidad de asegurar la libertad por medio de garantizar la igualdad en el mundo de lo social. El concepto de trabajo no es relevante como un productor de integración social, ya que la integración y la ciudadanía son categorías que se construyen simultáneamente a partir de la existencia de derechos y obligaciones iguales para todos los ciudadanos, los cuales no dependen de la participación en la producción, sino de la participación en una misma polis”.

Explicando su tesis sostienen finalmente:

“se puede completar la hipótesis al considerar cómo diferentes sociedades alcanzaron trayectorias de estabilidad relativa para desarrollar las relaciones capitalistas de producción, y al mismo tiempo, consolidar la democracia representativa como sistema de gobierno. Así, se puede afirmar que alrededor del problema de la gestión de la fuerza de trabajo, del problema de la integración y del problema de la igualdad se formularon ciertas “promesas” de inclusión en el concepto de ciudadanía... en las sociedades de los países europeos continentales, y más tardíamente en Japón, fue la promesa de la integración la que permitió estabilizar las relaciones sociales.

⁵⁸ Por todos véase de THAYER ARTEAGA, William, “Orígenes, evolución y perspectivas del Derecho Laboral Chileno”, en revista Estudios Públicos, núm. 54, 1994, págs. 223-241.

En estas sociedades, tanto el Estado de Bienestar como la familia constituyeron las esferas productoras de integración social, en donde el trabajo-mercancía constituyó el núcleo principal para determinar los alcances de dicha integración y a partir del cual se constituían los principios rectores de la misma. Finalmente, en los países escandinavos fue la promesa de la igualdad motorizada por las instituciones del Estado de Bienestar la que permitió construir bases sólidas para el desarrollo pleno de la ciudadanía”.

Avanzan también la idea según la cual los regímenes de bienestar hacen frente al riesgo que significa, en una sociedad capitalista, donde el trabajo está mercantilizado, vivir del salario y que este falte en un momento determinado poniendo en cuestión la “supervivencia física del individuo”: “- tener una política social significa- la gestión pública de los riesgos sociales....Es posible advertir por qué este riesgo es asumido socialmente. Por un lado, porque la necesidad de administrar la reproducción de la fuerza de trabajo es una condición histórica de regulación del sistema capitalista; por el otro, porque los individuos no son capaces de administrar las contingencias sociales de manera individual, ya sea por problemas de información, por ausencia de medios o simplemente por la presencia de externalidades”.

Proponen entonces recoger la explicación de Esping Andersen, y:

“clasificar los regímenes de bienestar como residuales, corporativos o universales...en el modelo corporativo...la asignación de derechos presupone la participación en la relación laboral y en la organización del núcleo familiar. El trabajador (masculino) es acreedor de derechos y protección con financiamiento compartido entre trabajadores y patrones, que luego se extienden a su núcleo familiar, en donde la mujer debe realizar las tareas domésticas. ... En este caso, el EB actúa como un gran regulador y compensador de sistemas corporativos de gestión del riesgo social, acotando el papel del mercado pero constituyendo a la familia en un espacio central para el bienestar de los individuos. La integración social sobre bases corporativas y familiares es el objeto central de este régimen de bienestar, sin embargo no es una integración sobre la base de derechos igualitarios, sino desde la pertenencia a una corporación profesional y a un núcleo familiar” p. 4-..

Dado el estado actual de los estudios chilenos de historia social y de historia económica, que han fructificado en las décadas del 90 y 2000, estamos trabajando con la hipótesis de una configuración de Estado de Bienestar que se aleja del modelo residual anglosajón y se acerca al modelo escandinavo, en la medida que va profundizando la democracia representativa y generando igualdad jurídica y material.

