



---

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Académica México**

Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales, Mención en Ciencia Política  
X Promoción (2014-2017)

**La Disputa por el Poder de Asociación de los Trabajadores:  
Veto Empresarial y Democracia Restringida en América Latina**

Tesis para optar por al grado de  
Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Ciencia Política  
Presenta:

**Daniel Cerdas Sandí**

**Directora:**

Dra. Graciela Bensusán Areous

**Codirectora:**

Dra. María Lorena Cook

**Lectores:**

Dr. Ívico Ahumada, Dr. Ilán Bizberg

**Línea de Investigación:**

Reformas institucionales, políticas públicas de trabajo y bienestar

**Seminario de Tesis:**

Trabajo y Bienestar en América Latina

Ciudad de México, septiembre 2017

---

Se agradece la beca otorgada por el Consejo de Ciencia y Tecnología (CONACYT) para la realización de este posgrado

## **La Disputa por el Poder de Asociación de los Trabajadores: Veto Empresarial y Democracia Restringida en América Latina**

### **Resumen**

La investigación analiza diferentes procesos de formulación de políticas públicas en cuatro países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica) en los que se disputó la institucionalidad que define el poder de asociación de los trabajadores (PAT). El trabajo explica cómo las dinámicas políticas y los diseños institucionales nacionales determinaron los resultados de estos procesos. En particular, se muestra cómo las diferentes correlaciones de fuerza entre élites empresariales y sindicatos y sus oportunidades para influir en el aparato estatal (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) moldearon las disputas por el cambio institucional. De esta forma, el análisis pone de relieve las características del poder instrumental empresarial sobre la política y sus efectos sobre las restricciones y posibilidades que los trabajadores enfrentan para fortalecer el PAT. Al mismo tiempo, los procesos de reforma evidencian las condiciones en que se encuentran las democracias en los respectivos países, al mostrar situaciones tanto de restricción como de apertura de los sistemas políticos para permitir la representación de los intereses de los trabajadores. Metodológicamente la investigación consistió en un estudio comparado de diseño *most similar*, además se hace uso de la técnica *theory-building process tracing* para identificar y entender cómo operan algunos factores que contribuyen a producir determinados resultados de políticas.

*Palabras clave:* Poder de asociación de los trabajadores, poder instrumental empresarial, poder de veto empresarial, proceso de formulación de políticas públicas, democracia restringida.

### **Abstract**

This study analyzes different public policymaking processes in four Latin American countries, in which the institutionality that defines the working class associational power is disputed. The research explains how political dynamics and national institutional designs determined the results of these processes. In particular, it shows the different strength correlations between business elites, unions and their opportunities to influence the state apparatus (Executive, Legislative and Judicial Power), and how this shaped disputes over institutional change. In this way, the analysis highlights the characteristics of the instrumental business power over the policy, and its effects on the restrictions and possibilities that the workers face to strengthen the working class associational power. At the same time, the reform processes show the conditions in which the democracies are in each country, showing restriction and openness situations of political systems to allow the representation of the workers's interests. Methodologically, the research consisted in a comparative study using the "most similar design". In addition, the technique *theory-building process tracing* was used to identify and understand the operation of some factors that contribute to produce certain policy results.

*Keywords:* Working class associational power, business instrumental power, business veto power, public policymaking processes, restricted democracy

## **Dedicatoria**

A mi amada esposa, Cecilia, por su apoyo incondicional, su inacabable paciencia y su infinito amor

## Agradecimientos

Esta investigación no hubiera sido posible sin la excelente directora que tuve, la Dra. Graciela Bensusán. A ella agradezco sus acertados consejos, su crítica sensata, su insistencia en mejorar cada detalle de la tesis, pero en especial, estoy agradecido por todo lo que me enseñó en tan corto tiempo. Este trabajo, sin duda alguna, llegó a buen puerto gracias al comprometido trabajo de dirección de Graciela, por eso no me cansó de decirle: ¡muchas gracias!

También agradezco al Dr. Ívico Ahumada, quien fue parte del proceso de investigación desde el inicio durante las sesiones del seminario de investigación. Las discusiones en el seminario, así como sus críticas constructivas y sus atinados consejos contribuyeron en la culminación exitosa de esta obra. Agradezco además sus constantes señalamientos a los aspectos metodológicos para que el trabajo logrará mejor solidez.

Asimismo, agradezco los aportes teóricos y los señalamientos puntuales sobre las dinámicas de la economía que me brindó el Dr. Ilán Bizberg, quien además de ser lector de la tesis, me abrió las puertas en su proyecto de investigación sobre variedades de capitalismo en América Latina en el Colegio de México, lo que me permitió acceder a importantes discusiones sobre problemáticas de la región que terminaron por enriquecer mi trabajo.

La investigación también se nutrió de los comentarios y consejos de la Dra. María Lorena Cook quien como experta en el área me brindó acertadas recomendaciones y surgió oportunas inclusiones en el modelo de análisis que terminaron por enriquecer de excelente forma el trabajo.

Durante mi estancia de investigación y trabajo de campo en Chile, la Dra. María Ester Feres me recibió con las mejores atenciones y facilidades en el Centro de Estudios y Asesorías en Trabajo, Relaciones Laborales y Diálogo Social de la Universidad Central de Chile (UCEN). Quedo sumamente agradecido con la Dra. Feres por toda la ayuda brindada, sus aportes a mi investigación y su calidad humana.

Además de los aspectos académicos, este trabajo no sería posible sin los aspectos emocionales, sin las personas que estuvieron en los procesos de catarsis necesarios para hacerle frente a las presiones de la tesis. En ese sentido, mi más sincero agradecimiento a mi familia tica en México: a Cecilia Cordero y a Mónica Lara (y obvió a Padmé), por tanta noches de hablar paja en la mesa, por tantas series de Netflix y pirateadas, por tantas risas, birras, licores alterados, tacos, quesadillas, sopes, tostadas, gorditas, historias, chismes... por tantas cosas.

El doctorado también me permitió conocer gente increíble con la que compartimos nuestros momentos felices y los no tanto, a ellos y ellas también gracias por las noches de chelas, las fiestas en la casa tica o en El Lobo, las pláticas en los pasillos y las cafeterías, las épocas de la comuna hippie, y las idas a conciertos.

## Contenido

Resumen .....	ii
Dedicatoria.....	iii
Agradecimientos.....	iv
Contenido.....	v
Diagramas .....	viii
Gráficos.....	viii
Tablas.....	ix
<b>1. Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Estado de la Cuestión.....</b>	<b>5</b>
<b>2.1. Las élites empresariales y su incidencia en la formulación de políticas públicas.....</b>	<b>5</b>
<b>2.2. Democracia, desigualdad y poder de los trabajadores en el capitalismo actual .....</b>	<b>9</b>
<b>2.3. Calidad de la democracia, libertad de asociación y organizaciones laborales .....</b>	<b>13</b>
<b>2.4. América Latina: El poder de los trabajadores frente a las reformas de mercado y la democratización.....</b>	<b>15</b>
<b>3. Enfoque teórico: Relaciones de poder, élites empresariales, poder de asociación de los trabajadores y juegos políticos.....</b>	<b>21</b>
<b>3.1. El Poder de los trabajadores: Poder estructural y poder de asociación .....</b>	<b>23</b>
<b>3.2. Élites empresariales, poder estructural, poder instrumental y poder de veto.....</b>	<b>28</b>
<b>3.3. Poder de los trabajadores y poder empresarial frente al cambio institucional.....</b>	<b>32</b>
<i>3.3.1. Procesos de cambio institucional como juego político .....</i>	<i>34</i>
<b>3.4. Factores de contexto: Legados político-institucionales y Variedades de Capitalismo ....</b>	<b>41</b>
<i>3.4.1. Legados político-institucionales ¿Desequilibran o equilibran la balanza? .....</i>	<i>42</i>
<i>3.4.2. Variedades de capitalismo: cómo el modelo económico constriñe el PAT.....</i>	<i>44</i>
<i>3.4.3. El cambio institucional: coaliciones socio-políticas en disputa por el poder .....</i>	<i>48</i>
<b>4. Metodología .....</b>	<b>52</b>
<b>4.1. Preguntas de Investigación e Hipótesis .....</b>	<b>52</b>
<b>4.2. Perspectiva de Estudio.....</b>	<b>55</b>
<i>4.2.1. Métodos de investigación: comparación de casos y process tracing.....</i>	<i>56</i>
4.2.1.1. Comparación y selección de casos .....	56
4.2.1.2. Process tracing.....	63
4.2.2. Operacionalización de variables .....	65
4.2.3. Delimitación temporal.....	66
<b>5. El veto empresarial a la Reforma Procesal Laboral en Costa Rica: Diálogo social simulado y corporativismo empresarial .....</b>	<b>68</b>
<b>5.1. Introducción.....</b>	<b>68</b>
<b>5.2. Variables de contexto a favor de las élites empresariales: Modelo económico y legados .....</b>	<b>69</b>
<i>5.2.1. Del modelo ISI al modelo TMI: doble incorporación subordinada de los trabajadores</i>	<i>69</i>
5.2.1.1. El modelo ISI y la doble incorporación subordinada de los trabajadores .....	70
5.2.2. El modelo TMI, pérdida de poder estructural y mayores limitaciones sobre el PAT .....	73
5.2.3. Tipos de capitalismo y coaliciones políticas: la exclusión de los trabajadores en los arreglos sociopolíticos .....	78
5.2.3.1. La reconfiguración de los arreglos políticos .....	78
<b>5.3. Legados político-institucionales: Exclusión de la arena política y limitaciones al poder de asociación de los trabajadores.....</b>	<b>83</b>
5.3.1. La exclusión de los trabajadores de la arena política .....	83
5.3.2. Los límites de la institucionalidad laboral al PAT.....	87

<b>5.4. El poder instrumental de las élites empresariales en Costa Rica.....</b>	<b>93</b>
5.4.1 <i>UCCAEP: Élités organizadas y cohesionadas.....</i>	94
5.4.2. <i>Las élites empresariales y sus vínculos con el ámbito político: Partidos y medios de comunicación.....</i>	99
5.4.2.1. <i>El sistema de partidos a la medida de las élites empresariales: Financiamiento electoral y dominio sobre los partidos.....</i>	99
5.4.2.2 <i>El manejo de la agenda política: control de medios de comunicación y élites empresariales .....</i>	105
5.4.3. <i>La presencia de las élites empresariales en el Poder Ejecutivo: Cambios en el gobierno, sin cambios en la dirección del Estado .....</i>	108
5.4.3.1. <i>La gestión de la política económica: la existencia de una burocracia afín a las élites empresariales .....</i>	108
5.4.3.2 <i>La coadministración del aparato estatal por parte de los empresarios.....</i>	110
<b>5.5 ¿Cómo operó el poder instrumental durante la RLP? .....</b>	<b>112</b>
<b>6. El poder de los dueños de Chile para perpetuar el modelo laboral de la dictadura .....</b>	<b>123</b>
<b>6.1. Introducción.....</b>	<b>123</b>
<b>6.2. Variables de Contexto a favor de las élites empresariales: Modelo económico y legados .....</b>	<b>124</b>
6.2.1. <i>Del modelo ISI al modelo TMI: Cambios en dictadura que continuaron en democracia.....</i>	124
6.2.1.1. <i>El modelo ISI y la incorporación de los trabajadores .....</i>	124
6.2.1.2. <i>El modelo TMI: Impuesto en dictadura, avalado en democracia .....</i>	129
6.2.2. <i>Los arreglos socioeconómicos que sostienen cada modelo económico: De la triada “terratenientes-industriales-capital extranjero” a los grandes grupos económicos” .....</i>	139
6.2.3. <i>Legados Político-Institucionales: Exclusión de la Arena política y limitaciones al poder de asociación de los trabajadores.....</i>	142
6.2.3.1. <i>La exclusión de los trabajadores de la arena política: la CUT y la Concertación en una relación de inclusión simulada .....</i>	142
6.2.3.2. <i>Las limitaciones institucionales del PAT: La persistencia del Plan Laboral de la Dictadura .....</i>	144
6.2.3.2.1. <i>Organización sindical: titularidad sindical y grupos negociadores .....</i>	145
6.2.3.2.2. <i>La negociación colectiva confinada al nivel de empresa y a temas salariales.....</i>	147
6.2.3.2.3. <i>La huelga que no paraliza.....</i>	149
<b>6.3.El poder instrumental de las élites empresariales en Chile.....</b>	<b>150</b>
6.3.1. <i>La CPC como organización empresarial cohesionada frente la unidad erosionada de la CUT.....</i>	151
6.3.2. <i>Las élites empresariales y sus vínculos con el ámbito político: partidos y medios de comunicación .....</i>	154
6.3.2.1. <i>Un sistema político a la medida de las élites empresariales: vínculos partidarios, sistema electoral binomial, cerrojos constitucionales y financiamiento electoral .....</i>	155
6.3.2.1.1. <i>Los vínculos entre élites empresariales y la coalición de derecha .....</i>	155
6.3.2.1.2. <i>El sistema electoral binomial como garantía de representación política de las élites empresariales.....</i>	156
6.3.2.1.3. <i>Un sistema de financiamiento de partidos basado en recursos privados ....</i>	159
6.3.2.1.3.1. <i>Los think tanks como medio de relaciones entre empresarios y políticos.....</i>	162
6.3.2.2. <i>El manejo de la agenda política: control de medios de comunicación y élites empresariales .....</i>	164
6.3.3. <i>Los estrechos vínculos entre el Poder Ejecutivo y las élites empresariales: consensos sobre el modelo económico y la puerta giratoria .....</i>	166

6.3.3.1.	<i>La gestión de la política económica: el consenso sobre el modelo económico .....</i>	167
6.3.3.2.	<i>Del Poder Ejecutivo al comité de empresa: la delgada línea entre lo privado y lo público .....</i>	169
6.4.	<b>¿Cómo operó el poder instrumental durante la reforma “Modernización de las Relaciones Laborales”?</b> .....	171
7.	<b>Costa Rica y Chile: Dos procesos distintos, dos élites empresariales que imponen sus intereses</b> .....	186
7.1.	<b>El ingreso en la agenda política de la discusión sobre cambio institucional del PAT ..</b>	190
7.2.	<b>Los actores políticos en el proceso de formulación de políticas públicas .....</b>	192
7.3.	<b>Los vínculos intertemporales entre los actores claves .....</b>	195
7.4.	<b>Características de los escenarios donde los actores políticos clave emprenden su intercambio .....</b>	196
7.5.	<b>Los legados político-institucionales: dos vías de acción.....</b>	198
7.6.	<b>El modelo económico: poder estructural instrumentalizado .....</b>	201
7.7.	<b>La dinámica del cambio institucional: entre la agencia y las instituciones.....</b>	204
8.	<b>Avances en el Poder de asociación de los trabajadores en Argentina y Brasil .....</b>	209
8.1.	<b>Introducción .....</b>	209
8.2.	<b>Las características del PAT en Argentina y Brasil: Entre los retrocesos y los avances .....</b>	211
8.2.1.	<i>Los pilares institucionales del PAT en Argentina y Brasil.....</i>	212
8.2.2.	<i>Retrocesos del PAT en los noventa .....</i>	216
8.2.3.	<i>Cambio y reactivación institucional: Revitalización del PAT en Argentina y Brasil ...</i>	219
8.2.3.1.	<i>La revitalización del PAT en Argentina y Brasil ¿En qué consistió? .....</i>	221
8.2.3.2.	<i>Los cambios en el modelo económico y su relación con la revitalización del PAT en Argentina y Brasil .....</i>	225
8.3.	<b>Los procesos por el cambio a favor del PAT en Argentina y Brasil: Juegos políticos de relativa simetría.....</b>	228
8.3.1.	<i>Argentina y Brasil: la disputa entre el poder instrumental empresarial y poder de asociación de los trabajadores después del giro a la izquierda .....</i>	229
8.3.1.1.	<i>La disputa por el PAT en Argentina en la era Kirchner .....</i>	230
8.3.1.2.	<i>La disputa por el PAT en Brasil tras la llegada del PT al gobierno.....</i>	237
9.	<b>Hallazgos y conclusiones.....</b>	244
10.	<b>Epílogo .....</b>	263
	<b>Bibliografía .....</b>	268
	<b>Lista de acrónimos y siglas .....</b>	293
	<b>Anexo 1.....</b>	295
	<b>Anexo 2.....</b>	296
	<b>Anexo 3.....</b>	297

## Índice de Diagramas, Gráficos y Tablas

### Diagramas

Diagrama 1. Desagregación conceptual del poder de los trabajadores .....	25
Diagrama 2. Desagregación conceptual del poder de los empresarios .....	31
Diagrama 3. Relaciones de poder entre empresarios y trabajadores en procesos de cambio institucional del poder de asociación de los trabajadores en América Latina .....	34
Diagrama 4. El juego de la política en los procesos cambio institucional en los que se discute el poder de asociación de los trabajadores en contextos simétricos .....	39
Diagrama 5. El juego de la política en los procesos cambio institucional en los que se discute el poder de asociación de los trabajadores en Contextos Asimétricos .....	40
Diagrama 6. Proceso de cambio institucional .....	51
Diagrama 7. Relación de variables.....	63
Diagrama 8. Línea del tiempo de reformas o intentos de reformas sobre el PAT en Costa Rica, 1960-2009.....	116
Diagrama 9. Línea del tiempo de los procesos de reforma laboral en Chile, 1973-2016.....	172
Diagrama 10. Proceso general del trámite legislativo en el Congreso chileno .....	177
Diagrama 11. La intervención de los legados en los procesos de disputa por el cambio institucional .....	198

### Gráficos

Gráfico 1. Participación porcentual del salario en el PIB, Costa Rica y promedio de América Latina, 1955-1985 .....	72
Gráfico 2. Evolución de la tasa de sindicalización en Costa Rica, 1990-2014 .....	76
Gráfico 3. Distribución porcentual de curules en la Asamblea Legislativa según cercanía a empresarios o trabajadores. Costa Rica, 2002-2018 .....	100
Gráfico 4. Contribuciones económicas en el año electoral para elecciones 2010 y 2014.....	102
Gráfico 5. Implicaciones de las propuestas de gobierno, empresarios y sindicatos sobre el PAT, durante la discusión de la reforma procesal laboral en Costa Rica (2005-2016) .....	117
Gráfico 6. Participación de los salarios en el PIB, 1950-2010, Chile y promedio de América Latina .....	131
Gráfico 7. Evolución de la tasa de sindicalización en Chile, 1973-2013 <sup>a</sup> .....	132
Gráfico 8. Evolución del informalidad en Chile, 1990-2013 .....	134
Gráfico 9. Evolución del gasto social como porcentaje del PIB y de la población en pobreza e indigencia en Chile, 1990-2014 .....	136
Gráfico 10. Evolución de las exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB en Chile, 1960-2015 .....	137
Gráfico 11. Distribución porcentual del financiamiento electoral de origen privado con carácter secreto, según coaliciones, elecciones de 2013 .....	160
Gráfico 12. Implicaciones de las propuestas de gobierno, empresarios y sindicatos sobre el PAT, durante la discusión de la reforma laboral en Chile (2014-2016) .....	174
Gráfico 13. Participación de salarios en el PIB en Argentina y Brasil, 1990-2003 .....	217
Gráfico 14. Participación de los salarios en el PIB en Argentina y Brasil, 2003-2011.....	224
Gráfico 15. Índice de Gini en Argentina y Brasil, 2003-2011 .....	225



## Tablas

Tabla 1. Emparejamiento de países por legados, poder de influencia empresariales, distribución de recursos de poder institucionales, y resultado de proceso de cambio institucional.....	62
Tabla 2. Características de las variaciones en el capitalismo de Costa Rica, 1950-2016 .....	83
Tabla 3. Principales organizaciones sindicales y alianzas partidistas, 1940-1990.....	85
Tabla 4. Principales cámaras empresariales en Costa Rica y su afiliación cupular .....	96
Tabla 5. Principales organizaciones sindicales, bloque sindical y postura frente a la RPL .....	98
Tabla 6. Características de las variaciones en el capitalismo de Chile, 1930-2016 .....	139
Tabla 7. Resumen de los principales puntos de inflexión legislación laboral chilena y sus implicaciones sobre el PAT, previo a la reforma 2014-2016.....	145
Tabla 8. Sindicatos y posturas sindicales frente a la reforma laboral, 2014-2016.....	153
Tabla 9. Porcentaje de votos y porcentaje de curules obtenidos por la coalición de derecha para la elección de senadores en Chile, 1989-2009 .....	158
Tabla 10. Vínculos empresariales y partidarios de los principales centros de pensamiento en Chile .....	163
Tabla 11. Principales cambios laborales que pretendían mejorar el PAT y su resultado tras la resolución del Tribunal Constitucional .....	181
Tabla 12. Resumen de los principales pilares del PAT en Argentina y Brasil.....	213
Tabla 13. Retrocesos en el poder de los trabajadores durante el periodo neoliberal en Argentina y Brasil .....	219
Tabla 14. Indicadores de los avances en el poder de los trabajadores en Argentina y Brasil .....	223
Tabla 15. Principales características del modelo económico en Argentina y Brasil durante la década de 2000 que impactaron en el poder de los trabajadores.....	227
Tabla 16. Factores que incidieron en los resultados de los procesos de disputa del PAT en Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica .....	248
Tabla 17. Mecanismo causal que propicia la continuidad de un débil PAT .....	250
Tabla 18. Mecanismo causal que propicia avances en PAT .....	253

## 1. Introducción

El 19 de agosto de 2015 Ximena Rincón, Ministra de Trabajo, decía que era “un día histórico para Chile y sus trabajadores”, ante la aprobación general –en el Senado– de la Ley de Modernización del Sistema de Relaciones Laborales. Cinco meses después, pero en Costa Rica, el Presidente de la República, Luis Guillermo Solís, firmaba la Ley de Reforma Procesal Laboral (RPL); en los discursos que dieron durante el acto de la firma, así como en la publicidad televisiva de Casa Presidencial, se insistía en que se escribía “una nueva historia en la legislación laboral costarricense”. Ambos procesos distaban de alterar la distribución del poder entre trabajadores y empleadores. Por el contrario eran reformas que daban continuidad a las restricciones impuestas sobre los derechos laborales colectivos (DLC) y por tanto se seguía garantizando un débil poder de asociación de los trabajadores (PAT)<sup>1</sup>.

Brasil y Argentina registran una historia distinta al haber experimentado diferentes procesos de desactivación/activación de instituciones pro-sindicales<sup>2</sup>. Después de décadas de debilitamiento sindical bajo el contexto de los gobiernos militares y las políticas neoliberales, el gobierno de Lula en Brasil, desde su llegada en 2003, propició una política de diálogo social con inclusión de los actores sindicales, que se tradujo en mejoras notables para de los trabajadores. Por su parte, el Presidente Néstor Kirchner, en el año 2003, introdujo un viraje en las políticas públicas argentinas enfocado hacia la expansión de la política social y laboral, beneficiando así a los trabajadores. En estos casos el poder de asociación de los trabajadores mejoró, lo cual se puede constatar en la evolución que tuvieron las tasas de sindicalización, la cobertura de la negociación colectiva y mejoras en las condiciones laborales y salariales.

¿Por qué estos procesos –en los que se discutieron cambios en el PAT– presentaron resultados distintos? ¿Qué factores los explican? ¿Qué aspectos de los contextos en los que se dieron estos procesos (de índole económica o política) tienen mayor peso en la explicación? Dar respuesta a estas preguntas, entre otras, es el principal objetivo de esta

---

<sup>1</sup> Como se verá más adelante, el poder de los trabajadores se expresa en dos principales dimensiones, el poder de asociación relacionado a las instituciones políticas y laborales; y el poder estructural relacionado a los mercados de trabajo. Poder de asociación de los trabajadores es la traducción que hemos hecho del concepto “*Working class associational power*” desarrollado por Wright (2000).

<sup>2</sup> En estos casos no se estudian estrictamente reformas a las normas, sino primero reactivaciones a instituciones que habían perdido vigencia y que favorecían a los trabajadores, y a partir de eso cambios a las normas. No se explora en esta investigación la consolidación de estos cambios en el largo plazo, por lo que no se incluyen el devenir de los cambios pro-trabajadores a partir del 2015 cuando se han dado giro pro-empresariales en el gobierno de estos países.

investigación. Por ello, no se trata de explicaciones confinadas a los procesos de cambio institucional en sí mismos, cuestión que ha sido atendida en numerosas investigaciones previas, centradas en las reformas laborales orientadas hacia el mercado. Desde una perspectiva más amplia, se parte del supuesto de que la comprensión de los juegos políticos alrededor de la configuración del PAT permitirá entender mejor las características de la democracia y la distribución de poder en la sociedad y, por ende, conducirá a una mejor comprensión de las condiciones de desarrollo político, económico y social de cada país.

Estudiar las posibilidades y limitaciones de cambios en el PAT en Latinoamérica resulta crucial en momentos en que la discusión académica se ha reencauzado, reconociendo la relevancia del trabajo y, sobre todo, de las organizaciones sindicales en el crecimiento económico y la atenuación de la desigualdad (Harvey, 2007; Freeman, 2011; Stiglitz, 2012; Bieler, 2014; Hyman, 2015; Bensusán, 2015; entre otros). Este reconocimiento llega después de que durante décadas muchos intelectuales argumentaran la pérdida de importancia del trabajo en la sociedad (Gorz, 1982; Habermas, 1989; Offe, 1996; Rifkin, 1996)<sup>3</sup>, o restaran importancia a la organización de los trabajadores en el contexto de la globalización y las transformaciones del empleo asociadas a este fenómeno (Touraine, 1978, 1986 y 1987; Piore y Safford, 2006; Heery et al., 2008).

La coyuntura actual, marcada por la crisis de 2007-2008 y la lenta recuperación de las economías, han evidenciado las debilidades de las políticas que insistían en flexibilizar el trabajo, considerando a los sindicatos y a la negociación colectiva, como obstáculos para el desarrollo de los países. Aún más, las medidas implementadas para hacer frente a la recesión, siguiendo el pensamiento neoliberal, han sido insuficientes para reactivar la economía, crear empleo y frenar el crecimiento de la desigualdad, en especial en Europa. Esto ha implicado un énfasis en las propuestas, desde espacios políticos y académicos, orientadas a replantear el modelo hegemónico de relaciones laborales (flexibilización), poniendo en el centro del debate la importancia de fortalecer a los sindicatos. Incluso desde el mismo Fondo Monetario Internacional (FMI) se reconoce que el debilitamiento de la negociación colectiva es un factor que explica el aumento de la desigualdad y el bajo crecimiento económico (Francese y Mulas-Granados, 2015; Jaumotte y Osorio Buitron, 2015).

---

<sup>3</sup> Un recuento de las tesis del fin del trabajo, así como una crítica a las mismas se encuentra en Neffa, 2001.

A pesar de este reconocimiento, al menos en el plano de las ideas, los procesos de cambio institucional en los que está en juego el PAT son complejos y sus dinámicas poco transparentes, por lo que esta investigación pretende contribuir en la elucidación de algunos de los factores que estarían obstruyendo el fortalecimiento de la capacidad de los trabajadores para lograr mejores términos de intercambio con sus empleadores.

En las últimas décadas América Latina ha experimentado cambios profundos en el contexto del proceso de “doble transición” (reformas pro mercado y democratización), los que causaron graves consecuencias sobre el poder de los trabajadores. Mientras las reformas económicas afectaron negativamente su poder estructural, los cambios democráticos no conllevaron necesariamente avances en el poder de asociación, salvo en casos excepcionales. Así, el desarrollo de las democracias ha sido desigual. Si bien se han dado progresos en la “democracia procedimental” otras áreas han quedado blindadas, siendo una de ellas el mundo laboral, al no existir garantías efectivas para el pleno ejercicio del derecho de asociación.

La permanencia de estas “zonas marrones o zonas oscuras” en las democracias de América Latina, como las ha denominado Guillermo O’Donnell (1993), ha implicado un marcado desbalance en la distribución de poder en la sociedad, siendo los mayores beneficiarios los sectores empresariales en detrimento de los trabajadores. Esta investigación, al ocuparse de procesos en los que está en juego el cambio en el PAT, centra su atención en el comportamiento político de las élites empresariales como jugadores de veto (veto players), que ha impedido a los trabajadores gozar del pleno ejercicio de su ciudadanía, al estar limitados para organizarse, negociar colectivamente y ejercer el derecho de huelga.

La presente investigación, por tanto, tiene como foco central de análisis las restricciones que enfrenta el poder de asociación de los trabajadores (y las libertades y derechos que lo hacen posible), entendiéndolas como limitaciones de la democracia que la vuelven irrelevante para amplias franjas de la población. La persistencia de estas restricciones se explica en parte por una distribución desigual de poder entre los agentes interesados (élites empresariales vs trabajadores), que permite mayor incidencia en las políticas públicas a unos agentes que a otros, afectando la calidad de las democracias en la gran mayoría de países de América Latina.

El objeto de investigación conduce a dos cuestiones centrales. Por una parte, se busca comprender por qué y cómo las élites empresariales logran mantener al mundo del trabajo

como “zonas oscuras” en determinadas democracias, mientras no sucede lo mismo en otras. Es decir, por qué a pesar de haberse realizado procesos políticos de cambio institucional (entendido, como veremos, en un sentido amplio) en los que está en juego el poder de asociación de los trabajadores, bajo sistemas políticos que se clasifican como democráticos se tiene resultados distintos. Por otra parte, la investigación indaga los efectos de los legados político-institucionales y el modelo económico de cada país, como factores que constriñen los procesos políticos.

Estas preguntas serán respondidas a partir de un modelo que integra la perspectiva de análisis de los procesos de formulación de políticas (PFP) como juegos políticos, el neoinstitucionalismo-histórico y el enfoque de Variedades de Capitalismo (VdC) de la escuela francesa de la regulación. La investigación combina principalmente tres metodologías: el estudio de caso, entendido como el estudio a profundidad de un fenómeno acotado; el método comparado “más similar” (*most similar systems design*), ya que se estudian dos pares de casos que presentan procesos de cambio en el PAT, pero con resultados distintos; y el método “process tracing” del tipo “*Theory-Building*”, ya que se busca explicar las causas y los mecanismos –generales y particulares– que producen o impiden que se den cambios en el PAT. De esta manera, se espera contribuir a la comprensión de los límites de las democracias en América Latina, así como dar cuenta de las limitaciones y posibilidades que tiene el cambio institucional cuando se trata de cambios en las relaciones de poder entre trabajo y capital, todo lo cual se asocia a la persistente desigualdad (económica y política) en la región.

## **2. Estado de la Cuestión**

En los últimos años ha surgido una importante cantidad de investigaciones que señalan la relevancia de la organización de los trabajadores en diversos ámbitos de la sociedad, ya sea para atenuar la desigualdad, mejorar la calidad de la democracia, o bien atenuar los efectos negativos de la globalización económica. Junto a estas, otras investigaciones han puesto la mirada en identificar los factores que le dan forma o configuran el poder de asociación de los trabajadores. Una de las principales conclusiones de este último grupo de trabajos, es que aunque causas externas como la liberalización económica y el cambio tecnológico tienen una influencia notable sobre las formas que adquiere el PAT, el peso del ámbito doméstico es crucial en su determinación final.

No obstante, hay importantes vacíos en la comprensión de procesos políticos en los que se discute reformas a la institucionalidad sobre la que descansa el PAT, en especial no se ha explicado cómo la correlación de poder entre trabajadores y empresarios —en el ámbito político— incide sobre dichos procesos, y especial el rol de las élites empresariales, dentro de contextos supuestamente democráticos. Justamente, con el fin de situar el problema de investigación en un determinado campo de discusión, el estado del arte se constituye teniendo como eje las relaciones entre poder de asociación de los trabajadores, élites empresariales, democracia y modelo económico. En primer lugar, se realiza una revisión general sobre los estudios de las élites, enfocados primordialmente en comprender cómo estas inciden en la política. En segundo lugar, se indagan los estudios que relacionan democracia, desigualdad y poder de los trabajadores, con especial énfasis en la fase actual del capitalismo. Seguidamente, se examinan los trabajos que vinculan libertad de asociación, organizaciones laborales y calidad de la democracia. Finalmente, se sitúa la discusión en América Latina, con el objeto de revisar los estudios que han relacionado la doble transición y sus efectos sobre el poder de los trabajadores.

### **2.1. Las élites empresariales y su incidencia en la formulación de políticas públicas**

La influencia de las élites empresariales sobre la política, en especial en América Latina, ha sido un tema poco abordado, más aun sí lo limitamos a temas laborales. Si bien mucha de la investigación que estudia procesos políticos del ámbito laboral ha tenido presente a los empresarios como actores claves, estos no han sido el foco de investigación,

sino que éste se ha centrado en explicar tópicos más relacionados a los trabajadores, como la relación Estado-sindicatos, la relación partidos políticos-sindicatos, la democracia interna de los sindicatos, la incorporación de los trabajadores a la arena política, los legados autoritarios y sus efectos sobre las relaciones laborales, entre otros temas.

La literatura pionera sobre la influencia de las élites económicas en la política –sobre todo de origen anglosajón– se inclinó por caracterizar la composición y organización de los grupos de poder, en los que se incluyó a los empresarios (Wright Mills, 1956), explicar el control de los altos puestos de gobierno por un grupo reducido (Bachrach y Baratz, 1962; Domhoff, 1967; O’Connor, 1974), o bien el trabajo de Miliband (1974) que insistió en ver a las élites como grupos relacionados a varios sectores de la sociedad, no como grupo aislado.

Esta literatura presentaba la influencia de las élites económicas en la política como un “poder instrumental”. Este poder, según Fairfield (2010: 40), consiste en las relaciones que tienen los empresarios con los tomadores de decisiones que pueden sesgar las políticas públicas hacia determinados intereses económicos, lo que incluye: ocupar puestos en el gobierno, concertación de agendas gobierno-empresarios y los vínculos de los empresarios con los partidos políticos.

Otros autores dirigieron su atención a lo que llamaron “poder estructural” (Block 1977; Lindblom 1977; Salamon y Siegfried, 1977; Przeworski y Wallerstein, 1988). Este tipo de poder deriva del hecho de que los gobiernos en las sociedades capitalistas dependen de la estabilidad de los mercados y de un crecimiento económico que fomente la prosperidad colectiva. Las élites empresariales no necesitan de antemano organizarse para presionar al gobierno, sino que los tomadores de decisiones por sí mismos aplican políticas para fomentar la actividad económica (Schiappacasse, 2015:10).

Fairfield (2010: 42) hace énfasis en no confundir el poder estructural, con factores “estructurales” que afectan el poder instrumental, como el tamaño de una empresa o la concentración de mercado, pues el poder estructural “varía en función de las expectativas de los responsables políticos sobre cómo los inversores responderán a la reforma y sus evaluaciones del impacto económico de la desinversión”.

En América Latina los estudios sobre los vínculos entre poder económico y poder político, no se han dado de manera sistémica, sino según intereses y periodos. Schneider y Karcher (2012) mencionaron que estas investigaciones han surgido en “oleadas de interés” y

señalaron cuatro momentos: 1. Década de 1960 enfocados en el paradigma pluralista de Dahl (1961). 2. Década de 1970 vinculada a las teorías del corporativismo y la dependencia (Malloy, 1977; Evans, 1979). 3. Las teorías de acción colectiva y la búsqueda de renta de Olson (1965) impulsaron los estudios de la década de 1990 (Frieden 1991; Schamis 1999). 4. Otras oleadas de investigación se relacionaron con los procesos de doble transición durante las décadas de 1980 y 1990 como por ejemplo Bartell y Payne (1995), Silva (1996), Kingstone (1999) y Etchemendy (2011).

Por otra parte, un conjunto importante de estudios en la región<sup>4</sup> se han enfocado en caracterizar y describir la composición de las élites económicas, básicamente centrados en preguntas del tipo “¿Quiénes son y cómo son?”. Destacan como investigaciones regionales “*Grandes Empresas y Grupos Industriales Latinoamericanos*” (Peres, 1998). El estudio se centró en la recomposición empresarial de la década de 1990 producto de los cambios en la economía mundial, en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Más recientemente, Fernández y Lluch (2015) publicaron una investigación que incluyó nueve países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, España, Honduras, México y Perú. A partir de estudios cuantitativos y análisis cualitativos se mostró cómo y cuándo distintas familias han poseído y gestionado una parte considerable de las mayores empresas y grupos empresariales en cada país.

En esta literatura que hemos destacado no se ha buscado explicar cómo y por qué actúan las élites empresariales de determinadas formas ante procesos específicos de formulación de políticas públicas en América Latina. En relación a esto, Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2013, 2015), para el caso de Centroamérica, mencionaron que ciertas políticas (sociales, redistributivas y económicas) dependen en gran medida de la posición que asuman las élites económicas frente a estas. Los autores destacaron que existen diferencias entre países en cuanto a la “doble incorporación<sup>5</sup>” de los trabajadores, es decir a poder gozar

---

<sup>4</sup> La literatura que busca identificar las élites empresariales en cada país Latinoamericano es amplia, no ahondaremos en ella, pues nuestro interés no son las élites en sí, sino su accionar ante procesos de formulación de políticas públicas. Para el caso de Centroamérica como subregión se puede consultar a Segovia (2005); para Argentina a Castellani (2016); para Brasil a Neves Costa (2014); para Costa Rica a Robles (2014); para Uruguay a Serna (2014); para Chile a Silva (1996); entre muchos otros.

<sup>5</sup> Los autores, apelando al texto de Collier y Collier (2002 [1991]), definen que la doble incorporación consiste en las posibilidades que se les presentan a los trabajadores para lograr tener acceso a salarios formales y bien remunerados, al mismo tiempo que pueden acceder a un sistema de protección social extensivo de calidad (salud, pensiones, educación, etc.), en el momento en que las grandes mayorías logran incorporarse a los dos, se puede hablar de una exitosa “doble incorporación”.



de trabajos formales y acceder a un sistema de protección social de calidad, y que estas diferencias responden al rol que juegan las élites empresariales para aceptar una política social y un modelo económico que permita esa incorporación dual. Empero, estos trabajos no explicaron cómo las élites empresariales vetan o permiten cambios en esas políticas, ni tampoco valoran el rol que los sindicatos podrían tener en la definición de las mismas, ni cómo las disputas entre trabajadores y élites empresariales –mediadas por la correlación de fuerzas que exista entre ellos– influyen en los resultados de las políticas.

Por su parte, la investigación de Fairfield (2010, 2015) sobre el poder empresarial y la reforma fiscal en Argentina, Bolivia y Chile, representa tal vez el estudio más preciso en la comprensión de las formas en que las élites empresariales operan para satisfacer sus intereses en procesos de formulación de políticas. Una de las conclusiones de Fairfield es que un fuerte poder instrumental empresarial en Chile permitió detener la reforma fiscal, mientras que en Argentina la debilidad de este poder empresarial no lo logró.

Los factores del poder instrumental que se analizaron fueron: **a.** *Cohesión empresarial*, es decir las capacidad de las organizaciones empresariales de forjar un consenso entre los distintos sectores y coordinar el cabildeo desde una postura única. **b.** *Vínculos partidarios*, este punto incluyó la forma en que el sector empresarial participa en los partidos políticos, ya sea en su dirección o postulándose a cargos de elección popular. **c.** *Concertación de agendas entre gobierno y empresarios*, esto básicamente se centró en la manera en comprender los niveles de consulta del Poder Ejecutivo hacia los empresarios para llevar adelante su agenda política.

El poder estructural fue observado por Fairfield a través de las amenazas a la desinversión, para lo cual se observó las facilidades del régimen de movilidad de capitales fuera del país en cada caso, así como el comportamiento de los depósitos a plazo en el sistema financiero y la atracción de inversión extranjera directa.

Sumado a esto, están los trabajos de Ben Ros Schneider. Entre ellos el de 2004, que se enfocó en las relaciones entre las organizaciones empresariales y el Estado en América Latina; y el de Schneider y Karcher (2012) que examinó la política de las empresas latinoamericanas, centrándose en tres áreas principales: la estructura de las empresas, las preferencias de las empresas y su poder en el proceso político (en este último sigue el modelo de Fairfield, 2010, 2015). También, sobresale el trabajo de Schneider (2013) centrado en

entender las relaciones de empresas, Estado y trabajadores en la configuración del capitalismo en la región. Las principales conclusiones de este último estudio son que la matriz empresarial está conformada en su mayoría por pequeñas firmas, mientras que las grandes compañías son grupos familiares o multinacionales. Además, se trata de una variedad de capitalismo jerárquico, caracterizado por demandar poca mano de obra calificada, muy poco interés en impulsar patrones de trabajo estable o relaciones cooperativas con los obreros (el débil poder de asociación de los trabajadores entra aquí), débil cumplimiento de la legislación laboral (especialmente a través del empleo informal). Sin embargo, este enfoque no permite distinguir las variedades de capitalismo en América Latina. Justamente uno de los resultados que se esperan de nuestra investigación es explicar cómo inciden estas diferencias en el poder de asociación de los trabajadores.

En síntesis, los estudios sobre las élites empresariales en América Latina se han concentrado –mayoritariamente– en explicar su conformación, y más recientemente su relación con el Estado. Específicamente, los estudios en la región que se enfocan en el accionar de las élites empresariales en el ámbito político se han orientado, sobre todo, hacia la comprensión de las políticas fiscales. Así se pueden vislumbrar dos primeras conclusiones a partir de esta revisión de literatura sobre las élites empresariales: 1. Los estudios sobre el poder instrumental empresarial no han explicado cómo opera dicho poder ante política laborales, en especial cuando se trata de disputas por la institucionalidad que media la relación de poder entre trabajadores y empleadores. 2. Además, y en relación con lo anterior, la literatura presenta un vacío en la comprensión de la correlación de poder entre trabajadores y élites empresariales durante los procesos de formulación de políticas públicas, es decir la forma en que esa correlación afecta las dinámicas políticas y termina por definir los resultados de las políticas públicas.

## **2.2. Democracia, desigualdad y poder de los trabajadores en el capitalismo actual**

Varios autores (Cooley, 2015; Diamond, 2015; Plattner, 2015; Schmitter, 2015) han puesto especial énfasis en el desprestigio que ha estado experimentando la democracia desde la crisis económica mundial de 2008. La ciudadanía percibe que sus intereses están por debajo de los intereses empresariales, lo que recuerda la paradoja de Schmitter (1994: 66)

respecto a que la democracia pretende distribuir el poder relativamente igual, pero la economía capitalista distribuye bienes e ingresos relativamente desiguales.

Es un hecho que la desigualdad ha tenido un aumento considerable, y se ha colocado como el gran desafío de la actualidad (OECD, 2008; Stiglitz, 2012; Krugman, 2013), y tal como demostró Przeworski (1985, 1995, 2015) esto ha tenido negativos efectos sobre el funcionamiento de la democracia, en tanto “la desigualdad económica implica desigualdad política”. Incluso desde otras perspectivas, como la de Streeck (2014), se insiste en la incompatibilidad entre la fase actual del capitalismo y la democracia política.

Este aumento de la desigualdad y de deterioro de la democracia tiene relación directa con lo que ocurre en el poder de asociación de los trabajadores. Dos estudios del Fondo Monetario Internacional (FMI) (Francese y Mulas-Granados, 2015; Jaumotte y Osorio Buitron, 2015) mostraron cómo la caída en las últimas décadas de las tasas de sindicalización ha propiciado un aumento en la brecha existente entre los salarios altos y los bajos. Junto a estos, otros estudios han mostrado cómo la presencia de sindicatos fuertes en términos de membresía y el amplio alcance en la cobertura de la negociación colectiva reducen la desigualdad (Visser y Checchi, 2009; Hayter y Weinberg, 2011; World Bank, 2012; ILO/OIT, 2013 y 2015; Bosch, 2015).

