

# Derechos Económicos y Democracia

Enrique Errázuriz

Economista del Programa de Economía del Trabajo de la Academia de Humanismo Cristiano.

- \* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada al Sexto Simposium Internacional de Derechos Humanos, organizado por la Universidad de Columbia y realizado en junio del presente año en Nueva York.
- \* El autor agradece los comentarios de J.P. Arellano, R. Cortázar, J. Mera, J. Ramos y J. Ruiz Tagle, quienes contribuyeron a mejorar dicha versión.

En el mundo contemporáneo existe una conciencia creciente de que para alcanzar la paz y la justicia entre los hombres la condición fundamental es el respeto y promoción de los derechos humanos. Partiendo por el derecho a la vida y a la integridad física y continuando con los demás derechos civiles y políticos, derechos éstos que vienen siendo reconocidos en las constituciones de diversos países desde el siglo XIX. Más reciente es en cambio el reconocimiento y difusión de los derechos económicos y sociales; reconocimiento que ha ido surgiendo progresivamente como consecuencia del desarrollo capitalista, del proceso industrializador y la lucha social con el fin que se creen condiciones de vida que permitan a todas las personas satisfacer sus necesidades básicas. (1)

Es de estos últimos derechos y más en particular de los "derechos humanos que brotan del trabajo"<sup>(2)</sup> de los cuales nos ocuparemos en este artículo. En él se analizarán dos aspectos centrales: primero, se evaluará brevemente qué

ha sucedido con los derechos económicos y laborales durante el régimen militar, para luego explorar las condiciones básicas que se requieren para asegurar el respeto de estos derechos en la sociedad democrática que queremos construir en Chile.

## I. DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y LABORALES

De acuerdo a la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), así como a diversos convenios de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), y otros de carácter regional para América latina, los principales derechos socio-económicos y laborales que toda sociedad debiera garantizar son los siguientes: el derecho al trabajo y a condiciones adecuadas de trabajo, incluyendo el derecho a un salario justo; el derecho a un nivel de vida digno (se consideran aquí el derecho a la salud, la educación, la alimentación y la vivienda); el derecho a sindicalización y de huelga; el derecho a la seguridad social, incluyendo la protección frente al desempleo; y otros derechos sociales: protección al matrimonio, la maternidad, la infancia y la juventud.

(1) (Fr. Foxley, F. y Rodríguez, J. (1985). Las referencias completas de esta cita y las que siguen se encuentran al final del texto.  
(2) Juan Pablo II (1981).

---

**En los países en desarrollo es indispensable jerarquizar las necesidades humanas, ya que dado la escasez de recursos es imposible garantizar plena y simultáneamente todos los derechos sociales, económicos y laborales.**

---

En términos generales, se puede afirmar que el grado de satisfacción de estos derechos en un país en particular dependerá básicamente de dos factores: el nivel de desarrollo —económico y social— alcanzado y la forma más o menos igualitaria en la cual se distribuyen los frutos del desarrollo.

Obviamente estos factores, en especial el segundo, no son independientes del sistema social y político vigente. En este sentido, cabe esperar —y la evidencia histórica en general lo demuestra— que estos derechos sean mejor salvaguardados en regímenes democráticos en los cuales exista una amplia participación social en los asuntos económicos y políticos, y los grupos más pobres tengan mayores posibilidades de hacer valer sus derechos ante el Estado<sup>(3)</sup>. Al respecto, en América latina se observa que, en promedio, los países que exhiben un mayor gasto público en relación al producto geográfico (entre 160/o y 260/o) tienen un porcentaje inferior de su población viviendo en condiciones de extrema pobreza (menos de 250/o), y viceversa<sup>(4)</sup>.

---

(3) Es evidente que la acción del Estado enfrenta ciertos límites económicos y políticos, y que si éstos no son tenidos en cuenta se puede ver amenazada la estabilidad del propio régimen.

(4) Foxley y Rodríguez, op. cit.

Es importante señalar también que dada la escasez de recursos prevalecientes en los países en desarrollo, en relación al cúmulo de necesidades que exigen respuesta, normalmente no es posible garantizar plena y simultáneamente todos los derechos mencionados, aún cuando exista la voluntad política para ello.

De este modo se hace indispensable jerarquizar las necesidades humanas de acuerdo a su importancia y urgencia, lo cual da una pauta respecto de la prioridad que se debe otorgar a los diferentes derechos. En el caso de los derechos laborales, pareciera existir cierto consenso de que el primero y más apremiante es el derecho al trabajo y a una remuneración digna; el garantizar este derecho aseguraría un ingreso mínimo que podría permitir hacer efectivos otros derechos sociales y económicos: el derecho a la alimentación, al vestuario, a la vivienda, a la seguridad social. En este sentido resulta útil introducir la distinción entre derechos básicos y derivados, siendo estos últimos aquellos que se verían garantizados en forma más o menos automática luego de que se han respetado los derechos básicos<sup>(5)</sup>, uno de los cuales sería el derecho al trabajo.