Trabajamos con una hipótesis que implica el estudio de distintas facetas: **1.** Las fuentes formales del Derecho que se emplearon para su configuración. Especial relevancia tiene para nosotros reparar en que al parecer son dos fuentes formales irregulares, los decretos leyes y los decretos con fuerza de ley, los que jugaron un papel relevante en los inicios del

proceso por su incidencia en el tipo de estado de bienestar. **2.** Los discursos deslegitimadores del derecho vigente para justificar su reforma, así como los legitimadores del nuevo ordenamiento jurídico. **3.** La institucionalidad estatal que se configura y que implica una nueva burocracia que favorece las facultades del poder ejecutivo. **4.** La combinación de represión y cooptación para facilitar la reforma del orden socioeconómico. **5.** La vinculación de las elites políticas y del mundo del trabajo (organizaciones empresariales y sindicales) con la OIT y el impacto en la fórmula del gobierno tripartito. **6.** La caracterización de la doctrina tripartita reformista según la comprensión de la misma por los actores que la practican. **7.** El contenido normativo de la regulación que desarrolla el régimen de bienestar en términos de las facultades que entrega a distintos actores del mundo socioeconómico y las obligaciones que impone. **8.** La identificación del tipo de estado de bienestar que generan las prácticas, el entramado institucional, la regulación jurídica y los derechos obtenidos, así como su impacto en el régimen político. **9.** Las funciones sociales que pasa a jugar el Derecho. **10.** Los valores e intereses a que sirve todo este entramado de reglas y prácticas. **11.** El papel de la judicatura en la construcción y aplicación de este régimen. **12.** El papel de las escuelas de Derecho y la educación jurídica, así como su impacto en la cultura jurídica.

3. ¿Qué gestión gubernamental favoreció la construcción de este régimen de bienestar?

En el estado actual de mi investigación puedo afirmar que hay un rasgo político de este proceso de construcción (que por cierto no es progresivo o lineal, puesto que así como avanza también retrocede), que se vincula con esta idea del interés del Gobierno por promover la participación política de los actores del conflicto dentro del sistema. Me refiero al tipo de gestión gubernamental que lo hizo posible y que vengo denominando, *gobierno tripartito reformista*.

Se configuró lo que propongo denominar *tripartismo reformista*: doctrina y práctica política que centrada en la negociación y búsqueda permanente del diálogo entre empresarios, trabajadores y Gobierno, procuró, con relativo éxito en la etapa de 1906-1973, avanzar en la reforma de la institucionalidad imperante para configurar una institucionalidad jurídica y política que protegiera a la clase trabajadora, así como a sectores instalados en la pobreza o la carencia.

La doctrina y práctica del *tripartismo reformista* fue compartida por individuos venidos de tres clases sociales distintas, e incluso abiertamente antagónicas en algunos momentos. Este grupo de individuos de distinta extracción social consideró necesario promover cierto tipo de inversión privada, cierto tipo de intervención del estado en la vida social y cierto tipo de asociatividad de los trabajadores. Ello implicaba una fórmula de gestión de asuntos de dimensión social o pública de tipo mixto, en que se reconocía el valor de la iniciativa privada empresarial, incluso se la apoyaba por el estado, sin embargo, la misma debía aceptar ciertos límites en aras de los intereses de los trabajadores y de intereses generales identificados por el Gobierno. Los trabajadores por su parte debían aceptar la inclusión en el sistema institucional y aceptar la negociación reglada como mecanismos de solución de

sus conflictos con el capital. El estado estaba obligado a articular este conflicto procurando cierto grado de neutralidad sin ahogar ni la iniciativa empresarial individual, ni la organización de los trabajadores y los sectores populares en general.

Esta fórmula en la medida que se mostraba exitosa a los ojos del mundo popular, pues permitía avanzar en las conquistas de los trabajadores, permitió enfrentar al movimiento anarquista mediante mecanismos no solo represivos sino disuasivos: los trabajadores sindicalizados e involucrados en la práctica *tripartista reformista* eran un antídoto contra las posiciones más radicales que querían la destrucción total del capitalismo.