Desde la teoría política democrática Pateman (1970) reveló que una condición necesaria para el buen funcionamiento de la democracia es una sociedad participativa, y esto se logra principalmente mediante una esfera laboral participativa, siendo la libertad de sindicalizarse y negociar colectivamente el mecanismo democratizador. En años recientes Abouharb y Cingranelli (2007) comprobaron la existencia de una estrecha relación entre la calidad de la democracia y el respeto de los derechos laborales colectivos (DLC).

La discusión en años recientes se ha enfocado en determinar si la sociedad global actual permitiría o no condiciones para mejorar las condiciones del trabajo, reducir la precariedad laboral y fortalecer el poder de asociación de los trabajadores. Bensusán (2015) clasificó los estudios que abordan el tema. Por un lado están las posturas “pesimistas” que no ven posibilidades para la acción colectiva de los trabajadores si no se cambia radicalmente el capitalismo (Coates, 1999; Harvey, 2007; Due y Steen Madsen, 2008; Standing, 2011; Hyman, 2015; Klubock, 2015); por otro lado, los estudios que muestran las interacciones entre la estructura económica y las capacidades de agencia de los trabajadores que permitirían

avances favorables en el poder de asociación de los trabajadores (Yoon, 2009; Maree, 2011; Hayter, Fashoyin, y Kochan, 2015; Fine, 2015; Keune, 2015).

Desde enfoques cuantitativos ha surgido nueva evidencia que muestra los límites de la globalización en la determinación del poder de asociación de los trabajadores y han mostrado el peso que tienen las dinámicas políticas domésticas. Schmitt y Mitukiewicz (2012) estudiaron cuantitativamente los cambios en la cobertura de la negociación colectiva y la densidad sindical entre 21 países de la OECD de 1960 a 2010. A partir de los patrones observados concluyeron que el arreglo institucional de cada país (variedad de capitalismo) es un factor determinante más importante en la configuración de las características del poder de asociación de los trabajadores que la globalización o el cambio tecnológico. Aun cuando se dieron afectaciones importantes en la tasa de sindicalización, producto de los cambios en los mercados de trabajo (precarización, informalidad, etc.), en algunos países la negociación colectiva no sólo se afectó poco, sino que a través de ella se atenuaron los efectos negativos de la pérdida de poder estructural.

Igualmente, Hessami y Baskaran (2014), al estudiar 44 países –industrializados y emergentes, desde 1980 hasta 2009–, concluyeron que la globalización ha deprimido las tasas de sindicalización en los países de la OECD durante la década de 1990 y, en menor medida, durante la década de 2000, aunque esta evolución no ha implicado mayor descentralización ni menor intervención del gobierno en la negociación colectiva. Esto los llevó a argumentar la importancia de la política nacional en la atenuación de los efectos negativos de la globalización sobre el poder de asociación de los trabajadores.

Desde la economía internacional, el estudio de Mosley (2011) contribuyó a la comprensión de los efectos de la globalización sobre los DLC. Este trabajo buscó explicar las presiones de la economía global en tensión con los factores domésticos. Se centró en la manera de inserción en la economía globalizada en 90 países, de 1986 a 2002. Además del análisis estadístico de varios países, Mosley incluyó un estudio de caso (Costa Rica) para detallar a profundidad los resultados del estudio cuantitativo.

Las principales conclusiones a las que llegó Mosley (2011) son: **1.** La participación en las redes de producción global tiene importantes implicaciones sobre los DLC, en particular la presencia de las empresas multinacionales afecta positivamente los derechos cuando se da a través de la inversión extranjera directa (IED), pero cuando se da a través de

la subcontratación el efecto es contrario, pues basan su competitividad en bajos costos de mano de obra. **2.** Altos niveles de IED conllevan mejoras en los DLC, mientras que una gran apertura comercial trae el efecto contrario. **3.** La heterogeneidad en la producción global también implica diferencias en los resultados de los DLC (orientación a la exportación, los flujos de IED, la procedencia de la IED, los sectores económicos). **4.** Finalmente, los principales determinantes en el resultado de los DLC son domésticos (calidad de la democracia, ideología del gobierno, fortaleza histórica de la legislación y real aplicación de los derechos) y pueden contrarrestar o profundizar los efectos negativos de la globalización.

Del modelo de análisis seguido por Mosley y sus resultados se desprenden dos lecciones importantes para nuestra investigación. Primero, la explicación del nivel de fortaleza o debilidad de los derechos laborales (especialmente de los colectivos, de los que depende el poder de asociación en nuestra región) debe atender a diversas causas, es decir, se trata de un fenómeno complejo y multicausal; 2) la interacción de factores económicos y políticos domésticos debe tener un lugar central si se quiere entender cómo ha evolucionado el poder de asociación de los trabajadores en el contexto de la globalización. Justamente, la manera en que el poder empresarial incide en los procesos socio-políticos en que se pone en juego el poder de asociación de los trabajadores se inscribe en estas dos dimensiones del problema.

En síntesis, existe una cantidad importante de investigaciones que evidencian las implicaciones que tiene la forma en que se configura el poder de asociación de los trabajadores sobre la democracia y sobre la distribución de la riqueza. Esto permite mostrar que en las disputas por la definición del PAT, no sólo están en juego derechos laborales o las diversas formas en que las instituciones pueden posibilitar o restringir la acción colectiva de los trabajadores, sino que en el fondo se trata de luchas por poder político y económico. Sin embargo, tal como algunas de estas investigaciones señalan –al estudiar los factores que influían en la configuración de las relaciones salariales, y con ello, las características del poder de asociación de los trabajadores–, persisten lagunas en la comprensión de las particularidades de las dinámicas políticas domésticas que permiten variaciones en las características del PAT, según cada país o través del tiempo en un mismo país. Precisamente, estos vacíos son los que busca atender el presente estudio.

### **2.3. Calidad de la democracia, libertad de asociación y organizaciones laborales**

La definición mínima de democracia incluye la libertad de asociación como uno de sus pilares institucionales fundamentales (Dahl, 1971; Przeworski, 2003). En los últimos años esta libertad se ha reducido a la participación de los procesos electorales, incluso en quienes estudian la calidad de la democracia, dejando de lado la relación entre democracia y poder de asociación de los trabajadores (Altman y Pérez-Liñán, 2002; Diamond y Morlino, 2004; Levine y Molina, 2007; Alcántara, 2008, 2010; Mainwaring y Pérez-Liñán, 2008; Morlino, 2009; Barreda, 2011).

Por otra parte, varios estudiosos de la democracia como Przeworski (1985, 1992 y 1995), O'Donnell (1993; 1997a; 1997b), Schmitter (1971, 1994), Boeninger (1997), Levitsky (2005) y Velasco (2006) han dado un énfasis distinto al estudio de la libertad de asociación y señalaron el rol determinante de las organizaciones de la sociedad civil en el mejoramiento y consolidación de la democracia, en tanto estructuras modernas de representación de los intereses.

Lo anterior se vincula a una vasta literatura que ha planteado la democracia contemporánea como una democracia de asociaciones, en las que las organizaciones secundarias son los verdaderos sujetos políticos, que crean y estimulan la pluralidad y tolerancia política, fomentan el civismo y la educación política, colaboran en la legitimación del orden democrático (verificación del ejercicio del poder), promueven la deliberación pública y suscitan la gobernanza directa (Cohen y Rogers, 1992, 1993, 1994; Fung, 2003; Roßteutscher, 2005a, 2005b; Elstub, 2008; Cohen, 2009; Freise y Hallmann, 2014).

Sin embargo, Pateman (1970) demostró que sí bien las asociaciones en general colaboran en el mejoramiento de la democracia, es la participación en sindicatos y la negociación colectiva las que tienen un mayor impacto en la democratización de la sociedad. La autora indicó que el espacio de trabajo poco democrático, ha tenido una influencia negativa directa sobre las posibilidades de participación política de los trabajadores por estar basado en relaciones de superioridad y subordinación, lo que a su vez ha tenido impacto en las cualidades psicológicas de los ciudadanos. Es decir la poca o nula democracia en los espacios de trabajo moldea las posibilidades de participación de los ciudadanos en la sociedad y el sistema político.

Los aportes de Pateman han tenido especial eco entre los juristas. Gordon (2007) introdujo el concepto de ciudadanía laboral, que se refiere a la condición de ser miembro de una organización de trabajadores y al acto de participación en los procesos de toma de decisiones de la organización. El esfuerzo por construir la ciudadanía conllevaría ejercer el poder en el lugar de trabajo, la comunidad y la arena política con el fin de lograr el reconocimiento político-social y mejoras en sus vidas (Gordon, 2007: 587).

También desde el derecho, Fick (2009), Deakin (2016) y Kolben (2016) aportaron estudios que mostraban la relación de la legislación laboral con la democracia. Fick (2009) abordó el papel que los sindicatos han jugado en la creación de las condiciones para que la democracia prospere. Deakin (2016) consideró que hay una función de empoderamiento asociada con las normas del derecho laboral que fortalece la libertad positiva, que se traduce en una mejor canalización de los intereses ciudadanos. Mientras que Kolben (2016) argumentó que la existencia de instituciones democráticas en el lugar de trabajo podría contribuir a que los trabajadores desarrollen capacidades para participar en el sistema político.

Como se puede observar, diferentes investigaciones, desde perspectivas distintas, concluyen que la organización de los trabajadores, a través de un efectivo ejercicio del derecho a libre asociación, tiene un positivo impacto en términos de calidad de la democracia, pues permite la construcción de una ciudadanía activa que trasciende los espacios laborales. En suma, las restricciones y las oportunidades que tienen los trabajadores para actuar colectivamente e impulsar sus intereses dan cuenta del estado en que se encuentra una democracia. No se puede olvidar que las características de cada democracia remiten a la distribución de poder en la sociedad, así, aunque las investigaciones han demostrado cómo la organización de los trabajadores puede incidir en la calidad de la democracia y en el ejercicio efectivo de la ciudadanía, han dejado de lado –hasta ahora– cómo se dan las disputas por la distribución de poder. El análisis de las luchas sobre la institucionalidad que define el PAT permitiría avanzar en la comprensión de esas disputas por la distribución de poder político en la sociedad.

#### **2.4. América Latina: El poder de los trabajadores frente a las reformas de mercado y la democratización**

Los cambios experimentados en el ámbito laboral en América Latina en las últimas décadas deben entenderse en el marco de un proceso dual: transición política y económica. Cuando las reformas económicas se dieron antes del paso a la democracia política, los trabajadores por lo general estuvieron en desventaja, pues los sindicatos llegaron a las transiciones democráticas debilitados por las reformas de mercado, así como por los cambios jurídico-institucionales aplicados durante el periodo autoritario. En los casos en que las transiciones democráticas se dieron antes de las reformas económicas, los trabajadores pudieron resistir mejor las políticas pro-mercado y lograron defender los derechos laborales. De esta forma, en estos casos fue más probable que los trabajadores actuaran a la defensiva y concentraran sus recursos en la supervivencia de la organización laboral (Bensusán y Cook, 2003, 2015; Cook, 2007; Cardoso y Gindin, 2009; Bensusán, 2016). Pese a estas variaciones, resultado de las particularidades de la doble transición, se puede ver una persistencia de los legados autoritarios y/o corporativistas en los modelos laborales, heredados de los regímenes políticos anteriores, aunque su funcionamiento sea diferente según los casos (Bensusán, 2016).

La literatura que aborda el cambio institucional relativo a los derechos laborales en América Latina, en el contexto de la doble transición de las últimas décadas, hace una distinción de dos momentos. En primer lugar un periodo primordialmente relacionado con la desmejora de los derechos, concentrado en las décadas de 1980-90, y vinculado a las políticas del Consenso de Washington. El segundo momento, referido a intentos de mejoramiento, empezó a verse a principio del siglo XXI, principalmente relacionado con el ascenso de partidos de izquierda al gobierno en varios países.

No existe consenso en las explicaciones sobre el alcance y el impacto que la globalización y la apertura económica tuvo en los trabajadores de la región. Algunos autores sostienen la tesis de que las políticas de flexibilización laboral de las décadas de 1980-90 no tuvieron un gran avance, como sí se hizo en el área macroeconómica (Lora y Pagés, 1996), ni generaron un cambio sustancial del papel del Estado como protector, por lo que no se abandonaron las protecciones legales de los trabajadores sindicalizados (Bronstein 1995; Córdoba, 1996; Murillo y Schrank, 2010).



En oposición a estas posturas, otros enfoques (Vega, 2004, 2005; Fraile, 2009; Weller, 2009) señalaron que la región sí avanzó en la agenda de la flexibilización del trabajo, como parte de las políticas neoliberales de la época. Si bien no se lograron implementar según el diseño original, sí avanzaron en algún nivel de lo previsto, trayendo consecuencias negativas para los trabajadores. Algunos autores enfatizan la relación entre el avance de las políticas neoliberales y la pérdida de poder de asociación de los trabajadores (Zapata, 2003; Gónora, Rodríguez y Leyva, 2006; Cook, 2007; Martner, 2009).

Estas dos visiones sobre las reformas laborales, aunque parecieran contradictorias, tienen parte de razón. Ciertamente las mismas no tuvieron el alcance de otros cambios estructurales, pero en términos de sus efectos, sí se registró un deterioro de los derechos colectivos: negociación colectiva y sindicalización. Los estudios de María Luz Vega (2004, 2005) detallan la situación de estos derechos. Por el contrario, en otros países los cambios se dieron por un proceso de desactivación institucional, sin necesidad de reformas, especialmente allí donde existían entornos institucionales débiles (Bensusán y Cook, 2003; Levitsky y Murillo, 2013).

Empero, como indicaron Hessami y Baskaran (2014) y Schmitt y Mitukiewicz (2012), más allá de las consecuencias de lo global sobre el poder estructural y el poder de asociación de los trabajadores, la configuración del poder de los trabajadores pasa por tensiones entre lo nacional y lo global, de manera que la economía y la dinámica laboral en cada país adquiere diversos matices. Estos dependen de las características de inserción en los mercados globales, las dinámicas políticas nacionales y los arreglos sociopolíticos (Garret, 2000; Murillo, 2001, 2005a; Cook, 2007; Rodrik, 2007; Anner, 2008; Sassen, 2009; Vega, 2005; Cruces y Ham, 2010; Mosley, 2011; Bensusán, 2010, 2013, 2016).

Al centrarse en las dinámicas nacionales, como escenario privilegiado en la definición del poder de asociación de los trabajadores, una serie de investigaciones han mostrado la importancia de tomar en cuenta el peso del pasado en la determinación de las relaciones laborales. El trabajo pionero de Ruth Berins Collier y David Collier (2002 [1991]) explicó la incorporación de los sindicatos al sistema político (institucionalización) y cómo la forma en que ocurrió este proceso modeló al sindicalismo, al mismo tiempo que se forjaron características específicas para la arena política. Estas maneras de estructuración del ámbito

político en lo que denominaron como “coyunturas críticas” tenderán a mantenerse en el largo plazo.

Este marco de análisis es recuperado por varios autores para observar distintas características en el devenir de los derechos laborales. Precisamente, ha sido de utilidad para mostrar las implicaciones de diferentes trayectorias institucionales en la legislación y aplicación de los derechos laborales (Bensusán, 2007) y referirse al modo en que los legados autoritarios y/o corporativistas dan forma a los derechos colectivos, con lo que influyen en la distribución de poder con implicaciones en la defensa de los intereses de los trabajadores a través de la acción colectiva (Bensusán, 2016). También ha servido para entender cómo las “instituciones históricas” condicionan la influencia de la economía global sobre los DLC (Mosley, 2011); o bien, para referirse a los arreglos institucionales como procesos históricos que condicionan los mercados laborales (Weller, 2009).

Asimismo, en el análisis de las reformas laborales en seis países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México y Perú) realizado por Cook (2007), se destacó que si bien estos países enfrentaron presiones para flexibilizar sus leyes laborales y estas respondieron a una combinación de factores (aumento de la competitividad económica, estipulaciones de los organismos financieros internacionales y legislación originalmente elaborada para responder a un conjunto diferente de desafíos políticos y económicos), las diferencias en los resultados de la reforma se atribuyen a las divergencias en los marcos jurídicos y legados políticos, que a su vez dieron forma a diferentes niveles de fuerza de las organizaciones laborales, lo que indica diversos grados de resistencia efectiva frente a reformas que pudieran afectar sus intereses.

Caraway, Cook y Crowley (2015) mencionaron que ni la democratización ni la globalización han producido efectos homogéneos sobre el trabajo, con lo que la comprensión de esa variación pasa por explorar las fuerzas históricas. Las configuraciones institucionales pasadas se mantienen y afectan la política muchos años después de su fundación. Así, a partir del análisis de varios países (Corea, Taiwán, Filipinas, Polonia, Yugoslavia, Rusia, Argentina, México, Chile y China), la explicación del peso de los legados se centró en cómo los actores, ideologías e instituciones con raíces en un período autoritario anterior tienen efectos sobre los resultados bajo la democracia a pesar del fin de los regímenes que los crearon. A partir de estos aportes, el análisis de las dinámicas políticas en torno a las disputas

por el PAT será contextualizado a sus legados históricos, se trata de una variable que interfiere en los juegos políticos, pues distribuye de manera desigual recursos políticos e institucionales a los actores, pero también esos recursos se van adaptando con el paso del tiempo dándose variaciones en sus alcances, lo que tiene efectos sobre las coyunturas específicas en que se dan las disputas de poder.

De este breve estado del arte destacan seis cuestiones:

- Los estudios contemporáneos sobre democracia, calidad de la democracia y libertad de asociación no le han dado centralidad a la libertad sindical. Se han dejado de lado las contribuciones de Pateman (1970) y con ello se han ignorado los aportes significativos de las organizaciones laborales como espacios para la formación de ciudadanía. Los estudios sobre la transición a la democracia y la calidad de la democracia en América Latina se han concentrado en el derecho de asociación en términos electorales, y no han considerado los déficits del poder de asociación de los trabajadores como “zona oscura” de la democracia, así como las implicaciones negativas que esto presenta (por ejemplo los efectos sobre la desigualdad y las implicaciones para la calidad de la democracia). Se hace necesario mostrar las implicaciones de la permanencia de estas zonas oscuras para la calidad de la democracia, pero además mostrar esto como producto de una distribución desigual de poder político, en la que los trabajadores ven limitadas sus posibilidades de representación e incidencia política.
- Las investigaciones en torno a los efectos de la globalización (negativos o positivos) sobre el poder de asociación de los trabajadores evidenciaron que la configuración del poder de asociación de los trabajadores varía según el país, lo que nos conduce a estudiar las dinámicas políticas nacionales como espacios en los que los efectos de la globalización se procesan. Estos estudios dejan en evidencia las limitaciones del enfoque cuantitativo para explicar la existencia de variaciones en los resultados del poder de asociación de los trabajadores en cada país, siendo imperioso plantear investigaciones cualitativas que estudien a profundidad los casos para comprender por qué se dan variadas configuraciones del poder de los trabajadores. En especial, se mantienen vacíos explicativos en la comprensión de las disputas de poder entre capital y trabajo a través de los procesos políticos en los que se define la institucionalidad del PAT.

- La literatura también señala que las dinámicas nacionales deben de comprenderse en su construcción histórica. No se trata solamente de procesos aislados, sino que la presencia de legados político-institucionales condicionan tanto las dinámicas políticas como la distribución de poder de los actores, afectando así la configuración del poder de asociación de los trabajadores.
- Una serie de estudios, (Bensusán, 2006a, 2006b, 2010, 2014, 2016; Cook, 2007, 2011; Bensusán y Cook, 2003, 2015; Bensusán y Middlebrook, 2013) constituyen una gran aportación al estudio de las reformas y el poder de asociación de los trabajadores sobre diversos casos de América Latina, los cuales son un antecedente fundamental de los que se nutrirá esta investigación. No obstante, hace falta estudiar el poder de las élites empresariales sobre el desenlace de procesos de cambio institucional donde estuvo en juego el poder de asociación de los trabajadores (con resultados negativos y positivos para los trabajadores), haciendo hincapié en las características de la democracia y del PAT en el contexto de la fase actual del capitalismo, donde el poder de las elites empresariales para incidir en las políticas públicas ha venido aumentando.
- Otros estudios (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013, 2015), al explicar la política social en América Latina, en especial los procesos de doble incorporación de los trabajadores, han señalado que las élites económicas juegan un rol clave en las características que asume esas incorporaciones. Sin embargo, estos trabajos no han ahondado en cómo las élites operan en la configuración de dichas políticas (vetando o avalándolas) y de igual forma no se ha relacionado la doble incorporación (su implementación y su sostenibilidad en el tiempo) con las formas que adquiere el poder de asociación, ni se incluye en el análisis el rol del actor sindical como impulsor y/o defensor de la doble incorporación.
- Finalmente, aunque algunos estudios incluyen a los empresarios como actores claves en la configuración de la institucionalidad laboral, no existen estudios que presenten a las élites empresariales como su principal foco de investigación, de manera que logren explicar por qué y cómo estas élites inciden según sus intereses en los procesos políticos en los que se discute el poder de asociación de los trabajadores. Este tema es una evidente laguna en la

comprensión no sólo de la configuración laboral, sino también en las características de las democracias latinoamericanas.

A partir de este estado del arte, una de las cuestiones que sobresale es la ausencia de estudios que expliquen cómo las élites empresariales operan en el ámbito político, más aún entender por qué en algunos casos tienen éxito vetando avances en el poder de asociación de los trabajadores, mientras en otros casos son los trabajadores los que tienen más influencia en el resultado de la política laboral. Es decir, persiste un vacío en la comprensión de las disputas entre trabajadores y élites empresariales que den cuenta de cómo la interacción entre sus recursos de poder en la arena política termina por definir la configuración de la institucionalidad sobre la que descansa el PAT. Los trabajos que han estudiado temáticas cercanas a la aquí planteada, no han integrado teóricamente propuestas que incluyan democracia, modelo económico e instituciones históricas para comprender estos procesos de formulación de políticas, por lo que se propone una aproximación teórica que permita tomar cada una de estas variables en análisis.

### 3. **Enfoque teórico: Relaciones de poder, élites empresariales, poder de asociación de los trabajadores y juegos políticos**

En la explicación de fenómenos sociales es usual que los estudiosos insistan en poner énfasis en un determinado factor. Así por ejemplo, Douglas North (1990, 1994), daba especial relevancia, en el análisis económico, a las instituciones. Años atrás, en especial desde posturas marxistas (Louis Althusser (1970) por ejemplo), aunque no era exclusivo del marxismo, se insistía en cómo la economía explicaba a toda o a casi toda la sociedad. Otros autores, como Tilly (2006) pusieron énfasis en la importancia de la historia para el análisis político. Schmitt y Mitukiewicz, en 2012, mostraban el peso de las dinámicas nacionales sobre el poder de asociación de los trabajadores, sus hallazgos sugerían una supremacía de la política sobre otros factores explicativos.

Sin duda, cada una de estas variables importa, por lo que un debate del tipo *¿Cuál es más importante?* no solo es poco oportuno, sino que conduce a desatender el aporte explicativo de cada una, al menos para el objeto de investigación que se plantea aquí. A partir de esto es que se propone un modelo teórico que integra diferentes factores, lo que permite comprender con mayores detalles las dinámicas de los juegos políticos alrededor de los procesos que discuten cambios en la institucionalidad del PAT, en especial lograr comprender el modo en que las élites económicas puede o no imponer sus intereses.

En consecuencia, se comprenden las interacciones políticas entre los actores interesados como juegos políticos, en los que las élites empresariales hacen uso de su poder instrumental y estructural para hacer valer sus intereses. Estos procesos no son hechos aislados sino que están constreñidos por una serie de legados políticos e institucionales que condicionan ex-ante los recursos de los actores para enfrentar el juego político. Asimismo, el modelo económico de cada país exige determinadas características al sistema de relaciones laborales, lo que implica que esto sea un crucial factor de influencia sobre la dinámica política en cada país, en tanto cambios en el modelo laboral pueden conducir a cambios en el económico y viceversa.

Algunos autores (Dahl, 1961; Smith, 1995), han insistido en señalar a las democracias contemporáneas como espacios plurales en las que los diversos actores políticos (formales e informales) interactúan y dan forma a las políticas públicas con posibilidades de incidencia relativamente similares. Eso podría ser cierto para algunos contextos, no para el caso de América Latina, donde aún en sus democracias más consolidadas, se presentan grandes

deficiencias. La región se caracteriza más por la existencia de actores políticos que de una u otra forma tienen capturados los espacios de toma de decisiones, influyendo así en los resultados finales de las políticas. Son democracias que excluyen –abierta o solapadamente– a sectores completos de la toma de decisiones, aun cuando estos buscan influir en los resultados.

Comprender cómo se da la captura de espacios de toma de decisiones de políticas en las democracias implica entender las formas que adquieren las relaciones de poder. Este trabajo, al estar enfocado en explicar resultados sobre procesos de cambio institucional (por reformas, activación o desactivación institucional) que impactan el poder de asociación de los trabajadores, pone atención en dos diferentes niveles de relaciones de poder. En primer lugar, las relaciones que se dan entre trabajadores y empleadores mediadas por la institucionalidad laboral que moldea (restringe o facilita el PAT), lo que incide a su vez en el poder empresarial para determinar unilateralmente las condiciones laborales, en una especie de juego suma cero<sup>6</sup>. En segundo término, las relaciones que se dan en el ámbito político, ya sea directamente entre trabajadores y empleadores o mediante otros actores políticos (partidos, funcionarios, jueces, etc.), las cuales están mediadas por legados político-institucionales que intervienen en la definición del poder de trabajadores y empresarios en la política. En suma, para entender el poder de asociación de los trabajadores, se debe entender el poder empresarial en la política.

El poder de los trabajadores, depende de dos grandes dimensiones que se interrelacionan. Por un lado, el poder que emana del mercado de trabajo, conocido como poder estructural de los trabajadores (PET) y por otro lado el poder que resulta de la institucionalidad política y laboral: poder de asociación de los trabajadores. Las características de estas dos dimensiones repercuten también en las posibilidades de incidencia que tengan los trabajadores en la orientación y los resultados de las políticas laborales. Estas dimensiones afectan su capacidad de hacer frente al poder instrumental de los empresarios (vínculos empresariales con la política y grado de organización) y el poder estructural empresarial (influencia del modelo económico sobre los tomadores de decisiones). En ambos niveles de relaciones, los legados políticos-institucionales y el modelo

---

<sup>6</sup> Es característico para América Latina que estas relaciones se den en términos de juegos de suma cero, otros contextos (norte de Europa, Alemania) presentan cooperación entre las partes en el espacio de trabajo, lo que permite que la relación se de en términos de suma variable.

económico participan como factores que limitan o favorecen a alguno de los actores, dependiendo de cada contexto nacional.

Esta sección está ordenada de lo específico a lo general. Se presentan los conceptos separadamente para después integrarlos en el modelo teórico en el que se basa esta investigación. Una primera subsección aborda el concepto del poder de los trabajadores. En la segunda subsección se expone cómo se entiende el poder empresarial. La forma en que se dan las relaciones de poder entre empresarios y trabajadores es explicada en la tercera subsección. Seguidamente, se expone cómo se entienden los juegos políticos en los que están inmersos los procesos que pretenden cambios institucionales del poder de asociación de los trabajadores. Finalmente, se incluye la forma en que tanto las variedades de capitalismo, como los legados políticos e institucionales, constriñen estos procesos, de forma que se tienen integrados todos los conceptos que se van presentando.

### **3.1.El Poder de los trabajadores: Poder estructural y poder de asociación**

El concepto de poder, en las ciencias sociales, refiere a las posibilidades dentro de una relación social de imponer la propia voluntad sobre otros (Weber, 2005: 43). Se trata de una concepción relacional, máxime si se enmarca en un contexto de análisis de clase, en el que “el poder puede ser pensado como la capacidad de individuos y organizaciones de darse cuenta de sus intereses de clase” (Wright, 2000: 962). Esto conduce a la oposición de intereses de clase<sup>7</sup>, lo que pone en juego la capacidad de cada quien para contrarrestar el poder del otro (Wright, 2000: 962). En esta investigación se trata, principalmente, del poder de los trabajadores frente al poder de los empleadores, aunque también frente a los gobiernos (Levesque y Murray, 2004: 4-5).

Desde la obra Foucault (1989), la conceptualización del poder ha avanzado hasta entenderse que no es algo que se posee, sino que se ejerce, con lo cual es fundamental la identificación de recursos que permiten ese ejercicio. En la relación de poder entre trabajadores y empleadores, estos recursos son evidenciados en distintas dimensiones. En la

---

<sup>7</sup> Siguiendo a Wright (2000) se trata de los intereses de personas (trabajadores o empleadores) que responden a su ubicación en una estructura de clases. “No creo que las clases, como entidades colectivas, tengan “intereses” en un sentido literal. Por supuesto, las personas pueden tener intereses en la fuerza de las organizaciones colectivas de clase, y los intereses de clase de personas pueden estar supeditados a la seguridad de los intereses de otros miembros de la misma clase, pero esto no llega a significar que las clases son las colectividades que tienen intereses” (Wright, 2000: 962).



identificación de estas dimensiones del poder de los trabajadores, autores como Wright (2000), Silver (2003) y Rudra (2005) han realizado una primera distinción entre lo que sería el poder estructural y el poder de asociación. El primero estaría relacionado con las características del mercado de trabajo, mientras que el segundo respondería al orden institucional de cada país, aunque otros autores tratan de hacer una separación entre el poder de asociación y el poder institucional (Dörre, Holst y Nachtwey, 2009).

El poder estructural refiere al poder que los trabajadores adquieren en función de su ubicación en el sistema económico (Wright, 2000). Es decir, es resultado de las características de los mercados de trabajo en cada país (Wright, 2000; Rudra, 2005). Silver (2003) distingue dos subtipos de poder estructural, uno referido al mercado de trabajo (poder de negociación de mercado) y otro al lugar de trabajo (poder de negociación en el lugar de trabajo).

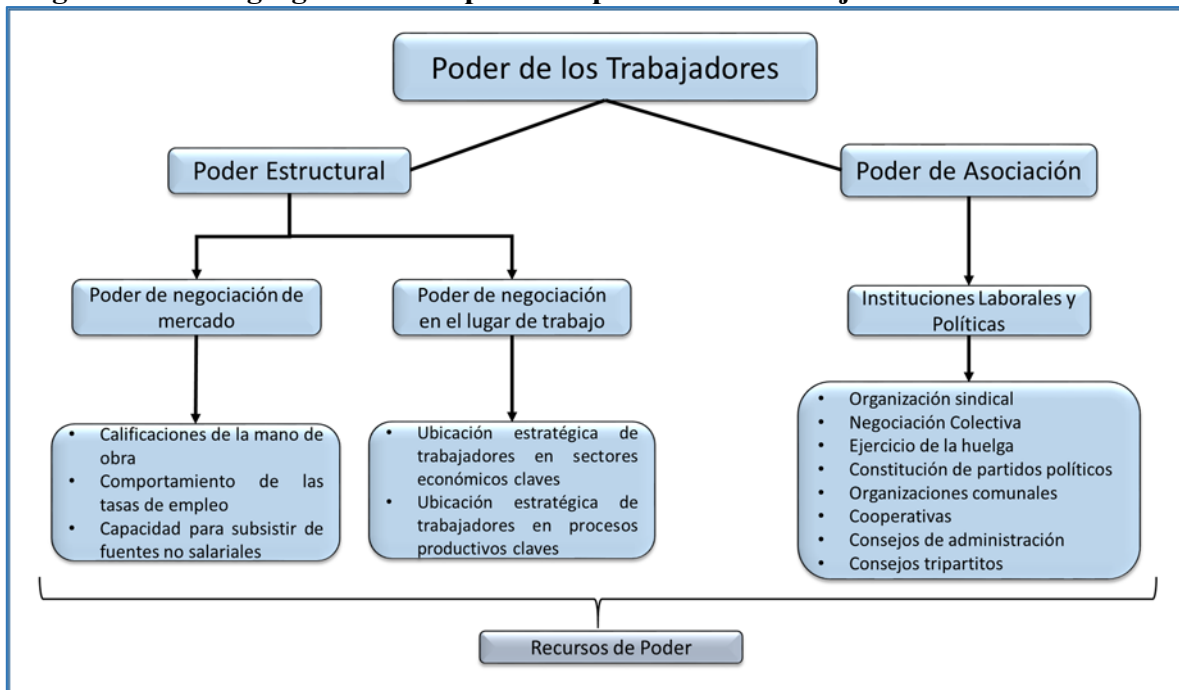
El “poder de negociación de mercado” sería el que resulta directamente de los mercados de trabajo. En este influyen: **1.** Las calificaciones de la mano de obra. Los trabajadores al contar con habilidades (formación) de alta demanda por los empleadores se empoderan frente a estos. **2.** El comportamiento de las tasas de empleo pueden quitar o dotar de poder a los trabajadores: a mayor desempleo menos poder y viceversa. **3.** La capacidad de los trabajadores de retirarse del mercado laboral por completo y subsistir mediante fuentes no salariales de ingresos (Silver, 2003: 11; Rudra, 2005: 30; Brookes, 2013: 183).

Por otro lado estaría el “poder de negociación en el lugar de trabajo”. Aquí el poder emana de la ubicación estratégica de determinados trabajadores dentro de algunos sectores económicos claves. Este poder de los trabajadores es consecuencia de estar involucrados en procesos de producción fuertemente integrados. De esta forma, la paralización de uno de los segmentos del proceso productivo conlleva afectaciones serias e inmediatas en la escala más grande de producción (Arrighi y Silver, 1984: 194-196; Silver, 2003: 13).

Asimismo, el “poder de negociación en el lugar de trabajo” responde a acciones de los trabajadores que tienen alcances más allá del nivel de empresa o sector (como no entregar las piezas de una cadena de montaje basada en producción “justo a tiempo” o el cierre de todo un sistema de transporte al atacar puntos de tránsito claves). Estas acciones pueden afectar las operaciones de un tercer empleador más allá del sitio particular de acción de los

trabajadores, incluso paralizando la economía nacional (Brookes, 2013: 183, Silver, 2003: 15).

**Diagrama 1. Desagregación conceptual del poder de los trabajadores**



**Fuente:** Elaboración propia basado en Wrigh, 2000, Silver, 2003, Rudra, 2005.

El poder de asociación de los trabajadores (PAT) está relacionado a las instituciones laborales y políticas de cada país. Wright (2000), al desarrollar este concepto, incluyó aspectos que van más allá de las relaciones laborales, pensado probablemente en las formas en que las relaciones laborales están institucionalizadas en algunos países desarrollados. Así, se refiere al PAT como las diversas formas de poder que resultan de la formación de organizaciones colectivas de los trabajadores. Esto incluye sindicatos y partidos políticos, pero también se puede incluir una variedad de otras formas de organización colectiva, tales como comités de empresa, formas de representación institucional de los trabajadores en los consejos de administración –en los regímenes en los que existe cogestión–, o incluso, en ciertas circunstancias, organizaciones comunitarias y cooperativas (Wright, 2000: 962).

En América Latina el poder de asociación de los trabajadores se expresa principalmente en las limitaciones y/o posibilidades que tiene los trabajadores para organizarse en sindicatos, negociar colectivamente, ejercer el derecho a la huelga, así como la forma en que acceden al sistema político formal. Es decir, que la configuración institucional de estos tres derechos colectivos, junto a las características de incorporación a

la arena política, determinan el poder de asociación de los trabajadores, al menos en esta región.

Desde la Escuela de Jena (Dörre, et al., 2009; Dörre, 2010) se ha buscado diferenciar entre poder de asociación e institucional. En esa perspectiva, el poder institucional tiene que ver con el modo en que el poder de asociación logra *institucionalizarse* en el tiempo, fenómeno que se da principalmente en los capitalismos desarrollados (Dörre et al., 2009: 37). Lo característico del poder institucional es el hecho de que se institucionalizan compromisos sociales acordados en el pasado, de forma tal que se mantienen –poco o nada alterados– independientemente de los ciclos económicos futuros o de cambios en las relaciones sociales de poder (Dörre et al., 2009: 37).

A diferencia de lo planteado por la Escuela de Jena, nuestra propuesta no diferencia entre poder de asociación y poder institucional, pues en el fondo se trata de lo mismo, solo que con diferentes grados de desarrollo, es decir, el poder institucional es un alto poder de asociación. No se puede ignorar que el poder de asociación de los trabajadores depende de instituciones, sean estas laborales o políticas. Necesariamente al hablar de poder de asociación se está hablando de la institucionalización de ese poder, que en algunos contextos será mayor que en otros. El PAT guarda relación con la institucionalidad, en tanto esta puede poner restricciones o facilitar lo que finalmente es su núcleo: la formación y actuación de organizaciones colectivas de los trabajadores (Wright, 2000: 962). Por tanto, las instituciones son las bases y elementos constitutivos del poder de asociación, no hay una separación entre instituciones y poder de asociación.

Además, la conceptualización de la Escuela de Jena lleva implícita una noción estática de las dinámicas del cambio institucional, ya que en el fondo se afirma que una vez que se logra poder institucional, el poder de los trabajadores no puede disminuir, aun con cambios negativos en el poder de asociación y en el poder estructural (Dörre et al., 2009: 38). Desde esta perspectiva, una vez que se alcanza el poder institucional, se tiene una suerte de dilelo, en el que el alto poder de asociación se retroalimenta del poder institucional y viceversa. Lo que es cierto es que el poder de asociación está en permanente disputa, pues no se puede olvidar que está en relación con el poder de los empresarios, y que una pérdida de PAT

implica mayor poder para ellos<sup>8</sup>, el hecho que se den largos periodos de estabilidad no elimina la posibilidad de que este llegue a desmejorar.

Finalmente, algunos autores, como Julián (2013), proponen una cuarta dimensión del poder de los trabajadores, llamada poder comunicacional. Este poder “involucra la capacidad de generar flujos y canales informativos a los demás actores sociales y la sociedad de conjunto, con la creación o influencia en medios de comunicación [...] y la activación de redes de solidaridad, acción y legitimidad social en relación a los objetivos, las demandas y necesidades del mundo sindical” (Julián, 2013: 4). Pero de nuevo, consideramos que se trata de otra confusión conceptual, la comunicación y las redes de solidaridad son componentes del poder de asociación, es un recurso más de los muchos que los componen. Recordemos que Wright habla de una “variedad de otras formas de organización colectiva”, lo cual encierra las muchas posibilidades de comunicarse y relacionarse de los trabajadores con otros colectivos sociales.

Estas dimensiones que conforman el poder de los trabajadores se presentan en diversas combinaciones, permitiendo así también resultados diversos en cada país. Cada una de estas dimensiones puede, y de hecho lo hacen, influir en las otras dimensiones, incluso compensándose entre sí. Por ejemplo un alto poder estructural puede beneficiar avances en el poder de asociación, o bien un contexto de alto poder de asociación puede hacer que aun con sensibles disminuciones en el poder estructural, el poder de los trabajadores en general no se vea afectado.

Una acotación importante sobre el poder de asociación de los trabajadores, que más adelante se desarrollará, es su doble funcionalidad en el empoderamiento de los trabajadores. La literatura sobre el tema, usualmente, ha tratado al PAT como un poder frente a los empleadores, es decir un poder expresado en las relaciones de trabajo. Sin embargo, este poder también opera en el espacio político más amplio, en la formulación de las políticas públicas, incluso en los procesos electorales si se cuenta con amplio poder de asociación de los trabajadores. El PAT inicial, con el que los trabajadores acuden a los procesos de

---

<sup>8</sup> Una muestra de esto es el caso alemán, el cual se ha caracterizado históricamente por un alto PAT, sin embargo en los últimos años cambios en el mercado de trabajo ha llevado a una fragmentación de los trabajadores (diferencias salariales por zona geográfica, aumento del subempleo y la informalidad, etc.), lo que se ha dejado fuera a un importante bloque de trabajadores de los beneficios de la negociación colectiva. Esto ha llevado a que desde el 2015 se haya establecido por ley el salario mínimo, ante el alto porcentaje de trabajadores que ya no se veían beneficiados de los acuerdos salariales de la negociación colectiva (Huggler, 2014).

formulación de políticas públicas, condiciona sus posibilidades de influencia en los resultados. En contextos en donde se tiene alto poder de asociación, los trabajadores pueden ser también jugadores con poder de veto formales (cuando tienen representantes en el Poder Legislativo) o informales, cuando pueden usar recursos como el de la movilización para influir en el diseño o desviar el curso de la implementación (véase por ejemplo el caso de Francia con la reforma laboral de 2016).

### **3.2. Élités empresariales, poder estructural, poder instrumental y poder de veto**

La conceptualización de los empresarios y su poder a los fines de esta investigación, refiere a estos como actores en el espacio político, más específicamente en los procesos de formulación de políticas públicas. Aun así es necesario un breve repaso al poder de los empresarios en el espacio de trabajo.

En el ámbito laboral el poder empresarial puede ser desagregado en dos dimensiones: **1. Poder de dirección:** potestad que tiene el empresario (individual o colectivo), o sus delegados, de determinar la organización general del negocio, que incluye dar órdenes sobre el modo, tiempo y lugar de ejecución del trabajo, así como la ordenación de las prestaciones laborales. **2. Poder disciplinario:** refiere a las facultades del empresario (o sus delegados) de establecer sanciones y aplicarlas a los trabajadores que están vinculados a este mediante un contrato y que han incurridos en actos u omisiones que afectan el proceso productivo o bien alteran lo establecido en el contrato laboral (Santos, 1987: 199-201).

En ambas dimensiones del poder empresarial sus alcances dependerán del poder de los trabajadores, al estar establecidos de manera relacional. Aumentos en el poder de uno implica disminución en el poder del otro, lo cual no quiere decir que no se puedan establecer relaciones cooperativas en que ambos resulten beneficiados. El PAT es la dimensión que más peso tiene frente al poder empresarial, en la medida en que la negociación colectiva logra descartar la exclusividad del empresario para determinar la organización general de la empresa, así como condiciones de trabajo y las formas y alcances de las sanciones disciplinarias. Especialmente la huelga juega un rol determinante como instrumento de presión de los trabajadores frente al empleador, ya que proporciona balance a la relación asimétrica de poder en la que están inmersos trabajadores y empleadores.

Esta relación de poder en el ámbito laboral es la que ha estado en discusión en varios procesos políticos en América Latina que han tenido en la mira alterar el nivel del poder de

asociación de los trabajadores (disminuirlo o aumentarlo, según el caso). Años atrás el poder de asociación estuvo en juego cuando a través de la flexibilización de los derechos individuales se terminó por incidir en el poder estructural, al aumentar la precariedad y la informalidad, con consecuencias negativas sobre el PAT. Las discusiones más recientes se han centrado en la configuración institucional de los derechos colectivos, los que finalmente posibilitan o restringen el desarrollo el PAT. En estos procesos, las élites empresariales y sus diversas formas o niveles de poder para influir sobre la política han sido claves en los resultados. En consecuencia deben diferenciarse las relaciones de poder según el escenario en que se den. Hasta ahora se han expuesto únicamente las relacionadas a la esfera laboral, lo que hace necesario algunas precisiones de las relaciones de poder en la esfera política.