## **II. LOS DERECHOS ECONOMICOS Y LABORALES EN CHILE BAJO EL REGIMEN MILITAR**

La simple observación de la realidad permite darse cuenta que el gobierno militar en Chile ha conculcado seriamente no sólo los derechos civiles y políticos de la población sino también diversos derechos económicos y laborales.

Comenzando por el derecho al trabajo, se constata que durante la última década varios cientos de miles de trabajadores perdieron su ocupación al tiempo que las oportunidades de encontrar empleo, para aquellos que se incorporaban a la fuerza de trabajo, disminuían dramáticamente. En el período 1974—84 la tasa de desempleo promedio —incluyendo los

---

(5) Cortázar (1983).

adscritos a los programas PEM y POJH<sup>(6)</sup> — alcanzó a un 200/o de la fuerza laboral, esto es más de tres veces la tasa de desempleo observada durante los años 60 (60/o en promedio). Por su masividad y persistencia, el desempleo ha sido uno de los problemas más graves que ha afectado a la población durante este período.

En 1983, como consecuencia de la profunda crisis económica que afectó al país, y cuyos efectos aún perduran (el producto medido por el P.G.B. cayó 150/o en 1982–83), el desempleo alcanzó en los peores momentos a 320/o de la fuerza laboral, afectando a más de 1.200.000 personas<sup>(7)</sup>; en la actualidad, debido a la recuperación económica de 1984 la situación es menos grave, pero la tasa de desempleo (220/o) sigue siendo aún muy superior a la histórica.

En consecuencia, bajo el modelo económico aplicado por el gobierno militar más de un millón de chilenos no han tenido la posibilidad de ejercer su derecho al trabajo. Además, el desempleo ha llegado a ser un problema estructural de la economía chilena, siendo una pesada herencia que no será fácil superar a futuro.

En cuanto a las condiciones de trabajo que enfrentan aquellos que están ocupados, éstas están estrechamente ligadas con el problema del desempleo. La existencia de una masa de desempleados —o “ejército de reserva”— ha contribuido a crear situaciones en las cuales las

---

---

**Bajo el modelo económico aplicado por el gobierno militar, más de un millón de chilenos no ha tenido la posibilidad de ejercer su derecho al trabajo.**

---

---

condiciones de trabajo se han deteriorado seriamente. Las personas que tienen necesidad urgente de trabajar se han visto obligadas a aceptar las condiciones que establecen los empresarios, sin ninguna capacidad ni posibilidad de negociar, como se supone debiera ocurrir de acuerdo a los postulados del libre mercado y sus seguidores.

Del mismo modo, la amenaza del desempleo para aquellos que están ocupados ha actuado como un elemento de desmovilización y control, debilitando la acción defensiva frente al deterioro de sus condiciones de trabajo (pérdida de conquistas, mayor extensión e intensificación de la jornada laboral, reducción de salarios, etc.)<sup>(8)</sup>. En estas circunstancias, un importante dirigente sindical ha señalado que “el desempleo es la principal arma represiva que ha tenido el régimen en contra de los trabajadores”.

Además del desempleo, las condiciones de trabajo se han deteriorado como consecuencia de la imposición de un nuevo marco institucional de relaciones laborales, a través del llamado Plan Laboral. Por medio del Plan Laboral se ha pretendido atomizar a los trabajadores y mercantilizar al máximo las relaciones laborales, a

---

(6) A fines de 1983 el número de adscritos a estos programas alcanzó a un máximo de 500.000 personas, siendo en la actualidad 350.000. Cabe recordar el nivel misérrimo de los salarios que perciben, \$3.000 los trabajadores del PEM y \$5.000 los del POJH; a ello se suma la carencia de previsión social y la ninguna estabilidad laboral. Una prueba dramática de esto último fue el despido de 60.000 participantes del PEM en enero de 1984, forma en la cual respondió la autoridad a un petitorio en que se solicitaban condiciones de trabajo más dignas. Es el despido masivo más grande que se conoce en la historia del país.

(7) Cifras elaboradas en base a información del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). De acuerdo a los antecedentes de la Universidad de Chile, las cifras de desempleo serían permanentemente mayores.

---

(8) Ruíz-Tagle (1985); Barrera, Henríquez, Selamé, 1985).

---

---

**Con el Plan Laboral (1978) se suprimió el salario mínimo para las personas menores de 21 años y mayores de 65.**

---

---

fin de disponer de una fuerza laboral controlada y de bajo costo, acorde con el modelo económico neo-liberal.

Así, en el marco del Plan Laboral (1978), entre otras medidas se suprimió el salario mínimo para las personas menores de 21 años y mayores de 65, se rebajó el valor de las indemnizaciones, se restringió severamente el derecho a huelga, y se suprimieron los Tribunales del Trabajo, dejando a los trabajadores en una desmedrada posición para defender sus intereses<sup>(9)</sup>.