Varios fenómenos pueden identificarse como factores externos que inciden a lo largo del tiempo en el surgimiento y desarrollo de esta *doctrina y práctica tripartita reformista*: entre otros, la crítica a los efectos sociales negativos de la revolución Industrial; el surgimiento de las ideas social demócratas; la nueva posición del Vaticano respecto del liberalismo y del marxismo expresada en la Encíclica *Rerum Novarum* y en las encíclicas sociales posteriores; la Primera Guerra Mundial; la Segunda Guerra Mundial; el surgimiento y acción de la Organización Internacional del Trabajo⁵⁹; las fórmulas económicas para enfrentar los desastrosos efectos de la Gran Depresión (keynesianismo⁶⁰ y el *new deal*) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Desde el punto de vista social esta práctica fue sostenida principalmente por los sectores medios educados que desarrollaban su actividad laboral en el sector de los servicios privados y públicos; por sectores populares organizados en sindicatos profesionales y de obreros, así como por un pequeño sector de la elite económica y social del país, que consideró indispensable reformar el sistema capitalista. La mayor potencialidad del *tripartismo reformista* se manifestó en los períodos en que el poder político estatal descansó en manos de sectores de clase media. Asociados con fracciones del mundo popular invitaron a sectores de la elite económica nacional a reformar el sistema económico capitalista en beneficio de la mayoría del país, sin que implicara un cuestionamiento del mismo para avanzar hacia un régimen estatal de la economía de carácter centralista.

Esta modalidad de gestión de la cosa pública implicó la configuración de fluidos vasos comunicantes entre organizaciones sociales y empresariales; entre los partidos políticos y dichas organizaciones; entre el Gobierno y el Parlamento; entre el Gobierno, las

⁵⁹ Tratándose de la aparición de la nueva institucionalidad internacional después de la Primera Guerra Mundial varios intelectuales chilenos, abogados todos ellos, tuvieron una activa participación en su gestación: Alejandro Álvarez, Moisés Poblete Troncoso, Carlos Dávila Izquierdo.

Véase de YAÑEZ, Juan Carlos, *La OIT en América del Sur: El comunismo y los trabajadores chilenos (1922-1932)*, 2014, editorial UAH; *La intervención social en Chile y el nacimiento de la sociedad salarial 1907-1932*, 2008;

⁶⁰ En 1935, el economista inglés John Maynard Keynes publicó *La teoría general del empleo, el interés y el dinero*. Keynes pensaba en un capitalismo liberal y en otro intervencionista según fuera el ciclo económico. Keynes aceptaba una acción estatal transitoria para salvar al capitalismo. En 1933 Franklin D. Roosevelt asumió la presidencia de los Estados Unidos y anunció el "nuevo trato" o *New Deal*: gran plan de obras públicas que lo ayudó a remontar la crisis de 1929.

organizaciones sociales, empresariales y los partidos políticos; y entre el Gobierno, los partidos políticos y los sectores productivos.

¿Qué relevancia podría tener este fenómeno para la caracterización del régimen de bienestar y el estado de bienestar consecuente? Que no sólo hay espacios de participación en la política parlamentaria, es decir, hay formas de ejercicio de la ciudadanía que pueden generar relevantes efectos socioeconómicos y que impiden un monopolio de la política partidista. Cabe llamar la atención respecto de que el movimiento asociativo no sólo favorece al mundo del trabajo, también genera efectos en el campo empresarial.

El *tripartismo reformista* fue posible por el abandono paulatino de la fórmula liberal doctrinaria consagrada en la Constitución de 1833, caracterizada por la exclusión de los elementos populares⁶¹. En 1874, con las reformas constitucionales, se abrió un escenario en que se va intensificando a través de sucesivos cambios, formas de participación que serán aprovechadas por distintos sectores sociales y políticos: la propia Carta Fundamental de 1925 estableció con rango constitucional un sistema electoral que favorecía la formación de partidos. En 1971 la reforma constitucional denominada Estatuto de Garantías Constitucionales hizo lo propio con las organizaciones sociales de base.

Siendo atendible la tesis que afirma el predominio del sector oligárquico mercantil al momento de definir las tendencias y las políticas económicas⁶², tesis defendida por Gabriel Salazar en distintos trabajos, no resulta correcto afirmar como él lo hace que ningún Gobierno se ha ocupado desde 1818 a la fecha en establecer tareas para el Estado en relación con las clases productoras, ni menos todavía que el Estado o el Gobierno “no funcionó jamás”⁶³ en beneficio directo de artesanos, industriales, campesinos u obreros. Baste recordar que el Régimen de Asamblea que gestionó el orden constitucional liberal democrático inaugurado en 1874, fórmula que reemplazo al régimen gubernativo establecido en 1833, dictó numerosa legislación social en el período de 1906-1924⁶⁴. Lo propio cabe decir de la abundante legislación dictada a partir de 1925 en un nuevo escenario constitucional.