El empresariado es una noción muy general y no refiere al actor político que participa en los procesos políticos. Tampoco se puede caer en el extremo de llevar el análisis a la identificación de personas empresarias y suponer sus posturas, o una suma de posturas individuales, como la postura del empresariado. Lo que aquí importa es identificar a quienes colectivamente imponen sus intereses. Los que logran presentar sus intereses como los intereses de todo el empresariado y además consiguen llevar esa postura a la esfera política tratando de influir en los resultados de las políticas públicas. No es por tanto el empresariado, como sujeto colectivo, quien opera para incidir en las reformas, son élites empresariales que subsisten en su estructura.

Al hacer uso del concepto de élite empresarial, siguiendo a Scott (2008), se debe cuidar no confundir la noción de élite con otros agrupamientos sociales, como podrían ser las clases dominantes, grupos de alto status, grupos con poder, privilegiados etc. Hay que tener presente que las élites son reclutadas de las clases sociales y estamentos sociales, y por lo tanto también presentan otras pertenencias (género, raza, vínculos territoriales, cultura, educación, etc.). Esto significa que en situaciones reales la separación no es tan fácil y clara. Lo cual no implica que analíticamente no puedan ser definidas, centrándose en la forma en que se organizan y actúan (Scott, 2008: 35).

Las élites son aquellos grupos que tienen o que ejercen la dominación dentro de una sociedad o dentro de un área particular de la vida social. El término élite cobra más sentido cuándo se identifica con las posiciones más poderosas de las estructuras de dominación (Scott, 2008: 34). De esta forma, se entiende una élite empresarial o élite económica como

“un grupo inter-organizacional de personas que ocupan posiciones de dominio en las organizaciones empresariales y que pueden tener ciertos poderes adicionales a su alcance” (Scott, 2008: 37) que le permiten influir y/o imponer sus intereses.

Estas élites empresariales cuentan con dos formas de poder con las que pueden influir en la política: poder instrumental y poder estructural<sup>9</sup>. Según Fairfield (2010: 40) el poder instrumental implica una acción política deliberada que busca incidir en el resultado de una política y tiene que ver con las relaciones entre empresarios y tomadores de decisiones. El poder estructural emana del modelo económico adoptado en cada país. Los tomadores de decisiones basan sus posturas a partir de las percepciones que tienen de cómo estas afectarían la economía, siendo la principal variable las posibles amenazas a la desinversión. “En contraste con el poder instrumental, el poder estructural no requiere de actividad política para influir en la política” (Fairfield, 2010: 41).

Esta investigación privilegia el estudio del poder instrumental, sin dejar de lado el peso que puede tener el poder estructural. No obstante, el poder estructural no será medido desde la propuesta clásica que pone atención en la desinversión económica como factor que impacta en los tomadores de decisiones. Desde esa perspectiva se pueden observar los flujos de capitales, el comportamiento de los depósitos a plazo en el sistema financiero, la inversión bruta de capital, la atracción de inversión extranjera directa, entre otros, y relacionar su desempeño como respuesta a las expectativas que genera la reforma laboral, sin embargo no es posible determinar con certeza cuándo estos rubros experimentan decrecimiento o desinversión como medida de presión ante una política pública, pues en economías globalizadas las variaciones en estos indicadores responden a múltiples factores (crisis en alguna región, comportamiento de precios internacionales, *booms* en algunos sectores, etc.).

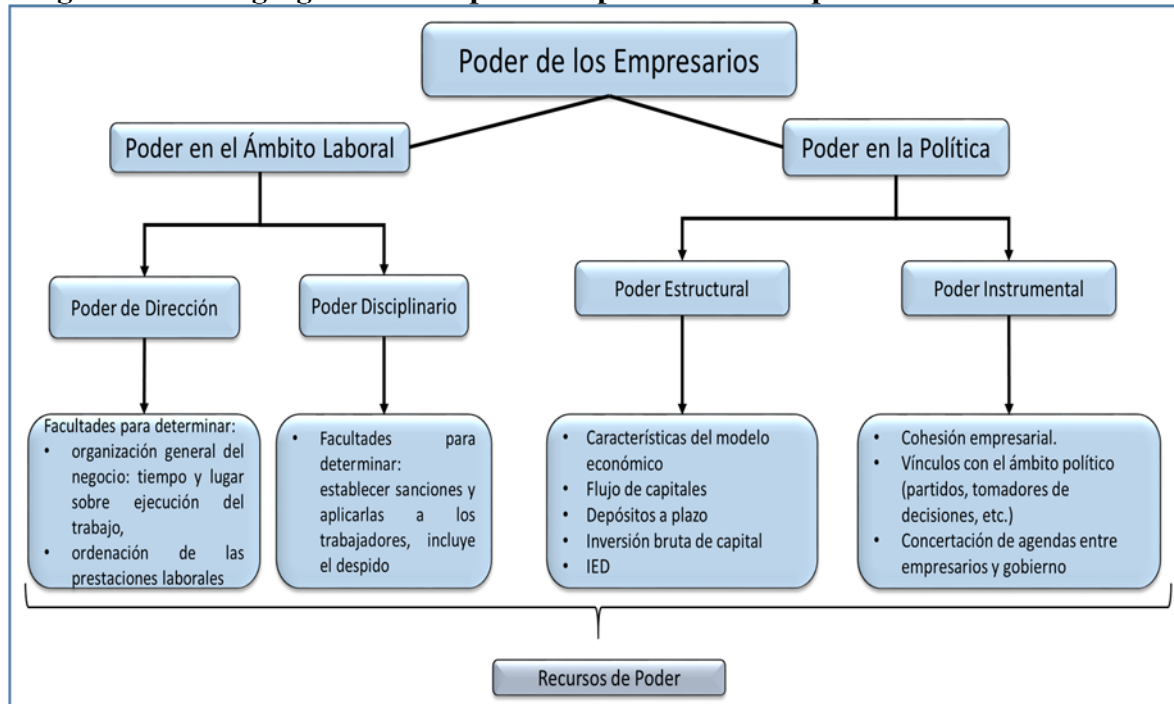
A partir de lo anterior, el análisis del poder estructural se hará desde la comprensión del modelo económico y relación con el modelo laboral, desde la perspectiva de las variedades de capitalismo. Se buscará dilucidar los sectores económicos de mayor relevancia en cada país (en términos de su participación en el PIB y en las exportaciones, y generación de empleo), identificando las características del sistema de relaciones laborales que sostienen dichos sectores. De esta forma se puede relacionar el impacto de la reforma laboral sobre los

---

<sup>9</sup> No confundir con el poder estructural de los trabajadores (PET). Recordemos que el PET tiene que ver con la posición de los trabajadores en el mercado de trabajo, mientras que el poder estructural de los empresarios está relacionado con la influencia que ejerce el modelo económico sobre los tomadores de decisiones.

sectores económicos, y cómo esto a su vez afecta la percepción de los tomadores de decisiones sobre los efectos de la reforma sobre el modelo económico. Por ejemplo, en Costa Rica las empresas ubicadas en zonas francas exigen un modelo laboral basado en bajo PAT, la posición de este sector no puede ser ignorada por los tomadores de decisiones en tanto las exportaciones de bienes de estas empresas representaron más del 50% del total de exportaciones del país entre 2010 y 2014 (Medaglia y Mora, 2015).

**Diagrama 2. Desagregación conceptual del poder de los empresarios**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Santos, 1987, Schneider y Karcher, 2012; Fairfield, 2010, 2015.

El poder instrumental empresarial puede desagregarse en tres variables (Schneider y Karcher, 2012; Fairfield, 2010, 2015): **a. Cohesión empresarial**, es decir las capacidad de las organizaciones empresariales de forjar un consenso entre los distintos sectores y coordinar el cabildeo político desde una postura única, en el entendido que a mayor existencia de posturas y organizaciones, menor es el poder empresarial para afectar el proceso, y viceversa. **b. Vínculos con el ámbito político**, este punto incluye diversas formas en que el sector empresarial participa en la vida política, siendo las más relevantes: ocupar cargos públicos, sea directamente por empresarios o bien por delegados de estos, ocupar puestos de dirección en partidos políticos, financiamiento a partidos y campañas políticas, y la incidencia en la conformación del gabinete de gobierno. **c. Concertación de agendas entre gobierno y empresarios**: por un lado tiene que ver con los espacios institucionalizados que permiten el



diálogo entre gobierno y empresarios, así como la creación de otros espacios coyunturales para el tratamiento de temas diversos (conformación de mesas de diálogos, procesos de concertación nacional, comisiones de expertos, etc.). Por otro lado, la política económica llevada adelante por el gobierno no es neutral, sino que en última instancia beneficia a sectores económicos específicos. Esto indudablemente refleja los grados de intervención de determinadas élites económicas.

La configuración del poder empresarial –al igual que en el caso del poder de asociación de los trabajadores– puede llevar a que las élites empresariales tengan poder de veto en la toma de decisiones políticas. El poder de veto hace referencia al poder que tienen los actores involucrados en procesos políticos para detener acuerdos o impedir su efectiva aplicación, con lo que las posibilidades de cambiar el statu quo depende de estos actores (Tsebelis, 2002). Este poder puede ser ejercido por jugadores formales (instituciones o personas con cargos públicos con poder para vetar emanado de la legislación), o por jugadores informales (sindicatos, cámaras empresariales, prensa, empresarios, ONG's, etc.) que tienen diversos recursos para impedir cambios institucionales. El poder de veto empresarial es visto aquí como una expresión del poder instrumental de los empresarios, en tanto este puede ser utilizado detener cualquier cambio institucional que consideren contrario a sus intereses.

### **3.3. Poder de los trabajadores y poder empresarial frente al cambio institucional**

La primera forma de relación de poder entre empresarios y trabajadores que se ha expuesto remite al espacio de trabajo. Sin embargo, el interés explicativo de este estudio está en comprender cómo se configura el poder de asociación de los trabajadores cuando se encuentra en juego en procesos de cambio institucional. Esto lleva a establecer la forma en que se dan las relaciones de poder en estos procesos, cómo y a través de qué mecanismos las élites empresariales actúan para imponer sus intereses.

Estos procesos de cambio institucional pueden darse de varias formas. Una de las más habituales es mediante reformas a las normas (nueva legislación), como lo que se observa en los casos de Chile y Costa Rica, pero también puede propiciarse el cambio institucional mediante la activación o desactivación de instituciones, como se verá al analizar los casos de Argentina y Brasil. De ahí que resulte clave tener presente la manera en que las reformas ingresan a las agendas políticas, lo cual está relacionado con el poder político de los

sindicatos y los empresarios, es decir con su participación en el sistema político. La viabilidad de cambios pro-trabajadores pasará en parte por esto, por ejemplo una correlación de fuerzas positivas en Brasil y Argentina (alianzas sindicales con el Gobierno) les permitió conseguir cambios, primero mediante reactivación institucional, luego con reformas a las normas. En Costa Rica y Chile, al no contar con escenarios favorables para que los cambios se dieran desde el Poder Ejecutivo, promulgar nueva legislación era su única opción, con lo que se abrían las posibilidades para que otros actores vetaran el cambio.

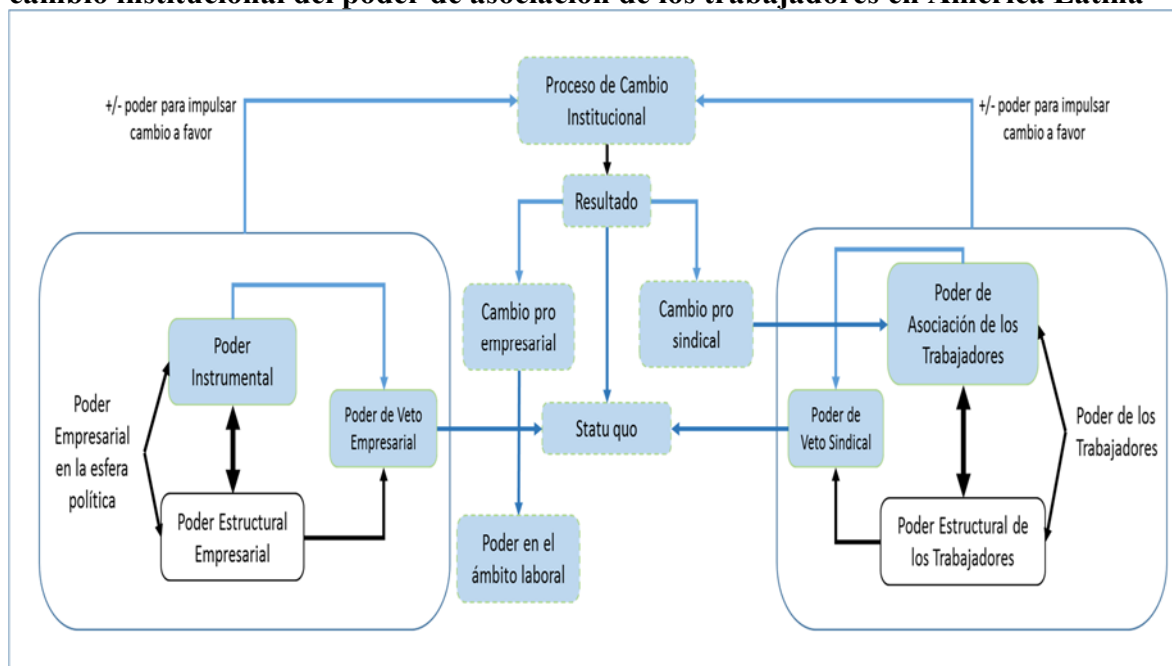
La dinámica política en los procesos de cambio institucional que inciden en el poder de asociación de los trabajadores lleva a un enfrentamiento entre élites empresariales y sindicatos. Como se mencionó líneas atrás, el PAT no se expresa sólo en el ámbito laboral, es también el recurso poder con que cuentan los trabajadores para incidir en la política, ya sea por sus alianzas políticas, su participación en el Poder Legislativo, altas tasas de sindicalización, elevada cobertura de la negociación colectiva, pocas restricciones para el ejercicio de la huelga u otros repertorios de acción colectiva.

En relación a lo anterior es posible ver en contextos en los que se dan altas tasas de sindicalización, la forma en que los sindicatos son reconocidos como actores políticos relevantes, al tiempo que obtienen una amplia cantidad de recursos económicos (vía cuotas sindicales o transferencia de recursos estatales), que les permite acceder a más y mejores asesores, tener personal destinado a seguir la agenda legislativa, difundir sus posturas tanto en el interior con sus afiliados, como hacia la sociedad, entre otras ventajas. De igual forma, en situaciones de alta cobertura de la negociación colectiva (por lo general sectorial), aun cuando no se tengan elevadas tasas de sindicalización, los sindicatos cuentan con una base importante de trabajadores que responden con una intensa movilización ante reformas laborales, un buen ejemplo de esto es Francia<sup>10</sup> donde la tasa de sindicalización no llega al 15%, mientras que la cobertura de la negociación colectiva supera el 90%.

---

<sup>10</sup> En relación a esto nótese que a finales de marzo de 2016 el presidente de Francia, François Hollande, ha aprobado una ley vía decreto (sin debate político), que flexibilizaría el empleo, de inmediato se han generado multitudinarias protestas de trabajadores que incluyen huelgas, cierres de carreteras, paralización de industrias claves como transporte, refinerías y trenes. A pesar de que la reforma fue aprobada en marzo, aún a mediados de mayo de 2016 las manifestaciones se seguían realizando, incluso con más fuerza (Yáñez, 2016).

**Diagrama 3. Relaciones de poder entre empresarios y trabajadores en procesos de cambio institucional del poder de asociación de los trabajadores en América Latina**



Fuente: Elaboración propia.

La forma en que está determinado el poder de asociación de los trabajadores con el que se enfrenta el proceso de cambio institucional afecta el proceso mismo, en la medida en que ofrece más o menos recursos a los trabajadores para incidir en el resultado final del proceso. Lo que es lo mismo, incide en el balance de poder entre trabajadores y empresarios frente a la reforma. El diagrama 3 muestra estas relaciones de poder, así como señala en color azul el foco de interés de esta investigación.

**3.3.1. Procesos de cambio institucional como juego político**

Aunque hasta ahora nos hemos centrado en los dos principales actores interesados por los cambios en el PAT, los procesos de cambio institucional no cuentan únicamente con sindicatos y élites empresariales como actores políticos, ni se da en un único escenario político. Por lo demás, el análisis de los procesos políticos en que se desarrollaron los intentos de cambio institucional del PAT se hace desde el supuesto de que los actores involucrados son agentes con intereses propios y que a partir de estos intereses tratan de influir en las políticas públicas, lo cual implica una serie de interacciones entre actores mediadas por instituciones.

Estos procesos de cambio institucional en las democracias contemporáneas pueden ser entendidos como procesos de tratos e intercambios entre los distintos actores políticos y socioeconómicos (Ardanaz, Scartascini, y Tommasi, 2010: 10). Nos obstante, se trata de una compleja interacción entre actores para lograr los resultados, pues el proceso está influido por una amplia gama de factores políticos e institucionales. Estos factores afectan el accionar de cada uno de los actores, las características de los escenarios en los que interactúan, y la naturaleza de las operaciones en las que participan (Scartascini, Stein, y Tommasi, 2010: 2). Las políticas públicas dependen del juego político doméstico, llegando este a ser tan importante como el contenido mismo de la política (Scartascini, Spiller, Stein, y Tommasi, 2011).

Al ser este juego político una complicada interacción entre actores políticos que está influenciada por las instituciones y prácticas políticas, los resultados del proceso de formulación y aprobación de alguna reforma “dependen fundamentalmente de la habilidad de los actores políticos para lograr resultados cooperativos, es decir, de su capacidad para lograr acuerdos políticos y hacerlos cumplir en el tiempo” (Scartascini et al., 2011: 6).

Los actores o jugadores políticos son los diversos grupos organizados y personas que participan en los procesos políticos de formulación y aprobación de políticas públicas (Scartascini et al., 2011: 13). Esta investigación privilegia el estudio de los sindicatos, las élites empresariales, el gobierno, los actores estatales (instituciones diversas o poderes de la república) y los partidos políticos. “Estos actores interactúan en diferentes *escenarios*, los cuales pueden ser formales (como la legislatura o el gabinete) o informales (la calle) [...]” (Scartascini et al., 2011: 13).

La complejidad en estos procesos políticos se debe a la coordinación e interacción de diversos actores con diferentes niveles de poder, enmarcados en plazos de tiempo, con múltiples incentivos y que se relacionan en diversos escenarios con distintas reglas que regulan su interacción (Scartascini et al., 2011: 14). Los resultados de política pública no siempre se dan en términos de satisfacción para cada actor, es decir puede terminar el proceso con derivaciones poco o nada atractivas para alguno o algunos de los participantes del proceso. Empero, dependerá del poder de veto de cada jugador aceptar o no el resultado final (Tsebelis, 2002).

El análisis de estos juegos políticos, aunque centrado en cómo algunos actores políticos logran incidir con mayor éxito en los resultados, ameritan la identificación de otros factores que de alguna manera afectan los procesos. Son factores que aunque mayoritariamente no definen el resultado, dan forma a la manera en que se desarrolla. Estos factores, siguiendo a Ardanaz, et al. (2010: 16-17) serían:

- **El número de actores políticos:** a mayor número de jugadores, se reducen las posibilidades de lograr acuerdos mediante la cooperación. Esto se relaciona con capacidad de agregación de los múltiples intereses por parte de las instituciones.
- **Vínculos intertemporales entre los actores claves:** El patrón intertemporal de las interacciones entre los individuos en posiciones políticas formales influye en la obtención de acuerdos. La cooperación es menos probable cuando se dan cambios constantes en los interlocutores.
- **Delegación:** Algunos acuerdos políticos son alcanzados por medios institucionales alternativos (burocracia).
- **La ejecución de la política:** la cooperación intertemporal es más fácil de lograr si hay una buena ejecución de los acuerdos por los terceros. La presencia de un árbitro imparcial y ejecutor de los acuerdos políticos (v.g.: poder judicial independiente), variarán de un país a otro, proporcionando variación en la cooperación.
- **Características de los escenarios donde los actores políticos clave emprenden su intercambio:** Los complejos intercambios intertemporales necesarios para la implementación de políticas públicas podrían facilitarse con la existencia de espacios de intercambio que faciliten la cooperación. Por ejemplo, podría ser más fácil si las transacciones se hacen en espacios formales y transparentes (congreso, comisiones, mesas de diálogo, consejos), que sí suceden en la informalidad (reuniones privadas entre dirigentes empresariales y/o sindicales con políticos).

En otro orden de ideas, se sabe que cada contexto nacional es diferente, está configurado por instituciones históricas, la relación capital-trabajo adquiere diversas formas, el sistema político confiere recursos en variedad de formas, entre muchos otros elementos que influyen la dinámica política y que reparten recursos de poder entre los actores interesados con los que buscan incidir en los resultados de las reformas. En contextos en que los actores políticos –lo que incluyen a los sindicatos y a las élites empresariales– están en

relaciones de poder relativamente balanceadas para influir en los procesos de cambio institucional, resulta plausible verlos como juegos políticos en los que se privilegian las interacciones, los intercambios y resultados cooperativos, siguiendo la propuesta de análisis de Ardanaz et al. (2010) y Scartascini et al. (2010 y 2011).

Un modelo de estas características es el que representa el diagrama 4, donde se observa que en contextos con relativa simetría de poderes entre los trabajadores y empresarios ambos lograr influir en el sistema de partidos, lo que les permite tener representantes en espacios políticos formales como el Congreso o el Poder Ejecutivo. Además, las características del modelo económico permiten que los trabajadores no se encuentren debilitados frente a los empresarios, al fomentar mejoras en factores que impactan el PET. También, en lo referente al poder de asociación de los trabajadores, las condiciones iniciales para enfrentar la reforma son relativamente óptimas, sus intereses están mejor organizados, cuentan con recursos que les permite tener “voz” como ciudadanos en la democracia.

En el modelo simétrico, las variables que permiten a los empresarios vetar cambios a favor del poder de los trabajadores están atenuadas. La organización de los trabajadores es tal que les permite conformar partidos políticos, llegar al Poder Ejecutivo y Legislativo, o incluso realizar movilizaciones populares en la calles, es decir se cuenta con posibilidades de veto formal e informal. Aun cuando las élites empresariales logren establecer cámaras cupulares que permita cohesionar sus intereses, financiar partidos políticos, lograr gobiernos afines o ejercer directamente cargos políticos, las condiciones de poder de los trabajadores sirven de contrapeso frente al poder empresarial.

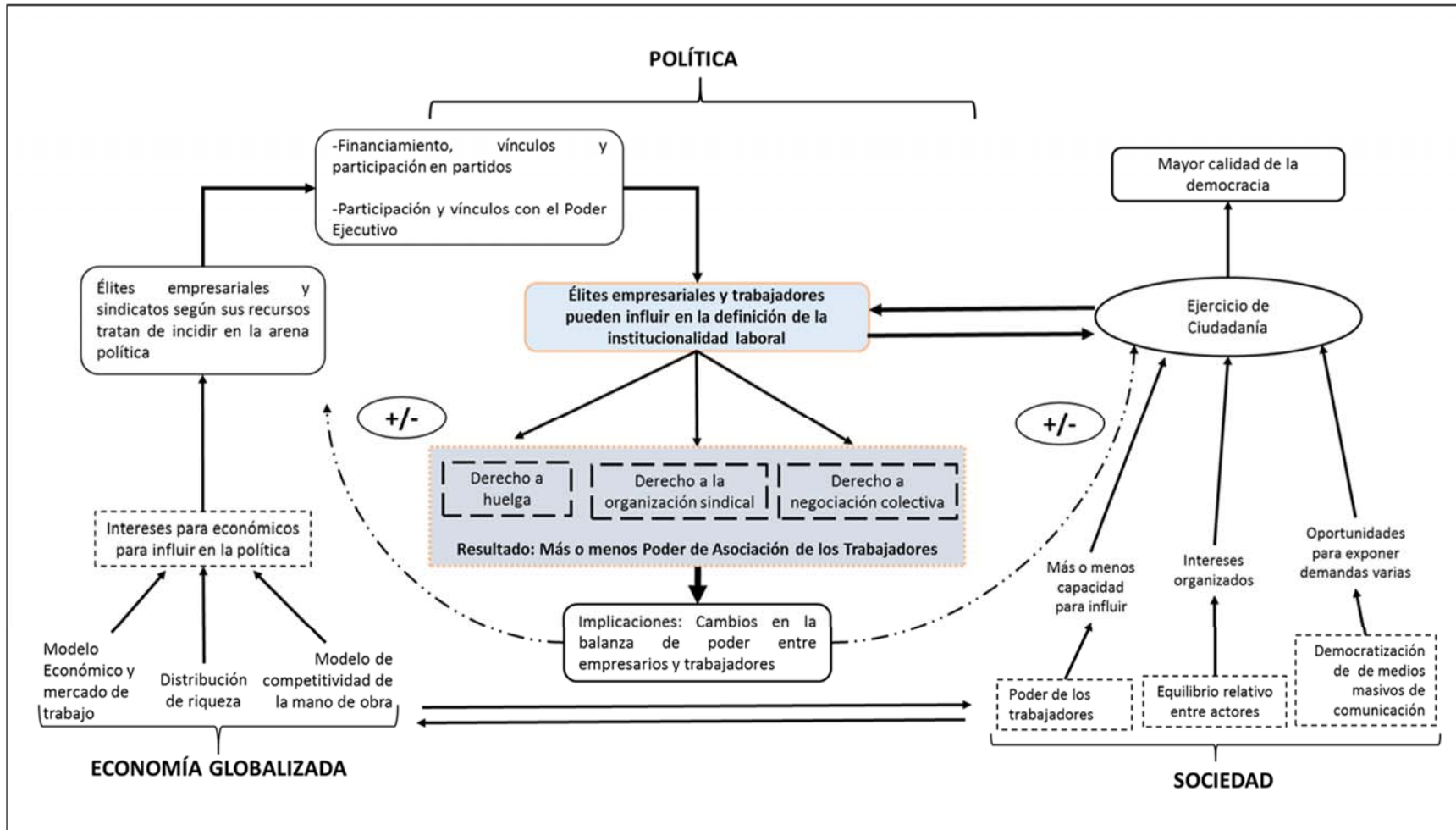
También existen casos en los que las asimetrías entre actores están muy marcadas, lo que brinda amplias ventajas para algunos para influir en los resultados finales de las políticas públicas. En el diagrama 5 se ilustra un contexto en las que las élites empresariales obtienen importantes facilidades para incidir sobre el proceso político.

Como se puede ver en dicho diagrama, el modelo económico reparte amplios recursos a las élites empresariales (vía poder estructural) que influye en el sistema de partidos, es decir les da garantía de que sus intereses estén representado en la esfera política. Al mismo tiempo, ese modelo económico presenta exigencias específicas al sistema de relaciones laborales que se traducen en un bajo poder de asociación de los trabajadores.

Un débil PAT, tal como mencionaron Pateman (1970) y O'Donnell (1997a, 1997b), trae consecuencias negativas en la participación democracia y en el ejercicio de ciudadanía, es decir los trabajadores ven cercenadas sus posibilidades de participar y llevar sus intereses a la arena política, o lo logran de manera muy limitada. Hay sobrerrepresentación de los intereses empresariales en los espacios de toma de decisiones, al mismo tiempo que se tiene un sub-representación de los trabajadores.

Este tipo de contexto favorece indudablemente a las élites empresariales como actores políticos, en la medida en que se está en una especie de círculo vicioso, en la que la correlación de fuerzas inicial (de alta asimetría) refuerza la continuidad de esa elevadas diferencias de poder, es decir se facilita la persistencia del statu quo, aun cuando se presentan procesos políticos que pretenda cambios.

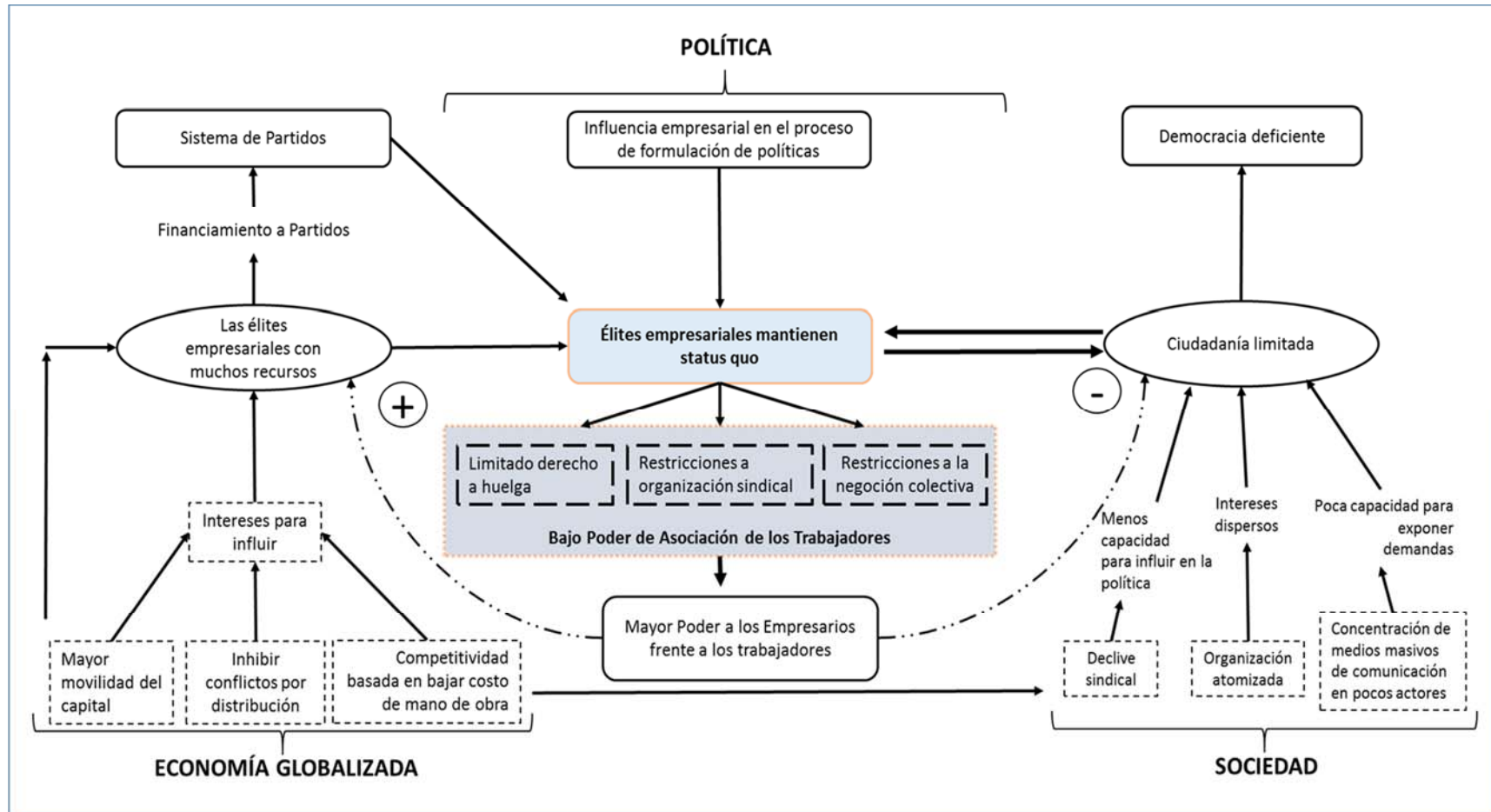
**Diagrama 4. El juego de la política en los procesos cambio institucional en los que se discute el poder de asociación de los trabajadores en contextos simétricos**



Fuente: Elaboración propia, con base en Boyer, 2014.



**Diagrama 5. El juego de la política en los procesos cambio institucional en los que se discute el poder de asociación de los trabajadores en Contextos Asimétricos**



Fuente: Elaboración propia, con base en Boyer, 2014.

### 3.4. Factores de contexto: Legados político-institucionales y Variedades de Capitalismo

El análisis de procesos políticos alrededor de reformas laborales que aquí se plantea, no se limita a la búsqueda de explicaciones en el proceso mismo, sino que se entiende las disputas políticas por el cambio institucional influenciadas por factores institucionales, históricos y económicos. Es por eso que la investigación se ajusta al enfoque teórico y metodológico conocido como *institucionalismo histórico*. Skocpol y Pierson (2008: 7) indican que

Los institucionalistas históricos analizan las configuraciones organizacionales mientras otros observan escenarios particulares aislados; ponen atención en coyunturas críticas y procesos de largo plazo, mientras que otros solamente consideran porciones de tiempo o maniobras de corto plazo. De este modo, al aproximarse a cuestiones importantes, los institucionalistas históricos hacen visibles y comprensibles contextos más amplios y procesos que interactúan, dan forma y reforman los estados, la política y el diseño de la política pública.

Dentro del institucionalismo histórico existen diferentes perspectivas, que varían en objetos de estudio, metodologías, periodos, regiones, etcétera. Así se encuentran desde estudios de casos a comparaciones, de descripciones a modelos explícitos, algunos basados en fuentes primarias, mientras que otros en datos secundarios, entre otros<sup>11</sup>. Tres enfoques del institucionalismo histórico son centrales para los fines de esta investigación. Por un lado lo relativo al *path dependence*, donde hay “mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro” (Skocpol y Pierson, 2008: 13). Por otro lado, la perspectiva de *variedades de capitalismo* (VdeC) “ha buscado explicar cómo configuraciones de políticas, instituciones formales y estructuras organizacionales, generan «regímenes de Estado de bienestar» distintos” o diferentes capitalismos que operan de maneras disímiles, así se pone en relieve como los resultados son generados “por intersecciones de prácticas organizadas (como los mercados de trabajo, estructuras fijas o argumentos de política cruciales). Estas prácticas [...] habrían desarrollado configuraciones que dan ventaja a ciertos actores clave (como asociaciones de empleadores y sindicatos de trabajadores)” (Skocpol y Pierson, 2008: 20).

Finalmente y siguiendo la clasificación de Skocpol y Pierson (2008), se recurre a los aportes de los estudios enfocados en el *desarrollo institucional* para explicar lo relativo al

---

<sup>11</sup> Sobre los diferentes estudios desde la perspectiva institucionalista histórica se puede consultar el recuento que realiza Skocpol y Pierson (2008) o bien el libro editado por Steinmom, Thelen y Longstreth (1992).

cambio institucional, con lo que se tiene en cuenta que los procesos de cambio son luchas entre diversos actores sociales, que tienen más o menos recursos definidos por la institucionalidad que se ha construido históricamente, que les permite detener el cambio o bien propiciarlo. A continuación se expone con mayores detalles cada uno de los elementos que esta investigación enfatiza para la comprensión de los procesos de reforma laboral.

#### 3.4.1. *Legados político-institucionales ¿Desequilibran o equilibran la balanza?*

Los legados político-institucionales no deben entenderse únicamente como factores que impactan negativamente el poder de asociación de los trabajadores. En realidad, estos legados pueden operar fortaleciendo o debilitando el PAT dependiendo del contexto histórico y de las correlaciones de fuerza de esas coyunturas. El estudio de los legados político-institucionales, remite –como se dijo– a la perspectiva de análisis *path dependence*, aunque desde este estudio no se tratan los legados como variable dependiente, lo cual ha sido frecuente en trabajos de esa perspectiva (Collier y Collier, 2002 [1991]; Mahoney, 2001), todo lo contrario, como veremos, esta investigación considera los legados como variable independiente, es decir que influye en la determinación del poder de los actores ante una política pública.

La noción de legados está relacionada directamente con el concepto de *coyuntura crítica*. Aunque diferentes autores han dado definiciones para el mismo<sup>12</sup>, esta investigación privilegia la que brindan Capoccia y Kelemen (2007: 343), quienes señalan que una coyuntura crítica se refiere a aquellos momentos que se caracterizan por una situación en que las estructuras sociales (económicas, culturales, políticas, ideológicas), que influyen sobre la acción política, están significativamente debilitadas, durante un período relativamente corto, esto puede ser en situaciones abruptas (revolución, guerra civil, etc.) o en procesos de lento cambio. Estas coyunturas específicas de débil influencia de las estructuras –hasta ese momento vigentes– conlleva a dos principales consecuencias: 1. la gama de opciones plausibles abiertas a los actores políticos poderosos se expande considerablemente y, 2. las consecuencias de sus decisiones para el resultado de interés son potencialmente trascendentales. Es un momento de *contingencia*.

---

<sup>12</sup> Al respecto se puede consultar a Collier y Collier (2002 [1991]); Thelen (1999), Mahoney (2001), Pierson (2004).

A partir de ese momento crítico se irá construyendo una nueva trayectoria que determinará la institucionalidad y la repartición de recursos de poder entre los diversos actores socio-políticos. Es por eso que cuando se habla de legados, en términos de las relaciones laborales, implica entender cómo los eventos, las instituciones, las configuraciones de poder, y las relaciones sociales del pasado siguen condicionando la configuración del mundo laboral en la actualidad (Caraway et al., 2015: 6). Por eso Cook (2007: 6), al referirse a los legados, indicó que se trata de una herencia compleja de leyes laborales, instituciones y alianzas políticas que confieren recursos legales, institucionales y políticos para las organizaciones laborales, o que al contrario pueden restringir el acceso de los trabajadores a los recursos.

Incluir esta perspectiva de análisis histórico-institucionalista exige poner atención en “cómo las configuraciones institucionales pasadas, en particular las instituciones asociadas con la incorporación laboral, mantienen y afectan a la política muchos años después de su fundación” (Caraway et al., 2015: 4). Sin embargo, no se trata de una visión estática, ni mucho menos se percibe a los legados como herencias que determinan permanentemente y de la misma forma los resultados de los juegos políticos, sino más bien como factores que constriñen y refractan subsecuentemente los resultados (Caraway et al., 2015: 9).

Desde esta perspectiva se logra explicar cómo, en varios países de América Latina, los legados autoritarios persisten aún después del paso a la democracia pues “las instituciones formales e informales establecidas antes de la transición democrática han demostrado ser perdurables y continúan dando forma a la política laboral décadas más tarde.” (Caraway et al., 2015: 9). Sin embargo, hay diferenciaciones de país y país, y variaciones dentro de los países según el momento histórico y según sus diseños institucionales. Así, mientras que algunos legados autoritarios afectan negativamente el poder de los trabajadores (México, Chile, Costa Rica), en otros contextos ayudan a que los trabajadores puedan enfrentar en mejores condiciones las políticas que buscan debilitarlos (Argentina, Brasil) (Bensusán y Cook, 2015; Cardoso, 2015).

En resumen, la inclusión de la perspectiva de los legados político-institucionales, permite posicionar los juegos políticos aquí estudiados en su contexto histórico, de forma tal que se entrevé la correlación de fuerzas entre empresarios y trabajadores influenciada por configuraciones institucionales y prácticas políticas de larga trayectoria, pero que están

modelándose constantemente, sin que esto implique cambios en la distribución de recursos de poder. Esta forma en que históricamente se van configurando las relaciones capital-trabajo repercute también en el modelo económico que cada país establece (y a la inversa), en tanto es producto de arreglos entre actores socio-económicos, mismos que dependen de la forma en que la distribución del poder está constituida, de ahí que se habló de variedades de capitalismo, y no de un solo tipo.

### 3.4.2. *Variedades de capitalismo: cómo el modelo económico constriñe el PAT*

La perspectiva de “Variedades de Capitalismo” no es homogénea ya que existen diversos puntos de vista<sup>13</sup> dentro de la misma. No obstante, una de las ausencias principales en muchos de los estudios es lo relativo a las características que adquiere la relación salarial, lo cual es central para esta investigación. En América Latina, se han dado algunos aportes (Sheahan y College, 2002; Schneider, 2004, 2013) que buscan establecer distinciones entre los capitalisms de la región, aunque con limitaciones importantes al no considerar las diferencias que presentan las relaciones salariales en los países de la región. Sheahan y College (2002) por ejemplo se centraron en el papel de Estado en la economía y a partir de esto establecieron que hay capitalisms liberales (con limitada participación estatal en los asuntos económicos) y capitalisms dirigidos por el Estado. Schneider (2004, 2013) por su parte se enfocó en las particularidades de las empresas, y así estableció que la región se caracteriza por un “capitalismo jerárquico”.

Desarrollos recientes (Bizberg y Thérét, 2014a, 2014b; Bizberg, 2014a, 2014b, 2016) han logrado incorporar mayores elementos, lo que ha permitido una mejor comprensión de las variaciones del capitalismo en América Latina. Esto ha permitido un modelo de análisis más completo en el que se articulan la política (sistema político e instituciones), economía (modelo económico) y la sociedad (correlaciones de fuerza entre diversos actores), lo que posibilita entender cómo estas dimensiones se combinan de manera diversa en cada país (Bizberg, 2014a). De ello resultan diferentes capacidades de los actores políticos (formales o

---

<sup>13</sup> Por lo general, se identifica el trabajo de Hall y Soskice (2001) como precursor en estos estudios. Aguirre y Lo Voulo (2013) exponen los distintos puntos de vista del enfoque de Variedades de Capitalismo. También se puede consultar el trabajo de Bogliaccini y Filgueira (2011), en el que se indaga los antecedentes de este enfoque.

informales) para ejercer poder de veto en procesos de cambio institucional que atañen al poder de asociación de los trabajadores, como los que se estudian en esta tesis.

Este nuevo punto de vista dentro de la teoría de VdC, al estar influenciadas por la Escuela Francesa de la Regulación (Aglietta, Boyer, Lipietz, Saillard, entre otros), da un lugar clave, en la comprensión de la configuración del capitalismo, a las características de las relaciones laborales, lo que ellos llaman “rapport salarial” o relación salarial (*wage-labour nexus*). Este nexo se define por la complementariedad de las instituciones que enmarcan el contrato de trabajo y su compatibilidad con el modo de regulación<sup>14</sup>. Como consecuencia este nexo varía histórica y geográficamente, según la variedad de capitalismo que se desarrolle (Boyer, 2005: 73).

Bizberg (2014b: 474), siguiendo los aportes Boyer (2005), insiste en que el concepto de *relación salarial* va más allá del pago que el trabajador recibe “[...] ya que se trata de la totalidad de las reglas que definen el trabajo asalariado: además del salario, la organización del trabajo, su duración, las perspectivas laborales, así como otros elementos indirectos del salario como las prestaciones sociales”. De esta forma, se concibe la relación salarial por encima de los vínculos que establecen los trabajadores (de forma individual o colectiva) con los empresarios,

[...] ya que puede concernir más o menos directamente al Estado, en la medida en que la mayoría de los estados intervienen en la definición del derecho del trabajo y de la protección social: el reconocimiento de los accidentes del trabajo, el desempleo, la capacitación, así como el derecho al retiro y a la salud [...] de manera que la relación salarial incluye tanto las relaciones industriales como las políticas sociales” (Bizberg, 2014b: 474)

Como se puede apreciar la forma que adquiere la relación salarial es transversal a los otros elementos que conforman el modo de producción capitalista, con lo que sus variaciones impactan directamente el modelo de capitalismo que se desarrolla en cada país. Es por eso que, siguiendo la propuesta Bizberg y Théret (2012, 2014a, 2014b) y Bizberg (2014a, 2014b, 2016), se considera que la caracterización de los capitalismos nacionales se debe hacer a partir de seis dimensiones que dan cuenta de sus particularidades: **1.** Modo de acumulación, que incluye cómo se produce (el carácter de la acumulación) y el modo de consumo. **2.** La

---

<sup>14</sup> Por modo de regulación se entiende “La combinación de las normas de ajuste de las anticipaciones y de los comportamientos contradictorios de los agentes individuales a los principios colectivos del régimen de acumulación, estas formas de ajuste, pueden incluir desde patrones culturales hasta formas institucionales como leyes, acuerdos, etc.” (Lipietz y Loborgne, 1989: 22)

forma en que la economía nacional se integra a los mercados internacionales. **3.** Las características de las relaciones entre actores y coaliciones que surgen (coalición dominante y contrato social). **4.** El papel del Estado en la economía. **5.** El régimen político y la forma de la democracia. **6.** La relación salarial.