En este contexto, y considerando el elevado desempleo agravado por la crisis económica prevaiente, no sorprende demasiado constatar que en 1985 los salarios reales promedio son más de 20% inferiores de lo que eran en 1970 a pesar de que en muchos casos se ha extendido la jornada de trabajo y que la productividad laboral ha crecido significativamente en el período.

---

(9) A fines de 1984, debido al persistente y creciente rechazo de los trabajadores al Plan Laboral y a los manifiestos abusos a que este dió lugar, se le introdujeron algunos cambios, entre ellos se restableció el salario mínimo para los más jóvenes y se prometió restaurar parcialmente los Tribunales del Trabajo cosa que aún no ha ocurrido.

El derecho a gozar de un nivel de vida digno, que debiera posibilitarse al tener un empleo y un salario adecuado, ha sido también vulnerado al reducirse el gasto social por habitante en servicios públicos de primera importancia, como salud, vivienda y educación, afectando así especialmente a los más pobres que están imposibilitados de proveerse estos servicios por sí solos; esta reducción alcanzó a un 12% entre 1970 y 1982<sup>(10)</sup>.

Otra consecuencia del Plan Laboral y del elevado desempleo, así como del amedrentamiento y represión directa que han sufrido los trabajadores, es la significativa reducción que ha experimentado la afiliación sindical en el país. En efecto, el número de afiliados ha disminuído de 855 mil en 1972 a 321 mil en 1983, lo que representa una pérdida de más del 60% de los afiliados<sup>(11)</sup>, en circunstancias que la fuerza de trabajo seguía creciendo anualmente. Así, la afiliación sindical que en 1972 era equivalente a un 40% de la fuerza laboral, se ve reducida a menos de 9% de ella en 1983.

Entre las modificaciones introducidas por el Plan Laboral que han contribuido a desalentar la afiliación sindical cabe mencionar las siguientes: la prohibición de realizar negociaciones colectivas a los sindicatos inter-empresa y transitorios (lo que dejaría a un 18% del total de afiliados incapacitados de negociar); la posibilidad de negociar individualmente con la empresa; las atribuciones que se otorgan a las empresas para contratar trabajadores temporalmente y en calidad de aprendices, los cuales no tienen derecho a sindicalizarse; finalmente, las mayores facilidades de despido que se han dado a los empresarios, que han sido utilizadas frecuentemente como un poderoso disuasivo para restringir la afiliación sindical.

Otro importante derecho laboral cuyo ejercicio ha sido seriamente limitado es el de recurrir a la huelga en caso que no se llegue a acuerdo en la negociación colectiva. En el hecho, si los trabajadores declaran huelga, la empresa puede contratar nuevo personal para realizar las faenas

(10) Foxley y Raczynsky (1984).

(11) Frías (1985).



*Otro derecho laboral seriamente limitado es el de recurrir a la huelga.*

y al cabo de 60 días despedir a los huelguistas. De este modo se debilita fuertemente la posición de los trabajadores, quienes comunmente han debido retornar al trabajo aceptando condiciones nocivas para sus intereses<sup>(12)</sup>. Se constata así que la huelga ha perdido gran parte de su efectividad, vulnerándose un importante derecho laboral.

Como resultado de los factores ya señalados el movimiento sindical se ha debilitado en términos cuantitativos y cualitativos, disminuyendo su capacidad de acción y reivindicación frente a la parte empresarial y ante el Estado; a esto último ha contribuido también la supresión de los partidos políticos representativos de los trabajadores, los cuales cumplían un importante rol en la intermediación de sus demandas.

De todo lo anterior se puede concluir que en la última década se han trasgredido importantes derechos económicos y laborales de la población, constatándose una clara regresión

respecto del grado de cumplimiento de estos derechos que el país había alcanzado bajo regímenes democráticos.<sup>(13)</sup>

Este comportamiento es consecuencia directa de la imposición de un modelo político autoritario y de corte económico neoliberal, que se ha caracterizado por la exclusión sistemática de los trabajadores de todo poder de decisión y la represión de sus dirigentes. En lo económico, el deterioro en las condiciones de vida y trabajo de la población se explica por la sumisión irrestricta a los dictados de la teoría económica neoliberal, en su versión más extrema, que se tradujo en una liberalización

(12) Un caso que tuvo cierta trascendencia y que ratifica lo señalado fue la huelga declarada por los trabajadores de MADECO en 1983. Ver Corvalán (1983). Véase también Mayorga (1981) quien analiza las restricciones al derecho a huelga y a la sindicalización desde una perspectiva jurídica.

(13) Aylwin (1985).

---

**La democratización del país deberá ir acompañada de un nuevo proceso de desarrollo, que progresivamente mejore las condiciones de vida de la población.**

---

de los mercados, una excesiva apertura externa de la economía y la aplicación de costosos ajustes macroeconómicos, que significaron fuertes caídas en la producción y el empleo.