Dicha legislación del período 1906-1924 favoreció la acción de las sociedades mutuales que nucleaban a los trabajadores para atender eventos catastróficos⁶⁵ en un aspecto muy significativo. Por ley número 2.789 de 31 de julio de 1913 se dispuso: “No son

⁶¹ Véase por todos, Eric Eduardo Palma, *Estado Constitucional Liberal Católico en Chile (1812-1924)*. Nueva Historia Constitucional, ediciones Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2012.

⁶² Véase los trabajos de Gabriel Salazar al respecto, en particular *Mercaderes, Empresarios y Capitalistas* (Chile, siglo XIX), editorial Sudamericana, 2009.

⁶³ SALAZAR, Gabriel en *Del Poder Constituyente de asalariados e intelectuales* (Chile, siglos XIX y XXI), editorial Lom, 2009, pág. 6.

⁶⁴ Véase por todos, Eric Eduardo Palma, *Historia del Derecho Chileno (1808-1924)*, 2ª edición, Editorial Orión. Colección Juristas Chilenos. Santiago de Chile, 2006.

En la obra recién citada Salazar silencia absolutamente esta legislación y el Código del Trabajo debilitando seriamente su propuesta interpretativa según la cual hay un conflicto permanente e insalvable entre Estado, partidos políticos y masa ciudadana a lo largo de estos siglos.

⁶⁵ <https://www.redalyc.org/html/174/17404406/> Pere Solà i Gussinyer, “El mutualismo y su función social: sinopsis histórica”, (pp. 175-19), CIRIEC-España n° 44/2003

embargables hasta la suma de \$10.000 los socorros en dinero que las corporaciones civiles con personalidad jurídica otorguen a sus asociados, o a las familias de éstos, y en especial las cuotas mortuorias y pensiones vitalicias que tales corporaciones consulten en sus estatutos”. La ley veló porque se cumplieran respecto de los trabajadores asociados el objetivo que se propusieron al ingresar a la sociedad. Debilitó el interés de los acreedores en beneficio de los asalariados. De este modo resulta difícil concebir para esta fórmula de asociatividad una cualidad de marginalidad y de oposición abierta al sistema institucional⁶⁶, como lo sostiene la tesis de Salazar.

En 1971 la declaración de derechos del constitucionalismo clásico, los llamados derechos civiles y políticos, derechos de interés principalmente individual, que había sido complementada tímidamente con algunos derechos sociales y económicos en 1925, se enriqueció con un relevante catálogo de derechos sociales, económicos y culturales. Se alcanzó de este modo a través de la reforma constitucional demandas que década tras década reiteraban sectores de la clase media y de la clase popular. El año de 1971 se transformó el orden constitucional liberal democrático en orden constitucional social y democrático de Derecho: esta transformación no fue un resquicio ni una conquista al margen del sistema institucional⁶⁷.

No cabe duda alguna que la obtención del derecho a voto, que no por ser individual cabe considerarlo como acción individualista, contribuyó a esta transformación que implicó constituir nuevamente al país. La reforma del año 1971 es del tipo constitucional constituyente. Afectó la lógica interna de la constitución y por ende su interpretación⁶⁸. Con ella se respondió a demandas tradicionales de los sectores populares y medios que participaban en el sistema institucional. Sistema que una minoría popular, de clase media y de la elite despreciaban por su condición de liberal o de burguesa⁶⁹.

El *tripartismo reformista* se desarrolló conjuntamente con la mayor participación política de la población en el sistema de partidos políticos. Las reformas electorales permitieron la participación política de la mujer en elecciones municipales (1934), parlamentarias (1949) y presidenciales (1952), así como de los jóvenes y los analfabetos e incentivaron la formación de partidos políticos y de organizaciones comunitarias de base. Esta mayor participación implicó un desafío importante para este modelo de gestión de la cosa pública a partir de 1970, sin que tuviera posibilidad alguna de mostrar su aptitud para hacer frente a las nuevas demandas.