Para efectos de esta investigación, las características que adquiere el capitalismo en cada uno de los países analizados constituyen un factor que permitirá entender mejor los diseños específicos de la institucionalidad laboral que afectan el PAT, como elementos claves de la relación salarial.

No obstante, el Estado, juega un rol más allá de la economía. Aunque su accionar como agente económico<sup>15</sup> (que promueve determinados sectores de la economía o participa directamente en actividades productivas) es clave en la configuración del modelo económico, también participa en la forma en que se configura la *relación salarial*, como garante del orden institucional que regula el trabajo (la legislación laboral), pero además, como se dijo, suele participar en el sistema de protección social. Adicionalmente, el Estado interviene como empleador de miles de trabajadores, por lo que tiene una posición dual, pues al mismo tiempo que es empleador, funciona como “árbitro” en las relaciones laborales. Y aunque la legislación establece distinciones entre el empleo público y privado, la dualidad del Estado termina por ser clave en la disputas por la institucionalidad del PAT. Por ejemplo, en ocasiones en dichas disputas entran a discusión las limitaciones y posibilidades de la organización de sindicatos, el ejercicio a la huelga o la negociación colectiva de los empleados públicos. El Estado es, por tanto, un actor imprescindible en los procesos de configuración de la relación salarial y del PAT.

El estudio de estos procesos permite mostrar una vez más que el Estado está sujeto a diversas fuerzas en lugar de que, cómo se afirmaba en el pasado desde algunas posturas marxistas, se lo visualice como un instrumento monolítico y homogéneo al servicio de la burguesía. Por el contrario, la configuración y el accionar estatal son mucho más complejos.

La forma en que se define al Estado es tema de amplio debate en las Ciencias Sociales<sup>16</sup>. Para efectos de esta investigación interesa entender el Estado como actor que

---

<sup>15</sup> Al respecto Sheanan y College (2002) analizaron las diferentes formas en que el Estado ha participado en la economía en varios países de América Latina a través del tiempo.

<sup>16</sup> Sobre los debates en torno al Estado se puede consultar: Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985; Brenner, Jessop, Jones y MacLeod, 2003; Acuña, 2007; Bourdieu, 2014; Jessop, 1990, 2016; entre muchos otros más.

interviene en los procesos políticos de cambio institucional siendo al mismo tiempo un espacio en constante disputa, por lo que el comportamiento estatal puede responder a los intereses de diferentes actores sociales.

Recordemos que el Estado es mucho más que “un conjunto de burocracias públicas”. Estas, aunque lo conforman, no representan su totalidad. “El Estado también es [...] un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden [...] Este orden no es igualitario ni socialmente imparcial” (O’Donnell, 2007: 81), sino más bien es un ordenamiento sobre el que se fundamentan y reproducen relaciones de poder asimétricas. La configuración de dicho orden podrá profundizar o disminuir las asimetrías de poder en las relaciones sociales. En este proceso será clave la conformación que adquiera el bloque en el poder<sup>17</sup>.

El Estado, sin embargo, al condensar las relaciones sociales y sus disputas, mantiene una autonomía relativa. Esto significa que, aun cuando haya un bloque en el poder y fracciones de clase que ejerzan la hegemonía, el Estado tiene como tarea primordial mantener la integración estructural global y la cohesión social de una “sociedad dividida en clases”. Tiene que lograrlo sin amenazar las condiciones económicas y extraeconómicas de la acumulación y la dominación política de las clases, lo cual en la práctica significa que el Estado termina por otorgar concesiones a los sectores socioeconómicos excluidos del bloque en el poder<sup>18</sup>. En el largo plazo esas concesiones pueden llegar a institucionalizarse y crear

---

<sup>17</sup> El bloque en el poder (que suele ser sinónimo de “coalición gobernante” “bloque hegemónico” “bloque político dominante”) refiere a la unidad de varias clases o fracciones de clases dominantes que ejercen el dominio político de la estructura estatal. Este bloque ejerce hegemonía más allá de las expresiones electorales, es decir que aunque hay una relación con los partidos políticos que dominan el escenario político formal, su conformación está en un plano más general que abarca diversos espacios de la vida social y que responden al contrato social (Poulantzas, 1969; Tapia, 2009; Jessop, 2012). La hegemonía que este bloque ejerce apela a dos principales formas de expresión. “Por un lado, existe siempre una fracción de clase que lidera y dirige al resto. Esta usualmente se denomina fracción hegemónica entre las distintas clases o fracciones de clase que integran el bloque en el poder. Y por otro lado, el bloque en el poder como conjunto ejerce hegemonía respecto del resto de las clases (dominantes no pertenecientes y dominadas). En general ambas funciones hegemónicas se concentran en la misma fracción hegemónica, no obstante es posible desajustes dependiendo de la coyuntura de las relaciones de fuerzas” (Roitbarg, 2015).

<sup>18</sup> Jessop (2016: 101) indica que hay tres principales razones por las que se da una autonomía relativa del Estado en relación a los intereses del bloque en el poder. En primer lugar, dado que las fuerzas del mercado por sí solas no pueden asegurar todas las condiciones necesarias para la acumulación de capital y son propensas a las fallas del mercado, es necesario que exista algún mecanismo fuera y por encima del mercado para financiarlo y compensar sus fallas. Segundo, la competencia económica y política entre capitales requiere una fuerza capaz de organizar sus intereses colectivos y de limitar cualquier daño que pudiera producirse por la búsqueda unilateral de un solo conjunto de intereses capitalistas. Tercero, el Estado también es necesario para manejar las múltiples y variadas repercusiones de la explotación económica dentro de la sociedad en general. Sólo si el Estado asegura una integración institucional y una cohesión social suficientes se pueden asegurar las condiciones extraeconómicas para un cálculo económico racional y, a fortiori, para la acumulación. Esto



todo una estructura de incentivos muy sensibles para determinados sectores “dominados” (por ejemplo un sistema de seguridad social). Así el Estado presenta configuraciones muy diversas –entre países y a lo largo de la historia– donde los intereses de sectores dominantes y sectores dominados encuentran cabida, en algunos casos con diferentes niveles de inclusión de los dominados (Jessop, 2016: 100-101).

De esta forma, el Estado es un aspecto clave de las características que adquiere el régimen de acumulación y su modo de regulación (es decir la variedad de capitalismo). Según cada caso, el Estado, dependiendo de sus particularidades, puede incidir –y de hecho lo hace– en las disputas por el cambio institucional del PAT. Es por ello que el proceso político que estudiamos debe considerar al modelo económico nacional y al Estado como el contexto en el que ocurre y lo moldea.

Las disputas por la institucionalidad en la que descansa el PAT, configuran, como se ha dicho, una disputa por la distribución de poder en la sociedad (político y económico), con lo que se ponen en discusión –en menor o mayor medida– las características de la variedad de capitalismo y del Estado de cada país. Esto conduce a otro tema que el enfoque del institucionalismo-histórico ha estudiado: el cambio institucional. Así surgen diversas cuestiones: ¿Es posible que las instituciones cambien? Sí la respuesta es afirmativa: ¿Cómo pueden darse estos cambios? Sí a lo que nos enfrentamos es a la persistencia del statu quo: ¿Qué y cómo es que se impide el cambio?

#### *3.4.3. El cambio institucional: coaliciones socio-políticas en disputa por el poder*

Hasta ahora se ha mostrado dos factores contextuales que pueden restringir o facilitar los procesos de cambio institucional del PAT, y estas restricciones u oportunidades de igual forma pueden funcionar para los trabajadores o para los empresarios, como se ha señalado, dependerá del momento histórico de cada país. Lo importante de esto es que no se trata de condicionamientos estáticos, ni de procesos políticos acabados, todo lo contrario, las disputas por modificaciones en la balanza de poder, como lo es una disputa en torno a la institucionalidad del PAT, son permanentes. Tal vez se dan periodos con mayor dinamismo en las disputas, y otros con relativa estabilidad, pero la anuencia de los actores a mejorar su posición de poder siempre está latente.

---

requiere un Estado soberano que sea “relativamente autónomo” de intereses de clase, y por lo tanto puede desarrollar y promover proyectos basados en un interés popular nacional más amplio.

Esta condición dinámica de las luchas por el poder hace que las formas que adquiera el cambio institucional sean variadas, y que respondan a diferentes causas, así como a maneras distintas de lograrse. Por eso el cambio institucional no puede verse únicamente como cambios o reformas radicales y abruptas en las normas (nueva o derogación de legislación). Thelen (2009) estableció que el cambio se puede dar de manera incremental y pausada, como resultado de los arreglos socio-políticos en los que se está inmerso<sup>19</sup>. Lo importante de esta propuesta consiste en entender que las modificaciones institucionales dependen de la aparición de nuevos actores sociales o de una reconfiguración de las relaciones de actores existentes, que permite nuevas correlaciones de fuerzas y la posibilidad de inclusión efectiva de nuevos intereses en el sistema formal de representación.

El cambio institucional se entiende como resultado de cambios en el “bloque en el poder” o “coalición política gobernante” y el impacto de ésta en las funciones y formas de la institución. Bizberg y Théret (2014a: 18) recuerdan que “[...] todo cambio de régimen económico o político corresponde a un cambio de coalición (o bloque hegemónico) en el poder, o al menos a un cambio en las relaciones entre las fuerzas en la coalición en turno, incluso si este cambio parece resaltar las ideas del régimen y la conversión de las élites en turno hacia ideas nuevas”. El estudio del cambio institucional integra así actores, intereses, estrategias y la distribución de poder entre ellos, es decir se tiene presente la variedad de capitalismo y los legados político-institucionales como factores que contextualizan los procesos por el cambio institucional.

Siguiendo con las variantes que adquiere el cambio institucional, Levitsky y Murillo (2013) toman en cuenta los entornos institucionales débiles como elemento clave para dar comprender el cambio institucional. En gran parte de América Latina, una norma irregular o un Estado de Derecho débil han permitido a actores con poder de veto violar o ignorar ciertas reglas con impunidad, dejando así las posibilidades de hacer efectivo el cambio inconcluso. Esto debe ser relacionado con la coalición política y la manera en que ésta lleva adelante las

---

<sup>19</sup> La autora estableció cuatro formas posibles del cambio. 1. Desplazamiento: consiste en la remoción de las reglas existentes y el establecimiento de nuevas. 2. Adición: cuando se introducen nuevas reglas sin eliminar ninguna de las existentes. 3. Cambio a la deriva: cambio de reglas debido al impacto de cambios en el ambiente. 4. Conversión: modificaciones en la promulgación o ejecución de las reglas existentes a partir de estrategias orientadas en ese sentido, por ejemplo explotar las ambigüedades en la legislación.

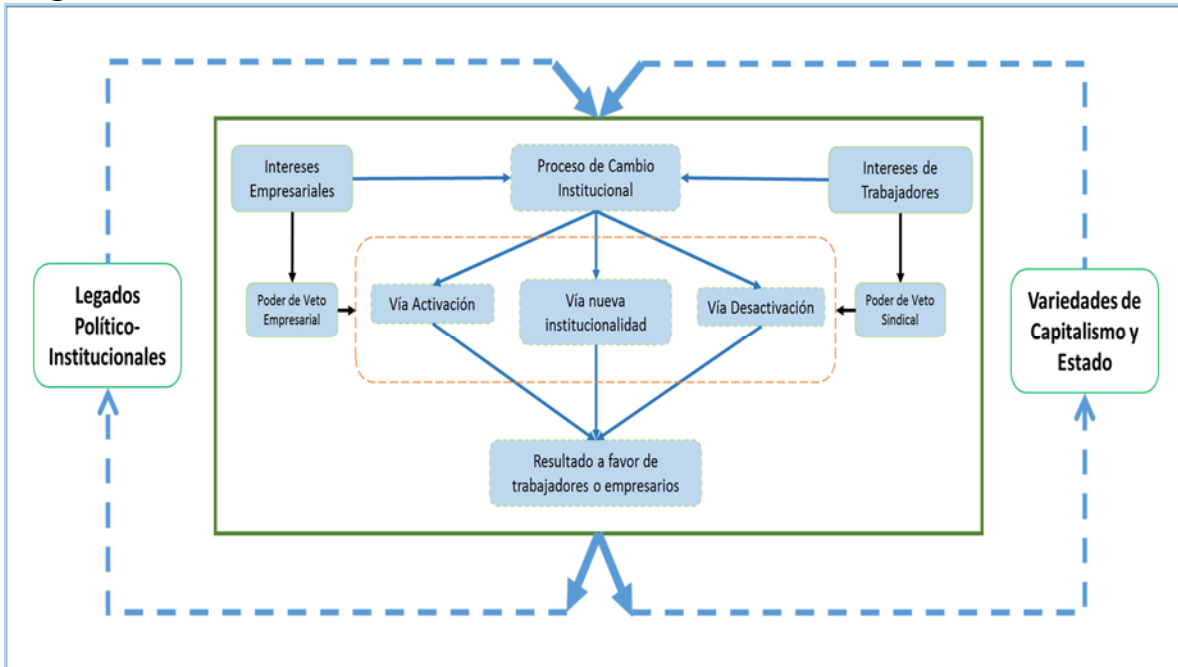
reformas, pues procesos políticos de cambio que no incluyen a actores poderosos pueden generar sólo cambios a nivel normativo, no así de la realidad que se buscaba afectar.

La recuperación, por parte de Levitsky y Murillo (2013), de los conceptos de activación y desactivación como mecanismos del cambio institucional ofrecen un importante recurso teórico para la comprensión de la manera en que opera el cambio en la institucionalidad Latinoamericana. Por lo general, el *enforcement* y estabilidad suelen pensarse como complementarios, mientras que los autores muestran como también el *Non-enforcement* puede producir estabilidad institucional formal.

En muchas ocasiones los tomadores de decisiones recurren a la debilidad del *enforcement* (desactivación) para lograr debilitar (o eliminar) los efectos institucionales contrarios a los intereses de los actores con poder de veto informal, lo cual puede inducir a estos actores poderosos a aceptar reglas con las que no están de acuerdo. Por otra parte, el cambio institucional también puede darse mediante la activación (aumento en el nivel de *enforcement*) sin ser necesaria la creación de nuevas leyes o instituciones. El *enforcement* puede proveer el cambio institucional sin que se dé un proceso político en el que los actores con poder de veto puedan detenerlo (Levitsky y Murillo, 2013). Esta forma del cambio institucional se puede observar en los casos de Argentina y Brasil, en los que bajo gobiernos cercanos a los trabajadores se han dieron primero cambios mediante reactivación de instituciones que impactaron positivamente en el poder de asociación de los trabajadores.

En el diagrama 6 podemos observar en resumen como se entienden los procesos por el cambio institucional. Al proceso llegan trabajadores y empresarios que enfrentan sus intereses, los resultados dependerán de la dinámica misma del proceso, así como el poder de veto de quienes están por la disputa del cambio, de esta forma el resultado podrá favorecer a uno u otro de los dos principales actores políticos interesados. Como se puede ver, estos procesos son influenciados por la variedad de capitalismo y legados político-institucionales, que a su vez se pueden ver afectados por los resultados del proceso.

**Diagrama 6. Proceso de cambio institucional**



Fuente: Elaboración propia.

## 4. Metodología

### 4.1. Preguntas de Investigación e Hipótesis

La política importa, recuerdan Schmitt y Mitukiewicz (2012) después de demostrar, mediante métodos cuantitativos, que hay variaciones por país en la configuración de los derechos laborales colectivos, a pesar de estar sometidos a las mismas fuerzas de la globalización y los cambios tecnológicos. Al mismo tiempo reconocen que la interacción entre actores políticos, así como las dinámicas institucionales, difícilmente puede ser capturada por los análisis que brindan las regresiones. De esta forma sugieren que futuras investigaciones se centren en las características políticas específicas que producen los resultados divergentes.

En ese sentido, esta investigación pretende contribuir en la comprensión de las divergencias del PAT, a través de un diseño cualitativo. Trabajos previos (Bensusán, 2006, 2010, 2014, 2016; Cook, 2007, 2011; Bensusán y Cook, 2003, 2015; Bensusán y Middlebrook, 2013) han contribuido en diferentes formas a explicar procesos políticos donde el poder de los trabajadores ha estado en juego sobre diversos casos de América Latina. Sin embargo aún se mantienen lagunas en la comprensión de esas dinámicas políticas, en especial sobre el poder de incidencia que presentan las élites empresariales en relación con los trabajadores en dichos procesos. Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2013) han realizados acercamientos preliminares para explicar los diferentes roles que asumen las élites en la definición de la política social en algunos países de la región. Sin embargo, persisten lagunas en la comprensión de la manera en que operan estas élites en los procesos políticos y especialmente, en los procesos en que está en juego el PAT (¿Cómo, en ocasiones, pueden imponer sus intereses y en otros no?).

Es así que se plantea como problema de investigación las diferencias de resultados en procesos políticos en donde se disputa el PAT, es decir por qué en algunos países se logran avances en el poder de asociación (Argentina y Brasil), mientras que en otros no es posible romper con el statu quo que afecta negativamente a los trabajadores (Costa Rica y Chile). Es importante señalar que si bien se estudian casos en los que se presentaron avances en el PAT, de ningún modo se consideran como avances sin posibilidad de retrocesos sino que, como se

ha dicho, las luchas por cambios en la balanza de poder son permanentes y la situación del PAT suele ser inestable, en especial en América Latina.

### **Preguntas**

Lo anterior conduce a plantear tres preguntas que guían esta investigación:

- ¿Por qué se presentan variaciones en los resultados de procesos de cambio institucional en algunos países de América Latina en los que estuvo en juego el poder de asociación de los trabajadores, entre 2000 y 2016?
- ¿Qué factores explican las diferencias en el poder de las élites empresariales para incidir sobre la institucionalidad que define el poder de asociación de los trabajadores?
- ¿Cómo los legados institucionales, el modelo económico y el Estado constriñen los procesos de cambio institucional del poder de asociación de los trabajadores?

### **Hipótesis**

El principal factor, entre varios, que explica la variación de resultados en los procesos recientes de cambio institucional en los que está en juego el poder de asociación de los trabajadores, es el poder de veto (formal e informal) que pueden ejercer las élites empresariales para evitar que se modifique el statu quo.

Este poder de veto empresarial, según el modelo de análisis de esta investigación, se expresa en dos dimensiones: poder instrumental y poder estructural. Estas dimensiones se presentan separadas para efectos analíticos pero, tal como señalan Gough y Farnsworth (2003), “en la práctica las dos formas están entrelazadas”. Aun así, dado el enfoque del estudio (dinámica política de un proceso por el cambio institucional) se privilegia la comprensión de poder instrumental como variable explicativa de los diferentes resultados. Como se señaló, el poder instrumental de las élites empresariales responde principalmente a la capacidad que tienen las élites empresariales para organizarse y plantear sus posturas políticas de forma cohesionada, sus vínculos con el ámbito político (partidos políticos y legisladores) y la concertación de agendas entre empresarios y Poder Ejecutivo.

Asimismo, se toma en consideración que las posibilidades del poder de veto empresarial en el proceso de formulación de políticas, no es un hecho aislado, ni responde

exclusivamente a un proceso específico, sino que está inmerso en un contexto más amplio. Precisamente, se incorporan a la explicación factores que constriñen la dinámica política, influyendo en los recursos con que cuentan los actores políticos involucrados y con ello sus posibilidades de incidir en la definición del poder de asociación de los trabajadores. Las dos principales variables de contexto que se consideran son los legados político-institucionales y la variedad de capitalismo que cada país presenta, lo que incluye el nivel de autonomía del Estado frente a las élites.

Al hacerse referencia a los legados político-institucionales, se considera que la institucionalidad es tanto terreno en disputa, como la arena política en la que se dan las interacciones entre los actores. Esta institucionalidad define la distribución de recursos políticos, así como las reglas del juego de los procesos que posibilitan el cambio. Estas instituciones tienen una base histórica, es decir se trata de un conjunto de recursos, normas, relaciones y capacidades heredados del pasado que moldean considerablemente las relaciones entre los distintos actores que participan en los procesos que pretenden el cambio institucional.

Los actores involucrados en estos procesos definen sus estrategias –para hacer valer sus intereses– a partir del diseño institucional en que está inmerso el juego político. Además, los incentivos de cada actor para aceptar o rechazar el cambio institucional son moldeados según el momento en el que se desarrolla el proceso político (por ejemplo: los procesos políticos resultan diferentes si estos ocurren en medio de una crisis política y/o económica, en un periodo electoral, seguido de una transición política, entre otros).

Las diferencias en los diseños institucionales y en los contextos hacen que los legados político-institucionales puedan funcionar de manera diferente e inclinarse a favor de unos u otros actores. Además, estas variaciones (diseño y contexto) inciden en la forma que puede adquirir el cambio institucional (cambios abruptos o incrementales, reformas de leyes, activación, desactivación, etc.). De esta manera, mientras que en algunos casos los diseños y contextos facilitaron el poder de veto empresarial durante los procesos de cambio en los que se discutió el PAT, en otros casos este poder de veto no pudo ejercerse o se ejerció con poca efectividad, lo que se traduce en diferentes resultados del poder de asociación de los trabajadores.

Junto a lo anterior, el tipo de capitalismo, basado en un determinado pacto social (bloque hegemónico, coalición gobernante) afecta (positiva o negativamente) la configuración del poder de asociación de los trabajadores, así como el papel del Estado. Justamente, las estrategias nacionales de inserción en la economía mundial basadas en la competitividad de la mano de obra (bajar costos laborales para exportar), la producción con poco valor agregado, el poco dinamismo del mercado interno, la manera en que se insertan las multinacionales (vía subcontratación más que por inversión extranjera directa), cómo señaló Mosley (2011) y la débil participación del Estado en la economía restringen el cambio a favor del PAT. Mientras que en otros arreglos económicos que plantean el fortalecimiento de los mercados internos, mayor participación del Estado, producción con alto valor agregado y el fortalecimiento del sector industrial, benefician el poder de los trabajadores.

El Estado también recibirá presiones para ajustarse a las demandas del modelo económico, sin que esto implique pensar el Estado de forma instrumental y capturado sólo para los intereses de algún actor específico. El Estado es también un espacio disputado entre diversos actores políticos, sociales y económicos, lo que lo lleva a mantener una relativa autonomía, aun cuando sus políticas beneficien en mayor medida a algún actor.

A su vez, los modelos económicos que cada país impulsa, deben de valorarse según la coyuntura que atraviesen. Los procesos de cambio institucional darán resultados diferentes sí se dan en medio de bonanza económica que en periodos de crisis, aunque no es una condición suficiente, como ha demostrado el caso chileno, donde la mayoría de procesos que buscaron cambios en el PAT se dieron durante condiciones de crecimiento económico.

#### **4.2. Perspectiva de Estudio**

Al estar esta investigación centrada en entender las dinámicas políticas que permiten y/o impiden cambios en las instituciones, se parte del análisis de los procesos de formulación de políticas (PFP), donde se consideran estos procesos como juegos políticos, siendo los jugadores los actores políticos interesados en el desenlace de la política pública. Estos juegos no siempre se dan en condiciones de relativo balance entre el poder de los actores, sino que por lo general se trata de contextos asimétricos, en los que determinados jugadores tienen amplias ventajas frente a sus contrapartes.

Sin embargo, el estudio no se limita a comprender las estrategias empleadas por los actores políticos para alcanzar resultados sino que, como se ha dicho, se tiene una mirada



más amplia, de forma tal que se recuperan las perspectivas de análisis que brindan algunas corrientes del institucionalismo-histórico (*path dependence*, variedades de capitalismo, desarrollo institucional).

Por consiguiente, el estudio está en un diálogo permanente entre diferentes niveles analíticos, es decir se tiene presente que los resultados de los procesos políticos que se estudian están influenciados por elementos de la estructura socio-económica que son a su vez mediados por instituciones políticas e históricas, sin olvidar que los actores políticos tienen capacidad de agencia para incidir sobre el resultado final de la política. Es decir, no se trata de resultados dados exclusivamente por las estructuras.

#### 4.2.1. *Métodos de investigación: comparación de casos y process tracing*

En la presente investigación convergen dos principales metodologías de investigación: comparación y *process tracing*. El primero está enfocado en la técnica *most similar*, ya que se busca explicar las diferencias de resultados sobre casos similares (procesos políticos de cambios sobre el PAT). La segunda refiere a la técnica *theory-building process tracing*, en la medida en que lo que se busca es explicar cómo algunos factores contribuyen a producir determinados resultados de políticas, es decir se busca identificar mecanismos causales y entender cómo estos operan (Beach y Pedersen, 2012).

##### 4.2.1.1. *Comparación y selección de casos*

Los estudios que utilizan la metodología comparativa pueden darse mediante dos técnicas, conocidas como *most different* y *most similar* (Przeworski y Tenue, 1982). La primera consiste en una selección de casos de casos diferentes, con resultados similares, esto ha sido criticado por tratarse de diseños sin varianza (King, Keohane y Verba, 2000) y con sesgos en la selección de casos (Collier, Mahoney y Seawright, 2004). En la segunda técnica –la aplicada en este estudio– se seleccionan casos positivos y negativos en los resultados, de manera que

- (1) Los factores que son comunes a los países son irrelevantes para determinar el comportamiento a explicar ya que se observaron diferentes patrones de comportamiento entre los países que comparten estos factores.
- (2) Cualquier conjunto de variables que diferencie a estos sistemas de una manera correspondiente a las diferencias observadas en el comportamiento (o cualquier interacción entre estas diferencias) puede ser considerada como la explicación de estos patrones de comportamiento. (Przeworski y Tenue, 1982: 34).

En este estudio se han elegido dos casos que comparten un conjunto de similitudes, pero que también difieren en las variables que queremos explicar. Cuando nos referimos a casos, estamos haciendo referencia a una pareja de países que han experimentado procesos políticos (reformas, activación/desactivación) en donde ha estado en juego el PAT, así se tiene un caso donde el resultado del proceso es positivo para el PAT y otro donde es negativo. Cada uno de estos casos está compuesto por dos unidades de observación o análisis (que serían los países en los que se dan los procesos).

De esta forma se seleccionaron cuatro unidades de análisis (agrupados en pares) que contrastan en los resultados del poder de asociación de los trabajadores (nuestra variable a explicar). Los casos se han dividido en dos grupos: dos países que presentan cambios a favor del poder de asociación de los trabajadores (Argentina y Brasil) y dos países donde a pesar de experimentarse procesos de cambio institucional en los que se discutió el poder de asociación de los trabajadores terminaron reproduciendo el statu quo o con cambios superficiales que no fortalecen PAT (Chile y Costa Rica).

La selección de casos para el análisis comparativo se ha hecho a partir de varias similitudes que presentan los cuatro países, así como las divergencias en los resultados del poder de asociación de los trabajadores (dos con alto poder de asociación y dos con bajo). Si bien el método comparado pretende comparar sistemas que sean lo más similares posibles, Lim (2006: 38) recuerda que “debemos pensar el término ‘más similar’ como relativo”, pues es imposible encontrar países que tengan todas sus características iguales.

Al emparejar estos casos, también se hace desde lo que Locke y Thelen (1995) llaman “comparación contextualizada”. Desde esa perspectiva se puede determinar similitudes en lo que parecen ser diferentes arreglos institucionales nacionales, ya que finalmente inducen a las mismas características en el poder de asociación de los trabajadores. Es decir, al agrupar nuestra unidades de análisis no precisamente tiene la misma institucionalidad laboral, pero sí es posible considerarlo semejantes en la medida en que se pueden identificar “puntos de fricción” que son a su vez las fuentes potenciales de conflicto entre representantes laborales y empresariales (Locke y Thelen, 1995; Bensusán, 2016) y que conllevan a efectos similares sobre el PAT.

Por las limitaciones de esta investigación (tiempo y recursos), el tratamiento de las unidades de análisis es distinta. Mientras que para Chile y Costa Rica se recurrió a fuentes

primarias, para Argentina y Brasil son tratados como *casos implícitos*, cuyo tratamiento se deriva de resultados de otras investigaciones, pero que sirven para mostrar resultados diferentes en la evolución del poder de asociación a partir de los procesos políticos experimentados en cada país. Collier y Collier (2002, [1991]: 13) indicaron que esta técnica es válida y de gran utilidad cuando se tiene un conjunto de casos “[...] con un extensivo cuerpo de literatura monográfica e histórica sobre la política nacional y los sindicatos que constituyen una invaluable base para el tipo de análisis comparativo de recursos secundarios”.

**Las similitudes:** Los cuatro países seleccionados han experimentado, en los últimos años, procesos de cambio institucional en los que se discutió o estuvo en juego el poder de asociación de los trabajadores. En cada uno de ellos, la Constitución Política protege, no solo el derecho ciudadano de asociarse, sino además el derecho de los trabajadores a sindicalizarse y negociar colectivamente. En términos democráticos, si bien presentan grados distintos en su calidad, los cuatro son considerados democracias en un sentido minimalista<sup>20</sup>. Otro elemento común presente en estas unidades de análisis, es que cada una experimentó reformas pro mercado<sup>21</sup> que de alguna manera afectaron el poder de los trabajadores (estructural y de asociación). De igual forma, en los cuatro países se han dado giros ideológicos hacia la izquierda en la arena política en los últimos años, ya sea con llegada de partidos políticos de izquierda al Poder Ejecutivo (Argentina, Brasil y Chile), el aumento de presencia izquierdista en los congresos (Costa Rica), o la incorporación de partidos ubicados más a la izquierda en el espectro ideológico a coaliciones de gobierno (como el caso chileno con la inclusión del partido comunista a la coalición gobernante de centroizquierda).

**Emparejamiento:** El emparejamiento se basa en el modelo implementado por María Lorena Cook (2007). De esta forma hemos agrupado los cuatro países en dos grupos según los resultados en el poder de asociación.

**Chile y Costa Rica:** Aunque con historias políticas diferentes, pues en Chile hubo una dictadura militar de 1973-1990, mientras que Costa Rica únicamente experimentó un

---

<sup>20</sup> Los cuatro países eligen a sus representantes políticos mediante elecciones competitivas, que evita la imposición de gobernantes mediante procesos violentos. Además, los ganadores y perdedores reconocen los resultados y hay garantías de alternancia del poder (Przeworski, 2003).

<sup>21</sup> Las medidas pro-mercado se dieron mediante varias reformas que abarcaron varios años, así Argentina las inicia en 1989, Brasil en 1994, Chile en 1976 y Costa Rica en 1984.

breve periodo con un gobierno de facto (18 meses, de 1948 a 1949), sus modelos laborales son similares. Costa Rica tiene un pasado (década de 1940) en el que los trabajadores lograron una considerable capacidad de organización, legislación pro-trabajadores y representación en el Congreso, que terminó abruptamente con una guerra civil, y aunque no le siguió una extensa dictadura, la nueva etapa se caracterizó por persecución sindical, la proscripción del partido comunista (hasta 1975) y de la principal central sindical. El proceso costarricense de debilitamiento del poder de asociación se hizo mediante reinterpretación de las normas. Así no se cambiaron las leyes, sino desde el Estado se hicieron interpretaciones del Código de Trabajo que beneficiaban a los empleadores. Chile igualmente presentó un breve periodo muy favorable para los trabajadores durante el gobierno de Allende (1970-1973), que fue abruptamente finalizado con el golpe de Estado. En este caso sí se da un cambio radical de legislación al adoptarse el Plan Laboral de 1979, cuyas bases limitaron sustancialmente el poder de asociación y siguen vigentes hasta hoy.

Estas características antisindicales se han mantenido en el tiempo y han configurado las relaciones laborales en ambos países hasta la actualidad, a pesar del retorno a la democracia, dando un gran poder a los empresarios para impedir que los trabajadores activen o ejerzan sus derechos constitucionales eliminando restricciones que existen de hecho o en la legislación. Incluso en Chile se ha intentado sin éxito en varias ocasiones (1990-1993, 1997-1999) modificar la institucionalidad que define los derechos laborales colectivos, mientras que Costa Rica ha mostrado avances en su legislación (1993) pero no en su aplicación, persistiendo un bajo PAT. Sus economías son de tamaños muy distintos y con desarrollos de industrias distintas: mientras Chile tiene una trayectoria minera y agro-exportadora, Costa Rica tiene una vinculada a la exportación agrícola y al turismo. En las últimas décadas ambos modelos económicos se han basado en los lineamientos del Consenso de Washington: liberalización, apertura comercial, firma de tratados de libre comercio, atracción de IED, etc. Además, sus economías están más vinculadas al bloque económico norteamericano, mediante tratados de libre comercio, que a otros bloques económicos. Asimismo, el sistema político en estos dos países ha beneficiado al sector empresarial, por ejemplo en Costa Rica el sistema de financiación de los partidos políticos ha permitido que los empresarios utilicen su poder económico para incidir en los resultados electorales, mientras que en Chile el sistema electoral binominal genera dos bloques antagonistas, ambos

con gran representación parlamentaria, haciendo muchas veces difícil conseguir el quorum necesario para reformar leyes. A pesar de esto, en términos de democracia procedimental ambos países aparecen como dos de las tres mejores democracias de América Latina (la otra es Uruguay).

**Argentina y Brasil:** Ambos países son muy diferentes entre sí en términos del sistema de partidos políticos, las relaciones del partido con los sindicatos, y la incorporación histórica de la fuerza de trabajo a la arena política. Sin embargo, sus leyes laborales presentan características similares de corporativismo estatal, aunque con notable diferencias, pues Brasil presenta un “corporativismo flexible”, que ha permitido entre otras cosas la inclusión de nuevos actores sindicales, mientras que Argentina tiene un “corporativismo fuerte y rígido” donde el viejo sindicalismo sigue dominante (Cardoso, 2015; Bensusán, 2016). En ambos casos se trata de movimientos laborales con mucha fuerza tanto en términos de sindicalización y cobertura de la negociación colectiva, como el peso que tienen en la arena política. En estos dos países las reformas en derechos colectivos han sido menores pero se han presentado oscilaciones en el PAT en las últimas décadas. Las reformas pro mercado debilitaron el poder estructural en el mercado de trabajo, debido al crecimiento de la informalidad y el empleo precario en la década de 1990. Aunque, en ambos casos, los legados autoritarios y corporativos sobre las relaciones laborales han operado en beneficio de los trabajadores, incluso sirviendo como institucionalidad protectora durante el periodo neoliberal. Otro aspecto importante es que la secuencia en que se dio la doble transición (primero la democrática y después la económica) permitió que los sindicatos se fortalecieran para enfrentar las reformas económicas y la flexibilidad laboral, disminuyendo así los efectos negativos que éstas pudieron tener sobre los derechos colectivos<sup>22</sup>. En cada uno de estos dos casos, el mejoramiento del poder de asociación de los trabajadores ha estado acompañado de procesos de mejora del poder estructural mediante la expansión del empleo formal, reactivación del sector industrial y del mercado interno impulsado por las mejoras en la capacidad de compra de la población, tanto por las políticas de transferencias a los más pobres, pero también por las mejoras laborales. En el nuevo contexto político y económico surgido con llegada de gobiernos de izquierda la activación y aprovechamiento de esta institucionalidad heredada les facilitó la mejoría del poder de asociación de los trabajadores.

---

<sup>22</sup> La mayor afectación se presentó en los derechos laborales individuales.

Ello prueba que los legados autoritarios pueden funcionar de maneras muy distintas, según los diseños institucionales y los contextos específicos que se desarrollen (Bensusán y Cook, 2015; Bensusán, 2016).

**Tabla 1. Emparejamiento de países por legados, poder de influencia empresariales, distribución de recursos de poder institucionales, y resultado de proceso de cambio institucional**

País	Legados y sus implicaciones	Influencia de élites empresariales en el proceso de cambio institucional	Balance de la distribución de recursos de poder entre trabajo y capital a partir de la configuración institucional	Resultado de Proceso de Cambio Institucional
<b>Chile/ Costa Rica</b>	Breve periodo de mayor poder de asociación de los trabajadores finalizado abruptamente. <b>Implicaciones:</b> débil poder de asociación de los trabajadores	Empresarios con mucha cohesión organizativa, vinculación con la arena política y acercamiento a la agenda del gobierno que les permite mayor influencia en el proceso de cambio institucional	A favor de los empresarios: los trabajadores cuentan con pocos recursos para limitar el poder empresarial de imposición de las condiciones de trabajo.	No hay avance para el poder de asociación de los trabajadores: escasos recursos de poder y persistentes limitaciones para el ejercicio de derechos laborales colectivos
<b>Argentina/ Brasil</b>	Corporativismo Estatal (aunque con diferencia en diseño en cada caso): efectividad de los trabajadores como actores políticos y escasa injerencia de los empleadores en el proceso organizativo y en la negociación colectiva. <b>Implicaciones:</b> Mayor poder de asociación de los trabajadores (recursos de poder significativos: personería gremial, negociación sectorial, en Argentina; impuesto sindical obligatorio en Brasil, entre otros).	Empresarios con poca cohesión organizativa, vinculación con la arena política de forma atomizada y relativa poca concertación de agendas entre empresarios y Poder Ejecutivo, que resulta en menor influencia en el proceso de cambio institucional	Equilibrado: poder empresarial limitado por el poder de asociación de los trabajadores (mayor equilibrio en la distribución del poder)	Hay oscilaciones en el poder de asociación de los trabajadores según los contextos, sea por reforma, activación o desactivación institucional.

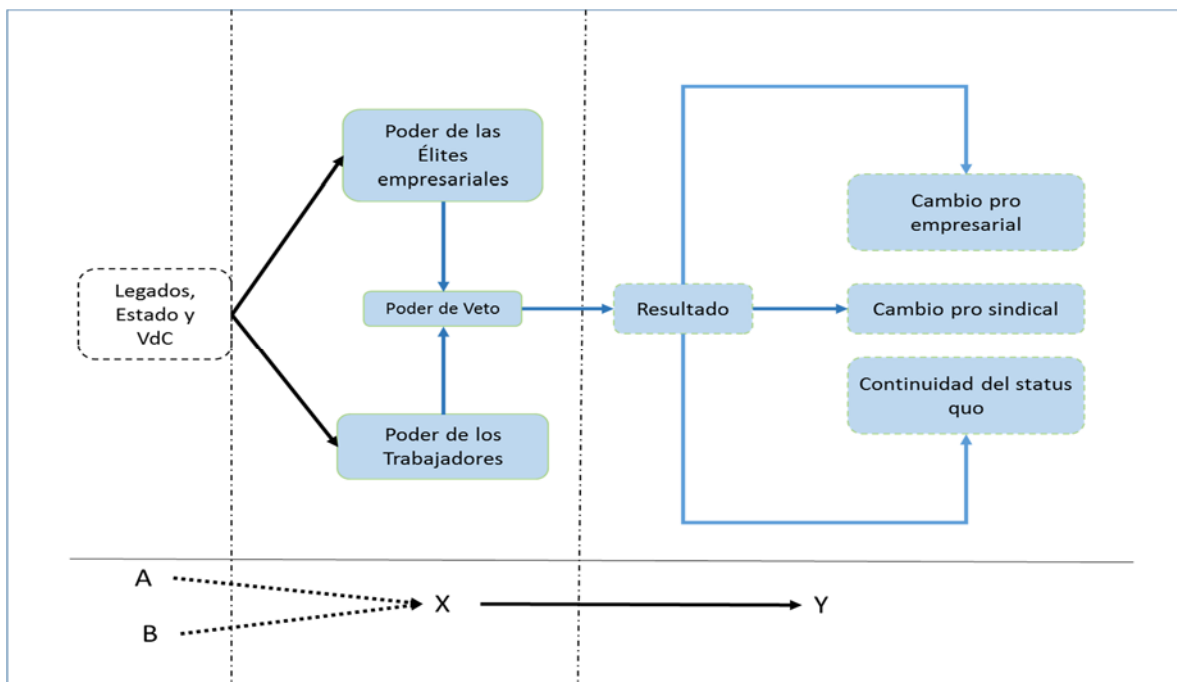
**Fuente:** Elaboración propia.

#### 4.2.1.2. Process tracing

El *process tracing* o rastreo de procesos tiene como objeto rastrear los mecanismos causales utilizando análisis dentro de los casos (*within-case analysis*), basado en datos cualitativos (Collier, 2011; Beach y Pedersen, 2012). Como se mencionó, esta investigación se centra en la técnica *theory-building process tracing*<sup>23</sup> en la medida en que se presenta un diseño en la que se busca responder ¿Cuál es y cómo opera el mecanismo causal entre X e Y? (Beach y Pedersen, 2012: 8)

Aquí un mecanismo causal refiere los sistemas teóricos que producen efectos por medio de la interacción de una serie de elementos las cuales transmiten fuerzas causales de X a Y (Bennet y George, 1997; Beach y Pedersen, 2012). Para esta investigación el mecanismo causal a explicar se encuentra en la relación de los recursos de poder entre empresarios y trabajadores, constreñidos por legados y VdC (X), lo cual permite que se pueda vetar –o no– el cambio institucional, determinado así un resultado específico de la reforma o activación/desactivación de instituciones (Y), tal como se muestra en el diagrama 7.

**Diagrama 7. Relación de variables**



**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>23</sup> Las otras dos posibles variantes de los estudios de process tracing son Theory-testing process tracing y Explaining outcome process tracing, al respecto se puede consultar: Beach y Pedersen, 2012.



Existen distintos tipos de pruebas de hipótesis para la metodología *process tracing*, las cuales están enfocados en demostrar las condiciones necesarias y suficientes, que sustentan la inferencia causal en el fenómeno que se busca explicar (Bennett 2010, Collier 2011). Estas pruebas se basan en evaluar la hipótesis a partir de las evidencias extraídas en el análisis detallado de cada unidad estudiada, estas evidencias son llamadas “observaciones del proceso causal” (CPO<sup>24</sup>) (Collier, Mahoney, y Seawright, 2004; Mahoney, 2001). De esta forma, los CPO se usan para evaluar la hipótesis y adjudicarle plausibilidad a la misma. Mediante el análisis de múltiples observaciones dentro de cada unidad de análisis, se establecen las secuencias de eventos a través de los cuales las élites empresariales lograron influir en el resultado de la reforma laboral, así se identifican los recursos de poder entre trabajadores y élites empresariales, y se puede determinar cómo opera al momento de influir en los procesos políticos.

El análisis que se realiza en esta investigación reúne una importante cantidad de datos recopilados durante el trabajo de campo en Chile y Costa Rica durante cuatro meses. Para los casos de Argentina y Brasil, al ser casos utilizados como control y que permiten varianza en el diseño, se recurrió a una vasta información secundaria de investigaciones previas que han explicado los procesos en que se dieron los cambios a favor del PAT.

Para Costa Rica y Chile se realizaron, en total, 40 entrevistas semi-estructuradas a informantes diversos: altos funcionarios del gobierno (ministros y viceministros de Trabajo), senadores, diputados, asesores de los gobiernos y congresos, expertos en políticas públicas y laborales, líderes de los principales partidos políticos, líderes y asesores empresariales y sindicales. Las entrevistas proporcionaron información detallada sobre los procesos de las reformas laborales, las opciones de reforma que se consideraron pero fueron descartadas y las negociaciones con las asociaciones empresariales y los partidos políticos que dieron forma a los resultados de la reforma. Para evitar sesgos propios de las entrevistas, se trianguló la información con documentos oficiales, principalmente expedientes legislativos, publicaciones empresariales y sindicales, estudios de diversas organizaciones expertas en el tema e información periodística.