La fría indiferencia mostrada por los responsables de estas políticas ante el agudo empobrecimiento que ellas han causado en amplios sectores de la población, es coherente con la subordinación de los valores humanos al libre juego del mercado, que propugna el neoliberalismo<sup>(14)</sup>. Esta corriente de pensamiento “niega de raíz —consecuentemente con su concepción no sólo de la justicia, sino que del hombre y de la libertad— los derechos económicos, sociales y culturales”<sup>(15)</sup>.

### **III. DERECHOS ECONÓMICOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO**

La experiencia del régimen militar en Chile, como en otros países de América latina, ha demostrado que la supresión parcial o total de los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos y laborales, es un rasgo inherente de los regímenes autoritarios<sup>(16)</sup>.

Siendo así, una primera condición para satisfacer plenamente estos derechos es restaurar la democracia en nuestro país, la cual —como consecuencia del autoritarismo— ha venido siendo crecientemente revalorizada constituyendo hoy un profundo anhelo nacional. Sin embargo, sería iluso pensar que el solo restablecimiento de la democracia sea suficiente para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos, aún cuando cabe esperar que los derechos civiles y políticos fueran prontamente restaurados.

La satisfacción de los derechos económicos y laborales también requiere enfrentar en forma exitosa grandes problemas que son característicos del subdesarrollo (tales como el desempleo, la desigual distribución del ingreso y la riqueza, la dependencia externa, etc.), los cuales se han agravado considerablemente bajo el régimen militar.

La democratización del país deberá ir entonces necesariamente acompañada de un nuevo proceso de desarrollo, que vaya progresivamente mejorando las condiciones de vida de la población y a la vez ampliando las posibilidades de crecimiento y realización tanto personal como social, de modo que los derechos económicos y sociales puedan llegar a ejercerse integralmente. Desde un punto de vista ético, este enorme desafío requiere que los valores de la libertad, justicia y solidaridad se encarnen en las estructuras sociales y económicas, abriendo cauce a una creciente participación social en las decisiones y en los beneficios del desarrollo.

El nuevo modelo de desarrollo que se propone debe fundarse sobre el trabajo humano, base de la economía y las relaciones sociales. Ello significa afirmar el rol central del trabajo en las diversas esferas de organización y decisión de la sociedad, reconociendo la primacía del hombre sobre el capital y en general sobre los medios y procesos de producción<sup>(17)</sup>. En

---

(14) Mera (1983);

(15) Ibid.

(16) Vega (1978).

---

(17) La supremacía del hombre —y del factor trabajo— sobre los medios y procesos de producción es reconocida unánimemente en las corrientes de pensamiento humanistas, en particular en la vertiente socialista y en la cristiana. Respecto de esta última, véase Juan Pablo II (1981), op. cit.

fin, supone reconocer que el objetivo último del desarrollo es el hombre mismo, asegurando su bienestar material y espiritual.

En esta perspectiva, una estrategia de desarrollo debería plantearse —al menos— tres objetivos centrales:

a) *Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población.*

A pesar del profundo deterioro económico que hace años viene sufriendo el país, a causa del fracaso del modelo económico neoliberal —agravado por la recesión internacional—, el nivel de desarrollo actual permitiría alcanzar cierto nivel mínimo de satisfacción de aquellas necesidades más apremiantes de toda la población, suponiendo que se realizará una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza<sup>(18)</sup>, y existiera el poder y la voluntad política para ello. Este nivel o umbral mínimo debe garantizar condiciones de subsistencia básica a los más pobres; para superar este umbral y alcanzar un mejoramiento más significativo y general en las condiciones de vida de la población, se requiere necesariamente de un crecimiento sostenido de la economía y enfrentar con éxito la restricción del sector externo. Estos aspectos se considerarán más adelante.

De lo expuesto se desprende que el énfasis del desarrollo debiera ponerse en el mejoramiento de aquellos indicadores que mejor reflejan la

---

(18) Un proceso redistributivo afectará la composición del consumo, produciendo entre otros efectos un incremento en la demanda de bienes imprescindibles (como alimentos, vestuario, etc.); si la estructura productiva no es capaz de responder a estos cambios en la demanda se generarán seguramente alzas de precios y presiones sobre el sector externo de la economía que pueden derivar en serias crisis. La conveniencia de evitar estas eventuales crisis y sus efectos negativos, que pueden incluso revertir el proceso redistributivo (como de hecho ocurrió en Chile en 1973 al dispararse la inflación y producirse una crítica situación de la balanza de pagos), ponen ciertos límites a las políticas redistributivas que la autoridad debe considerar en cada caso particular.