⁶⁶ Un planteamiento en sentido contrario en SALAZAR, Gabriel, **Del Poder Constituyente**...ob. cit., pág. 12.

⁶⁷ SALAZAR, Gabriel en *Del Poder Constituyente de asalariados*... ob. cit., silencia también esta reforma constitucional. La omisión permite dar sostén a su tesis de ser el sistema democrático y de partidos vigente en Chile entre 1925 y 1973 insensible e indiferente a las demandas ciudadanas.

⁶⁸ Véase para este fenómeno mi libro *Historia del Derecho Chileno 1808-1924*, 2005, ob. cit.

⁶⁹ SALAZAR, Gabriel en la obra recién citada no estudia el fenómeno de la reforma constitucional y esta omisión es otro factor más para cuestionar su propuesta interpretativa acerca del poder constituyente en Chile. La falta de atención a la historia institucional y del Derecho y la falta de diálogo con la literatura constitucional debilitan su nueva historia sociopolítica.

La *práctica reformista tripartita* no estuvo exenta de dificultades. Vive como todo fenómeno político momentos de auge y de retroceso: no siempre los actores empresariales y gubernamentales concurren espontánea y voluntariamente a la mesa de negociaciones. No siempre los trabajadores que se sientan a la mesa tripartita obtienen el reconocimiento del movimiento popular. Más todavía cuando la práctica del *tripartismo reformista* no significó ausencia de represión por parte del Gobierno en relación con el accionar de los sectores populares que deciden trasladar su protesta a la calle. Se recurre a la represión como elemento disuasivo y al mismo tiempo debilitador de la opción del manejo del conflicto fuera del sistema. El Gobierno justificará su represión legal e ilegal identificando a un pequeño sector popular como movimiento anarquista. Le atribuirá el defecto político de no querer colaborar con las transformaciones sociales y ponerse a disposición de intereses extranjeros. Lo propio se hizo en un momento con el Partido Comunista a pesar que había contribuido al desarrollo de la fórmula⁷⁰.

Sin embargo, como esta represión no alcanza a la totalidad de los sectores populares ni tienen los anarquistas y comunistas el control de toda la acción desarrollada por las organizaciones populares, el *tripartismo reformista* se debilita pero no se cuestiona radicalmente por los sectores mayoritarios de la sociedad.

Tal cuestionamiento radical corre de cargo de sectores que no están interesados en esta doctrina y práctica política, ni en la incorporación al sistema político institucional, ni en avalar al estado capitalista y su democracia burguesa. Se trata de grupos de la elite, de la clase media y de la clase popular que no creen en las virtudes de la negociación y del diálogo y que se manifiestan como críticos abiertos del sistema democrático. Su discurso y práctica es claramente minoritario y no representativo de sectores significativos social y económicamente. Sólo quedan en el imaginario colectivo en el nivel de la rebeldía y en la década de 1960 y primeros años de 1970 en el plano delincencial.

La tensión del *tripartismo reformista* con aquellos sectores se acentuó a partir de la década de 1960. En dicho tiempo un sector de la elite, vio seriamente amenazada su hegemonía económica y cultural como consecuencia de la transformación del mundo rural, y reaccionó cuestionando el Derecho, el sistema político y el modelo *tripartito reformista*. Revivió en este sector la desconfianza originaria que manifestó a lo largo del siglo XIX en las virtudes del sistema democrático, y su opción por la acción ilegal violenta ante situaciones de amenaza a su *modus vivendi*.

Por su parte en un pequeño sector del mundo popular, como consecuencia de la experiencia soviética, cubana y de liberación de las naciones africanas, surgió la convicción de la posibilidad de un Gobierno enteramente obrero, es decir, no tripartito. Un gobierno popular que no negociaba con la clase capitalista.