---

<sup>24</sup> Causal process observations

4.2.2. Operacionalización de variables

VARIABLE DEPENDIENTE				
Categoría/ Concepto	Variable	Dimensiones	Observables/Indicador	
<b>Poder de asociación de los trabajadores</b>	Continuidad o cambio en el Poder de asociación de los trabajadores	Organización de los Trabajadores	Oportunidades y restricciones institucionales: Procedimientos: injerencia del Estado y/o empleadores en el proceso organizativo; facultades de los empleadores para hacer campaña en contra del proceso organizativo; limitaciones en el derecho a afiliarse a los sindicatos (ej.: a eventuales); procedimientos de registro o reconocimiento de directivas sindicales; fuero sindical.	
		Negociación Colectiva de los Trabajadores	Oportunidades y restricciones institucionales para la negociación colectiva: Alcance (negociación por empresa o por rama), procedimientos para el inicio de la negociación, existencia de ultra-actividad, temas sujetos a negociación.	
		Ejercicio del derecho a la huelga	Oportunidades y restricciones institucionales para el ejercicio del derecho a huelga: porcentajes de participación de trabajadores necesario, procedimiento para iniciarla, impedimento de sustitución de trabajadores durante la huelga, garantías de no represión para quienes participan, temas sujetos a huelga.	
VARIABLE INDEPENDIENTE				
Categoría/ Concepto	Variable	Dimensiones	Observables/Indicador	
<b>Poder de Veto de Élités Empresariales</b>	Grado de cohesión Empresarial	Cohesión organizativa	Formas de organización empresarial: sí se organizan de manera cupular o sólo en cámaras sectoriales	
			Homogeneidad de posturas frente a la reforma	
	Grado de vinculación de empresarios con política	Participación de líderes empresariales en política	de	Presencia de líderes empresariales en puestos de dirección de partidos
				Presencia de líderes empresariales en puestos de elección popular
		Financiamiento a partidos y campañas políticas		Participación de líderes empresariales en la formulación de agendas de partidos (Congresos, programas de gobierno, proyectos de ley)
				Límites y posibilidades al financiamiento privado de partidos y campañas políticas
				Transparencia u opacidad del origen de los recursos de financiamiento partidarios y de campañas políticas
		Incidencia empresarial en la conformación del gabinete		Porcentaje de dinero de origen privado para el financiamiento de partidos y campañas políticas
				Participación de líderes empresariales en el Gabinete (Altos mandos y asesores)
				Necesidad de aval empresarial del gabinete y respaldo empresarial de gestión de gabinete
Grado de concertación de agendas entre gobierno y empresarios	Diálogo y acuerdos entre empresarios y gobierno para discutir reforma laboral		Existencia de espacios formales e informales para diálogo entre empresarios y gobierno	
			Firma de acuerdos entre empresarios y gobierno	
		Coincidencia de Política Económica del Gobierno y las demandas económicas empresariales	Similitud y divergencias entre demandas empresariales y propuestas del gobierno en relación a la reforma laboral	

Fuente: Elaboración propia

#### 4.2.3. *Delimitación temporal*

Aunque se da énfasis al estudio de procesos políticos muy concretos, como lo son la reforma de Chile de 2014-2016 y la reforma de Costa Rica de 2010-2016 (ver líneas del tiempo para Chile y Costa Rica) cada una de estas reformas forman parte de procesos más amplios en el tiempo que merecen atención. El periodo de tiempo considerado para el caso chileno se inicia en el año en 2000 con el segundo intento de reforma a favor del Poder de asociación de los trabajadores (el primero se daría en 1990), y finaliza con el último intento de cambios a favor de los trabajadores que se da entre 2014-2016. Durante ese mismo lapso, el tema entró en la agenda legislativa de Costa Rica, en 2005, aunque su discusión estuvo paralizada hasta 2010 cuando el proyecto de ley es reactivado en la Asamblea Legislativa. Asimismo, el periodo contiene la llegada de gobiernos de izquierda en 2003, en Argentina y Brasil, lo que permitió la inclusión del fortalecimiento del poder de asociación de los trabajadores en la agenda política, que se había debilitado bajo las políticas neoliberales, que finalmente se tradujo en cambios institucionales a su favor. A pesar de centrarnos en estos años recientes, se parte de una caracterización de las trayectorias históricas de cada uno los países.

### Línea del tiempo con los principales hechos laborales en Costa Rica, 2004-2016

				El Poder Judicial auspicia negociaciones entre sectores y bancadas legislativas para determinar alcances de la reforma laboral	Leves intentos por cambiar política económica						
				Se reactiva proceso de reforma Laboral en el Congreso, iniciado en el 2004 por el Poder Judicial		Agosto: se aprueba reforma laboral. A favor de los trabajadores	Nuevo partido en el gobierno de centro izquierda. La izquierda vinculada a sindicatos pasa de uno a nueve diputados	Abril: Corte Constitucional declara reforma inconstitucional. A favor de empresarios	Enero: Poder Ejecutivo firma la ley y esta empieza a regir		
<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>		
El Poder Judicial promueve reforma laboral a favor de los trabajadores	Ingresa e proyecto de RPL a la Asamblea Legislativa	OIT presiona para que se den reformas a favor de los trabajadores	CAFTA	La izquierda vinculada a sindicatos elige un diputado (2010-2014)		Octubre: gobierno veta reforma laboral. A favor de los empresarios	Nuevo gobierno levanta veto a reforma laboral	Diciembre: Se aprueba nueva reforma laboral. Alcances limitados para el poder de asociación de los trabajadores			
<b>Modelo económico bajo los principios del Consenso de Washington</b>											

Fuente: Elaboración propia

### Línea del tiempo con los principales hechos laborales en Chile, 2000-2016

A inicios de año el presidente Lagos convocó mesa de diálogo para discutir reforma laboral					Se aprueba ley que fortalece a judicatura laboral. A favor de los trabajadores	Gobierna Coalición de derecha (Por el Cambio)		Por primera vez desde el retorno a la democracia el Partido Comunista elige legisladores, además se incluye dentro de la Coalición que gana el gobierno		
<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Gobierna Coalición de Izquierda (Concertación)			Gobierna Coalición de Izquierda (Concertación)					Gobierna Coalición de Izquierda (Nueva Mayoría)		
A mediados de año inicio la reforma laboral inició el proceso legislativo, con intenciones de romper modelo laboral de Pinochet	Se aprobó reforma en el Senado, con algunos avances para los trabajadores, no se rompe modelo laboral de Pinochet	Se aprueba ley que crea juzgados laborales. A favor de los trabajadores.	Se aprueba en octubre Ley que regula subcontratación. A favor de los trabajadores	Corte Suprema limita los alcances de la ley de subcontratación. A favor de los empresarios		No se presentan reformas laborales		Inicia proceso de reforma laboral con intenciones de romper modelo laboral de Pinochet, y fortalecer el Poder de asociación de los trabajadores	Se aprueba reforma laboral en el Congreso, no se logra cambiar el modelo laboral de Pinochet, limitados avances para el Poder de asociación de los trabajadores	Senado discute reforma laboral
<b>Modelo económico bajo los principios del Consenso de Washington</b>										

Fuente: Elaboración propia.

## 5. El veto empresarial a la Reforma Procesal Laboral en Costa Rica: Diálogo social simulado y corporativismo empresarial

### 5.1. Introducción

El proyecto de ley conocido como Reforma Procesal Laboral (No. 15.990) ingresó a la corriente legislativa en setiembre de 2005. El texto recogía una serie de acuerdos entre empresarios y líderes sindicales iniciados en 1998. La ley fue promulgada en enero de 2016, no obstante muchas de las demandas sindicales no lograron ser incluidas, sumando así un proceso político más en el que la postura empresarial se imponía.

En mayo de 2011 un asesor sindical (Manuel Hernández, UNDECA) denunciaba, ante la Misión de la Organización Internacional del Trabajo que visitaba Costa Rica, la situación en la que se encontraba la Reforma Procesal Laboral (RPL): “[...] de 1984 a la fecha [17/05/11] son más de 25 años, han transitado seis administraciones distintas incluida la actual, y hasta ahora estos proyectos [proyectos de ley para avanzar en garantías y libertades sindicales] han dado tumbos en la Asamblea Legislativa, hasta que las fracciones [legislativas] se han encargado de darle sepultura [...]” (Hernández, 2011: 15). La historia lo respaldaba ya que dos proyectos legislativos anteriores no habían logrado mejorar la institucionalidad laboral del PAT<sup>25</sup>, y finalmente el tercer proceso legislativo de reforma laboral –RPL– corrió la misma senda.

Este último proceso –analizado en esta investigación– ha sido de los más extensos y con mayores oportunidades de diálogo social. Aun así sus resultados no llegaron a favorecer a los trabajadores. ¿Por qué a pesar del diálogo y los acuerdos tripartitos no se lograron materializar mejoras en el poder de asociación? ¿Cómo fue que las élites empresariales costarricenses, en un proceso político tan concertado, lograron imponer sus posturas desconociendo así los acuerdos construidos por años? Estas preguntas, entre otras, son las que se buscan responder en este capítulo.

Como se verá, la RPL, está vinculada a los anteriores intentos de reforma y forma parte de un proceso más amplio de disputa sobre la balanza de poder en la sociedad. Las élites empresariales durante ese periodo han logrado imponer sus intereses, gracias a su poder instrumental, pero también por las ventajas que les brindan los legados políticos e

---

<sup>25</sup> Uno de ellos fue aprobado (Ley No. 7360) en 1993, sin impactos positivos en la situación del PAT, mientras que el proyecto de ley 13475, presentado en 1999, no logró ser aprobado y se archivó diez años después.

institucionales, que han llevado a una captura del Estado por su parte, y debido al tipo de capitalismo dominante en el país.

El resultado final de la RPL mostró el elevado poder instrumental con que cuentan las élites empresariales costarricenses. Dicho poder les permitió influir en las etapas decisivas del proceso de formulación de ley, en especial durante el debate legislativo y después influyendo en el establecimiento del veto a la reforma desde el Poder Ejecutivo. Estos dos espacios políticos representan zonas capturadas por las élites empresariales, producto de un sistema de financiamiento electoral que le brinda mayores posibilidades de acceso a los cargos de representación a los partidos pro-empresariales y del establecimiento de una serie de disposiciones de carácter corporativo que resulta en la co-gestión del Estado entre partidos y líderes empresariales. Sumado a esto, un alto grado de organización y cohesión de los intereses empresariales, frente a un sector sindical atomizado que dispersó sus intereses, facilitó la imposición de las posturas contra el PAT durante el trámite de la RPL.

## **5.2. Variables de contexto a favor de las élites empresariales: Modelo económico y legados**

### *5.2.1. Del modelo ISI al modelo TMI: doble incorporación subordinada de los trabajadores*

Las características de los dos modelos económicos experimentados en Costa Rica de 1950 a 2016 han tenido consecuencias diferenciadas sobre el poder de los trabajadores. En el primer periodo aquí considerado (1950-1984) la economía respondió a un modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), con una fuerte participación del Estado en la economía. Las formas que adquirió el modelo ISI costarricense permitieron un aumento del poder estructural de los trabajadores, producto del crecimiento del empleo industrial y estatal, y de una política laboral que enfatizaba la incorporación de la mano de obra a empleos formales. Junto a esto, aunque en menor medida, se dieron mejoras en el poder de asociación, en especial por el crecimiento del sindicalismo y la negociación colectiva en el Estado.

El segundo periodo (1984-2016), ha consistido en un modelo de transnacionalización del mercado interno (TMI), en apego a las políticas del Consenso de Washington<sup>26</sup>. Este modelo ha tenido consecuencias negativas sobre el poder de los trabajadores. Por un lado, el empleo estatal perdió relevancia y el proceso de industrialización se abandonó, trayendo con ello pérdida de poder estructural para los trabajadores. Por otro lado, el PAT, que había presentado alguna mejoría durante el modelo ISI, se ha visto seriamente afectado con las exigencias de competitividad sobre la mano de obra del modelo TMI, pero también como resultado de la disminución del Estado como empleador, principal espacio de desarrollo del sindicalismo.

#### *5.2.1.1. El modelo ISI y la doble incorporación subordinada de los trabajadores*

La instauración del modelo ISI, a partir de la década de 1950, está relacionada con el desenlace que tuvo la Guerra Civil de 1948 (GC-48). El triunfo del Ejército de Liberación Nacional<sup>27</sup>, liderado por José Figueres Ferrer, estableció una Junta de Gobierno –de facto– por dieciocho meses, que gobernó vía decretos-ley. Las políticas que emanarían de la Junta sentarían las bases del modelo económico ISI –y de las relaciones salariales– de las décadas siguientes.

La intervención estatal fue la principal vía para lograr los objetivos planteados. En este sentido, se crearon varias empresas e instituciones –entre 1948 y 1977 se crearon 119 instituciones en el país (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013: 36)–, muchas de ellas dedicadas a labores de apoyo técnico y financiero para el desarrollo de sectores económicos,

---

<sup>26</sup> Se considera como Consenso de Washington una serie de políticas acordadas por organismos financieros con sede en Washington (FMI, BM, BID, etc.), según Williamson (1990) el consenso se basaba en diez políticas: 1. Disciplina en la política fiscal. 2. Redirección del gasto público. 3. Reforma tributaria. 4. Determinación de las tasas de interés por parte del mercado. 5. Tipo de cambio competitivo (devaluación). 6. Liberación del comercio (eliminar barreras a importaciones). 7. Liberalización de la IED. 8. Privatización de las empresas estatales. 9. Desregulación de mercados. 9. Seguridad jurídica para los derechos de propiedad.

<sup>27</sup> El Ejército de Liberación Nacional (ELN), que después pasó a ser el Partido Liberación Nacional (PLN), de ideas socialdemócratas, pero que en el contexto de la GC-48 estaban aliados con la oligarquía conservadora, agrupados en el Partido Unión Nacional (PUN). El movimiento armado del ELN buscaba que se respetaran los resultados de las elecciones de 1948, mientras que el apoyo del PUN tenían como objeto desconocer los logros sociales de los gobiernos Caldero-Comunista. Una vez ganada la guerra, el ELN, aunque persiguió a los sindicalistas por su lazo con el partido comunista, no eliminó las reformas sociales, incluso con el paso de los años llegó a ser un partido aliado de los sindicatos.

otras ocupadas directamente en actividades económicas. Estas últimas fueron diversas y determinantes en la configuración del capitalismo costarricense de esa etapa<sup>28</sup>.

Junto a la creación de instituciones y empresas estatales, se dieron estímulos para el desarrollo del sector industrial (Ley de Protección Industrial y el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales). Estas políticas tuvieron efectos directos sobre el comportamiento de la economía. “En efecto, a partir, de 1965 y hasta 1973, la industria creció a una tasa anual promedio del 9.4%, con lo que su participación en el PIB aumentó del 16% a casi el 20% en esos años” (Villasuso, 1999: 5).

Uno de los principales cambios que se dio en el periodo 1950-1985 fue en el sistema de relaciones laborales, pues el desarrollo del modelo ISI requería de mano de obra, es decir se impulsó una acelerada incorporación de la población al trabajo asalariado formal (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013). Antes de 1950 el 55% de población económicamente activa se dedicaba a actividades agrícolas (Villasuso, 1999), con lo que había una necesidad de atender las demandas de mano de obra del creciente sector industrial. Para esto se creó el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) en 1965, que, junto con una política educativa extensa para primaria y secundaria, le permitieron al país contar con trabajadores calificados y semicalificados (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013).

Las políticas de protección y fomento industrial y el crecimiento del aparato estatal trajeron un impacto positivo en el poder estructural de los trabajadores, pues se dio un aumento en la ocupación industrial y estatal de la mano de obra. La industria, que en 1963 absorbía el 12% del total del empleo formal, rebasó el 15% en 1978. Mientras que los empleados públicos pasaron de ser 6.2% del total de empleos en 1950, a representar el 18.5% para la década de 1980 (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013: 36).

De la mano de estos cambios, se impulsaron políticas para generar mejores condiciones en la capacidad de compra de la población. Además, se promulgaron leyes que permitían mejorar la distribución del ingreso y el acceso universal a la seguridad social. Entre estas políticas sobresale la de salarios crecientes que mejoraba la capacidad de compra de los trabajadores. José Figueres Ferrer, Presidente de la República (1953-1958, 1970-1974), señalaba en 1956: “[...] al crecer los ingresos familiares las gentes compran más, aumenta el

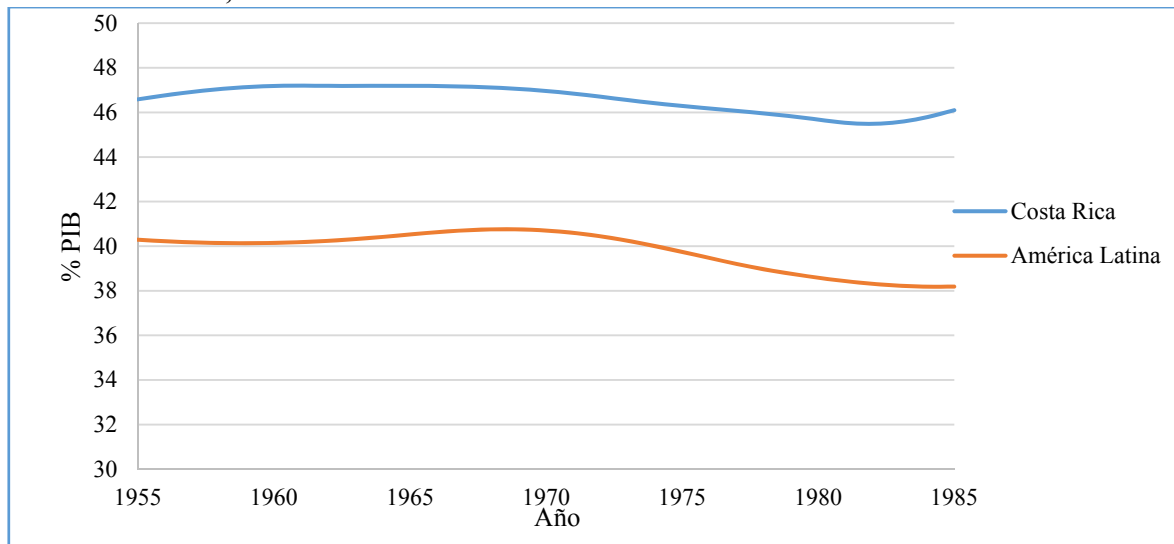
---

<sup>28</sup> Sobre las diversas instituciones creadas y sus funciones se puede consultar Rovira, 2000; Vargas, 2003a; Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013: 36-37.



consumo, y hacen posible seguir incrementando la producción”. Al respecto se puede observar el gráfico 1, el cual muestra la alta participación de los salarios en el PIB, durante el periodo ISI, muy por encima del promedio latinoamericano.

**Gráfico 1. Participación porcentual del salario en el PIB, Costa Rica y promedio de América Latina, 1955-1985**



**Fuente:** Base de datos de Alarco, 2014.

En relación al poder de asociación, los trabajadores habían presentado serias limitaciones después de la GC-48, al haber integrado el bando perdedor. Los progresos en el PAT, se dieron hasta después de la segunda mitad de la década de 1960. Por ejemplo en 1963 la tasa de sindicalización era de 2.6%, y llegó a 10.9% en 1973 (Regidor, 2003: 30), y aunque hubo un aumento en los conflictos capital-trabajo, gran parte del nuevo sindicalismo estaba controlado por el Partido Liberación Nacional, pertenecía al sector estatal y estaba comprometido con el modelo ISI (Díaz, 2010).

El crecimiento del sindicalismo estatal se tradujo en mejoras de los salarios en el país. Si bien el gobierno promovía salarios crecientes para todos los sectores, en los empleos públicos se lograron los mejores resultados. “Durante la década de 1970, el salario promedio de las instituciones autónomas (los empleos públicos con mejores salarios) eran dos veces mayores que el promedio salarial en el sector privado” (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013: 36).

A pesar de las limitaciones en el PAT, el periodo mostró una exitosa doble incorporación de los trabajadores en el sistema de producción capitalista. Martínez Franzoni

y Sánchez-Ancochea (2013) sostienen que esta doble incorporación consistió en el acceso masivo de los trabajadores a empleos formales como consecuencia de los cambios en la estructura económica, en especial el activo rol del Estado como agente económico y empleador, al mismo tiempo que se incorporaban al sistema de protección social (salud y pensiones), gracias a una serie de políticas sociales de corte universalista.

No obstante, esta doble incorporación se dio en condiciones de subordinación de los trabajadores, en la medida en que los trabajadores siguieron presentando limitaciones en su poder de asociación. Así los trabajadores tuvieron una participación marginal en las políticas que propiciaron la doble incorporación, tanto en su diseño como en su implementación. Se trataron de procesos políticos verticales, impulsados desde el Estado y que respondían a los objetivos del proyecto político, económico y social del Partido Liberación Nacional, enfocados en industrializar el país.

Así, entre 1950-1985, la economía costarricense se redirigió a la industrialización, teniendo como eje transversal las acciones del Estado, quien monopolizaba y/o definía la estructura y funcionamiento de los mercados. El sector industrial y estatal asumieron una mayor participación en el PIB, y la agricultura perdió importancia (Villasuso, 1999, Vargas, 2003a, Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013). Esto fue acompañado de una activa política social y redistributiva, lo que permitió avances en la cobertura de la seguridad social y una distribución de la riqueza relativamente igualitaria, al menos mejor que en los periodos previo y posterior al modelo ISI. Por ejemplo la pobreza que traía un tendencia a la baja año con año desde 1950, después de la década de 1980 se estancó alrededor de los veinte puntos, mientras que el Índice de Gini que era de 0.37 en 1990, para 2009 se ubicaba en 0.44 (Trejos, 2012: 76).

### *5.2.2. El modelo TMI, pérdida de poder estructural y mayores limitaciones sobre el PAT*

El modelo ISI mostraría su agotamiento en la segunda mitad de la década de 1970. La moratoria de pago de la deuda externa en 1981 fue el hecho manifiesto de la crítica situación que enfrentaba la economía. El decaimiento económico respondía a cinco principales factores: 1. Disminución en el crecimiento de la producción, tanto industrial como agrícola. 2. Carestía de bienes importados y aumento de la inflación. 3. Déficit en la balanza

de pagos y escasez de divisas. 4. Descapitalización<sup>29</sup>. 5. Déficit fiscal. (Reuben, 1982; Reuben, 1988; Rovira, 1988; Jiménez, 2000; Hidalgo, 2003; Vargas, 2003a).

Esta situación, junto al ascenso de nuevas élites empresariales, desembocó en la implementación de tres programas de ajuste estructural<sup>30</sup> y el programa de Reforma al Estado (PRE), en apego a los principios del Consenso de Washington. Las reformas, junto a otras políticas complementarias, ocasionaron importantes cambios en la estructura socio-económica de Costa Rica, con lo que se pasó de la industrialización por sustitución de importación, a la transnacionalización del mercado interno (TMI) (Reinhardt y Peres, 2000). Algunos autores (Reuben, 1988: 113; Rovira, 2004: 320), consideran que la nueva variedad de capitalismo costarricense, surgida a mediados de la década de 1980, se fundamentaba en tres ejes principales: i) Política de estímulo a las exportaciones e importaciones. ii) Reforma al sistema financiero y bancario. iii) Reducción de la intervención estatal en diversas áreas no solo económicas, sino también sociales.

Inicialmente, la promoción a las exportaciones de nuevos productos, en relación a los tradicionales café y banano, era el eje central del proyecto reestructurador, pues las nuevas políticas impactaron decisivamente en el comportamiento de las exportaciones nacionales. A inicios de 1980 las exportaciones de productos tradicionales representaron el 57% del total exportado, mientras que los productos no tradicionales apenas llegaron al 43%. Por el contrario, en 2003 las exportaciones tradicionales representaron solo el 13% y las exportaciones no tradicionales el 87% del total exportado (Rovira, 2004: 15).

También los cambios eran notorios en materia de importaciones, producto del abandono de las políticas de sustitución de importaciones y la incorporación de la política de tratados de libre comercio, lo cual propició el crecimiento del comercio de bienes importados. Los datos son palpables, pues para 1985 la participación de las importaciones en el PIB fue de 22,5% mientras en 1998 habían crecido hasta llegar a la cifra de 42,3% (Hidalgo, 2003: 258-270).

---

<sup>29</sup> “El fenómeno de la descapitalización es una manifestación del proceso de internacionalización del capital; por lo que los capitales nacionales se vinculan con los procesos de valorización en el plano internacional y se escapan a los intereses inmediatos del desarrollo nacional [...] los capitales nacionales ante situaciones de inestabilidad económica prefieren emigrar a otros ambientes financieros de valorización más «segura».” (Reuben, 1982: 151)

<sup>30</sup> Para ahondar sobre las medidas incluidas en cada Programa de Ajuste Estructural (PAE) se puede consultar a Jiménez, 2000. El PAE I se aprobó en 1986, el segundo en 1989 y el tercero en 1995.

La reforma financiera se dio mediante una intensa intromisión de capital extranjero, en especial de la USAID<sup>31</sup> y sus recursos hacia bancos privados que propiciaría la expansión de ese sector (Reuben, 1988: 115, Sojo, 1992). Estas reformas implicaron la quiebra políticamente gestionada en 1994 de un banco estatal –Banco Anglo Costarricense–, y culminaron con la apertura del monopolio que mantenía el Estado sobre el negocio bancario en 1995 (Rovira, 2004: 18).

El tercer eje que se configura es la transformación del aparato estatal. Esto llevó a la desregulación de los precios de los alimentos y los servicios públicos, se retiraron subsidios a la agricultura de granos básicos y se debilitó casi hasta su desaparición el Consejo Nacional de la Producción<sup>32</sup>, se privatizaron empresas de públicas (como la cementera CEMPASA y la productora de fertilizantes FERTICA), se disminuyó la cantidad de empleados públicos pasando de 20% del total de empleos en el país, en 1980, al 14% en el 2003, entre otros (Rovira, 2004: 20).

Después de estas reformas, el país afianzaría aún más el modelo TMI mediante la firma de una vasta cantidad de tratados de libre comercio, lo que permitió que la economía costarricense pudiera ser penetrada con mayor profundidad por el capital transnacional

La llegada de Intel hacia 1997-98 marca un viraje importante ya que, en adelante, el énfasis de las políticas económicas pasa a ser la atracción de corporaciones transnacionales de alta tecnología y, en un momento posterior, la atracción de servicios deslocalizados desde economías ricas por algunas grandes empresas. Es una etapa en que también van ganando presencia cada vez más significativa las cadenas hoteleras transnacionales, que se convierten así en actores dominantes en el negocio turístico. (Vargas, 2016: 154)

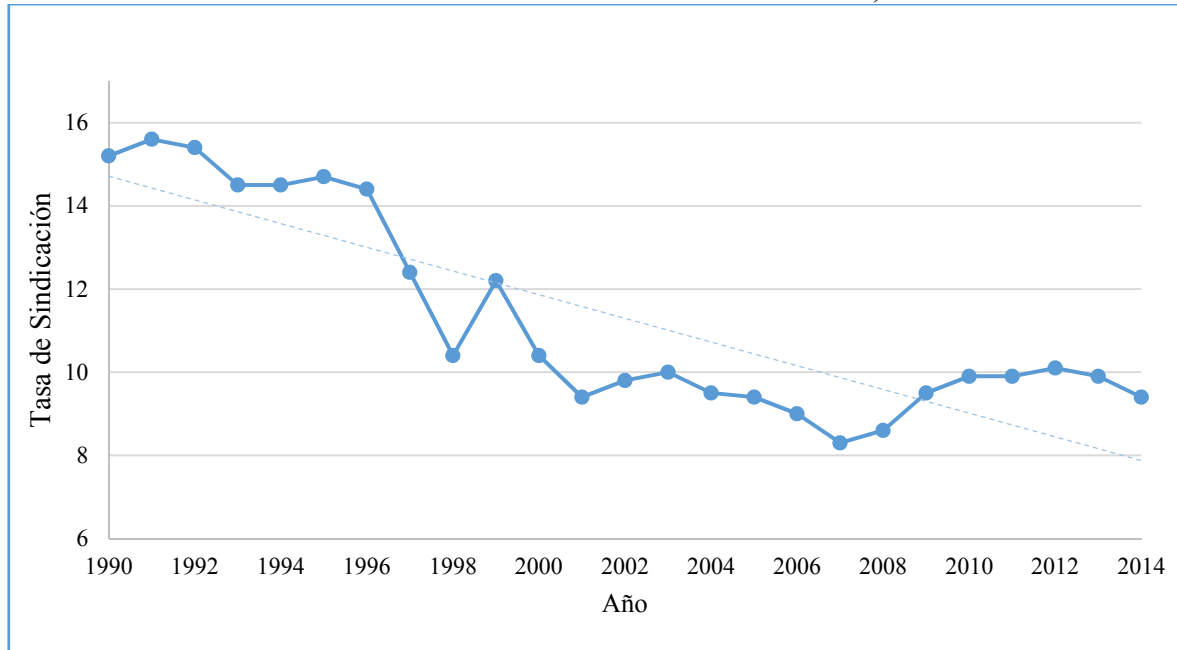
El establecimiento de estas empresas transnacionales por lo general se ha dado bajo el régimen de zona franca, como consecuencia los encadenamientos productivos, las transferencias de tecnología y los aportes al sistema tributarios son mínimos o nulos. Básicamente su principal aporte es generar empleo, sin embargo los empleos creados se orientan principalmente a procesos de tipo maquila –a pesar de ser de alta tecnología–, con lo que el proceso productivo no requiere de aportes en términos de valor agregado, sino que son líneas de ensamblaje que basan su competitividad en la reducción de costos del proceso, lo que genera presiones sobre las condiciones de trabajo (Sánchez, 2013).

---

<sup>31</sup> Son las siglas en inglés para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (en inglés: United States Agency for International Development)

<sup>32</sup> Institución encargada de promocionar la agricultura mediante un sistema de compras a precios justos a los productores.

**Gráfico 2. Evolución de la tasa de sindicalización en Costa Rica, 1990-2014**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, 2016.

Con respecto a las relaciones laborales, la economía de Costa Rica a partir de 1985 demandó otras características a la relación obrero-patronal. La flexibilización laboral es la tónica común en esta etapa, con falta de respeto a los derechos laborales. Los pocos avances del PAT obtenidos en la década de 1970 se pierden ante la persecución sindical y las dificultades para la negociación colectiva. En especial en la década de 1980, mediante las asociaciones solidaristas,<sup>33</sup> se dio una gran persecución a la organización de sindicatos (Castro y Martínez Frazoni, 2010). La evolución negativa de la tasa de sindicalización a partir de 1990 refleja los alcances de las medidas anti-trabajadores cuando se pasó de una tasa de 15% a una tasa alrededor del 9% durante los primeros quince años del siglo XXI, tal como se puede ver en el gráfico 2 (nótese la línea de tendencia negativa). La pertenencia a sindicatos básicamente es un fenómeno que ocurre en el empleo público, pues sí se toma en cuenta a los trabajadores privados, la tasa de sindicalización en este periodo no llega al 1% y se concentra en el trabajo agrícola (Castro y Martínez Franzoni, 2010: 98).

<sup>33</sup> Las asociaciones solidaristas (AS) son una especie de mutuales de ahorro y crédito que se utilizaron como sustitutos de sindicatos por parte de patronos para evitar tanto la organización de los trabajadores con la negociación colectiva.

Además, en términos de poder estructural, los trabajadores se ven debilitados, al darse cambios en los tipos de trabajo y de empleador. Hay una pérdida significativa de empleos en el sector público. Esto fue promovido en especial bajo el Programa de Reforma del Estado (PRE), durante el gobierno de Calderón Fournier<sup>34</sup> (1990-1994). En 1991 el gobierno llegó a acuerdos con el FMI que implicaban reducir el 20% de la planilla estatal (cerca de 25 mil empleos). Esto se hizo mediante pagos de indemnizaciones a los trabajadores –equivalentes a tres meses de salario– y se financió con fondos provenientes de la USAID (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013: 41).

En este escenario, las empresas privadas pasaron a tener mayor relevancia en el mercado laboral, muchas de ellas transnacionales y con características de maquilas en regímenes de zonas francas. Estas últimas han adquirido un peso relevante en las exportaciones representando, en 2014, más del 50% del total exportado (Procomer, 2015:22). Por su parte, en el sector agrícola se da un cambio paulatino de pequeñas empresas productoras para el mercado interno de alimentos (granos básicos, legumbres y hortalizas) a empresas más grandes productoras de frutas (piña, melón y cítricos) y plantas ornamentales, en ambos casos para la exportación (Reuben, 2009).

Estos cambios estructurales, erosionaron los avances de la doble incorporación de los trabajadores, alcanzados durante el modelo ISI. Las nuevas características de la economía llevaron a una alta segmentación en el mercado de trabajo, el empleo estatal perdió importancia y con ello una gran cantidad de trabajadores dejaron de tener empleos bien pagados y estables, los informes anuales del Estado de la Nación, de 2007 a 2015 han mostrado año a año que cerca del 30% del total de trabajadores en empleos formales no reciben siquiera el salario mínimo. Al mismo tiempo se ha dado el crecimiento del trabajo informal, por ejemplo en 1991 se situaba en 33.5% del total de la fuerza laboral, en 2002 representó el 40.1% y para el 2015 alcanzó el 45.3%<sup>35</sup>. Además, la disminución del empleo formal tuvo repercusiones sobre los recursos que sostenían el sistema de protección social cuyo financiamiento dependía del impuesto a las nóminas (es decir, dependía de las remuneraciones salariales) por lo que la seguridad social se enfrentó a pérdidas en calidad y cobertura de sus servicios (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013).

---

<sup>34</sup> Rafael Ángel Calderón Fournier fue Presidente de la República por el derechista Partido Unidad Social Cristiana (PUSC).

<sup>35</sup> Datos tomados de la base de datos de la Cepal: <http://estadisticas.cepal.org>

En síntesis, como consecuencia de las variaciones profundas en la economía costarricense para finales del siglo XX e inicios del XXI, el nuevo modelo de capitalismo se caracteriza por orientar la producción hacia mercados internacionales, ofrecer “acuerdos estratégicos” con empresas transnacionales, la venta de empresas nacionales (privatización), la “maquilización” de las empresas, la apertura de cuentas de capitales con el objeto de permitir el libre flujo de capitales hacia adentro y hacia afuera del país, la “financiarización” de las empresas y la disminución del aparato estatal (Reuben, 2009: 141; Vargas, 2003b, Hidalgo, 2003; Rovira, 2004).

### *5.2.3. Tipos de capitalismo y coaliciones políticas: la exclusión de los trabajadores en los arreglos sociopolíticos*

#### *5.2.3.1. La reconfiguración de los arreglos políticos*

Cada uno de los dos tipos de capitalismo mencionados ha respondido a diferentes arreglos del bloque en el poder. Ninguno de ellos ha incluido a los trabajadores como parte de los mismos, incluso el arreglo del modelo ISI estaba basado en una abierta persecución a los sindicatos, como resultado del desenlace que tuvo el conflicto armado de 1948, en el que las organizaciones laborales se ubicaron junto al bando perdedor. Sin embargo, las características del modelo económico permitieron cierto acercamiento entre algunos sindicatos y el principal partido impulsor del modelo ISI, el Partido Liberación Nacional (PLN). Después, los cambios en el arreglo sociopolítico, junto a los cambios en el modelo económico, tampoco fueron de beneficio para los trabajadores. Las nuevas élites se enfocaban en un modelo en el que los sindicatos representaban obstáculos para lograr sus objetivos, a esto se sumó el giro ideológico que tuvo el PLN, y la división de las fuerzas partidarias de izquierda, lo que representó una mayor exclusión de los intereses laborales de la arena política.

Tras el conflicto armado de 1948 se configuró, en torno al modelo ISI –y el PLN–, un nuevo bloque dominante<sup>36</sup>. Aunque en el bloque vencedor se encontraba buena parte de las élites económicas vinculadas a la economía agro-exportadora tradicional, en especial cafetaleras, éstas fueron marginadas por los objetivos políticos de Ejército de Liberación

---

<sup>36</sup> Sobre la recomposición de la élites durante la década de 1940 se puede consultar: Contreras y Cerdas, 1988; Aguilar, 1989; Molina, 2006

Nacional –después PLN– y su líder José Figueres Ferrer, los cuales eran impulsar la industrialización del país.

De esta forma, de 1950 a 1985, la burguesía industrial y la agroindustrial lograron establecerse como sectores hegemónicos. Junto a ellos, se sumaron los intelectuales de la pequeña burguesía urbana, principales ideólogos del modelo ISI (Alvarado, 1981: 18-29, Rovira, 2000: 39). Esta nueva élite empresarial se vinculó al Partido Liberación Nacional. Por su parte, la élite agroexportadora (café y banano) se vio afectada, en especial con la nacionalización bancaria, pues perdieron el control que tenían sobre el mercado financiero<sup>37</sup> y disminuyeron sus posibilidades de acceso a recursos. A esto se sumaban las políticas enfocadas en el desarrollo del mercado interno y no en la exportación (Vega, 1980: 3-6; Robles, 2016: 194).

Los sectores agroexportadores tradicionales, al estar al margen del proyecto del PLN, se aglutinaron en el Partido Unión Nacional –o sus variaciones y reconfiguraciones<sup>38</sup>–. Este partido, entre 1950 y 1985, logró llegar tres veces al Poder Ejecutivo. En cada uno de estos gobiernos, los sectores económicos opuestos al modelo ISI fueron recuperando poder<sup>39</sup>, aunque era clara la hegemonía del proyecto del PLN. No obstante, estos sectores lograron diversificarse y participar de los beneficios de la política industrial, lo que les permitió crecer hacia otras actividades hasta conformarse en grandes grupos económicos, vigentes aun en las dos primeras décadas del siglo XXI (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013; Robles, 2016).

Estos grupos económicos, junto a los *tecnócratas de Estado o alta burocracia*, que dirigían las variadas empresas autónomas de capital público, empezaron a cuestionar la participación del Estado en la economía a inicios de la década de 1980 (Alvarado, 1981:103; Hidalgo, 2003: 92-93). Así, la alianza tecnócratas-exportadores, permitió impulsar cambios en las políticas que terminaron beneficiándolos. Los tecnócratas jugaron un papel dual, pues

---

<sup>37</sup> La historia de la banca hasta 1949 estaba relacionada con la actividad cafetalera principalmente, y en menor medida con el cultivo del banano. Bancos como el Anglo-Costarricense y Banco de Costa Rica surgieron como bancos de las élites cafetaleras (Corrales, 2000).

<sup>38</sup> El Partido Unión Nacional fue un partido de derecha, sus orígenes se pueden rastrear desde 1901. Para efectos de esta investigación interesa la organización que se refundó en 1948. Participó como Unión Nacional en las elecciones de 1948, 1958, 1962, como parte de la Coalición Unificación Nacional en 1966 y 1970. Después de estas elecciones las élites empresariales opuestas al proyecto ISI, no logran unificarse en un solo partido hasta las elecciones de 1978 con la Coalición Unidad. A partir de 1983 se establecen en un solo partido llamado Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) (Salazar y Salazar, 1991).

<sup>39</sup> Al respecto se puede consultar: Rovira, 1988; Robles, 2016.



al mismo tiempo que se vinculaban a las actividades económicas emergentes, las fomentaban desde sus puestos políticos<sup>40</sup> (Hidalgo, 2003: 105-109).

De esta forma, junto a los ajustes estructurales, se reconfiguró la élite empresarial costarricense. El nuevo bloque dominante presenta una composición diversa, no está en una sola actividad, sino que opera desde grupos dedicados a diferentes industrias. La fracción con mayor cuota de poder sería la burguesía comercial importadora y distribuidora dentro del país, vinculada a los medios masivos de comunicación y al sector financiero privado. El segundo, está conformado por sectores de agro-exportadores tradicionales (café y banano) y no tradicional (frutas, plantas ornamentales, etc.), que también ha incursionado en la agroindustria. Finalmente, el tercer grupo es de origen variado, incluye desde la especulación inmobiliaria, hasta actividades al margen de la ley (Sojo, 1995: 63-78; Colburn y Sánchez, 2000: 69-104; Rovira, 2004; León, 2012; Robles, 2016).

La nueva configuración del arreglo sociopolítico implicó mayores limitaciones para el PAT. Durante el modelo ISI, los sectores hegemónicos lentamente fueron cediendo algunas concesiones a los trabajadores, en particular los empleados públicos, que les significó algunas mejoras en el PAT, en especial se presentó un aumento en la sindicalización y en la negociación colectiva. El nuevo bloque dominante impulsaba un nuevo proyecto político y económico, en el cual la organización de los trabajadores era vista como un obstáculo. Por un lado, se impulsaban cambios en la estructura del Estado, como privatizaciones y reducción de costos en el funcionamiento de su gestión, que afectaban a los trabajadores; por otro lado el modelo económico que promovían, enfocado en las exportaciones y la atracción de IED, demandaba un mercado laboral flexible, bajos costos laborales y “paz laboral” (cero huelgas).

La nueva élite también ha sabido vincularse con el capital transnacional. “Estas relaciones han estado marcadas por alianzas en el acceso a los mercados, negocios en conjunto y, en particular, la movilización de estrategias nacionales de liberalización y protección de las inversiones” (Robles, 2016: 205). En esto ha sido claves los tratados de libre comercio que han favorecido esquemas normativos que facilitan los flujos de capitales transfronterizos, los trámites de aduanas, la desgravación arancelaria, y dan seguridad jurídica a las inversiones (Bull, 2005: 13-32; Robles, 2016: 205). La firma de TLC’s

---

<sup>40</sup> Sobre las relaciones entre la alta burocracia estatal y los sectores financieros y neoeexportadores puede consultarse Blanco, 2010 y León, 2008.

consolidó el modelo TMI, y llevó a la economía costarricense a una mayor dependencia de los mercados internacionales, lo cual continuó ejerciendo una presión negativa sobre el poder de los trabajadores tanto estructural como de asociación. Además, las posibles mejoras que se esperaban a partir de las exigencias de los EE.UU. para la firma del TLC, no se lograron, en especial por una débil institucionalidad que garantizara su cumplimiento (WOLA, 2009).

Lo anterior explica el interés y los esfuerzos que las élites empresariales han realizado para la consolidación de instituciones público-privadas, como la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) y la Promotora del Comercio Exterior (PROCOMER). La primera, creada en 1982, y declarada de interés nacional en 1984, se ha dedicado a promocionar el país como destino para la IED. Mientras que PROCOMER, creada en 1996<sup>41</sup> se ha enfocado en promocionar las exportaciones, en particular desde regímenes especiales como son las zonas francas. En ambos casos, las juntas directivas son controladas por representantes de las élites empresariales (Honey, 1994; Blanco, 2010; León, 2012). Esto a su vez, ha constituido un incentivo para que las élites empresariales impulsen determinadas características de las relaciones laborales, enfocadas en ofrecer ventajas competitivas a partir de bajos costos laborales.

Estas nuevas élites empresariales han articulado sus intereses a partir de la cámara empresarial cupular “Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado” (UCCAEP). Desde su creación en 1973, se posicionó como una organización anti-PLN y su proyecto ISI, y se mantuvo en constantes enfrentamientos con los sectores industriales amparados a la estructura del Estado (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013: 122).