---

---

**Una estrategia que busque erradicar la pobreza y garantizar la satisfacción de las necesidades básicas requiere de un Estado activo y eficiente, capaz de guiar la economía y el aparato productivo en la dirección deseada.**

---

---

calidad en los niveles de vida: nutrición, educación, salud, expectativa de vida, vivienda, servicios culturales, etc. En este sentido cabe cuestionar los métodos tradicionales de medición del crecimiento que sólo consideran como tal el aumento del producto nacional, sin valorar otras variables que dan cuenta de la calidad de la vida y tampoco quiénes son los beneficiarios de dicho crecimiento, siendo indiferente que ellos sean pobres o ricos. De este modo, suele ocurrir que un aumento del producto corresponda sólo a un mejoramiento del nivel de vida de aquellos grupos minoritarios poseedores de la riqueza.<sup>(19)</sup>

Una estrategia que busque erradicar la pobreza y garantizar la satisfacción de las necesidades básicas requiere de un Estado activo y eficiente, que sea capaz de guiar la economía y el aparato productivo en la dirección deseada. En una economía mixta como la chilena el rol del Estado en una estrategia de esta naturaleza es insustituible, tanto por la cuantía de recursos de que dispone como por el manejo que puede hacer de la política económica en pro de estos objetivos. Entre las medidas que se pueden considerar se incluyen algunas que operan a través del mercado, alterando los precios relati-

---

(19) Muñoz (1978).

---

---

**Para asegurar condiciones de vida dignas se requiere también alcanzar un grado aceptable de autonomía frente al exterior.**

---

---

vos de los bienes (vía subsidios, impuestos, aranceles, control de precios, etc.); estas medidas deben aplicarse cuidadosa y selectivamente ya que de otra forma pueden afectar negativamente la asignación de recursos.

Otra herramienta de política que puede tener un efecto más directo en las condiciones de vida es el gasto público, en particular el gasto social en servicios básicos que se proveen directamente a los usuarios; educación, salud, vivienda; en el caso de los sectores de menores ingresos se ha visto la conveniencia de que estas prestaciones incluyan también alimentos para los grupos más desprotegidos; lactantes, niños, ancianos, que operan a través de programas especiales (distribución de leche, otorgamiento de almuerzos escolares y otros).<sup>(20)</sup>

Para asegurar condiciones de vida dignas se requiere también alcanzar un grado aceptable de autonomía frente al exterior, de modo de atenuar los efectos de las crisis de la economía internacional sobre el ingreso de la población, en especial de los más pobres. Particularmente importante a este respecto es garantizar un nivel mínimo de autoabastecimiento alimentario en los productos esenciales de consumo popular.

---

(20) Tironi (1979).

#### *b) Crecimiento y empleo*

Una estrategia de desarrollo que busque incrementar los niveles de vida de la población requiere necesariamente de un crecimiento sostenido del producto, el cual debe asentarse en una particular especialización productiva que permita al país una adecuada inserción en la economía internacional y, a la vez, asegurar una producción mínima que abastezca a la población de aquellos bienes más esenciales.

Con frecuencia se plantea la contradicción que existiría entre crecimiento y distribución, la cual obligaría a optar —en alguna medida— por una u otra opción. Sin pretender entrar en esta vieja disputa, creemos que ella tiende a aminorarse en la medida en que la opción de crecimiento escogida privilegie la utilización productiva del trabajo, de acuerdo con el rol central que se le asignaría a este factor en la sociedad.

Por imperativo moral y eficiencia económica, aparte de la necesaria estabilidad social y política, no es posible pensar que en una futura democracia se puedan aceptar los altísimos niveles de desempleo que ha sufrido el país, y en particular los más pobres, en esta última década. Así, una primera tarea del futuro gobierno democrático debiera ser garantizar, en el plazo más breve posible, una efectiva realización del derecho a trabajo. Incluso hoy día, si el gobierno tuviera la voluntad política para hacerlo, sería posible asegurar un empleo mínimamente digno a los cientos de miles de cesantes que hay en el país; para ello sería suficiente reducir el cuantioso gasto militar y/o reasignar parte de los considerables recursos que se han estado entregando a los empresarios vía diversos subsidios<sup>(21)</sup>. Por tanto, se trata en

---

(21) Un programa de empleo que absorbiera a 500 mil desocupados con un salario de \$8.000 mensuales (el gobierno paga actualmente \$3.000 y \$5.000 en sus programas de empleo) costaría anualmente alrededor de US\$400 millones, esto es unos US\$ 300 millones más de lo que se gastaría actualmente en el PEM y el POHJ. Esta última cifra equivaldría a un décimo del total de subsidios (más de US\$3.000 millones que el gobierno ha concedido a los empresarios en los últimos tres años, vía renegociación de deudas, dólar preferencial, etc.

último término de un problema de prioridades.