La polarización que surgió como consecuencia de la acción abierta de estos sectores fue aprovechada, y también fomentada, por entes externos que se disputaban política y

⁷⁰ SALAZAR, Gabriel en *Del Poder Constituyente...* ob. cit., págs. 13 y ss. al no hacerse cargo de esta persecución legal e ilegal del Partido Comunista realiza una deficiente caracterización del sistema de partidos en Chile.

militarmente el control directo o indirecto del mundo, guerra ésta, la llamada Guerra Fría, para la cual el sistema democrático y la fórmula del diálogo y la negociación resultaba inviable como método de salida al conflicto.

Esta confrontación se expresó para el caso chileno por un lado en el surgimiento del grupo Acción Chilena Anticomunista ACHA, la posterior aparición de Patria y Libertad y la consolidación del Grupo de Chicago. Y por el otro con la aparición del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR).

Este modelo de gestión política compitió con proyectos políticos y socioeconómicos de carácter exclusivo y excluyente gestados en el seno de la clase alta chilena (liberalismo doctrinario, neoliberalismo) y popular (anarquismo y marxismo leninismo). La Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 y la teoría y doctrina que ella empezó a generar, debió enfrentar una práctica política internacional y nacional que se dirigían exactamente en el sentido contrario. La desvalorización del sistema democrático y de la vida humana por sectores particularmente activos de la sociedad internacional y nacional, significó arrastrar a la sociedad mundial y chilena, a pesar de los desastres de la Segunda Guerra Mundial, a un escenario de confrontación abierto (guerra de Corea, de Vietnam, invasión del Salvador, revolución cubana).

El Gobierno de la Unidad Popular y su Programa expresaron el mayor desarrollo del modelo tripartito con un énfasis particular en la acción del estado. Dado el contexto internacional y el contexto interno en que se desarrolló, fue experimentado como una amenaza real y efectiva tanto por la elite conservadora como por los sectores ultristas del movimiento popular. El éxito de Allende implicaba la existencia de la propiedad privada, de la iniciativa privada empresarial, también de un estado activo e interventor de la economía, y el traspaso de poder económico a los sectores medios y populares, poder en todo caso limitado.

Este *tripartismo* no resultaba satisfactorio para los sectores atrapados en el modelo patriarcal de violencia. Ya se había restaurado en toda su expresión la vieja idea y práctica política chilena de ver en el adversario político alguien a quien neutralizar, silenciar e incluso eliminar físicamente. Esta visión retrograda, abiertamente contraria a la teoría y doctrina de la Declaración Universal de Derechos Humanos, atrapó por igual a sectores de la clase alta, media y baja. Y fueron estos sectores los que arrastraron a la sociedad chilena al escenario de guerra que se venía viviendo en el exterior y respecto del cual el *tripartismo* había mostrado cierta neutralidad y capacidad de control.

El asesinato político y el terrorismo, por parte de particulares o del estado, expresa a cabalidad el desquiciamiento a que lleva la mentalidad patriarcal cuando inunda la esfera de lo político. La aceptación del uso de la violencia como la fórmula más adecuada para resolver los conflictos, implica negar la dignidad humana de otro y también privar de validez al diálogo institucional. La democracia pasa de principio político y forma de vida a la condición de estorbo institucional: se dirá que el sistema democrático se muestra inerme frente al avance del marxismo, por ende que la democracia liberal es un estado a superar, o

bien que la “democracia burguesa” es el auténtico obstáculo para la obtención del poder total por la clase popular.

El período de 1906-1973 muestra las posibilidades y límites del *tripartismo reformista*. Las virtudes y defectos del proyecto mesocrático-popular. Se trata de una experiencia histórica que la sociedad chilena no ha sabido aquilatar debidamente, y en la que se encuentran valiosas experiencias para abordar los desafíos del presente y del tiempo futuro.

La fórmula *tripartita reformista* no es una receta mágica formulada de una vez, aplicada y defendida a cabalidad por un Gobierno determinado. Se trata más bien de una experiencia que se va haciendo en el andar y cuyos contornos se van delineando pausadamente en la sociedad chilena, no sin retrocesos. De hecho fue necesario ir superando las limitaciones en lo relativo a la participación de campesinos, mujeres, analfabetos y jóvenes. Visto así, el sistema de partidos y la institucionalidad política fue límite pero también oportunidad según como se iban sucediendo las cosas: baste pensar en la situación del Partido Comunista que de la participación en el Gobierno pasó a la clandestinidad y de ella regresó para incorporarse de nuevo al Gobierno.