En relación a los partidos políticos, las élites empresariales tomaron el PLN, y este tuvo un giro ideológico en la década de 1980, abandonando el proyecto ISI. Al mismo tiempo, se consolidó, en 1983, el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), el cual agrupó a los sectores de derecha. Esto permitió que a partir de las elecciones de 1984, se estableciera un bipartidismo<sup>42</sup> que confluía ideológicamente a favor de las élites empresariales,

---

<sup>41</sup> A partir de la Ley No. 7638, asumió las funciones que –hasta ese momento– realizaban la Corporación de Zonas Francas de Exportación; el Centro para la Promoción de Exportaciones e Inversiones (CENPRO) y el Consejo Nacional de Inversiones ([www.Procomer.com](http://www.Procomer.com))

<sup>42</sup> El PLN ganó las elecciones en 1984, 1986, 1994, 2006 y en 2010; mientras que el PUSC las ganó en 1990, 1998 y 2002.

acentuando así la exclusión de los trabajadores de la arena política, lo que garantizó mayores ventajas para la continuidad del statu quo en la institucionalidad laboral. Hernández (2009: 30) señala que la convergencia de ambos partidos se pueden ver “tanto a nivel de los programas de gobierno” como en “la orientación política y económica que ambos partidos le dieron a la gestión gubernamental, a la reforma del Estado, a la apertura comercial y las políticas económicas, sobre todo en cuanto a la orientación de la producción hacia el mercado externo y las estrategias para atraer inversiones”. Esta convergencia facilitó el establecimiento de una estructura tecnócrata-política en el Estado, afín a las nuevas élites (Blanco, 2010), que, como se verá más adelante en el apartado 5.4., ha brindado un alto poder instrumental de las élites para definir los resultados de las políticas públicas.

En ninguno de las etapas analizadas, el arreglo sociopolítico incorporó a los trabajadores y sus representaciones. Durante el momento de ISI, la limitada apertura hacia la organización autónoma de los trabajadores se dio porque contribuía al dinamismo del mercado interno. Durante el TMI, el Estado como empleador pierde importancia, afectando el poder de los trabajadores, quienes deben de emplearse principalmente en el sector privado, espacio con muchísimas limitaciones para ejercer los derechos laborales colectivos. En esa nueva relación salarial, el sindicalismo pasó a un periodo de embates que pretendían debilitarlo o incluso desaparecerlo de las instituciones públicas.

Como vimos, Costa Rica de 1950 a la actualidad ha presentado dos tipos diferentes de capitalismo, con marcadas diferencias en las seis dimensiones que dan cuenta de sus características: modo de acumulación, forma de integrarse a los mercados internacionales, características de la coalición dominante, papel del Estado en la economía, régimen político y relación salarial. La tabla 2 resume estas características para cada periodo expuesto.

**Tabla 2. Características de las variaciones en el capitalismo de Costa Rica, 1950-2016**

	<b>Industrialización por sustitución de Importaciones (ISI)</b>	<b>Transnacionalización del Mercado Interno (TMI)</b>
<b>Modo de acumulación</b>	Basada en dinamismo del mercado interno	Liberalización y apertura de la economía
<b>Integración a mercados internacionales</b>	Protección de la industria nacional, exportaciones tradicionales (café, banano)	Tratados de libre comercio, diversificación de las exportaciones, regímenes de zona franca
<b>Coalición dominante</b>	Industriales, pequeña burguesía intelectual y exportadores tradicionales	Importadores-comerciantes, banca privada, neoexportadores
<b>Papel del Estado en la economía</b>	Activo	Pasivo y corporativista
<b>Régimen Político</b>	Democracia restringida (prohibición de comunistas y de principal central sindical)	Democracia procedimental basada en bipartidismo convergente
<b>Relación Salarial</b>	Débil PAT, fuerte PET, política de salarios crecientes, alto % empleo estatal	Alta segmentación del mercado de trabajo, aumento de informalidad, débil PAT y PET

Fuente: Elaboración propia.

### 5.3. Legados político-institucionales: Exclusión de la arena política y limitaciones al poder de asociación de los trabajadores

Durante el modelo ISI se dio la doble incorporación, como lo han demostrado Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2013), pero esto se dio en condiciones de subordinación de los trabajadores, lo cual ha sido característico durante el momento ISI y TMI. A los trabajadores se les ha impedido gozar de su derecho a libre asociación dentro de las empresas, dejándolos sin “voz”, pero además el acceso al sistema político formal ha sido restringido.

#### 5.3.1. La exclusión de los trabajadores de la arena política

En la década de 1940 se dio la incorporación de los trabajadores a la arena política, a través del Partido Vanguardia Popular (PVP) de ideología comunista<sup>43</sup>. Esto propició cambios importantes a su favor mediante una serie de reformas sociales<sup>44</sup>. Esta incorporación, significó cambios en las relaciones de poder de la época, por primera vez los

<sup>43</sup> En 1931 se fundó el Partido Bloque de Obreros y Campesinos, que después pasó a llamarse Partido Comunista de Costa Rica, y en 1943 cambió su nombre al Partido Vanguardia Popular.

<sup>44</sup> Los logros de mayor trascendencia fueron la aprobación del Código de Trabajo de 1943 –finalmente se contaba con legislación para la regulación de las relaciones laborales–, y la inclusión de un nuevo capítulo en la Constitución Política: “Derechos y Garantías Sociales”.

trabajadores le disputaban recursos de poder a las élites. En consecuencia se dieron avances en el PAT. La Confederación de Trabajadores de Costa Rica (CTCR) se vio fortalecida, y se propiciaron espacios para el surgimiento de nuevas centrales como Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN), vinculada a la Iglesia Católica y su doctrina social (Molina, 2009).

El ascenso de la organización de los trabajadores y su vínculo con el partido comunista en la década de 1940 se ha mantenido como un fantasma que atemoriza a las élites empresariales. La incorporación de los trabajadores a la arena política después de la GC-48 se vio truncada, en la medida en que las élites empresariales se opusieron –mediante prácticas legales e ilegales– a la distribución de poder político. Gamboa (2013: 160) indica que el discurso anticomunista ha sido utilizado por los partidos políticos como “herramienta para justificar su derecho a gobernar, al tiempo que se intentaba negar ese mismo derecho a sus contrincantes”. Mediante el discurso anticomunista se alerta del “posible peligro que el conflicto armado del 48 pudiera repetirse si a los comunistas se les permitía participar de la lucha política, ya fuera con su propio partido o por medio de influencias o alianzas con otras agrupaciones en disputa del poder político” (Gamboa, 2013: 160).

El abrupto fin de este periodo se dio con la GC-48, en la que los trabajadores resultaron vencidos. El bloque ganador, aunque después rompió con los sectores más conservadores, impulsó medidas contra los trabajadores. Las primeras acciones para debilitar la organización obrera fueron la ilegalización del PVP (Decreto 105), así como la desarticulación de la CTRC, por sus lazos con dicho partido. Además, el gobierno de facto instauró un tribunal de ética para funcionarios de la docencia, con el objeto de determinar la participación de maestros a favor de los comunistas, y así despedirlos (Díaz, 2010: 143). Sumado a esto se “aprobó otro decreto que autorizaba al Gobierno a despedir a todos los funcionarios públicos que fueran simpatizantes del PVP, sin responsabilidad patronal. Este decreto se hacía extensivo a los patronos de empresas privadas, quienes quedaban autorizados a despedir a aquellos trabajadores que consideraran “peligrosos” por sus ideales o su militancia política” (Díaz, 2010: 143).

Las organizaciones de trabajadores que surgieron después de GC-48, y que se identificaron con un proyecto de izquierda, prácticamente operaron desde la ilegalidad y en un ambiente de total persecución, mientras que la CTRN, fundada en 1943 al amparo de la

Iglesia Católica, y después a inicios de 1950 se vinculó al PLN, el cual limitó su desarrollo organizativo por considerar inaceptable algunas de sus posturas ideológicas (Backer, 1974; Regidor, 2003). La tabla 3 resume las principales centrales sindicales, sus vínculos partidistas y sus reconfiguraciones en el periodo 1940-1990.

**Tabla 3. Principales organizaciones sindicales y alianzas partidistas, 1940-1990**

Organización Sindical	Principales bases laborales	Vínculos Partidarios	Observaciones
Confederación de Trabajadores de Costa Rica (CTCR, 1943-disuelta en 1950).	Trabajadores privados y públicos de diversas ramas: plantaciones bananeras, zapateros, industrias, muelles, trabajadores de agrícolas, municipalidades, del seguro social y gobierno central	Partido Vanguardia Popular y después las diversas coaliciones comunistas que se dieron de 1950 a 1984	-Funcionó en la ilegalidad en la década de 1950. -Se reorganiza en la Central General de Trabajadores (CGT) en la década de 1960. -La CGT se fusiona con la Federación Nacional de Trabajadores Públicos (FENATRAP) y se funda la Central Única de Trabajadores (CUT) en 1970. -En 1980 tras la división del Partido Vanguardia Popular, la CUT se divide en dos centrales: CUT y CTCR.
Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN)	Trabajadores públicos de gobierno central e instituciones autónomas	Partido Liberación Nacional	-Vinculado a la Iglesia Católica -En 1968 pasó a llamarse Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD). -En 1970, sufre una incisión y surge la Confederación Auténtica de Trabajadores Democráticos (CATD). -En 1983 se dio otra división interna y surge la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT). -En 1991, se dan esfuerzos por reunificar las tres centrales, pero solo se logró una reconfiguración en dos centrales: la nueva Confederación de Trabajadores Rerum Novarum, (CTRN) y la CCTD

Fuente: Elaboración propia.

La década de 1970 mostró un mejor escenario, en buena medida por que la izquierda partidaria logró salir de la ilegalidad en 1975. Pero también porque el PLN había logrado aceptar el desarrollo del sindicalismo dentro del Estado y había aprendido a utilizarlo para sus intereses electorales. Así se fortaleció el movimiento sindical en diversas instituciones públicas “[...] pero también surgen grandes competencias entre los partidos tradicionales y de izquierda por controlarlos<sup>45</sup>, en el primer caso, los grupos socialdemócratas pregonando la alianza del Estado con el sindicalismo del sector público y, en el segundo, para orientarlos

<sup>45</sup> “[...]de tal manera que el reaparecido PVP, el Movimiento Revolucionario del Pueblo (MRP), el Partido Socialista (PS), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), La Hormiga Negra y la Hormiga Roja, forcejean para que se elijan en las directivas sindicales dirigentes ligados a sus movimientos.” (Díaz, 2010: 147)

según sus criterios ideológicos y doctrinarios [...]” (Díaz, 2010: 147). Esto además tuvo implicaciones negativas para los trabajadores frente a las políticas neoliberales, puesto que los sindicatos se encontraban divididos para el momento en que se iniciaron las reformas pro-mercado, lo cual se tradujo en menores posibilidades de detener o atenuar los alcances de las políticas del Consenso de Washington.

Después de ese breve lapso ascenso del sindicalismo, dio inicio la transición hacia un nuevo tipo de capitalismo, al mismo tiempo que se reconfigura la coalición gobernante, se recuperó con fuerza el discurso anti-sindical, y se dio una nueva ofensiva contra los trabajadores. En el sector público el gobierno prohibió legalmente la negociación colectiva en 1979, solo permitió la prórroga de los existentes, no la firma de nuevos convenios (Castro y Martínez, 2010: 83). Después, durante las décadas de 1990 y 2000, se recurrió a las estrategias de interponer recursos de inconstitucionalidad contra los acuerdos colectivos, con lo que muchas de las convenciones colectivas se vieron cercenadas<sup>46</sup>.

En la empresa privada la persecución fue más abierta, adquiriendo las mismas características de los años posteriores inmediatos a la GC-48, cuando se permitió el despido de trabajadores por militancia o creencias políticas. Esto llevó a que, durante fines de los 1980 e inicios de los 1990, los sindicatos insistieran en la aprobación de una ley sobre el fuero sindical, aunque era una lucha que había iniciado en la década de 1960. Sin embargo aun cuando se logró la nueva legislación (Ley No. 7360) la situación de no mejoró<sup>47</sup> (Castro, 2014). A la par del despido de los trabajadores, los patrones recurrieron a las AS, los comités permanentes y el arreglo directo como medidas institucionales que permitían limitar la organización de los trabajadores, es decir los patrones utilizaron prácticas informales y formales para debilitar el PAT.

---

<sup>46</sup> Desde la fundación de la Sala Constitucional en 1989 hasta el 2015 se registran 62 sentencias sobre convenciones colectivas, la mayoría de los recursos de inconstitucionalidad fueron interpuestos por diputados, altos jerarcas del Estado, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes (Sancho, 2015).

<sup>47</sup> Dos son las principales razones por las que, a pesar de la aprobación de la ley, la situación no mejoró: 1. los problemas de despido de los líderes sindicales es una práctica que se ha dado en la empresa privada, donde el sindicalismo es casi inexistente, con lo que no hay capacidad de movilización para exigir el cumplimiento de la ley. 2. La única vía con que contaban los trabajadores afectados por la violación del fuero sindical para hacer valer sus derechos era acudir a los tribunales laborales, pero los juicios solían tardar hasta ocho años, con lo que se hacía insostenible para un trabajador seguir desempleado por tantos años esperando la reinstalación en su puesto, esto evidentemente desincentivaba a los trabajadores a continuar con el juicio.

En el sistema de partidos la situación no mejoró. A pesar de que la izquierda regresó a la legalidad en 1975 y se presentaron avances en representación política en las elecciones de 1978 y 1982, en las elecciones siguientes esta se vio reducida. Dos hechos contribuyeron principalmente a esto. Primero, la izquierda partidista se enfrentó a disputas internas que desembocaron en la división del Partido Vanguardia Popular en 1984 (Zúñiga, 1986), lo que llevó a que existieran tres partidos de izquierda (Vanguardia Popular, Partido del Pueblo Costarricense y Fuerza Democrática); como consecuencia sus posibilidades electorales disminuyeron al competir entre ellos. Así durante el periodo (1986-2010) en promedio se obtuvo un solo diputado afín a los trabajadores (incluso en las elecciones del 2002 no se obtuvo ni una curul). En segundo lugar, el giro ideológico mencionado del PLN provocó que las relaciones que tenía este partido con algunos sindicatos del sector estatal se vieran erosionadas a raíz de la implementación de los PAE y las políticas contra el empleo público.

### *5.3.2. Los límites de la institucionalidad laboral al PAT*

Al lado de la exclusión de los trabajadores del sistema político formal, mediante la construcción de un discurso que falsamente los vincula con proyectos comunistas, se han consolidado otras limitaciones para que los trabajadores puedan tener voz en la empresa. Las limitaciones se hallan en la legislación laboral y se han mantenido por muchas décadas. Tres son las principales restricciones que afectan negativamente el poder de asociación de los trabajadores: los arreglos directos, los comités permanentes y las dificultades para organizar una huelga legal. Estos elementos han constituido los puntos de mayor tensión entre trabajadores y empresarios, en especial desde la década de 1960, con particular acento desde la década de 1980, al operar estas restricciones en un nuevo contexto económico desfavorable para los intereses de los trabajadores.

El Código de Trabajo de Costa Rica, vigente desde 1943, define los arreglos directos y los comités permanentes como espacios para resolución de conflictos. En la práctica estos se han convertido en sustitutos de los sindicatos y las convenciones colectivas. Las estadísticas muestran los resultados negativos para el PAT de estas instancias. Por ejemplo en 2009 se firmaron 9 convenciones colectivas y 59 arreglos directos; en 2012 las cifras fueron de 6 convenciones colectivas frente a 64 arreglos directos mientras que en 2014 los convenios colectivos llegaron a 10 y los arreglos directos a 36 (MTSS, 2010; 2013; 2015).



Así, en 2014 se encontraban vigentes 160 arreglos directos, pero sólo 15 convenciones colectivas, “correspondiendo todas a convenciones de nivel de empresa, y, por lo tanto, con una población cubierta sumamente reducida” (Castro, 2014: 91). Estas prácticas se han concentrado en el sector privado, en tanto la Sala Constitucional declaró inconstitucional<sup>48</sup>, desde 1992, los arreglos directos y los comités permanentes para regular las relaciones entre los trabajadores y el Estado. Hay, por tanto, un crecimiento desproporcionado de los arreglos directos en la empresa privada frente a la negociación colectiva.

El arreglo directo tiene una historia relacionada con las asociaciones solidaristas (AS), en especial a partir de 1984 cuando se aprobó la Ley de Asociaciones Solidaristas (No.6970), con lo que estas dejaron de regularse por la ley general de asociaciones y adquirieron mayor respaldo institucional. El crecimiento ha sido tal que entre 1947 y 1972 se fundaron sólo treinta asociaciones, en la década de 1970 llegan a superar las cien, pero después de la ley de 1984 se dio un incremento abrupto: en 2011 se contabilizaban cerca de mil seiscientas asociaciones solidaristas, de las cuales el 94% estaban en la empresa privada y el 6% en el sector público (Acevedo, 2011).

El impulso logrado a partir de la ley de 1984 acarrió otra serie de prácticas. Las AS se convirtieron con mayor fuerza en sustitutos de los sindicatos y se encargaron de conformar los comités permanentes y los arreglos directos evitando así la formación de sindicatos y la negociación colectiva.

A partir de varias denuncias ante la OIT<sup>49</sup>, el organismo internacional integró una misión para evaluar la situación sindical con relación a las asociaciones solidaristas. Las conclusiones de los expertos de la OIT quedaron patentes en varios informes del Comité de Libertad Sindical (272, 275, 278) en los cuales se mostraba la preocupación ante el debilitamiento del movimiento sindical costarricense y el papel de las asociaciones solidaristas como instrumentos antisindicales al interferir en actividades como la negociación colectiva, a través de arreglos directos.

---

<sup>48</sup> Voto de la Sala Constitucional No. 1696-92.

<sup>49</sup> Costa Rica fue denunciado por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), el 21 de diciembre de 1988, ante el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (caso No. 1483).

A partir de estos informes de OIT y otras presiones internacionales<sup>50</sup>, el 4 de noviembre de 1993 se promulgó la Ley No. 7360. Esta reforma estipuló en la legislación el fuero sindical, prohibió la injerencia de las AS en las actividades sindicales, aumentó las multas y sanciones por las violaciones a derechos laborales, redujo del número de trabajadores necesarios para la constitución de una organización sindical (Castro, 2014: 95).

La nueva legislación logró que las AS dejaran de ser usadas para la firma de arreglos directos y la conformación de comités permanentes, pero estos últimos no fueron eliminados de la legislación, así los empleadores encontraron nuevas formas para seguir utilizándolos como mecanismos antisindicales<sup>51</sup>. Es por eso que en el año 2006, la OIT asignó al experto independiente Adrián Goldin para investigar los factores de la expansión de comités permanentes y arreglos directos frente a sindicatos y convenciones colectivas en la empresa privada.

Goldin (2007) concluyó que el Comité Permanente (CP) y el Arreglo Directo no son espacios en los que la relación entre empleador y trabajadores esté en equilibrio, sino todo lo contrario: son ámbitos que acentúan las asimetrías, ya de por sí existentes, entre el poder que tienen los empresarios en relación a los trabajadores. Aunque Goldin no señaló como única causa del declive de la negociación colectiva la existencia de estos recursos, sí llegó a afirmar que sirvieron “[...] como instrumento de aquellos que se propusieron evitar el resurgimiento de la actividad sindical y contener sus pretensiones reivindicativas en esos mismos ámbitos, así como al de prevenir el advenimiento mismo de la actividad sindical – incluso, de la negociación colectiva – en las empresas de más reciente instalación”.

Otro informe de la OIT realizado por Van der Laat y Schapira-Felderhoff (2008) apuntó “[...] que el instrumento del arreglo directo no es apropiado para el fomento de la negociación colectiva, ya que permitiría a los empleadores bloquear la negociación de

---

<sup>50</sup> La American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), en alianza con sindicatos costarricenses, demandaron ante la Oficina del Representante para el Comercio de los Estados Unidos (USTR). Esta gestión buscaba que Costa Rica fuera excluido de la lista de países que gozaban de la exoneración de aranceles en varios productos para ingresar al mercado estadounidense, pues la ley norteamericana establecía que los países beneficiarios del sistema serían aquellos “que respetaran, o se encontraran tomando medidas para respetar, los derechos internacionalmente admitidos para los trabajadores” (Blanco Vado, 1994).

<sup>51</sup> Las AS había jugado un rol de encubrimiento ante las maniobras de los empresarios, es decir a través de estas se formaban los Comités Permanentes que negociaban los Arreglos Directos, la nueva legislación prohibió esto, lo que llevó a los empleadores a realizar las prácticas directamente sin encubrimiento. Así únicamente el empleador, cuando percibe la posibilidad de que los trabajadores se organicen en un sindicato, mediante trabajadores de su confianza, le indica que formen un Comité Permanente, los reconoce como representantes de los trabajadores y firman entre ellos el Arreglo Directo.

convenciones colectivas. [...]” Además enfatizaron que este tipo de arreglo “[...] no equivale a una convención colectiva por no ser el resultado de una negociación equilibrada entre dos sujetos independientes y autónomos [...]”. Todo lo contrario se trata de “[...] una relación claramente asimétrica entre un sujeto (carente de todo poder de negociación) que pide, ruega - «en forma atenta» [...] y otro (ostensiblemente más poderoso) que, según su excluyente criterio, concede o deniega [...]”.

Como reflejan estos informes los empleadores todavía conservan recursos institucionales muy poderosos para evitar la bilateralidad, lo que resultó sumamente útil en el nuevo contexto económico. Estos recursos garantizan que el poder de asociación de los trabajadores no se pueda desarrollar, manteniéndose grandes asimetrías de poder entre trabajadores y empleadores.

Tanto en las resoluciones de la OIT como en contantes votos de la Sala Constitucional y la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia<sup>52</sup> –que ha hecho suyos los argumentos del organismo internacional–, ha quedado claro la naturaleza distinta de los arreglos directos y los convenios colectivos, siendo este último el resultado de la negociación colectiva, y el primero un mecanismo extrajudicial para solucionar conflictos (Castro, 2014: 117).

Sin embargo, el principal problema hasta ahora ha consistido en una abierta interpretación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social al momento de inscripción de los arreglos directos. Este ministerio ha sido tolerante en aceptar los arreglos que no versan sobre resoluciones de conflictos, sino que se trata de sustitutos de convenciones colectivas de trabajo (estructura y temas similares a un convenio) aunque sin otorgar más derechos de los ya existentes en el Código de Trabajo (Castro, 2014: 117). Así, desde el Estado, los intereses empresariales se han protegido, al propiciar una política adversa a la acción colectiva de los trabajadores, además esto evidencia la forma en que las reglas institucionales, la gestión del Estado, junto al modelo económico, se articularon para fortalecer el poder empresarial en la determinación de las condiciones de trabajo y debilitar la capacidad de los trabajadores para expresar sus reivindicaciones y luchar por ellas.

El otro gran tema de debate entre trabajadores y empresarios ha sido lo relacionado a la huelga. Esto presentaba dos ejes principales de discusión, por un lado lo referente al

---

<sup>52</sup> Votos de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia: 79-1989; 299-1993; 2005-00907. Votos de la Sala Constitucional: 910-98; 2010-9927 y 2011-012457.

procedimiento de convocatoria y el porcentaje mínimo de trabajadores que debía participar para ser considerada una actividad legal. Por otro lado, lo concerniente a la huelga en el sector público, en especial la definición de los servicios esenciales en que la huelga sería prohibida.

A pesar de estar consagrado como derecho constitucional (art. 61), en la práctica la huelga no ha podido ejercerse legalmente. Un informe sindical para la OIT firmado por casi todo el movimiento sindical costarricense (CTRN et al., 2001) señalaba que “En cincuenta años de vigencia del Código de Trabajo y de encontrarse declarado constitucionalmente el derecho a la huelga, existen solo dos excepciones de muy antigua data, que fueron declaradas huelgas legales por los tribunales de justicia.”. Castro y Martínez Franzoni (2010: 86) indican que desde 1940 y hasta 2010 solo cinco huelgas han sido declaradas legales. Mientras que el Programa Estado de la Nación<sup>53</sup> (2001: 358) señaló que tan solo entre los años 1990-1998 se ha producido un promedio de 17,66 huelgas por año, todas ellas declaradas ilegales.

La imposibilidad de estallar huelgas legales se ha debido a los elevados requisitos impuestos en el Código de Trabajo para lograrlo. El artículo 373 exigía la participación del 60% de los trabajadores de la institución o empresa que encontrara en huelga, para lo cual era obligatorio la elaboración de listas para realizar la contabilidad de huelguistas. Este mecanismo permitía a su vez que los empleadores tuvieran con certeza los nombres de los trabajadores a despedir por participar en una huelga, probablemente ilegal.

Sumado a estos restrictivos requisitos, la legislación costarricense exigía el agotamiento de un prolongado procedimiento judicial (art. 373 del Código de Trabajo) antes de poder iniciarse una huelga legal. Este procedimiento previo a la huelga tardaba años en ser agotado<sup>54</sup>, de forma que hacían imposible lograr organizar un huelga legal (CTRN et al., 2001), y restringía el goce de ese derecho para los trabajadores. Adicionalmente, el artículo 377 del mismo código señalaba como sanción el despido sin responsabilidad patronal para quienes participaran en las huelgas ilegales, acentuando así la imposibilidad de ejercer el

---

<sup>53</sup> Programa de investigación que analiza el desempeño nacional en desarrollo humano sostenible en aspectos sociales, económicos, ambientales y políticos. Es un programa interinstitucional en el que participan las universidades estatales, a través del Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica.

<sup>54</sup> “Un ejemplo que ilustra esta situación, es que nuestra organización sindical presentó un procedimiento de conciliación desde hace más de 4 años y ni siquiera se ha procedido a integrar el tribunal de conciliación, debido a que si bien las organizaciones sindicales cumplimos con nombrar a nuestros árbitros, ni los empresarios ni el Ministerio de Trabajo hacen lo propio y ello muchas veces dificulta y por qué no, impide la integración del tribunal de conciliación y paraliza indefinidamente el procedimiento; lo cual implica que la posibilidad de cumplir con este requisito para lograr la legalidad del movimiento sea imposible de alcanzar” (Morales, 2011).

derecho constitucional a la huelga. Estas normas restrictivas al ejercicio de la huelga han sido denunciadas por las organizaciones sindicales desde la década de 1990 ante la Sala Constitucional<sup>55</sup> y ante la OIT.

La huelga en el sector público ha sido objeto de disputas por décadas, y no sólo en el contexto de la reforma procesal laboral. El artículo 375 del Código de Trabajo indica “No será permitida la huelga en los servicios públicos”, mientras que la Constitución Política señala que la huelga es un derecho para los trabajadores “salvo en los servicios públicos”. Es decir, la Constitución solamente garantiza el derecho a la huelga siempre que no se trate de servicios públicos, pero la definición de estos ha sido el tema a discusión entre sindicatos, empleadores y gobierno.

En 1998 la Sala Constitucional declaró inconstitucionales<sup>56</sup> varios artículos que definían el concepto de “servicio público”, aunque persistieron limitaciones para garantizar el derecho a la huelga de los trabajadores del Estado, en tanto no se incorporaba una concepción de “servicio esencial” que distinguiera del genérico “servicio público”. Es decir, únicamente se debería definir restricciones al ejercicio de la huelga para los casos en los que existiera “[...] una amenaza evidente para la vida, la seguridad o la salud, de toda o parte de la población” (ILO/OIT, 1996).

Nuevamente la Sala Constitucional abordó el tema de la huelga en el año 2011<sup>57</sup>. En esta ocasión los avances para el ejercicio del derecho a huelga fueron notorios. La Corte declaró inconstitucional la exigencia del 60% de participación de los trabajadores para que la huelga sea considerada legal. También eliminó las sanciones para quienes participaran en huelgas ilegales. Las únicas sanciones se aplicarían si los trabajadores no regresan a sus labores una vez que un tribunal ha declarado la ilegalidad. Se dispuso además que mientras no se declare la huelga ilegal el patrono debe seguir pagando los salarios de quienes participan<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Esto se puede constatar en la acción de inconstitucional presentada por el Sindicato Industrial de Trabajadores Eléctricos y de Telecomunicaciones, Sindicato de Trabajadores de JAPDEVA y el Sindicato de Trabajadores de la División Quepos contra los artículos 373, 375, 376, 389 párrafo 2 y 524 del código de Trabajo, la Sala Constitucional tardó siete años en emitir el fallo, el cual no le dio la razón a los trabajadores fallos (Voto 1317-98 de 27 de febrero de 1998).

<sup>56</sup> Voto No. 1317-98.

<sup>57</sup> Voto No. 2011-010832.

<sup>58</sup> Un elemento a considerar que explican estas resoluciones pro-trabajadores de la Sala Constitucional es que la misma estaba siendo denunciada ante la OIT por varios sindicatos a partir del rol que venía jugando en la

En síntesis, tres instituciones laborales son los pilares institucionales principales que garantizan un bajo poder de asociación entre los trabajadores costarricenses: comités permanentes, arreglos directos y limitaciones al ejercicio de la huelga. Los mismos se han mantenido desde la aprobación del Código de Trabajo en 1943, y aunque surgieron como mecanismos reales para la resolución de conflictos y la construcción de acuerdos mediante el diálogo entre las partes, en la práctica han logrado transformarse en obstáculos al PAT, al ser utilizados como reemplazos de la organización sindical, en especial durante el modelo económico TMI. Estos tres puntos han sido los de mayor discusión durante el debate de la RPL. Sin embargo, como veremos, las élites empresariales lograron vetar cualquier avance sobre el PAT, por lo que explicar los recursos que utilizaron para lograrlo es el propósito de esta investigación. Al respecto se mostrará el alto poder instrumental con que contaron, durante el periodo estudiado, los empresarios para influir en la política y detener así cualquier intento de distribución de poder político e institucional a favor de los trabajadores.

#### **5.4. El poder instrumental de las élites empresariales en Costa Rica**

Las élites empresariales costarricenses han logrado conseguir un alto poder instrumental desde la década de 1980. Esto les ha brindado una elevada capacidad de influencia en la toma de decisiones políticas, lo que ha incluido el poder de veto suficiente para evitar cambios institucionales que pudieran representar mejoras en el poder de asociación de los trabajadores. El poder instrumental de las élites empresariales en Costa Rica se expresa de tres formas:

**1. Alta organización y cohesión:** Las élites empresariales costarricense se encuentran organizadas a través de la cámara cupular UCCAEP. Aunque algunos sectores empresariales menores no pertenecen a la misma, en temas esenciales del modelo social, económico y político, como lo es definir la institucionalidad sobre la que descansa el PAT, todo el empresariado (nacional y transnacional) se apega a la postura oficial de la UCCAEP, mostrando así una alta cohesión en su accionar político.

**2. Amplia presencia en la esfera política:** Desde la década de 1980 se configuró un sistema bipartidista que converge ideológicamente a favor de los intereses empresariales. Estos partidos presentan fuertes vínculos con los sectores empresariales, que van desde el financiamiento de las campañas electorales con recursos privados, hasta la participación directa de los empresarios en la dirección de los partidos. Esto ha

---

restricción de la negociación colectiva en el sector público. Así, la argumentación en el fallo de la Sala se da con base en las recomendaciones de la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical de la OIT.

implicado un alto consenso político sobre el modelo económico y laboral que afecta el PAT.

**3. Consenso sobre la gestión de la política económica desde el gobierno:** Desde la década de 1980 se ha establecido en el Estado, una red de tecnócratas afines a los intereses empresariales y con una visión homogénea de la gestión de la política económica, los cuales se mantienen en los principales cargos económicos de gobierno aun cuando se dan cambios en el partido de gobierno. Junto a esto, a partir de la década de 1990, se dieron una serie de reformas que ha permitido la participación directa de los representantes de las cámaras empresariales en el manejo del aparato estatal, a través de cargos establecidos por ley exclusivos del sector empresarial.

A continuación se expone con detalle cada uno de estas expresiones del poder instrumental de las élites empresariales en Costa Rica, las cuales han logrado evitar cambios a favor del PAT.

#### *5.4.1 UCCAEP: Élites organizadas y cohesionadas*

La capacidad de lograr posturas homogéneas y coordinar el cabildeo desde un lugar común concede a actores, de composición diversa, mayores posibilidades de incidencia sobre los resultados que puede tener una política pública. En el caso de las élites empresariales costarricenses, aunque con conflictos entre sí, han logrado construir frentes comunes, en especial cuando se trata de temas laborales. Bull (2005, 2012) señala que existen cuatro factores que explican la cohesión y fortaleza que presentan las organizaciones empresariales en Centroamérica e incluye a Costa Rica.

El primer factor tiene que ver con dos necesidades internas de los negocios: i) compartir información económica y política, y ii) aminorar conflictos distributivos contraproducentes (luchas por controlar mercados). El segundo factor es la existencia de amenazas externas comunes a la comunidad de negocios, principalmente el Estado que puede limitar la libertad de las empresas para maximizar sus beneficios, pero también el sindicalismo; no es de extrañar que la organización cúpula de los empresarios costarricenses surgiera en la década de 1970, momento de mayor intervención estatal y de crecimiento sindical. Tercero, la existencia de relaciones corporativas en el Estado hace difícil que algún sector rompa con la organización cúpula en la medida en que quedaría fuera de los beneficios que se obtienen. El cuarto factor está relacionado con fuerzas externas, en especial el gobierno de Estados Unidos, a través su *US Agency for International Development* (USAID), la cual logró establecer acuerdos de cooperación entre las élites empresariales locales y

nuevas empresas transnacionales, con el fin de integrar el mercado costarricense a la economía estadounidense, además de presionar en la adopción de las medidas del Consenso de Washington<sup>59</sup>.

Estos factores hacen que la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP), máxima organización empresarial en Costa Rica, este sumamente cohesionada y opere, en términos políticos, de manera bastante homogénea. Casi todas las organizaciones de empresarios forman parte de la UCCAEP, solamente CADEXCO se mantiene al margen<sup>60</sup>, aunque comparten las mismas posturas sobre temas laborales. Por ejemplo, en agosto de 2013, la cámaras en conjunto, firmaron un comunicado de prensa donde se rechazaba la RPL porque “la huelga, sindicato y trabajador sindicalizado, se fortalecían en detrimento de los comités permanentes” (Barquero, 2013).

Durante todo el proceso de discusión de la RPL, la UCCAEP fue la única representante de los empresarios en los espacios de negociación y toma de acuerdos. Es además la organización que ha tenido la representación empresarial ante el Consejo Superior de Trabajo, el Consejo Nacional de Salarios y la OIT. En temas laborales, tanto trabajadores como gobierno, lo consideran como único interlocutor válido que representa los intereses empresariales.

En la mayor parte del proceso de discusión de la RPL, la UCCAEP mantuvo una sola línea política sobre los alcances que debía tener la reforma. No obstante, en agosto de 2012,

---

<sup>59</sup> El rol de la USAID es clave en el fortalecimiento de las élites empresariales, en especial en el acceso de estas al mercado financiero, pues hasta 1995 era monopolio estatal. La USAID donó millones de dólares para la consolidación de bancos privados, y la eventual apertura del mercado financiero, al respecto se puede consultar: Sojo, 1992, 1995; León, 2008, 2012. Es importante señalar que después la USAID tendría un rol pro-trabajadores en el contexto de las negociaciones del CAFTA, pues desde dicha organización se trasladaron importantes recursos para que los gobiernos de Centroamérica llevaran adelante mejoras en la legislación laboral y en los ministerios de Trabajo para que estos garantizaran el cumplimiento de las leyes laborales (WOLA, 2009).

<sup>60</sup> Es la Cámara de Exportadores de Costa Rica, la cual al 2016 era la única cámara –de las grandes– que no formaba parte de la UCCAEP, aunque ha tenido una historia de ingresos y salidas de la misma. CADEXCO reúne a algunas empresas exportadoras, pero no a todas, pues estas tienen otras organizaciones afines como a la Cámara de Zonas Francas, de Exportadores de la Industria Textil, la de Agricultura y Agroindustria, la de Cafetaleros, entre muchas más. La principal razón que divide a CADEXCO y la UCCAEP es la postura sobre la política comercial, pues aunque CADEXCO representa intereses de exportadores, muchas de sus empresas se dedican al mercado nacional o al Centroamericano, y han apostado por mantener posturas proteccionistas por ejemplos en el mercado de los lácteos y la producción de caña de azúcar; mientras que la UCCAEP ha sido impulsora de los tratados de libre comercio sin proteccionismos. Durante la discusión del CAFTA se evidenció más el conflicto entre estas cámaras. También existe la Federación de Cámaras de Costa Rica (Fedecámaras), pero no está en disputa con la UCCAEP, en tanto se dedica más a los problemas a nivel municipal de las empresas.



en el interior de la Unión de Cámaras, se dio un importante conflicto entre sectores empresariales. La Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA) y la Corporación Bananera Nacional (CORBANA) mostraron su descontento por los acuerdos tomados entre el órgano de dirección de la UCCAEP y un sector sindical que permitieron la primera aprobación de la reforma, con mejoras en algunos aspectos del ejercicio de la huelga, como ya se dijo.

**Tabla 4. Principales cámaras empresariales en Costa Rica y su afiliación cupular**

Principales Cámaras empresariales	Pertenencia cupular
Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA)	UCCAEP
Corporación Bananera Nacional (CORBANA)	
Asociación de Zonas Francas (AZOFRAS)	
Cámara Nacional de Productores Independientes de Banano	
Cámara de Comercio de Costa Rica, la Cámara de Industria de Costa Rica (CICR),	
Asociación Bancaria Costarricense (A.B.C.)	
Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (CACIA)	
Cámara Costarricense Norteamericana de Comercio (AMCHAM)	
Cámara Nacional de Bananeros	
Cámara Nacional de Productores de Melón y Sandía (CANAPEMS)	
Cámara Nacional de Turismo (CANATUR)	
Asociación Nacional de Exportadores de la Industria Textil (ANEIT)	
Cámara Costarricense de Importadores, Distribuidores y Representantes (CRECEX)	
Cámara Textil Costarricense (CATECO)	
Cámara Costarricense de la Construcción	
Cámara de Exportadores Costarricenses (CADEXCO)	Independiente
Federación de Cámaras de Costa Rica (Fedecámaras)	Independiente

**Fuente:** Elaboración propia.

El conflicto inter-empresarial terminó en la sustitución de la Junta Directiva de la UCCAEP y de su asesor jurídico histórico, Lic. Óscar Bejarano, quien había estado en las negociaciones de la RPL desde el inicio del proceso junto a su directora ejecutiva, Shirley Saborío<sup>61</sup>. Pero, aun con este serio conflicto, la postura empresarial siguió cohesionada y homogénea, es decir ningún sector o empresa asumió otra posición respecto a la RPL, ni

<sup>61</sup> Estos cambios, como consecuencia del conflicto inter-empresarial fueron confirmados en entrevistas realizadas a actores involucrados en la reforma como el diputado del PLN, y cercano a la UCCAEP, José Francisco Chacón (09/04/2016), el diputado del Frente Amplio, José María Villalta (4/04/2016), Mauricio Castro, asesor legal de la ANEP (12/04/2016). Shirley Saborío, entrevista personal (25/04/2016), dejó ver que los cambios en la Junta Directiva y de asesor legal respondieron también a otros motivos y no sólo a sus posturas ante la RPL, además insistió en que su salida como Directora Ejecutiva no tenía relación con su posición sobre los alcances de la reforma laboral, aunque nunca estuvo de acuerdo con la postura asumida por la nueva Junta Directiva electa después del conflicto.

siquiera quienes habían promovido los acuerdos que permitieron la primera aprobación de la reforma.

La disputa en el interior de la UCCAEP dejó de manifiesto que el sector empresarial costarricense, al menos sobre temáticas laborales, trabaja muy cohesionado, aun cuando se presentan discrepancias. Diferente situación se presentó en el sector sindical. Los trabajadores en Costa Rica no están organizados en una única central sindical, sino que existen varias centrales, así como un sector importante de sindicatos que no están confederados<sup>62</sup>. A pesar de esto, los sindicatos constituyeron una postura común frente a la RPL durante bastantes años (1999-2012), enfocada principalmente en que se eliminaran de la legislación los comités permanentes y los arreglos directos, además de que se definiera la huelga en los servicios públicos, diferenciándola de los servicios esenciales<sup>63</sup>.

Desde junio de 2011 a mayo de 2012, las negociaciones en torno a la RPL estuvieron en un punto muerto, pues sindicatos y empresarios no lograban ponerse de acuerdo sobre los comités permanentes y los arreglos directos. En mayo de 2012 un sector de los sindicatos logró un acuerdo con la UCCAEP, aceptando excluir de la RPL lo relacionado a los CP y AD, de manera que quedaron igual que en la legislación de 1943. Este acuerdo, junto a otros conflictos inter-sindicales que venían ocurriendo, dividió de facto<sup>64</sup> a los sindicatos en dos bloques irreconciliables.

---

<sup>62</sup> La legislación permite tres niveles de organización la primera es el sindicato, estos a su vez se pueden unir y formar federaciones, las cuales se pueden unir en centrales sindicales.

<sup>63</sup> Al respecto las principales centrales del país emitieron un comunicado el 17 de febrero de 2011, en el que reiteraban la postura sindical contra los comités permanentes y los arreglos directos. El comunicado indicaba “Sin estos cambios, la Reforma Procesal Laboral no soluciona aspectos de fondo reiteradamente señalados por el movimiento sindical costarricense y confirmados por OIT. Por lo tanto nos oponemos rotundamente a este proyecto en los términos de no aceptar dichos instrumentos y el país seguiría expuesto a denuncias nacionales e internacionales.” Firmaban el documento: Central Social Juanito Mora Porras (CSJMP), Central de Trabajadores Rerun Novarum (CTRN), Asociación Profesores Segunda Enseñanza (APSE), Central General de Trabajadores (CGT), Unión Empleados de la Caja y la Seguridad Social (UNDECA) y la Coordinadora de Sindicatos Bananeros (COSIBA).

<sup>64</sup> Son de facto porque al incluirse varias centrales sindicales no existe en la legislación nacional una figura jurídica que agrupe a centrales.

**Tabla 5. Principales organizaciones sindicales, bloque sindical y postura frente a la RPL**

Principales organizaciones sindicales		Principales bases sindicales	Bloque Sindical	Postura frente a la RPL		
Central Social Juanito Mora Porras (CSJMP)	Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP)*	Diversos empleados públicos	Bloque Sindical Patria Justa	A favor		
	Asociación de Empleados del Instituto Costarricense de Electricidad (ASDEICE)	Trabajadores del ICE				
Coordinadora de Sindicatos Bananeros (COSIBA)		Varios sindicatos de trabajadores bananeros				
Sindicato de Trabajadores Agrícolas y de Plantaciones (SITRAP)		Trabajadores agrícolas				
Unión del Personal del Instituto Nacional de Seguros (UPINS)		Trabajadores de la empresa estatal INS				
Central de Trabajadores Rerun Novarum (CTRN)	Sindicato de Trabajadores de JAPDEVA y Afines Portuarios (SINTRAJAP)	Trabajadores portuarios				
	Sindicato de Educadores Costarricenses (SEC)	Magisterio				
	Sindicato de Trabajadores Petroleros y Químicos (SITRAPEQUIA)	Trabajadores de la empresa estatal RECOPE				
Unión Empleados de la Caja y la Seguridad Social (UNDECA)*		Trabajadores del seguro social			Bloque Unitario Sindical y Social Costarricense (BUSSCO)	Contra
Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos Rerun Novarum (CCTD-RN)	Sindicato de Empleados del Banco Nacional	Sindicatos bancarios				
	Sindicato de Empleados del Banco Crédito Agrícola de Cartago					
Central General de Trabajadores (CGT)		Sindicatos de la Universidad de Costa Rica y sindicato de Acueductos y Alcantarillados				
Asociación Nacional de Educadores (ANDE)		Magisterio				
Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE)						
Unión Médica Nacional (UMN)		Médicos				
Unión Nacional de Trabajadores (UNT)		Trabajadores carcelarios y de plantaciones de piña				

**Fuente:** Elaboración propia. \*Sindicato líder del bloque.

Por un lado se conformó “Patria Justa”, liderado por la ANEP, a favor de la reforma. Por otro lado surgió “BUSSCO”, liderado por UNDECA, con la radical postura de rechazar toda la reforma si no se eliminaban CP y AD. Ambos llevaron a cabo gestiones para hacer valer sus intereses, desde foros informativos hasta marchas callejeras, aunque esta últimas – en los dos bandos– contaron con poco apoyo de las bases. BUSSCO, al rechazar la

negociación con la UCCAEP, quedó excluido del debate con los actores formales (partidos políticos, legisladores y gobierno) y básicamente combatió la reforma desde espacios informales. Mientras que Patria Justa se convirtió en el único actor reconocido para representar los intereses de los trabajadores, al menos para efectos de la reforma, lo cual se afianzó tras el veto presidencial a la RPL en octubre de 2012, ante la apertura de nuevas negociaciones para determinar el desenlace de la reforma. La tabla 5 presenta la composición de cada uno de los bloques sindicales que se conformaron de cara a la RPL<sup>65</sup>.