Garantizar el derecho al trabajo no es sólo necesario por motivos éticos sino también para hacer viable una estrategia de satisfacción de las necesidades básicas, la cual constituye un primer peldaño en el objetivo siempre permanente de alcanzar condiciones más plenas de realización humana. Asegurar un ingreso mínimo a todos los chilenos en edad de trabajar significaría, en relación a la actual situación, redistribuir ingresos hacia los más pobres; de este modo, quienes han estado parcial o totalmente marginados del mercado durante estos años, podrían acceder a él y obtener aquellos bienes más esenciales.

El efecto positivo de la redistribución del ingreso —vía generación de empleo— podría reforzarse si los bienes que consumen los más pobres (en primer lugar los esenciales) fueran intensivos en empleo, lo cual induciría nuevas contrataciones afianzando así el efecto redistributivo. Se generaría de este modo un "círculo virtuoso" empleo—redistribución—empleo, existiendo algunos antecedentes de que esta se verificaría en Chile (considerando tanto el empleo directo como indirecto) para algunas ramas industriales, entre ellas la de alimentos, que es esencial en una estrategia de necesidades básicas. (22)

Hay que señalar, además, que al objetivo de generar empleo puede contribuir muy eficazmente la expansión de la pequeña industria, dada su conocida cualidad de ser altamente absorbidora de empleo. En la última década, especialmente en Chile, este sector se ha visto engrosado por una multiplicidad de actividades de sobrevivencia, de carácter básicamente familiar. (23)

El afianzamiento de la pequeña industria y artesanado requieren de un respaldo sostenido del Estado, en asistencia técnica, comercial y crediticia, de modo que este sector pueda compatibilizar su efectivo aporte a la absorción de empleo con mayores niveles de eficiencia. A este último respecto, la experiencia de la peque-

---

---

**Garantizar el derecho al trabajo no es sólo necesario por motivos éticos, sino también para hacer viable una estrategia de satisfacción de las necesidades básicas.**

---

---

ña empresa en diversos países, entre ellos Japón, es aleccionadora.

Uno de los mayores obstáculos que enfrentaría una estrategia que promueva el empleo y la redistribución es el cuello de botella del sector externo, el cual puede agudizarse al aumentar la demanda agregada. Ello exige esfuerzos productivos importantes para satisfacer en lo posible con producción interna los aumentos en la demanda. Como ello no siempre se podrá es necesario también racionalizar el uso de los recursos externos (vía aranceles selectivos u otras medidas), orientándolos preferentemente hacia aquellas necesidades más prioritarias (alimentos, insumos, bienes de capital).

### *c) Participación de las fuerzas sociales*

Un tercer propósito de una estrategia de desarrollo para la democracia es la plena participación de las diversas organizaciones sociales y en particular del movimiento laboral en las diversas esferas de decisión económica, social y política.

A nivel global, en el plano económico, el movimiento laboral debe tener un rol central en las decisiones acerca de las principales orientaciones de la estrategia de desarrollo, la política económica, la política de inversiones y el desarrollo tecnológico, las políticas de empleo, salarios y seguridad social.

---

(22) Castillo (1984).

(23) Organizaciones Económicas Populares.

---

---

**En materias relativas a la legislación laboral deberán revisarse en profundidad las actuales disposiciones vigentes, derogándose aquellas atentatorias contra la dignidad del trabajador.**

---

---

En materias relativas a la legislación laboral deberán revisarse en profundidad las actuales disposiciones vigentes, derogándose aquellas atentatorias contra la dignidad del trabajador. Hay situaciones en que la aplicación de un derecho laboral puede afectar al conjunto de la comunidad, como por ejemplo al declararse la huelga en actividades que proveen bienes o servicios de primera necesidad; en este caso, como en otros similares, la aplicación de un derecho particular deberá tener ciertos límites que resguarden el bien común.

A nivel de la empresa, los trabajadores deben participar activamente en las decisiones que los afectan, como por ejemplo, las condiciones de trabajo y seguridad social, políticas de empleo y mejoramiento tecnológico, reclutamiento y capacitación, bienestar social, etc. (24)

Antes de finalizar esta reflexión, quisiera plantear dos condiciones o requisitos que parecen esenciales para la conquista de la democracia en Chile y su posterior afianzamiento.

La primera, es la necesidad imperiosa de lograr una amplia concertación social y política que incluya a los sectores mayoritarios y más representativos de la vida nacional. Al cabo de doce años de régimen militar y sus funestas

consecuencias, el país se encuentra al borde de su destrucción como nación y por tanto enfrenta el enorme desafío de reconstruir sus bases morales, culturales, sociales, económicas y políticas.

Esta gigantesca tarea no podrá ser abordada sin un consenso y participación activa de, al menos, las mayores organizaciones sociales y políticas del país, acuerdo que no puede ser sólo táctico, o de corto plazo para derribar al régimen, sino que debe ser estratégico o de largo plazo, dada la gravedad de la situación. Esto significa que se deben alcanzar acuerdos sustantivos en materias relativas a la institucionalidad política y a las principales políticas económico-sociales que se aplicarían en un gobierno de transición luego de terminado el régimen autoritario, gobierno éste que podría durar seis u ocho años con la posibilidad de extenderse el acuerdo a un plazo mayor.