No hubo entre 1906 y 1973 ninguna revolución. Se manifestó una práctica de reforma permanente que implicó la conquista de proyectos calificados como utópicos en el siglo XIX, y a los que tradicionalmente la literatura identificó como de izquierda o progresista. Se alcanzó la igualdad política de la mujer; el voto juvenil y de los analfabetos; se llevó adelante la Reforma Agraria; se separó la Iglesia del Estado; hubo protección a las organizaciones de los trabajadores; el Estado pasó de Gendarme a Estado Social y luego a Estado social y democrático de derecho; la educación se fue haciendo cada vez más masiva; los sectores populares mejoraron sus expectativas de vida y el acceso a bienes de consumo. Lo más significativo es que en estos avances fueron protagonistas amplios sectores no cultivados de la sociedad chilena: el analfabetismo no fue obstáculo.

La doctrina y práctica del *tripartismo reformista* significó para la sociedad chilena en el período de 1906-1973 la vivencia de un sistema de convivencia de un creciente mutuo reconocimiento y valoración. El papel de las clases medias en el debilitamiento de la mirada elitista estamental de la sociedad nacional fue decisivo. No se trata por cierto de un modelo de gestión de la cosa pública carente de deficiencias, sin embargo, mostraba capacidad de reforma y de adaptación a nuevas demandas. No fueron estas limitaciones la causa de su grave deterioro a partir del Golpe de Estado de 11 de septiembre de 1973, sino, el que la fórmula fuera desahuciada por cierto sector de la elite económica, de la clase media y popular.

Lo que le aconteció a la sociedad chilena en la gravísima crisis de 1973 no sólo fue un enfrentamiento entre derecha e izquierda, ricos y pobres, fue también algo tanto o más profundo: una visión de carácter pluriclasista acerca del modo en cómo avanzar en el mejoramiento de las condiciones generales de vida de los chilenos, el *tripartismo reformista*, fue combatido por miradas, convicciones y acciones de carácter sectario que fomentaron el dominio de una clase sobre otra.

Vencieron los que desprestigiaron sistemáticamente con discursos y acciones el denominado sistema liberal democrático burgués e impusieron la idea que el problema nacional se resolvería, como en el siglo XIX, de manera político-militar. Esta visión patriarcal de las relaciones humanas fue un fenómeno pluriclasista en la medida que es reconocible en el discurso y la acción de sectores de la elite, de la clase media y de la clase popular.

El fracaso de la Unidad Popular tiene como uno de sus factores el desprestigio de las ideas y práctica *tripartita*. Y tal desprestigio corrió de cargo de sectores de la elite, de la clase media y del mundo popular. Hay responsabilidades compartidas en esta crisis por lo que carece de veracidad el descargar toda la responsabilidad en los hombros de la elite económica nacional vendida al capitalismo extranjero. Es efectivo que ella tuvo participación en el discurso y accionar que desprestigió al *tripartismo reformista*, sin embargo, la emergencia de un polo popular con igual discurso acentuó el fenómeno y le dio legitimidad a las acciones de defensa a las que la elite está habituada.

Debemos rescatar para la memoria histórica del conjunto de la sociedad chilena y para la historiografía, esta experiencia *tripartita reformista*. Chile tuvo la capacidad de experimentar con una fórmula en que distintos grupos de chilenos y chilenas, venidos desde distintos sectores sociales, por ende con distintas experiencias de vida en lo cotidiano, supieron dialogar para dar con un mecanismo de solución de conflictos que tuviera como norte el bienestar de la población nacional. Para conseguirlo fue necesario ceder en materia de intereses e incluso de valores. El resultado implicó avances importantes en la superación de la denigrante situación socioeconómica, cultural y política en que se encontraba la mayoría de la población allá por el año de 1906. En esta fórmula tiene un papel relevante la clase media chilena, el estado de Chile, los Gobiernos, los partidos políticos, hombres y mujeres del mundo popular, grupos de la elite y el andamiaje institucional y jurídico que fueron construyendo los abogados a lo largo del siglo XX. Se trataba de una fórmula que acercaba a las personas, que invitaba al diálogo, a la negociación y a la identificación de intereses particulares y de los generales. Funcionaba generando amistad cívica. No estuvo exenta de retrocesos ni de errores. El Chile del período 1906-1973 no era el paraíso, sin embargo, el *tripartismo reformista* permitió a millones de chilenos vivir mejor y acunar la esperanza de un futuro próspero para las generaciones venideras.