Esta gran diferencia en el grado de cohesión de empresarios y sindicatos jugó a favor de las élites empresariales, y les garantizó mayor poder instrumental para incidir en los resultados de la RPL. Las élites empresariales lograron resolver sus diferencias internas y mantuvieron la unidad, lo que condujo a seguir con los mismos canales de diálogo con los demás actores. Los sindicatos al fragmentarse, dividieron también los pocos recursos de poder con que contaban, lo que permitió que empresarios y actores formales (diputados y gobierno) decidieran a cual bloque sindical considerar como válido representante de los trabajadores, lo que implicó que la opción con propuestas más alejada de los intereses empresariales quedará excluida.

#### *5.4.2. Las élites empresariales y sus vínculos con el ámbito político: Partidos y medios de comunicación*

##### *5.4.2.1. El sistema de partidos a la medida de las élites empresariales: Financiamiento electoral y dominio sobre los partidos*

El sistema costarricense de financiamiento de partidos políticos y campañas electorales permite una alta participación de recursos privados. Esto permite a los empresarios influir en la toma de decisiones de los legisladores y pone a los trabajadores, y a la ciudadanía en general, en desventaja al no contar con los mismos recursos económicos que permiten cierta cercanía y posibilidad de solicitar rendición de cuentas. De esta forma, el sistema de financiamiento electoral brinda ventajas a los empresarios frente a los trabajadores al no estar en igualdad de condiciones, en términos de recursos financieros, para

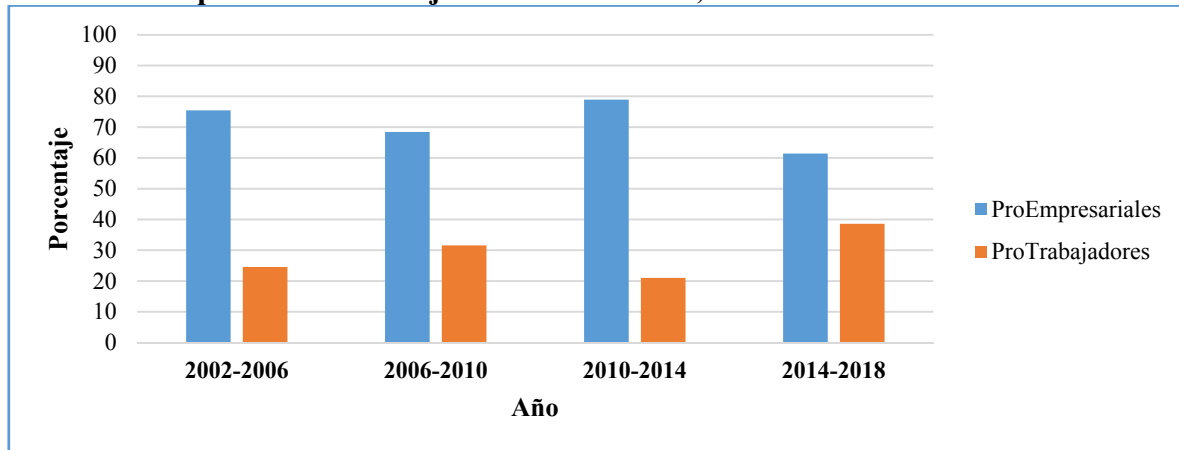
---

<sup>65</sup> La información proviene de entrevistas realizadas a Mauricio Castro, asesor del sindicato ANEP (15/05/2016), Luis Chavarría, Secretario General del sindicato UNDECA (13/04/2016), Edgar Morales, Secretario General Adjunto del sindicato UNT (01/04/2016), José María Villalta, diputado del partido de izquierda Frente Amplio (04/04/2016).

vincularse a los partidos, lo que implica mayores probabilidades de que la toma de decisiones beneficie a los empresarios antes que a los sindicatos.

Los resultados sobre la composición de la Asamblea Legislativa en las últimas legislaturas reflejan el éxito del dinero empresarial en la política. Los partidos políticos con posturas favorables a los empresarios, en el periodo que van de 2002 a 2018, han logrado obtener importantes mayorías en la Asamblea Legislativa. La gráfica 3 muestra la composición de la Asamblea Legislativa según la postura de los partidos en relación a los intereses empresariales y sindicales. Es notoria la desigualdad que persiste en las últimas tres elecciones parlamentarias para los intereses de los trabajadores. Es necesario aclarar que la gráfica muestra la tendencia de favorecimiento de los partidos, aunque los partidos y sus legisladores no asumen públicamente posturas únicas a favor de los empresarios, sino que juegan de alguna manera a presentarse “neutrales”, lo que permite algún tipo de diálogo y acuerdos entre sindicatos y partidos, y lo mismo se puede decir para partidos que se presentan como alternativas de izquierda, pero que en la práctica llegan a favorecer política pro-empresariales.

**Gráfico 3. Distribución porcentual de curules en la Asamblea Legislativa según cercanía a empresarios o trabajadores. Costa Rica, 2002-2018**



Fuente: Elaboración propia, con datos del TSE.

Existe una gran desigualdad en términos de acceso a financiamiento por parte de los partidos, lo que tiene como consecuencia que unos puedan publicitarse más ante el electorado, y otros pasen desapercibidos. Esto repercute directamente en los resultados. El diario *El FinancieroCR*, señalaba, a propósito de las reformas que requiere mecanismo de financiamiento electoral, que “Los partidos con menor acceso al financiamiento se quedaron

rezagados en la carrera por lograr puestos políticos mientras las agrupaciones más grandes y con más dinero obtuvieron una representación amplia” (Cruz, 2016).

Dos son los mecanismos de acceso a recursos por parte de los partidos: donaciones de origen privado y préstamos con respaldo del Estado según los resultados electorales. El primer método es el que más evidencia los vínculos empresariales con los partidos, y también el que permitió establecer un sistema bipartidista estable y convergente ideológicamente de 1982 a 2006. El PUSC y el PLN, durante ese periodo, concentraron las donaciones de origen privado, que no sólo buscaban satisfacer los intereses de los empresarios sino también de gobiernos extranjeros y actividades ilícitas como el narcotráfico<sup>66</sup>.

La legislación sobre el financiamiento electoral, hasta el 2009, no restringía el financiamiento directo de personas jurídicas a partidos, lo que permitía que sociedades anónimas hicieran donaciones a los partidos. Con la reforma de 2009 esto se eliminó, pero a cambio se permitió que las personas físicas pudieran donar sin límites sobre el monto<sup>67</sup>. Es decir, no se prohibió que el dinero privado influyera en la política, solamente se transparentó, pero aún con deficiencias, como el mismo presidente del TSE reconoció (Sobrado, 2015).

Cómo se ha señalado, los principales receptores de recursos privados fueron, hasta el 2006, el PLN y PUSC. Sin embargo, a partir de escándalos de corrupción en el PUSC, que terminaron con la encarcelación de dos expresidentes de la República<sup>68</sup> de ese partido, la agrupación socialcristiana, aun siendo un partido tradicionalmente empresarial, experimentó una “fuga de capitales”, pues, como lo señala Arias (2014: 5) “[...] en ocasiones los contribuyentes temen ser asociados con partidos políticos que han sido cuestionados por actos de corrupción”.

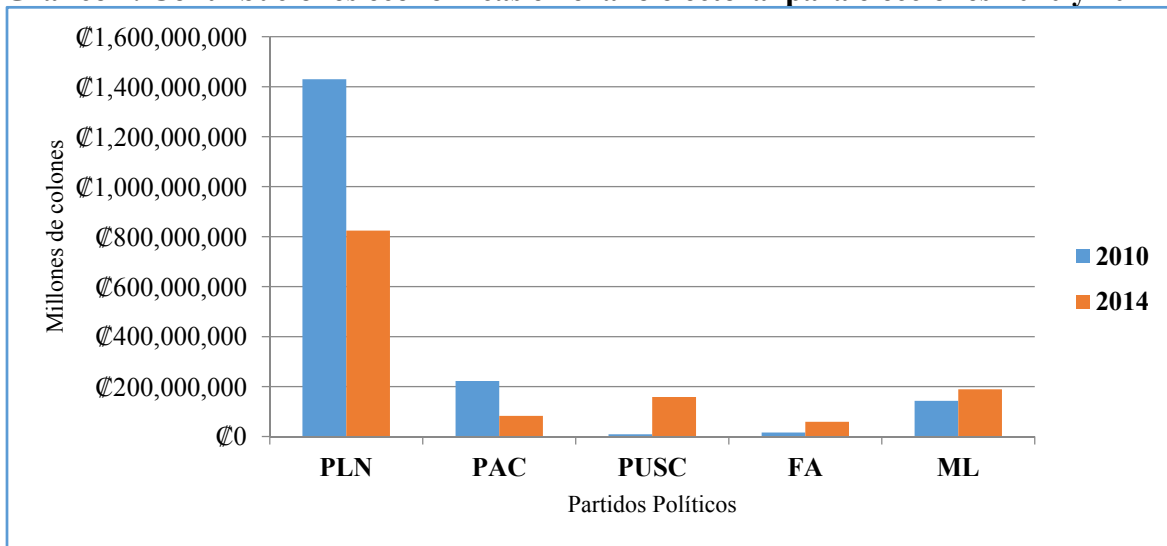
---

<sup>66</sup> Sobre el financiamiento de partidos desde el extranjero, una investigación del diario La Nación reveló que entre 2001 y 2003 líderes del PLN y PUSC recibieron en conjunto 2,3 millones de dólares, los cuales fueron usados en campañas electorales y para financiar *think tanks* relacionados a los partidos (Segnini, Rivera, Herrera, 2004; Dabroy, 2004). Sobre la penetración de recursos provenientes del crimen organizado, desde la campaña de 1986 salió a la luz la presencia de recursos de actividades ilícitas en el financiamiento electoral (Reuter, 1992; Ramírez, 2001). Estos problemas seguían presentes en 2015. El mismo presidente del Tribunal Supremo de Elecciones, Luis Antonio Sobrado (2015), indicaba en una entrevista que persistían problemas en la fiscalización del origen de los recursos y señalaba la necesidad de legislación al respecto.

<sup>67</sup> Los informes X, XII, XIII, del Programa del Estado de la Nación (2004, 2006, 2007), señalaron los serios problemas que representaba para la democracia costarricense la falta de transparencia, equidad y probidad en el manejo del financiamiento político, e insistían en mostrarlo como una de las principales debilidades de la democracia.

<sup>68</sup> El expresidente Rafael Ángel Calderón (1990-1994) y Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) terminaron pagando penas carcelarias al comprobarse que habían participado en el recibo de sobornos para, desde sus cargos, influir en determinadas contrataciones del Estado.

**Gráfico 4. Contribuciones económicas en el año electoral para elecciones 2010 y 2014**



**Fuente:** Arias, 2014: 5.

A partir del 2010, las contribuciones económicas provenientes de las élites empresariales se destinaron principalmente al PLN y en menor medida al Movimiento Libertario<sup>69</sup>. Aunque los partidos Frente Amplio y PAC, recibieron donaciones privadas, ninguna de ellas fue significativa ni de personas ligadas a las élites empresariales. Se trató de contribuciones pequeñas y medias (menos de quince mil dólares) realizadas por académicos, pequeños empresarios y sus propios militantes (Arias, 2014). El gráfico 4 muestra las distribuciones de los recursos para cada partido político para las elecciones de 2010 y 2014. En el mismo se puede ver la gran diferencia que presenta el PLN con el resto de partidos, al concentrar más del 70 por ciento de las donaciones. Si se considera al ML<sup>70</sup>, juntos concentraron el 82 por ciento del total de los recursos de origen privado.

El otro mecanismo para financiar las campañas políticas es el acceso a créditos. Este sistema, aunque de fondos públicos, tiene una intermediación privada, a través de los bancos. El sistema consiste en la emisión de bonos por parte de los partidos políticos, los cuales funcionan como letras de cambio a intercambiar por dinero una vez pasadas las elecciones. Los bonos sólo tendrán valor cuando el TSE, a partir de los resultados de cada partido, distribuye los recursos de financiamiento público, quien más votos obtiene más dinero recibe,

<sup>69</sup> Al respecto se puede consultar el trabajo de Esteban Arias (2014) en el que se muestra el monto aportado por representantes de los principales grupos económicos del país al PLN y al ML.

<sup>70</sup> El partido Movimiento Libertario, aunque es un partido con expresos vínculos empresariales, no jugó un papel relevante durante el proceso de RPL, su participación consistió en apegarse a la postura del PLN, reconocido como el partido que negociaba en nombre de los empresarios.

lo que aumenta las posibilidades de que los bonos que ese partido emitió puedan ser cobrados en un cien por ciento.

El principal uso que le dan los partidos a los bonos es de garantía antes préstamos bancarios, pues es la mejor forma de obtener recursos (los medios de comunicación no los aceptan –aunque podrían– como forma de pago, y es poco lo que se obtiene a través de las compras que hacen individuos). Uno de los problemas de este sistema es que los bancos prestan el dinero en función de las encuestas sobre los resultados esperados de las elecciones, lo cual hace necesario que los partidos tengan que publicitarse primero con fondos de origen privado para aparecer como opción ante el electorado. De nuevo, el sistema de financiamiento establece desigualdades que afectan a los partidos que no tienen vínculos con las élites empresariales que puedan financiar las etapas iniciales de las campañas políticas, momentos en lo que no existen posibilidades de acceder a los préstamos bancarios, un mecanismo más que afecta las oportunidades de los partidos con agendas pro-trabajadores.

Otro problema está en la discrecionalidad que tienen los bancos al decidir a qué partidos les presta dinero. En las elecciones de 2010, el PAC y el Frente Amplio denunciaban las trabas establecidas por los bancos. Incluso el Frente Amplio finalmente no pudo acceder al financiamiento. Uno de los candidatos en esa ocasión denunció ante la prensa:

Nosotros hicimos gestiones ante el BCR y no nos quisieron recibir los bonos, nos dijeron que solo con garantías hipotecarias, que hipotecaran las casas, pero eran tantos los requisitos que cuando saliera el préstamo ya habría acabado el proceso electoral. Y lo que estamos viendo es que este mecanismo de financiamiento funciona de formar perversa ¿qué es lo que pasa? Un partido nuevo y emergente, no va a salir nunca en las encuestas aunque tenga simpatía de la población si no se da a conocer, y no se puede dar a conocer si no tiene opciones mínimas de acceso al financiamiento para hacer una publicidad mínima. Nosotros estábamos buscando un préstamo no millonario como los grandes partidos, sino de unos 30-40 millones para hacer campaña en la última semana. Eso no fue posible (citado por Rodríguez, 2010).

Esto se repitió en las elecciones del 2014. El PLN obtuvo 12,6 millones de dólares, el ML cinco millones de dólares y el PAC ocho millones de dólares, en los tres casos se utilizó el financiamiento de bono electorales con el banco privado LAFISE. Por su parte, el partido Frente Amplio, tramitó un crédito con el estatal Banco de Costa Rica, por dos millones de dólares, no obstante el banco sólo le otorgó 1,4 millones, a pesar de que aparecía en segundo lugar en las encuestas (Araya, 2013; Álvarez, 2013).



La desigualdad de acceso a los recursos, conlleva como consecuencia una desigualdad en el acceso a los medios de comunicación para promocionar las propuestas electorales. Y de ello se deriva menor presencia política y capacidad para llevar adelante sus posturas en grandes temas nacionales, como es el caso de las reformas laborales, por parte de partidos con posturas pro-sindicales. De esta forma, se crea una barrera de entrada a las nuevas fuerzas políticas que pudieran defender posturas que modifiquen el statu quo en el ámbito laboral.

La misión técnica de la OEA, en su informe tras las elecciones de 2014, señaló que “[...] de los trece partidos que participaron en la contienda, cinco concentraron el 88% de la cobertura informativa, y sólo cuatro concentraron el 80% de la pauta publicitaria.” (OEA, 2014: 2). Los métodos de obtención de recursos para el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales han beneficiado a los grandes partidos, por lo general a los que más vínculos con las élites empresariales mantienen. Diversos estudios insisten en que una de las principales debilidades de la democracia costarricense en la persistencia de inequidad y desigualdad en la contienda electoral (Brenes, 2015:14; Sobrado: 2011; Casas, 2002). Estas condiciones favorecen los intereses empresariales, en tanto la inequidad y la desigualdad electoral ha llevado a la exclusión de los intereses sindicales de la Asamblea Legislativa, lo que ha imposibilitado contar con recursos legislativos suficientes para incidir de mejor forma en los resultados de las reformas laborales.

La influencia a través del dinero, por parte de los empresarios, no es suficiente. Los empresarios también participan en la dirección de los partidos, principalmente en el PLN, aunque esto se da en menor medida que la relación a través del financiamiento o en la participación de cargos de dirección del Estado. También, la identificación de estos es más complicada al no existir registro de accionistas en el país, y primar las sociedades anónimas como principal figura jurídica utilizada por las empresas.

Algunos ejemplos muestran esta participación. Desde el 2015, en el Comité Directivo del PLN participan Jorge Pattoni, relacionado a CADEXCO, y Marco Cercone, relacionado a UCCAEP y expresidente de la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (CACIA). En el periodo 2005-2010, la dirección del PLN tuvo una alta presencia de líderes empresariales, vinculados a uno de los principales grupos económicos: Grupo SAMA<sup>71</sup>. En

---

<sup>71</sup> De hecho, uno de los principales líderes del PLN, Dr. Óscar Arias Sánchez (Presidente de la República 1986-1990 y 2006-2010), es uno de los grandes accionistas del Grupo SAMA, junto a su hermano Rodrigo Arias (jefe de campaña para las elecciones 1986 y 2006, así como Ministro de la Presidencia en los dos gobiernos de

el PUSC, el más visible ha sido Rolando Laclé, uno de los principales líderes de la agrupación, con una larga trayectoria de militancia, el cual ha sido miembro de decenas de juntas directivas de importantes empresas en el país, como la cementera CEMEX, Banco Davivienda y varias aerolíneas, además de ser el vicepresidente de una de los principales bufetes corporativos de la región: Consortium. Por tanto, no es extraño que estos partidos políticos hayan mantenido posturas a favor de los empresarios cada vez que se han discutido reformas a la institucionalidad del PAT, tal como ocurrió durante la RPL, en la que el PLN jugó el principal rol de defensor del statu quo.

#### 5.4.2.2 *El manejo de la agenda política: control de medios de comunicación y élites empresariales*

Un factor que no se puede obviar dentro de los vínculos empresariales y el ámbito político es el monopolio por parte de las élites empresariales de los grandes medios de comunicación. Este tipo de relaciones permite a los empresarios guiar parte de la agenda política, es lo que, desde la teoría de los medios de comunicación, se denomina *agenda-setting*, lo que resultó esencial cuando se impuso el veto a la RPL desde el Poder Ejecutivo y se hizo necesario justificar la oposición a la reforma, la cual primero había sido impulsada por el gobierno. La *agenda setting* presenta dos dimensiones: i) el establecimiento de los temas en la discusión pública, y ii) las imágenes y perspectivas sobre el tema, lo que entra en el plano subjetivo, es decir los medios posicionan el tema desde una visión parcializada, favoreciendo determinadas posturas (Rodríguez, 2004: 15-22).

El establecimiento de la *agenda setting*, guarda relación con la alta concentración en pocas manos por parte de grupos económicos. La concentración de medios se ha dado tanto en televisión, como en prensa escrita y radio. Además en los últimos años, a pesar de las ventajas que brinda internet para democratizar la información, han surgido medios de prensa digital que concentran la audiencia nacional, como es el caso de “crhoy.com”<sup>72</sup>, sin embargo la línea editorial contra los sindicatos se ha mantenido, en la medida en que estos también pertenecen a miembros de las élites empresariales.

---

su hermano). El Grupo Sama, además de participar en diversas actividades financieras, también participa en los mercados inmobiliarios, de producción avícola, medicina privada, y medios de comunicación.

<sup>72</sup> Crhoy.com pertenece al banquero privado Leonel Baruch, el cual además de ser el presidente del medio y del Banco BCT, ha sido Ministro de Hacienda, Director en el Banco Central, presidente de la Bolsa de Valores de Costa Rica y presidente de la cámara de bancos: Asociación Bancaria Costarricense (ABC).

En televisión, existen dos grandes televisoras que concentran el 62 por ciento de la audiencia nacional: Grupo Repretel y Televisora de Costa Rica (Teletica). El primero pertenece Ángel González<sup>73</sup> y es dueño de al menos tres canales televisivos. Teletica por su parte, es dueña de dos canales, dos operadoras de televisión por cable y pertenece a la Familia Picado Cozza (Robles y Voorend, 2012: 152). La prensa escrita es controlada por el Grupo Nación, al concentrar más del 60 por ciento de la circulación de periódicos en el país (Segnini, 2009). Tanto el Grupo Nación, como Teletica, desde sus inicios (1946 y 1958, respectivamente) han operado como voceros de partidos políticos y de las élites empresariales (Rockwell y Janus, 2003; Robles y Voorend, 2012).

A nivel de radio, “35 emisoras están en manos de cinco grupos radiofónicos, mientras el Estado es dueño únicamente de un 11 % de las licencias de radio” (Robles y Voorend, 2012: 152). Dentro de estos grupos de radio de nuevo participan Ángel González, a través de Central de Radios, la cual posee trece emisoras, y Grupo Nación que mediante Grupo Latino de Radiodifusión posee cuatro emisoras.

Grupo Nación y Teletica son los principales medios el establecimiento de la *agenda setting*, aunque los otros medios siempre mantienen líneas editoriales similares y cercanas los intereses empresariales. Así, el diario La Nación, buscó, primero legitimar el veto sobre la RPL y después posicionar la idea la inconveniencia de levantar el mismo. El 3 de diciembre de 2014 su editorial titulaba “Peligrosa reforma laboral”, en la cual se enfatizaba que con la RPL los trabajadores llevarían el país a un caos con huelgas en todos los servicios esenciales. Junto al editorial, otras columnas insistían en argumentos como: “[...] la inconveniencia de modificar el Código de Trabajo para permitir la huelga en los servicios públicos, como pretenden el Gobierno y algunos diputados. Sería un error garrafal.” (La Nación, 27/10/2014). “Luz verde a las huelgas ilegales” (Gutiérrez, 6/2/2016). “La Reforma Procesal Laboral crea un robusto estímulo para las huelgas ilegales y este es un hecho que no admite discusión (Gutiérrez, 23/02/2016).

Grupo Nación, pertenece a la familia Jiménez. Es probablemente el grupo económico más grande y poderoso del país, “[...] para el año 2010 [reportó ingresos] de US\$67 millones y un millón trescientos mil lectores de sus tres periódicos base (La Nación, Al Día y La Teja),

---

<sup>73</sup> Ángel González es dueño de al menos 30 canales de televisión y 70 radios en América Latina (Robles y Voorend, 2012: 152).

113,130 visitas únicas diarias a su portal digital, utilidades netas de US\$8,5 millones en 2009 y US\$4,5 millones en 2010” (Robles y Voorend, 2012: 154). Este grupo además “aglutina a buena parte de los grupos de poder económico más importantes en Costa Rica” y “han constituido históricamente la base de la elite financiera y bancaria nacional y ha logrado aglutinar a un buen número de banqueros y financistas criollos” (Robles y Voorend, 2012: 154).

Asimismo, ha incorporado como accionistas

[...] a buena parte de la élite económica costarricense cuyas operaciones principales no están ligadas específicamente a los medios de comunicación, como por ejemplo Tomás Gilmore (industria de alimentos enlatados); Jaime Jiménez Solera (relaciones públicas y publicidad); Francis y George Durman Esquivel (materiales para la construcción); Rodolfo Jiménez Borbón (industria de bebidas alcohólicas y no alcohólicas); Marcelo Lebendiker Fainstein (parques industriales); Walter Kissling Gam (HB Fuller y Atlas electrodomésticos), entre otros.” (Robles y Voorend, 2012: 157)

Teletica por su parte, aunque dedicada principalmente a la industria televisiva, ha diversificado sus actividades incursionando en hotelería y fútbol (compra del Deportivo Saprissa). Ambas inversiones las han realizado junto a reconocidos representantes de las élites empresariales, como lo son Alberto Raven y Édgar Zurcher<sup>74</sup> (Calderón y Hernández, 2011). Raven y Zurcher, son socios fundadores de la firma legal “Zurcher, Odio y Raven”, la cual se especializa en asesorías corporativas en especial a empresas de zonas francas y financieras, firma legal en la que también es socio-fundador José Francisco Chacón, diputado del PLN 2010-2012, quien fungió como el principal negociador pro-empresarial durante las negociaciones 2011-2012 de la RPL. Esto evidencia cómo los intereses empresariales estuvieron bien representados durante los principales momentos de la RPL.

La línea editorial de estos medios ha sido abiertamente antisindical y proempresarios. El mejor reflejo de esto fue durante la campaña por el referéndum para la aprobación o rechazo del CAFTA<sup>75</sup> en 2007. El diario La Nación “fue el medio impreso que más favoreció por un lado su aprobación y por otro lado mejor silenció a la oposición utilizando mecanismos de persuasión posicionando los discursos del miedo como tecnología de poder” (Robles y Voorend, 2012: 157). Estos mecanismos incluyeron difamaciones contra los líderes del “No al TLC”, por lo general sindicalistas, vinculándolos con líderes del comunismo internacional.

---

<sup>74</sup> Alberto Raven además ha participado como alto ejecutivo de varias instituciones financieras nacionales, tanto privadas como públicas, así como de la transnacional cementera Holcim. Édgar Zurcher es miembro de la Junta Directiva de Banca Promerica.

<sup>75</sup> Durante la discusión del CAFTA, los sindicatos mantuvieron una postura adversa al tratado por las implicaciones que este traía al empleo público, en especial por la apertura de varios monopolios estatales.

Además, tanto Teletica como Grupo Nación elaboraron reportajes que en el fondo eran publicidad pro-TLC, con lo que se violaba la veda electoral, incluso el mismo día de la votación. Al respecto, Sandoval (2009) señala:

En esta coyuntura del TLC, el SÍ [grupo a favor del CAFTA] no ha sido la bandera de un partido. Lo ha sido de élites empresariales y corporativas cuyo portavoz y en ocasiones articulador es “La Nación”. [...] En este contexto, “La Nación” se asume intérprete de un discurso de país, asociado a que la modernización garantiza el bienestar, a menudo apoyándose en un discurso anticomunista que se ha revitalizado en esta coyuntura del TLC.

#### *5.4.3. La presencia de las élites empresariales en el Poder Ejecutivo: Cambios en el gobierno, sin cambios en la dirección del Estado*

##### *5.4.3.1. La gestión de la política económica: la existencia de una burocracia afín a las élites empresariales*

La gestión de la política económica en Costa Rica, desde la década de 1980 empezó a mostrar características corporativas. Las élites empresariales han logrado configurar un grupo de alta burocracia –algunos tecnócratas, otros miembros directos de las élites empresariales–, que maneja, independiente del partido en el gobierno, los cargos de gobierno más relevantes en materia económica. Dicha configuración se dio inicialmente en torno a las reformas de apertura de mercado financiero y la promoción de una nueva matriz exportadora, tal como lo han mostrado varias investigaciones (Sojo, 1992, 1995; Vásquez, 2009; Blanco, 2010; León, 2008, 2012; Robles, 2014).

La consolidación de la red de alta burocracia ha funcionado a través de cuatro organizaciones e instituciones: **i)** La Academia Centroamérica, *think tank* encargado de posicionar las posturas neoliberales desde una óptica académica. **ii)** La empresa Consultores Económicos y Financieros S.A. (CEFSA), fundada en 1978, es una empresa de servicios de consultoría empresarial, donde la mayoría de socios están vinculados al PLN, los cuales han dirigido algunas de las principales instituciones públicas del sector exportador y desde allí han favorecido la implementación de las políticas del Consenso de Washington. **iii)** CINDE, creada en 1983 con el fin de atraer IED, incluyó desde su creación a representantes directos de las cámaras empresariales costarricenses, así como socios de la Academia de Centroamérica y CEFSA, todos ellos integrantes del PLN y PUSC. **iv)** Procomer, creada en 1996 para promover y facilitar el comercio exterior y la inversión, en especial en regímenes de zonas francas, cuenta con representación de las cámaras empresariales en su órgano

directivo. Una de sus funciones, según la ley, es asesorar al Ministerio del Comercio Exterior. (Blanco, 2010; Vásquez, 2009). También es usual que los miembros de esta red de burócratas formen parte en la gestión de cámaras empresariales o en las juntas directivas de empresas privadas de los más importantes grupos económicos del país.

Desde estas organizaciones se “han articulado un conjunto de redes imbricadas de agentes público-privados en el rediseño y control de las instituciones públicas” (Blanco, 2010: 167) las cuales dirigen la economía nacional desde 1986. Es posible rastrear la presencia de esta red en el Banco Central de Costa Rica, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Relaciones Exteriores, Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, juntas directivas de bancos públicos, entidades supervisoras de actividades financieras como superintendencias de seguros, de entidades financieras, de pensiones y de valores (Blanco, 2010; Vásquez, 2008, 2009; León, 2012; Robles, 2016). Esta conformación pro-empresarial incide negativamente sobre las posibilidades de lograr cambios a favor del PAT, ya que desde estas instituciones se impulsa y sostiene un determinado modelo económico, el cual requiere de un débil PAT.

Blanco (2010: 169) indica que “los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana, han sido una especie de canales de intermediación entre las redes corporativas y el acceso a los puestos de decisión” de la política económica desde 1986, “integrando a sus asociados a los gabinetes del poder ejecutivo y facilitando un control monopólico de legitimidades, recursos institucionales y presupuestarios, que permiten a tales grupos corporativos los mecanismos necesarios para hacer prevalecer sus intereses sectoriales”.

Esto está intrínsecamente relacionado con el modelo económico imperante desde la década de 1980, el cual, como vimos líneas atrás, se ha enfocado en insertarse a los mercados externos, basando la competitividad de su producción en bajos costos laborales. De esta manera las organizaciones empresariales y los partidos políticos tienen intereses afines con un régimen de crecimiento basado en la subcontratación internacional y con altas presiones para mantener un bajo PAT. El sistema político y el modelo económico, a través de estas relaciones estrechas se refuerzan en una visión única que excluye otras opciones. Hay, por lo tanto, escasos márgenes en el actual modelo para asumir la interlocución con sindicatos

fuerzas, que puedan presionar por mejores condiciones laborales y por cambios hacia políticas económicas con mayor peso para los mercados internos.

#### 5.4.3.2 *La coadministración del aparato estatal por parte de los empresarios*

Al mismo tiempo que existe una imbricada red corporativa en el manejo de la política económica, se da una participación directa de los representantes de las cámaras empresariales en el manejo del aparato estatal, a través de cargos establecidos por ley exclusivos del sector empresarial. A diferencia de los órganos de representación tripartita, como el Consejo Superior de Trabajo, el Consejo Nacional de Salarios o la junta directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), entre otros, en los que la gestión es compartida por trabajadores, gobierno y empresarios, existen muchas otras instancias en las que sólo participan gobierno y empresarios.

Vásquez (2008: 125) sostiene que a partir del pacto Figueres-Calderón<sup>76</sup>, se estableció un consenso entre los partidos del bipartidismo para aprobar leyes que incorporaban al empresariado en los entes públicos. La Administración Figueres Olsen (1994-1998, PLN) logró que en la Asamblea Legislativa se constituyera la “Comisión Especial Mixta para que Estudie y Dictamine la Legislación Necesaria para Reformar y Modernizar la Administración Pública”. La nueva legislación aprobada por la Comisión incluyó transformaciones en muchas instituciones, entre las cuales se incluyó la conformación de órganos directivos con representantes empresariales.

Los entes públicos predilectos para la nueva conformación directiva fueron instituciones constituidas como “sociedades anónimas, adscritas a ministerios o entes públicos no estatales” (Vásquez, 2008: 125), las cuales “por tener dicha naturaleza jurídica o porque las leyes constitutivas lo indican, se encuentran excluidas, en diferentes grados, de las disposiciones del Consejo de Gobierno, del Presidente de la República, del Ministerio de Hacienda, de la Autoridad Presupuestaria, de la Dirección General de Servicio Civil, de la Asamblea Legislativa y, atenuadamente, de la Contraloría” (Vásquez, 2008: 125). Esto les permite mayores niveles de maniobra política para posicionar sus intereses privados y con la ventaja de operar con menor transparencia.

---

<sup>76</sup> Acuerdos realizados entre el Presidente de la República José Figueres Olsen (1994-1998) y el expresidente de la República, Rafael Ángel Calderón Fournier (1990-1994).

Como consecuencia de la co-gestión de los entes públicos entre representantes del Poder Ejecutivo y representantes de cámaras empresariales, “se abre (sic) espacios para la concertación, para la formulación e implementación de políticas públicas, al integrarse el ámbito público con el privado” (Vásquez, 2008: 126). Por supuesto esa concertación excluye los interés de la sociedad civil en general o de otros empresarios que no logran posicionar sus representantes en las instituciones públicas. Al respecto, el diputado Constantino Urcuyo (1996), después de la aprobación de una de las leyes expresó:

[...] la democracia representativa [...] tiende más a corporativizarse, y ya sería peligroso el mecanismo de corporativización al margen de la democracia representativa en sí, per se, independientemente, del tamaño de las corporaciones que estén representadas en el Estado. Todavía es más grave cuando esos mecanismos de corporativización, cuando lo público no se está entregando a la sociedad civil, sino a sectores muy específicos de esa sociedad civil. Y esa tendencia a la corporativización del Estado costarricense a favor de los sectores más poderosos, causa un daño irreparable a la democracia de Costa Rica, por el lado de la legitimidad; pero causa un daño irreparable, por el lado de la participación [...] como lo decía el Presidente de la Cámara de Industrias, hace algún tiempo, que ellos son los que permanecen y los políticos los que pasan, anuncia tiempos peligrosos [...] contra la legitimidad de la democracia representativa de este país.

Esto nos habla de un Estado capturado, lo que implica que no puede ejercer un papel de árbitro entre los intereses en juego en una reforma como RPL, en la que la balanza de poder entre empresarios y trabajadores era lo que estaba en disputa. Difícilmente desde un Estado capturado por los empresarios un cambio a favor de los trabajadores iba a permitirse.

El gobierno además se enfrenta a problemas de autonomía en su gestión, en la medida en que enfrentarse a los empresarios puede llevar a que las instituciones en las que trabajan juntos las políticas de interés para el gobierno sean vetadas. Esto lleva a su vez a que los empresarios se sientan con la autoridad para validar o rechazar a los funcionarios que el Poder Ejecutivo nombra, así como para “sugerir” la agenda política relevante para el “desarrollo del país”<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Ana Gabriel Zúñiga (entrevista personal, 025/04/2016), Viceministra de la Presidencia (PAC, 2014-2018), indicó que antes de asumir funciones mantuvo reuniones con los funcionarios del gobierno anterior (PLN) con el objeto de realizar una transición de gobierno ordenada, ante la consulta de cómo era la relación de los diversos sectores sociales con Casa Presidencial para negociar agendas políticas, le respondieron: “[...] fuera de las negociaciones por aumentos salariales no hay nada [...] bueno en realidad sí, nosotros tenemos un diálogo constante con las cámaras empresariales y son un actor transcendental en las decisiones que tomamos”. La Viceministra agregó además que por primera vez un gobierno brindó espacios para atender a otros sectores de la sociedad civil que no fueran cámaras empresariales, pues en el pasado sólo se atendieron cuando estos hicieron alguna protesta. Mariano Salas (entrevista personal, 14/04/2016), quien fue asesor del Ministro de la Presidencia Melvin Jiménez (PAC), indicó que “[...] es que estos tipos de la UCCAEP estaban acostumbrados a entrar a Casa Presidencial como si fuera su propia casa, [...] uno de sus reclamos era que duraban mucho



En ese sentido, la UCCAEP cada dos años convoca al Presidente de la República para entregarle una lista de medidas calificadas por los empresarios como impostergables. Todos los presidentes han acudido a la cita. En una entrevista realizada en 2012 al presidente de la UCCAEP, Manuel H. Rodríguez, señaló:

Esos 10 temas principales se los exponemos al gobierno y el gobierno nos contesta. La presidenta Laura Chinchilla Miranda, nos dice: “del decálogo que me entregaron hace 10 años he logrado esto” y nosotros le decimos “bueno, le vamos a hacer un reconocimiento por todo lo que ha hecho, pero a la vez le decimos tenemos estos problemas y estas son las posibilidades que salgamos adelante con estos temas.

Como se puede observar, se ha establecido como práctica que los empresarios le establezcan la agenda al gobierno y además soliciten explicaciones sobre el avance de la misma. Esto ha sido aceptado por cada partido que ha llegado al Poder Ejecutivo, tanto los partidos pro-empresariales del bipartidismo (PLN y PUSC, que gobernaron de 1984 a 2014), como el Partido Acción Ciudadana (2014-2018) que había prometido un giro ideológico hacia la izquierda en la gestión de su gobierno. Cada gobierno ha asistido a la presentación del decálogo empresarial, ha rendido cuentas sobre el avance de las demandas empresariales y ha aceptado –y publicitado– los premios anuales que la UCCAEP ha otorgado al que considera el mejor funcionario de gobierno<sup>78</sup>. Además, la Unión de Cámaras ha ejercido una efectiva presión para que se destituyan miembros del gabinete considerados obstáculos para sus intereses, como ocurrió con el ministro de la Presidencia, Melvin Jiménez, quien había tenido un rol clave en el levantamiento del veto a la RPL.

## **5.5 ¿Cómo operó el poder instrumental durante la RLP?**

Un cuestionamiento inicial que se puede plantear para comprender la imposición del veto empresarial sobre los avances en materia de PAT incluidos en la RPL estaría relacionado con la necesidad de explicar por qué se dio la inclusión en la agenda política de temas que cambiarían los pilares institucionales del poder de asociación. Dicho de otra forma, sí las élites empresariales tienen tanto poder instrumental cómo es que el tema logra llegar a la

---

ingresando porque los revisaba seguridad, como a cualquier persona[...] y una vez plantearon un reclamo casi formal porque antes ingresaban como si nada, y ahora tenían que hacer fila en la entrada de seguridad [...]”.

<sup>78</sup> La UCCAEP al inicio de cada año otorga reconocimientos a los que considera el mejor funcionario público del año anterior, como forma de avalar la gestión que realizan a favor de sus intereses. En febrero de 2016, la UCCAEP asignó al ministro de Trabajo, Víctor Morales, como ganador del premio.

agenda y ser objeto de debates durante el proceso de reforma. Este hecho, como primera impresión, muestra que los sindicatos tuvieron alguna capacidad –pérdida o debilitada durante el proceso– para llevar el tema a la agenda política e incidir en el resultado final, y que parte del éxito de las élites empresariales en la RPL se debió también a las estrategias seguidas por los mismos sindicatos, es decir la forma de actuar sindical favoreció a las ya de por sí poderosas élites empresariales.

Como ya se dijo en la introducción de esta tesis, la RPL tuvo su origen en el Proceso de Concertación Nacional (PCN) convocado en 1998 por el Presidente de la República, Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002, PUSC). El PCN consistió en una estrategia política, como forma de legitimar su gobierno y varias de sus propuestas de reformas consideradas estructurales (por ejemplo abrir el monopolio estatal de producción eléctrica). Miguel Ángel Rodríguez había ganado las elecciones con un estrecho margen de votos, lo que llevó al gobierno a considerar que no se contaba con el suficiente apoyo para llevar adelante determinadas políticas, por lo que era mejor intentarlas mediante un amplio proceso de negociación en el que los principales actores políticos (formales e informales) lograrían beneficios al mismo tiempo que daban concesiones. La idea era construir consensos en diversos temas y con diversos sectores de manera que se tuviera una agenda política nacional a corto, mediano y largo plazo avalada por las principales fuerzas políticas, sociales y económicas (Cortes, 1999).

El PCN estableció una comisión con representantes sindicales, empresariales y de gobierno que establecieron tres grandes ejes: Libertades Sindicales, Política Salarial y Cesantía. Después de meses de discusión, gobierno, empresarios y trabajadores acordaron impulsar algunas reformas laborales, entre estas se pueden citar: a) Ratificación de los convenios de la OIT 151 y 154<sup>79</sup>. b) Reforma al artículo 192 de la Constitución Política para garantizar la negociación colectiva en el sector público (expediente legislativo 14.730). c) Reforma a varios artículos del Código de Trabajo para lograr hacer efectivo el fuero sindical (expediente legislativo 13.475). d) Reformas a la Ley General de la Administración Pública (expediente legislativo 14.675). Todas estas propuestas, aunque acordadas con el gobierno

---

<sup>79</sup> El Convenio 151 es sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, y el 154 sobre el fomento de la negociación colectiva.

para que llegaran a la Asamblea Legislativa, fueron rechazadas y archivadas una vez que se dio el debate legislativo.

Paralelo a esto, el Poder Judicial, desde antes del PCN, había venido impulsado una reforma en materia de derecho procesal, lo que incluía lo laboral. El Poder Judicial aspiraba a la “[...] creación de un Código General del Proceso, con el cual se pretendía el establecimiento de reglas procesales comunes para todos los procesos judiciales” (Castro y Rojas, 2009: 5). Esto no fue del agrado de diversos sectores del ambiente jurídico, pues no se consideraba idóneo incluir en un solo procedimiento las materias civil, laboral, contencioso-administrativo y agrario. Finalmente, el Poder Judicial desistió de esas pretensiones y se inclinó por realizar reformas sobre cada materia, es decir un proyecto de ley por cada tema procesal (Soto, 2008; Castro y Rojas, 2009). De esta forma surgió la Reforma Procesal Laboral, como un tema centrado en la forma de lograr juicios laborales más expeditos y no cómo el resultado del interés por modificar la distribución del poder entre trabajo y capital.

Las disputas por el PAT se habían focalizado en los proyectos de ley surgidos en el PCN. Los sindicatos dedicaron sus esfuerzos a la aprobación de esos proyectos, pero finalmente no tuvieron éxito, pues siempre se enfrentaron a la oposición de las principales bancadas legislativas y de los gobiernos, incluso algunas de las reformas fueron archivadas sin que llegaran a ser debatidas. El proyecto 13.475 –sobre fuero sindical<sup>80</sup>– fue el que más posibilidades tuvo y por el que los sindicalistas más energías destinaron. El mismo había ingresado en octubre de 2000 a la Asamblea Legislativa, pero ni el gobierno de Rodríguez (1998-2002) –con el que se había negociado la Concertación–, ni el gobierno de Abel Pacheco (2002-2006, PUSC) lo convocaron a debate en el plenario legislativo.