El segundo requerimiento para que la futura democracia se pueda asentar y consolidar es que bajo ésta tenga lugar un efectivo mejoramiento en las condiciones de vida de la población, comenzando por los más pobres como ya se señaló. Sin embargo, dada la profunda crisis que afecta desde hace ya varios años a la economía chilena, esta tarea enfrenta obstáculos de gran envergadura que dificultarán seriamente su logro en lo que resta de esta década.

Entre los mayores problemas que impiden una recuperación económica y luego alcanzar una senda de crecimiento sostenido están los siguientes:

- a) El mayor grado de desintegración y dependencia productiva. La apertura externa irrestricta significó la quiebra de cientos de empresas dejando de realizarse en el país numerosos procesos industriales, a consecuencia de lo cual se ha empobrecido la estructura productiva del país y somos hoy más dependientes del exterior.
- b) El bajo nivel de inversión productiva durante la década, que compromete el crecimiento futuro de la economía y desalienta las expectativas de mejorar las condiciones de vida de la población. A pesar de que como nunca antes el país contó con un abundante flujo de recursos externos, buena parte de ellos se dilapidaron

---

(24) Vega (1985)

en consumo y en construcciones suntuosas e improductivas.

c) Como consecuencia del excesivo endeudamiento con el exterior, al cual contribuyó el gobierno con su política, el país se encuentra hoy con una enorme deuda que es incapaz de pagar y que tiene fuertemente estrangulado su comercio exterior.

Esta es la principal causa del estancamiento actual de la economía y de sus escasas posibilidades reales de reactivación; además, en caso de producirse alguna recuperación el crecimiento del producto debería transferirse al extranjero como pago de intereses y amortizaciones de la deuda, postergándose absolutamente las posibilidades de mejorar el nivel de vida de la población, el cual podría incluso empeorar. Ello se infiere claramente del convenio firmado recientemente con el F.M.I., el cual forma parte del proceso de renegociación de la deuda externa a que se ha visto obligado el gobierno. En efecto, de acuerdo a diversas proyecciones económicas que sirvieron de base para dicho convenio se puede estimar que entre 1985 y 1990 el Producto Geográfico Bruto (P.G.B.) per cápita debería crecer en no menos de 200/o, en tanto, lo que es más sorprendente, el consumo per-cápita se estancaría, e incluso podría caer en más de 50/o. En síntesis, el convenio al cual el gobierno se comprometió con el F.M.I. tiene como único objetivo pagar la deuda externa, aunque para ello tenga que sacrificar aún más los ya deteriorados niveles de consumo de la población.

Con estas perspectivas económicas tan poco alentadoras parecería que carece de sentido plantearse la posibilidad de que una naciente democracia pudiera consolidarse en estas circunstancias. A más de alguien podría parecerle un sueño ilusorio. Basta imaginarse las inmensas presiones sociales que se desatarán por recuperar lo más pronto posible todos los beneficios y conquistas económicas y sociales que los sectores populares han perdido en una década. Aún cuando pudiéramos suponer que se hubiera logrado una amplia concertación social, materializada en un gran acuerdo nacional, y hubiera una gran disciplina social, cosa nada fácil de

---

---

**El convenio al cual el gobierno se comprometió con el F.M.I. tiene como único objetivo pagar la deuda externa, aunque para ello tenga que sacrificar aún más los ya deteriorados niveles de consumo de la población.**

---

---

lograr, si el nuevo régimen no es capaz de satisfacer medianamente en un plazo razonable tales demandas, la joven democracia se verá seriamente amenazada y el riesgo de volver a un régimen autoritario no será lejano. Las dificultades experimentadas por otros países del continente que nos han precedido en la recuperación de la democracia son ilustrativos al respecto.

De todo lo ya dicho se puede concluir que la democratización del país se puede ver gravemente entrabada si no se logra un crecimiento económico aceptable que permita alcanzar un nivel de vida digno para toda la población. Ello supone a la vez mejorar la precaria situación externa en que se encuentra nuestra economía, lo cual apunta en primer lugar a la imperiosa necesidad de obtener condiciones más favorables para la renegociación integral de la deuda externa.

Dado que la deuda externa es un grave problema para casi todos los países latinoamericanos y que constituye una real amenaza para la vigencia y consolidación de la democracia en el continente, ella no puede seguir enfrentándose con criterios exclusivamente comerciales ni a nivel individual. La gravedad y dimensión del problema exigen que este sea tratado a la vez en términos políticos, buscando entre todos los países deudores acuerdos que les permitan me-

---

---

**El trabajo y el aporte creativo de todos los chilenos y los valores de la libertad, justicia y solidaridad, debieran ser los cimientos sobre los que se construya la nueva sociedad.**

---

---

jorar su poder de negociación ante la banca acreedora internacional<sup>(25)</sup>

Sin embargo no hay que hacerse demasiadas ilusiones al respecto. Aún cuando se pudiera lograr una posición mancomunada entre los países deudores (tarea nada de fácil) y, por otra parte, el retorno a la democracia permitiera mejorar en algo las condiciones de negociación de algunos créditos bilaterales de gobierno a gobierno, los antecedentes disponibles permiten prever que en los próximos años los grados de holgura en la economía chilena serán bastante escasos.