La construcción de una imagen histórica para el período de 1906-1973 como de divorcio irremediable entre mundo popular, Estado y Gobierno no sólo es una tergiversación histórica, además, en una ofensa para un número muy importante de chilenos que con sus sesenta años y más a cuestas, recuerdan con legítimo orgullo sus contribuciones al mejoramiento de la calidad de vida de los chilenos como consecuencia de sus acciones de los años 30, 40, 50, 60 y 70. Acciones que implicaron mejoramientos en lo material y en lo inmaterial para ellos mismos y para el conjunto del país.

La coalición de partidos que asumió el poder político el año de 1990 a pesar de que empleó la voz Concertación no revivió esta fórmula *tripartita reformista*. Hacerlo implicaba transformar al movimiento de trabajadores en un actor relevante y hacerse cargo de sus

demandas. Un sistema democrático que debía reorganizarse no aseguraba la capacidad del Gobierno para contener un activo movimiento popular. Por otra parte, al año de 1990 las ideas de los *Chicago Boys* y el modelo económico neoliberal campeaban en el mundo y se había extendido al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional. Estas dos instituciones fueron decisivas en orientar la política económica de la Concertación de Partidos por la Democracia con criterios de mercado⁷¹. En la medida que el mercado fue ganando legitimidad fue perdiendo validez el modelo de gestión del *tripartismo reformista*. La asignación de recursos y las decisiones económicas ya no surgieron más del diálogo Gobierno-empresarios-trabajadores⁷². El mercado era el nuevo asignador de recursos y el Estado debía retirarse a su función tradicional de Estado Gendarme. Los tecnócratas expertos en interpretar las señales del mercado, amparados en la ideología liberal y protegidos con la cobertura de la imagen de la economía como ciencia, desplazaron al diálogo social.

La contribución de la OIT a esta fórmula de gobierno se expresó no sólo en la promoción de la libertad de asociación, sino, en una práctica institucional que promovía el encuentro respetuoso de clases antagónicas mediado por un estado que generaba las condiciones para el diálogo, y procuraba el acuerdo en aras de intereses vinculados al mejoramiento de las condiciones de trabajo de los obreros y de vida de amplios sectores populares.

En el centenario de la OIT, bien puede considerarse un homenaje a su institucionalidad, el explorar la hipótesis de la fórmula tripartita reformista.

⁷¹ Una expresión clara de esta exacerbación del modelo y de la decisión del Gobierno y de los ministros de Economía de obtener la venia del Banco Mundial y del FMI es la creación de la regla del superavit fiscal y el ingreso a la OCDE.

⁷² El diario electrónico El Mostrador en su edición de 8 de abril de 2009 da cuenta que “Por tercer año consecutivo, el monitoreo ciudadano –que realiza un grupo de organismos internacionales y no gubernamentales congregados en el <<Observatorio Parlamentario>> detectó que los empresarios y sus gremios siguen siendo el sector más escuchado por el Congreso Nacional durante la tramitación de las leyes...la cuarta parte de las entidades recibidas por el Senado durante la tramitación de los proyectos de ley en 2008 corresponde a empresas y organizaciones gremiales empresariales (24,3%). En segundo lugar, se observa la participación de organizaciones sociales y de defensa de derechos (23,1% y, en tercer lugar, los centros académicos (11,8%). La tendencia a favor del empresariado aumentó en la Cámara de Diputados, donde un tercio de los organismos escuchados correspondió a entidades empresariales (34,4%), seguidas de organizaciones de trabajadores (15,9%) y en tercer lugar a *think tanks* (12,6%)”.