No se puede esperar entonces que la instauración de la democracia sea una panacea para curar los innumerables males económicos y sociales que se han agravado en Chile en la última década. En cambio, cabe esperar que

---

(25) Estos acuerdos debieran insertarse en el marco de un nuevo orden económico internacional que establezca formas de relación más equitativas entre los Estados y, a la vez, promueva el desarrollo de aquellos países más atrasados a través de la cooperación internacional, mecanismo privilegiado para estos efectos en diversos pactos y convenciones sobre derechos económicos. Entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; véanse los artículos 2 (inciso 1) y 15 (inciso 4.).

ella hará posible, en primer lugar, el resguardo de los derechos humanos más esenciales, recuperando así nuestra dignidad como nación; y luego, que permitirá abrir los cauces y crear las condiciones para ir construyendo una sociedad más justa, que garantice condiciones de vida dignas para toda la población, y contribuya a una progresiva realización humana.

La conquista y profundización de la democracia, como condición para la realización de los derechos humanos, constituyen así un desafío y una gran tarea que demandará lo mejor de nosotros en cuanto individuos y como pueblo. El trabajo y el aporte creativo de todos los chilenos y los valores de la libertad, justicia, y solidaridad, debieran ser los cimientos sobre los que se construya esta nueva sociedad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Aylwin J. (1985) "*State policies and socio-economic rights in Chile*", ponencia presentada al Sexto Simposium Internacional de Derechos Humanos organizado por la Universidad de Columbia, Nueva York, junio.
- Barrera, M., Henríquez, H. y Selamé, T. (1985). "*Participación, sindicatos y estado en el Chile actual*", Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) y Centro de Estudios Sociales, Suiza.
- Castillo, M. (1984). "*Generación de empleo y sectores industriales claves*", *Materiales para discusión N° 5*, Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago.
- Cortázar R. (1983). "*Derechos laborales y desarrollo: desafíos y tensiones*", *Reconstrucción económica para la democracia*, Editorial Aconcagua, Santiago.
- Corvalán, S. (1983). "*Actividades sindicales y*

*derechos humanos*”, *Revista de derechos humanos* N°1, 1ª época Programa de Derechos Humanos, Academia de Humanismo Cristiano, Stgo.

Foxley, F. y Raczynsky, D. (1984). “*Grupos vulnerables en situaciones recesivas: el caso de los niños y jóvenes en Chile*”, *Estudios CIEPLAN* N° 13, Santiago, junio.

Foxley, A. y Rodríguez, J. (1985). “*Los derechos económico-sociales, la pobreza y las necesidades básicas en América Latina*”, *Apuntes CIEPLAN* N° 54, Santiago, enero.

Friás, P. (1985). “*Afiliación y representatividad del movimiento sindical bajo el régimen militar: 1973-1984*”. *Materiales para discusión* N° 83, Centro de Estudios para el Desarrollo, Santiago, mayo.

Juan Pablo II (1981). “*Encíclica Laborem Exercens*”.

Mayorga, R. (1981). “*Modelo económico y derechos del hombre*”, *Chile América* N° 72-73 Roma.

Mera, J. (1981). “*Neoliberalismo y derechos humanos*”, *Revista de derechos humanos* N° 1 y 2, 1ª época Programa de Derechos Humanos, Academia de Humanismo Cristiano, Santiago.

Muñoz, O. (1978). “*Dimensiones económicas de la pobreza*”, *Estudios 3*, Vicaría de la Solidaridad, Arzobispado de Santiago.

Razeto, L. y equipo (1983). “*Las organizaciones económicas populares*”, Programa de Economía del Trabajo, Academia de Humanismo Cristiano, Santiago.

Ruiz-Tagle, J. (1985). “*El sindicalismo chileno después del Plan Laboral*”, Programa de Economía del Trabajo, Academia de Humanismo Cristiano, Santiago.

Tironi, E. (1979). “*Políticas gubernamentales contra la pobreza: el acceso a los bienes y servicios básicos*”, *Estudios CIEPLAN* N° 2, Santiago.

Vega, H. (1978). “*Economía y derechos humanos*”, *Estudios 3*, Vicaría de la Solidaridad, Arzobispado de Santiago.

Vega, H. (1985). “*Crisis económica y redemocratización en Chile: el rol del trabajo*”, *Documento de Trabajo* N° 36, Programa de Economía del Trabajo, Academia de Humanismo Cristiano, Santiago.