Fue hasta la administración de Arias Sánchez (2006-2010, PLN) cuando se logró un acuerdo entre sindicatos y gobierno para que el proyecto se pudiera discutir. No obstante, y tal como lo denunció el sector sindical que había llegado a los acuerdos con Casa

---

<sup>80</sup> El fuero sindical es un elemento importante en el desarrollo del PAT, en la medida que garantiza las posibilidades de organizar sindicatos. El fuero sindical consiste en una serie de protecciones que gozan los dirigentes sindicales, que le permite contar con estabilidad en su puesto de trabajo, evitando así que el empleador pueda despedirlo como medida antisindical. La legislación costarricense cuenta con estos fueros, sin embargo se han dado problemas en su aplicación a raíz de falta de agilidad de los procedimientos de investigación ante la violación a esas protecciones y la falta de cumplimiento de las sentencias judiciales que ordenan la reinstalación del dirigente sindical despedido de forma injustificada.

Presidencial: “[...] la fracción de Gobierno y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social bloquearon, sistemáticamente, su aprobación, incluso rompiendo el quorum legislativo para evitar su votación [...] Es decir, a pesar de existir una promesa de gobierno al respecto, la fracción de gobierno bloqueó la votación del proyecto sistemáticamente [...] (CTRN, CSJM, CMTC, CUT, FIT-ICE, 2013: 2).

Mauricio Castro<sup>81</sup>, a raíz de su experiencia con un proyecto de ley anterior a la PCN sobre fueros sindicales, en el que llegaron a un acuerdo con el Presidente de la República, y que finalmente también fue rechazado en la Asamblea Legislativa indica: “Yo llegue a la conclusión en ese momento, por lo que pude observar en la Asamblea y demás, de que era imposible una reforma para proteger el fuero sindical”<sup>82</sup>. Ante eso el sector sindical asumió una estrategia de inclusión de otros temas, primero en el PCN, y después en el proceso de la RPL, que introdujeran de alguna forma los intereses sindicales, en medio de otros derechos mejor aceptados por los empresarios.

Entonces empezamos a “pelotear” la idea de que una reforma sobre fuero sindical tenía que tener un paquete más amplio, tenía que ir conjuntamente con una serie de otros elementos, de manera tal que no solo se fortalecieran esos otros elementos, sino que aprovechara su fuerza. Entonces yo empecé a trabajar la idea de una propuesta de protección de fueros especiales [...] Por ejemplo a la trabajadora en estado de embarazo y lactancia no se le puede despedir, al trabajador adolescente, si vos no le pagas las prestaciones, no lo puedes despedir, a las personas que han denunciado hostigamiento sexual en el empleo tampoco las puedes despedir [...] Pero no tenían procedimientos adecuados. La propuesta que yo le hice a los sindicatos fue por qué no trabajamos un solo procedimiento para proteger los fueros y ahí incorporamos el fuero sindical<sup>83</sup>

Esta estrategia no les garantizaba aprobación de sus propuestas, pero al menos les permitió incluirlos dentro de la agenda política. La estrategia también fue seguida durante el proceso de RPL, más aun cuando todos los proyectos surgidos al calor del PCN habían fracasado y solo quedaba –después de 2009– la RPL como opción para lograr mejoras en temas de derecho colectivo. El diagrama 8 resume el recorrido temporal que han tenido las reformas o intentos de reformas sobre temas que atañen la institucionalidad del PAT desde la década de 1960.

---

<sup>81</sup> Asesor legal del sindicato ANEP y principal negociador por parte de los sindicatos durante todo el proceso de la RPL.

<sup>82</sup> Entrevista personal a Mauricio Castro (12/04/2016).

<sup>83</sup> Entrevista personal a Mauricio Castro (12/04/2016).

**Diagrama 8. Línea del tiempo de reformas o intentos de reformas sobre el PAT en Costa Rica, 1960-2009**



**Fuente:** Elaboración propia.

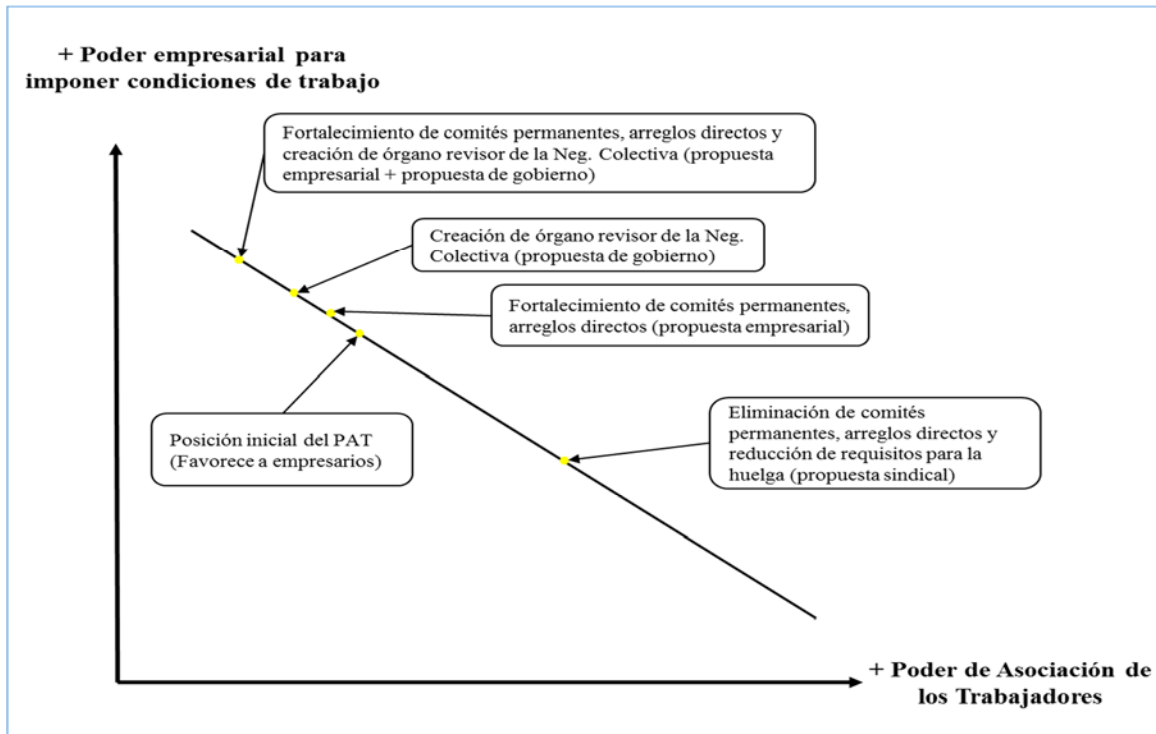
La estrategia sindical permitió poner a debate la eliminación de los comités permanentes y los arreglos directos, así como buscar reducir los requisitos para el ejercicio de la huelga. Estos tres elementos, cómo se explicó el subapartado 5.2., son los principales impedimentos que presenta el PAT, ya que no permiten que se de la organización de sindicatos, la negociación colectiva, ni el ejercicio efectivo del derecho de huelga. Esto se volvió aún más relevante después del 2009, cuando los sindicatos se quedaron sin ningún otro proyecto de ley. Sin embargo, esto tuvo respuesta por parte de los empresarios y evidenció los vínculos con el gobierno. Por una parte los empresarios propusieron el fortalecimiento de los CP y los AD, dándoles el mismo estatus jurídico de los sindicatos y la negociación colectiva. Por otra parte, el gobierno impulsaba una reforma a la negociación colectiva en el sector público, que consistía en la creación de un órgano superior, conformado por la Contraloría, la Procuraduría, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Trabajo, que avalará presupuestalmente los convenios colectivos, después de firmados entre las partes<sup>84</sup>.

Ante esta situación los trabajadores se enfrentaron a dos propuestas anti-sindicales. En una se pretendía debilitar –aún más– al sindicalismo del sector privado, en otro al sindicalismo del sector público. Además, se dejaba en evidencia que el diálogo tripartito no existía, en realidad era un negociación de dos contra uno. Si se piensa las propuestas en relación a las implicaciones sobre las relaciones de poder, vemos que, por separado, lo planteado por el gobierno y los empresarios implicaba retrocesos sobre el PAT, pero era

<sup>84</sup> Entrevista personal a Álvaro Sojo (15/04/2016), Viceministro de Trabajo 2010-2011; y a Mauricio Castro (12/04/2016).

mayor el retroceso al considerarse en conjunto. Por su parte, la propuesta sindical implicaba notables avances. El gráfico 5 ilustra esta relación.

**Gráfico 5. Implicaciones de las propuestas de gobierno, empresarios y sindicatos sobre el PAT, durante la discusión de la reforma procesal laboral en Costa Rica (2005-2016)**



**Fuente:** Elaboración propia.

Esta situación paralizó las negociaciones, pues ninguno estaba dispuesto a ceder en sus propuestas sobre estos puntos que era justamente lo que querían los empresarios y el gobierno. El viceministro de Trabajo, Álvaro Sojo, encargado de la negociación en el Consejo Superior de Trabajo, indicó en entrevista que con el objeto de avanzar con la reforma, el gobierno propuso que se desistieran de las tres propuestas. Es decir, el gobierno propuso la continuidad del statu quo. Esta situación generaba presión a los sindicatos, en tanto se propuso como una medida “de buenas intenciones” de todas la partes, “en el marco del diálogo y los acuerdos concertados”<sup>85</sup>. Empero, era una medida que sólo beneficia a los empresarios al garantizarse el mantenimiento de la desigual relación de poder.

<sup>85</sup> Entrevista personal (15/04/2016).

A su vez, los sindicatos enfrentaban otro dilema. La RPL presentaba avances importantes en materia procesal, que les permitiría acelerar la resolución de los juicios, en especial para los casos de trabajadores despedidos. Al no aceptar la propuesta de gobierno, los sindicatos se quedaban también sin avances en lo procesal. Esto llevó a que un sector sindical avalará la propuesta de gobierno, siempre y cuando se logaran cambios en la legislación de la huelga (principalmente se debía definir la diferencia entre servicio público y servicio esencial) pero también disminuir el porcentaje de trabajadores requeridos para iniciar una huelga y otros procesos que daban ventaja a los trabajadores<sup>86</sup>. Un sector sindical no estuvo de acuerdo (bloque BUSSCO), se declaró en lucha contra la reforma y se separó de las negociaciones, al considerar que sin la eliminación de los CP y AD no se tenía ningún avance<sup>87</sup>.

La contrapropuesta sindical fue aceptada por empresarios y gobierno. En mayo de 2012 firmaron un acuerdo de forma pública, y en agosto se logró la aprobación de la RPL, teniendo como único avance en el PAT cambios leves en la legislación de la huelga<sup>88</sup>. Nuevamente, el poder instrumental de las élites empresariales entró en juego. La presiones vinieron primero de la CNAA y de CORBANA, para que luego se lograra una postura del sector empresarial homogénea a través de la UCCAEP. Los principales medios de comunicación jugaron un rol determinante posicionando el discurso empresarial. Así se impuso mediáticamente que la RPL “legalizaba la huelga en los servicios esenciales”.

Como resultado de las presiones, en octubre de 2012, el Poder Ejecutivo impuso un doble veto presidencial a la reforma (por constitucionalidad y por conveniencia nacional)<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> Entrevista personal a Mauricio Castro (12/04/2016); Albino Vargas (05/04/2016), Secretario General del sindicato ANEP; José María Villalta (04/04/2016), diputado por el Partido Frente Amplio, 2010-2014.

<sup>87</sup> Entrevista personal a Luis Chavarria (13/04/2016), Secretario General del sindicato UNDECA y líder de bloque sindical BUSSCO; Ligia Fallas (29/04/2016), diputada por el Partido Frente Amplio, 2014-2018; Edgar Morales (01/04/2016), Secretario General Adjunto del sindicato UNT.

<sup>88</sup> Se consideran cambios leves porque muchos de ellos ya habían sido logrados a través del voto No. 2011-010832 de la Sala Constitucional, como la disminución del porcentaje necesario de trabajadores para lograr una huelga legal, el cual pasó de 60% a 50% del total de trabajadores del centro de trabajo, una cifra aún muy elevada, la diferenciación entre “servicio público” y “servicio esencial” que permitiría la huelga legal a algunos empleados públicos y la imposibilidad de despedir a los trabajadores que participen en huelgas ilegales, siempre que estos regresen a sus labores 24 horas después de declarada la ilegalidad por los tribunales. Estos cambios, aunque representan avances, no implicaban avances sustanciales en el PAT, en tanto en la práctica la huelga se ha venido realizando al margen de la legislación, concentrada en el empleo público y sin implicaciones de despido para los participantes, pues por lo general los acuerdos entre trabajadores y gobierno que le ponen fin a las huelgas incluyen el compromiso del gobierno de no incurrir en represalias contra los huelguistas.

<sup>89</sup> Una vez que una ley es aprobada en la Asamblea Legislativa, pasa al Poder Ejecutivo para que este la publique mediante decreto, sin embargo la Constitución Política le otorga al Presidente de la República la atribución de

El argumento del gobierno fue que las huelgas en el sector público no podían ser permitidas, y que la RPL las facilitaba<sup>90</sup>. Esto llevó a un nuevo proceso de negociación, en el que participaron únicamente representantes del gobierno, los sindicatos y el legislador José María Villalta (Frente Amplio). Los empresarios decidieron no participar en la medida en que sus intereses estaban representados por el gobierno y tenían certeza de que el veto no se levantaría<sup>91</sup>. Esta certeza provenía de las estrechas relaciones que mantenían el Poder Ejecutivo y los empresarios, lo cual primero permitió que se impusiera el veto a la RPL, además para ese momento, el exdiputado Francisco Chacón, quien había fungido como representante de los intereses empresariales en las negociaciones legislativas de RPL en 2011, formaba parte del gabinete de gobierno.

Una de las condiciones del sector pro-reforma en las negociaciones en Casa Presidencial fue que se levantara al menos uno de los vetos. El gobierno accedió a esto; sin embargo, José María Villalta (2016) afirma que “la movida fue calculada para que [el levantamiento del veto por inconstitucional] fuera un acto ilegal, así se levantó el veto por constitucionalidad, sabiendo que la Sala Constitucional cuestionaría eso, pues el gobierno no puede decir esto primero va contra la Constitución y después no”. Así, el gobierno impuso un obstáculo adicional a la ley, beneficiando así los intereses empresariales, pues aun cuando otro gobierno levantará el veto, esto sería cuestionado por la Sala Constitucional, obligando una nueva discusión de la ley en la Asamblea Legislativa, tal como sucedió meses después.

La llegada de Luis Guillermo Solís, por parte del Partido Acción Ciudadana, al gobierno en 2014, abrió otro escenario a la discusión. El nuevo gobierno no contaba con mayoría en la Asamblea Legislativa para lograr controlar el Directorio Legislativo<sup>92</sup>,

---

vetar las leyes de manera justificada, ya sea en la totalidad de la ley o de forma parcial enfocándose en artículos específicos de la ley. El Poder Ejecutivo puede establecer dos tipos de veto (puede imponer uno o ambos vetos al mismo tiempo): 1. Por razones de oportunidad o conveniencia: cuando considere que la ley contraviene los fines y objetivos que orienten la actividad del gobierno e indirectamente al Estado. 2. Por razones de inconstitucionalidad: cuando considere que se trata de una ley que roza con alguna de las normas de la Constitución Política.

<sup>90</sup> Entrevista personal a Ricardo Benavides (22/04/2016), Ministro de la Presidencia, 2011-2014; José Francisco Chacón, diputado del Partido Liberación Nacional, 2010-2012 y Ministro de Comunicación, 2012-2013.

<sup>91</sup> Entrevistas personales a Mauricio Castro (12/04/2016); Gerardo Vargas-Varela (14/04/2016), diputado del Partido Frente Amplio; José María Villalta, (04/04/2016).

<sup>92</sup> El Directorio Legislativo es órgano que dirige la Asamblea Legislativa. Está compuesto por un Presidente, un Vicepresidente y dos Secretarios. Tiene como funciones principales funciones la designación de recursos para cada fracciones legislativa, la conformación de las diferentes comisiones temáticas legislativas que discuten los proyectos de ley y contra el orden de la palabra en el debate legislativo.



mientras que el partido de izquierda Frente Amplio (pro-RPL) había logrado pasar de una curul a nueve curules. Este escenario le permitió a la bancada del Frente Amplio proponer al gobierno apoyarlo en la Asamblea Legislativa siempre que se levantara el veto sobre la RPL. El escenario representó también un aumento del PAT por una vía política al tener mayor presencia en la Asamblea Legislativa un partido favorable a los intereses de los trabajadores.

Esto activó con más fuerza los mecanismos con que cuenta el sector empresarial para incidir sobre el Poder Ejecutivo. Mariano Salas (2016), asesor del Ministro de la Presidencia<sup>93</sup>, comenta que durante una gira realizada a México por parte del Presidente, junto a líderes del sector empresarial, estos en más de una ocasión le hicieron saber su postura contra el levantamiento del veto, “ [...] e incluso llegaron a hacer dudar al Presidente de cumplir el acuerdo con el Frente Amplio”, “ [...] la presión fue tal que el Presidente tomó la decisión de levantar el veto un día antes de finalizado el plazo para poder realizarlo, y antes de hacerlo llamó al representante de la UCCAEP para comentarle la decisión”. Además, indicó el asesor que varios ministros dentro del Consejo de Gobierno estaban en contra del levantamiento, sosteniendo las mismas tesis del sector empresarial.

Una vez levantado el veto surgió un nuevo escenario. Las cámaras empresariales presentaron recursos de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional. El órgano constitucional resolvió que la acción realizada por el gobierno de Luis Guillermo Solís no era inconstitucional, pero sí el primer levantamiento del veto realizada en el gobierno de Chinchilla, por eso, el legislador José María Villalta indicaba que era una “trampa” puesta por el gobierno anterior. El fallo de la Sala Constitucional obligaba a regresar la ley a la Asamblea Legislativa. Dicha sentencia no evaluaba el fondo de la RPL, sólo el proceso en el que se dio el levantamiento del veto, ni siquiera los empresarios y los legisladores pro-empresariales presentaron los recursos contra la RPL en sí, pues era probable que la Sala Constitucional avalará la ley, pues el Poder Judicial había participado en la redacción de la misma y era uno de los actores interesados en su aprobación por los temas relativos a los procesal.

Este nuevo proceso legislativo mostró una vez más los alcances del poder empresarial sobre la política. Primero, a pesar de existir más de seis fracciones legislativas, las negociaciones se realizaron casi exclusivamente entre el Frente Amplio junto a los sindicatos

---

<sup>93</sup> Entrevista personal (14/04/2016)

y el legislador del Partido Liberación Nacional, Antonio Álvarez Desanti, reconocido empresario bananero. Segundo, el gobierno, después del levantamiento del veto, no entró más en conflictos con el sector empresarial, incluso accedió a cambiar a su Ministro de la Presidencia, el cual no era del agrado de la UCCAEP. Tercero, en relación con lo anterior, la bancada oficialista no jugó ningún rol en las nuevas negociaciones y se limitó a refrendar lo que acordaran Frente Amplio, sindicatos y Álvarez Desanti<sup>94</sup>. Es decir, el escenario político se simplificó y quedó reducido a las dos fuerzas en disputa. Una con todos los recursos para controlar el proceso de cambio (a favor de los empresarios) y otro sumamente aislado, solo con nueve diputados, representado los sectores sindicales los cuales estaban divididos. Cuarto, la UCCAEP no participó directamente en las negociaciones, sino que asignó como su representante al diputado Álvarez Desanti<sup>95</sup>. Quinto, las demás fracciones legislativas asumieron una postura pasiva y se limitaron a aprobar lo que los negociadores acordaran.

En esta última negociación, la postura de la UCCAEP, a través de su diputado, fue intransigente y estableció una estrategia de ultimátum: “o se eliminaban los avances sobre la huelga o se perdía toda la reforma”<sup>96</sup>. Esto finalmente fue aceptado por el Frente Amplio y los sectores sindicales que aun participaban de las negociaciones, lo que significó que los leves avances sobre el PAT no se lograran y que los intereses empresariales se impusieran. En diciembre de 2015 la Asamblea Legislativa aprobó la Reforma Procesal Laboral, y en enero de 2016, el Presidente de la República, firmó la publicación de la ley.

El desenlace de la RPL evidenció además la débil condición de los trabajadores como actores políticos, producto de los legados políticos-institucionales que los mantiene excluidos de la arena política, mientras esta está tomada por el sector empresarial. También mostró el poder que les brinda a los empresarios la organización cohesionada con la que operan, mientras que los sindicatos se hacen más débiles al estar en disputas internas. Pero sin duda, la influencia de las élites empresariales sobre el Poder Ejecutivo, a partir del corporativismo que se ha configurado, es el mayor recurso de poder con que cuentan, lo cual quedó

---

<sup>94</sup> Entrevistas personales a Mauricio Castro (12/04/2016); Albino Vargas (05/04/2016); Gerardo Vargas-Varela (14/04/2016); José María Villalta, (04/04/2016).

<sup>95</sup> Entrevistas personales a Mauricio Castro (12/04/2016); Albino Vargas (05/04/2016); Gerardo Vargas-Varela (14/04/2016); José María Villalta, (04/04/2016).

<sup>96</sup> Entrevistas personales a Mauricio Castro (12/04/2016); Albino Vargas (05/04/2016); Gerardo Vargas-Varela (14/04/2016); José María Villalta, (04/04/2016).

evidenciado en la imposición del veto en 2012 y en la forma en que actuó el gobierno del PAC después del levantamiento del veto en 2014.

## 6. El poder de los dueños de Chile para perpetuar el modelo laboral de la dictadura

### 6.1. Introducción

La reforma laboral chilena, iniciada a finales de 2014, llevaba como nombre “Modernización de las Relaciones Laborales” (MRL). Según las primeras declaraciones de los impulsores de la reforma (el gobierno de Bachelet y la CUT), con la ley se modificarían las bases del modelo laboral heredado de la dictadura. Sin embargo, cuando se dio a conocer los alcances del texto legislativo no había indicios de los profundos cambios anunciados y el resultado final, después de un complejo trámite, incluyó regresiones que reforzaban el sistema de relaciones laborales de Pinochet. En suma, se trató de un proceso político más en el que los intereses empresariales prevalecieron.

Desde el retorno de la democracia se han dado cuatro procesos<sup>97</sup> de reforma laboral en los que discutieron derechos laborales colectivos pero únicamente la reforma de 2001 logró avances pro-sindicales, aunque muy limitados (Cook, 2007: 134-138). Guillermo Campero<sup>98</sup>, quién participó directamente en los tres primeros procesos de reforma, señaló que el principal problema que enfrentaron los promotores de los cambios pro-sindicales fue que el sector empresarial no estaba dispuesto a negociar ningún cambio en las normas laborales, “ni siquiera como punto de agenda”, Campero adicionó:

[...] tuvimos la primera reunión del gobierno con la directiva del empresariado, en marzo de 1990, entonces les decimos que tenemos algunas iniciativas que queremos llevar al Parlamento sobre estas cosas, la respuesta es: «no estamos dispuestos a cambiar una sola coma de lo que hoy día constituye el código laboral, porque el código laboral es la base del sistema social de mercado que existe hoy en día acá, si cambiamos algo aquí se cae esto otro, así que olvidense, no vamos a hablar nada sobre esto, absolutamente nada», y ahí terminó la reunión. Después vinieron muchas otras negociaciones paralelas, hasta que logramos, después de muchos meses, que se abrieran por lo menos a conversar algunos temas, pero a conversar no a ceder [...]

El proceso de 2014-2016 ha presentado características análogas a los anteriores, es decir, el sector empresarial mantuvo una postura intransigente sobre posibles cambios a favor de los trabajadores. La diferencia ha estado en la correlación de fuerzas políticas, en tanto los tres primeros procesos se dieron sin que la coalición de izquierda que gobernaba tuviera mayorías en el Congreso y en el Senado, mientras que el proceso de MRL se dio en un

---

<sup>97</sup> El primer proceso data de 1990-1993, el segundo de 1998-1999, el tercero es de 2000-2001, y el cuarto –el analizado en esta investigación– va de 2014 a 2016.

<sup>98</sup> Entrevista personal (07/06/2016). Guillermo Campero es actualmente asesor en políticas públicas de la OIT, sede Chile. Participó en los tres primeros procesos de reforma, como jefe de asesores de los ministros del Trabajo: René Cortázar, Jorge Arrate y Jorge Molina. (1990-2000). Después pasó a ser miembro del “Gabinete Político Estratégico Asesor” del Presidente Ricardo Lagos (2000-2006).

contexto en que la coalición de izquierda gobernante contaba con mayoría en ambas cámaras. Aun así el resultado ha sido poco beneficioso para los trabajadores, incluso con retrocesos. ¿Por qué a pesar los cambios en la relación de fuerzas políticas no se lograron mejoras en el poder de asociación? ¿Cómo lograron las élites empresariales chilenas imponer sus posturas, si en principio no contaban con mayorías legislativas? ¿Cómo una reforma que inició con una propuesta pro-sindical, terminó incorporando retrocesos? Estas preguntas, entre otras, son las que se buscan responder en este capítulo.

Como se mostrará, la MRL está vinculada a los anteriores procesos de reforma y responde a un proceso político de mayores alcances; es, en el fondo, una disputa por la distribución de poder en la sociedad. Las élites empresariales, aun en democracia, han logrado mantener lo obtenido durante la dictadura, sus intereses se siguen imponiendo, mostrando así los amplios alcances de su poder instrumental, las ventajas que les ofrecen los legados políticos e institucionales y el tipo de capitalismo que predomina en Chile.

## **6.2. Variables de Contexto a favor de las élites empresariales: Modelo económico y legados**

### *6.2.1. Del modelo ISI al modelo TMI: Cambios en dictadura que continuaron en democracia*

#### *6.2.1.1. El modelo ISI y la incorporación de los trabajadores*

Durante las ocho décadas previas, Chile ha sido testigo de dos modelos de capitalismo. En cada uno las relaciones salariales han sido de muy diferente naturaleza. Primero se trató de incorporar a los trabajadores, aunque a ritmo pausado, a puestos formales de trabajo, a la seguridad social, al goce de derechos laborales colectivos e incluso a la arena política. El modelo económico que le sucedería, impuesto militarmente, buscaría eliminar todas esas características y establecería nuevas relaciones laborales, basadas en una alta asimetría de poder a favor de los empleadores.

A partir de la década de 1930, en Chile se implantó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), tras la escasez de bienes importados que había generado la Gran Depresión del capitalismo mundial (Turmo y Moslares, 2007). En ese contexto se creó la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en 1939, como ente estatal que dirigiría el proceso productivo y el desarrollo económico del país. CORFO se encargó de formular un programa nacional de desarrollo y de financiar inversiones

productivas por lo que fue el eje transversal del modelo ISI de 1939 a 1973 (Meller, 1988: 58).

Los empresarios industriales estuvieron de acuerdo con la intervención estatal y en que se formulara un programa nacional de desarrollo, siempre que se garantizara la protección de la industria nacional, no existieran empresas estatales y se canalizaran los recursos a la empresa privada (Meller, 1988: 58). Es decir, el Estado podía coordinar la economía e impulsar la sustitución de importaciones, pero a través de las empresas privadas. A pesar de esto el Estado incursionó en la formación de grandes empresas<sup>99</sup>.

Las relaciones laborales estuvieron reguladas por el Código de Trabajo de 1931<sup>100</sup>. El principal rasgo de este sistema de relaciones laborales, según Rojas (2007) era el fuerte intervencionismo estatal y la primacía de la ley en la regulación de las relaciones trabajadores-empleadores, dejando poco o nulo espacio a regulaciones negociadas entre las partes, es decir se neutralizaba el espíritu de la negociación colectiva. Narbona (2015: 3) agrega que la ley de 1931 se destacaba por “ser protectora del trabajador en lo concerniente al contrato individual [...] y ser rígida en las relaciones colectivas de trabajo, definiendo el tipo de estructura y marco de acción de las organizaciones sindicales. Dentro de ello se privilegia el nivel de empresa [...]”.

El intervencionismo estatal pretendía, por un lado, mejorar las condiciones de vida de la población, y por otro controlar y restringir la capacidad de organización de los trabajadores (Narbona, 2015: 3). El Código de Trabajo de 1931 era minucioso al definir los alcances de la organización sindical y la negociación colectiva. Así delimitaba tipos de sindicatos posibles, determinaba los fines y métodos sindicales, incluso establecía limitaciones sobre el uso de los fondos sindicales. El Estado tenía facultades de injerencia en la negociación colectiva, con la potestad para obligar a las partes a someterse a un proceso de conciliación

---

<sup>99</sup> Como ENDESA (Empresa Nacional de Electricidad, 1944), CAP (Compañía de Acero del Pacífico, 1946), ENAP (Empresa Nacional del Petróleo, 1950), e IANSA (Industria Azucarera Nacional, 1952). La participación directa del Estado en estas empresas respondió principalmente a la alta inversión requerida, junto a tasa de retorno de la rentabilidad a muy largo plazo, lo que no lo hacía atractivo para el sector privado (Meller, 1988)

<sup>100</sup> El marco institucional sobre el que descansa el modelo ISI, forma parte de un proceso de largo plazo iniciado finales del siglo XIX, en el cual se dio crecimiento del Estado, desarrollo de la industria y la minería, esto provocó que para el primer cuarto del siglo XX la economía chilena contara con una relativamente alta presencia de trabajadores asalariados, lo que llevó al “surgimiento de nuevas colectividades políticas” y al aumento en las tensiones entre capital y trabajo (Meller, 1988: 56-57). Esto desembocó en la aprobación de “[...] una nueva Constitución [1925] (vigente hasta el golpe militar de 1973) y nuevas leyes sociales y laborales” (Meller, 1988: 57), como el Código de Trabajo de 1931.

(Barría, 1967). Asimismo, se establecían marcadas diferencias entre grupos de trabajadores. La principal diferenciación estaba entre quienes podían gozar de los derechos a la sindicalización y la negociación colectiva (obreros en general), y quienes no (trabajo agrícola y estatal), entre otras distinciones<sup>101</sup> (Rojas, 2007: 195-196; Narbona, 2015: 3-4).

Las características de esta institucionalidad laboral respondían a los intereses de las élites empresariales de entonces. La prohibición de la sindicalización en el trabajo agrícola respondía a demandas directas de la oligarquía terrateniente, y reflejaba además el arreglo político entre ésta y la burguesía industrial. Meller (1988: 58) indica que la creación de CORFO y por ende la instauración del modelo ISI, contó con el apoyo de la oligarquía terrateniente mediante un acuerdo político: “los parlamentarios de la oligarquía terrateniente apoyaron la creación de la CORFO a cambio de la promesa de que el gobierno no presionaría para la formación de sindicatos en la agricultura. Así, la oligarquía terrateniente mantendría su poder en las áreas rurales [...]”.

Con el modelo ISI también inició un periodo de doble incorporación de los trabajadores (que se truncó en 1973 con el golpe de Estado). Durante esta etapa se lograron cambios en la estructura de la composición del PIB y del mercado de trabajo, lo que permitió que el sector manufacturero utilizara cada vez más mano de obra. En 1940 la industria representaba poco más del 13% del PIB, y para 1952 esta cifra llegó al 20.1%. Durante ese mismo período la mano de obra industrial se amplió en un 41% y llegó a representar en 1970 el 26% del total de ocupados (Rebolledo, 2005).

En materia de seguridad social se dio la creación de diversas instituciones (Caja de Seguro Obrero, la Caja de Empleados Particulares y la Caja de Empleados Públicos y Periodistas), las cuales eran financiadas en conjunto por trabajadores y patronos. Estas instituciones estaban a cargo de la prestación de servicios de salud y de la administración y otorgamientos de pensiones y jubilaciones. Además, a partir de 1937 se introdujeron las asignaciones familiares para los empleados, y se ampliaron para los obreros en 1953, teniendo como fin que las familias lograran cubrir las necesidades básicas cuando el salario

---

<sup>101</sup> Por ejemplo el aviso previo para el despido de obreros era de seis días, pero de 30 días para el empleado; o bien para jubilarse los obreros lo podían hacer hasta cumplir 65 años de edad, mientras que los empleados solo necesitaban contar con 35 años de servicio, lo que les permitía acceder a la jubilación incluso a los 55 años de edad (Piñera, 1992; Norbona, 2015: 4)

de mercado percibido no fuera suficiente. También se introdujo una indemnización por despido (Larrañaga, 2010: 18-23; Menanteau-Horta, 2006: 6-10).

Las políticas sociales permitieron que para la década de 1950 dos terceras partes de la fuerza laboral fueran asegurados activos; la cobertura de la educación se duplicó entre 1920-195; el porcentaje del PIB destinado a gasto público social pasó de 2,1%, en 1925 a un 14,9%, en 1955, y entre 1950 y 1975 el gasto en seguridad social creció más de 11 veces (Larrañaga, 2010: 23-29, 37). Estas políticas sociales mostraron además una tendencia a la expansión entre 1964 y 1973 tanto en cobertura poblacional (tendiente al universalismo) como en diversidad de prestación de servicios (Menanteau-Horta, 2006: 9)

Los trabajos formales que se crearon durante este periodo eran bien pagados producto de una activa política salarial. Los avances no solo vinieron con el establecimiento de un salario mínimo, sino que la misma legislación laboral de 1931 estipuló la creación de un órgano tripartito para acordar aumentos salariales (Rojas, 2007: 201; Narbona, 2015: 7). Sumado a esto, se estableció una legislación (Ley No. 6020 de 1937 y Ley No. 7295 de 1942) que procuraba mejores condiciones en los salarios de los empleados no obreros, que tenía como objeto “[...] la satisfacción de las necesidades vitales” (Narbona, 2015: 8).

Después, durante el periodo 1964-1973 la política salarial asumió un rol central, al mismo tiempo que se establecían medidas para profundizar el modelo ISI. Aunque el gobierno de Eduardo Frei<sup>102</sup> (1964-1970) implementó medidas para acrecentar el salario real, fue durante el gobierno de Salvador Allende<sup>103</sup> (1970-1973) cuando estas políticas tuvieron mayores alcances, orientadas a ser un “instrumento de redistribución del ingreso y constituir un instrumento de reactivación económica de corto plazo” (Solimano, 1988: 162)

---

<sup>102</sup> Eduardo Frei Montalva llegó a la presidencia con el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el cual se ubica ideológicamente en la centro-derecha. El surgimiento del PDC en 1957 respondió a la crisis de los partidos de derecha de la época y al auge de los partidos de izquierda, de tal forma que el PDC le daba a la derecha la posibilidad de seguir con presencia en el sistema de partidos, al mismo tiempo que contenía el crecimiento de partidos que buscaban cambiar el sistema capitalista. El gobierno de Frei Montalva asumió ese carácter de centro ideología con el que nació el PDC, así, con el fin apaciguar los conflictos sociales que iban en aumento durante la década de 1960, su gobierno implementó políticas que beneficiaban a trabajadores y campesinos (Rebolledo, 2005).

<sup>103</sup> Salvador Allende, miembro del Partido Socialista (PS), llegó a la Presidencia de la República bajo la coalición Unidad Popular, la cual estaba conformada por el Partido Radical (PR), Partido Socialista, Partido Comunista de Chile (PCCh), el Movimiento de Acción Popular Unitario (MAPU), el Partido de Izquierda Radical (PIR) y la Acción Popular Independiente (API). Esta coalición planteaba el paso del capitalismo al socialismo por la vía democrática, en contraposición a la tesis del cambio por la vía insurrecta tan en boga en América Latina durante el siglo XX, en especial después del triunfo de la revolución cubana en 1959 (Baño, 2003).



El modelo económico también se vio sujeto cambios. Con el gobierno de Frei se inició un proceso de estatización de la explotación del cobre<sup>104</sup>, que llevaría a la nacionalización total durante el gobierno de Allende (Magasich, 2013). Ese proceso reflejaba el nuevo carácter de la ISI, en especial a partir de 1970, en el que se buscaba establecer un Estado planificador central que eliminara los monopolios privados no solo en la minería del cobre, sino también en la industria manufacturera (Meller, 1988: 59).

Asimismo, se dieron cambios en el sector agrícola con la Reforma Agraria (Ley No. 16640 y Ley No. 16625) implementada en el gobierno de Frei. El objetivo era la modernización de la agricultura, centrada en redistribución de la tierra y la sindicalización campesina. El gobierno de la Unidad Popular profundizó la aplicación de estas leyes y significó la expropiación y redistribución de millones de hectáreas y la sindicalización de más de 100 mil campesinos (DIBAM, 2016).

El poder de asociación de los trabajadores presentó favorables cambios durante el gobierno de Allende. Al ser un gobierno de base laboral y con estrechos vínculos con la Central Única de Trabajadores (CUT)<sup>105</sup>, se aprovechó el modelo de alta intervención estatal, para inclinar la balanza a favor de los trabajadores, sin necesidad de cambios normativos, solo políticos. Narbona (2015) llamó a esto “influencia de doble vía”, al existir presiones de los trabajadores en el espacio de trabajo, y presiones en el Estado para que este interfiriera a su favor.

Los resultados a favor del PAT en este periodo son palpables. La tasa de sindicalización pasó de 12.4% en 1960, a 33.7% en 1973, siendo esta última su máxima histórica (Durán y Kremerman, 2015: 5). Además, al responder el Estado a los intereses de los trabajadores, “se produjo un importante desbordamiento del marco legal, generándose un uso intensivo de la huelga general” (Narbona, 2015: 10). Otro de los recursos utilizados por los trabajadores y que les permitió mostrar un alto PAT fue la autogestión de fábricas. Para

---

<sup>104</sup> El proceso iniciado en el gobierno de Frei tuvo dos variantes, primero la “chilenización” del cobre, donde el Estado empezó a adquirir algunas acciones de empresas mineras, después vino la “nacionalización pactada”, donde se hacía obligatorio que el 51% de las acciones fueran estatales. Esto se llevó adelante a partir de la Ley No. 16425 de 1966, que permitió la creación de sociedades mixtas entre el Estado de Chile y las compañías mineras del cobre (Magasich, 2013).

<sup>105</sup> Los principales vínculos estaban con el Partido Comunista Chileno (PCCh) y el Partido Socialista (PS), aunque también había líderes de la CUT que militaban en el PDC. El mejor ejemplo de alianza CUT-Unidad Popular se da en 1972 cuando el gobierno le otorga la personería jurídica y mecanismos de financiamiento de sus actividades, a través de la Ley No. 17594, así el gobierno le permitió a la CUT participar en la planificación económica del país y en la co-administración de empresas (Silva, 1998; Garcés y Milos, 1988).

1973 el 30% de los trabajadores industriales trabajaban en empresas expropiadas por el Estado, las cuales eran cogestionadas entre representantes estatales y de los trabajadores (Silva, 1998).

En síntesis, la economía chilena de 1939 a 1973, estuvo basada en un modelo de industrialización por sustitución de importaciones, en el que la producción industrial y el mercado interno tuvieron un notable peso en el dinamismo de la economía, pero sin dejar de depender de la gran minería de cobre ligada a las exportaciones. No se trató de un periodo homogéneo, sino que se pueden establecer dos etapas del modelo ISI: 1939-1964 y 1964-1973. En este último periodo los trabajadores alcanzaron mayor relevancia, al lograr incorporarse con éxito en la arena política, en el mercado de trabajo y en la seguridad social. Aunque esta triple incorporación de los trabajadores<sup>106</sup> se trató de un proceso de largo plazo iniciado a principios del siglo XX, que se aceleró después de 1939 (Meller, 1988).

#### *6.2.1.2. El modelo TMI: Impuesto en dictadura, avalado en democracia*

La instauración del régimen militar a partir de 1973 en Chile trajo como consecuencia inmediata la implementación de una serie de medidas que buscaban la transnacionalización del mercado interno (TMI)<sup>107</sup>. En términos económicos, el periodo de la dictadura se puede dividir en dos momentos, la primera que va de 1973-1982 se caracterizó por una inflexible aplicación a los postulados neoliberales, es decir una ortodoxia en la liberalización de las todas las esferas de la economía, y una disminución radical del tamaño del Estado (Meller, 1988: 86; French-Davis 2003, 30-34; González, 2004: 62; Solimano, 2012: 48-51). El segundo momento (1982-1990) es menos doctrinario y más pragmático. A raíz de la seria crisis económica que enfrentó el país en 1982-1983, el gobierno intervino y se hizo cargo de

---

<sup>106</sup> Aquí incluimos como una “incorporación” adicional (a la “doble incorporación” tratada por Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2013) el acceso de los trabajadores a la negociación colectiva y a la participación política, es decir a contar con poder de asociación. Al cumplir esas tres condiciones: acceso a trabajos formales, seguridad social y alto poder de asociación, se trataría de una “triple incorporación” de los trabajadores.

<sup>107</sup> Las políticas implementadas estaban basadas en un documento conocido como “El Ladrillo”, el cual fue realizado desde agosto de 1972, por varios economistas chilenos, formados en la Universidad de Chicago (de ahí que les llamaran los “Chicago Boys”) por el reconocido economista neoliberal Milton Friedman. Estos economistas, liderados por Sergio de Castro, después ocuparían los principales cargos económicos durante la dictadura. La realización de “El Ladrillo” no fue un ejercicio de erudición que buscará discutir “cuáles eran las mejores políticas económicas”, sino desde sus inicios fue parte de un plan de las élites económicas. Mönckeberg (2015) ha logrado evidenciar como el Banco Edwards, el periódico El Mercurio, una compañía del Grupo Matte y el Banco de Chile, a través de la Universidad Católica financiaron el trabajo de la realización de “El Ladrillo”.

varios bancos. A la vez estableció programas de ayuda monetaria para deudores, financiados con recursos públicos (González, 2004: 62; Solimano, 2012: 54; Ffrench-Davis 2003, 34-37). No obstante, los años siguientes a la crisis las medidas pro libre mercado y disminución de la intervención estatal continuaron.

El modelo TMI chileno se ha caracterizado por entregar casi todas las actividades públicas<sup>108</sup> a la acción empresarial privada y por tanto a la regulación del mercado, como los servicios de salud, la educación y las pensiones (González, 2004: 62). Este proceso de penetración del mercado en todas las áreas posibles, estuvo acompañado de privatizaciones que garantizaban la disminución de la injerencia estatal en las actividades económicas. En total, entre 1973 y 1990 se privatizaron 725 empresas, la mayoría de las cuales –sino es que todas– pasaron a ser parte de los grandes grupos económicos, producto de procesos de privatización amañados (Mönckeberg, 2015; Gariazzo, 2015)<sup>109</sup>.

Como era de esperar, el paso del modelo ISI al TMI, implicó también cambios en la relación salarial. González (2004) indica que las relaciones laborales pasaron a ser reguladas por el mercado, “despolitizando su funcionamiento”. En efecto, tras el Plan Laboral de 1979, los trabajadores experimentaron una disminución radical de su poder de asociación (las alcances institucionales de esto se analizan con detalle en el subapartado 6.2.3.), “aumentando en este caso la libertad de los empresarios para controlar el trabajo” (Narbona, 2015: 17).

El diseño del plan laboral de 1979 eliminó o disminuyó la organización de los trabajadores, teniendo como objeto que “la disciplina del mercado” regulara la forma en que empleadores y trabajadores –de manera individual– se relacionaban, de modo que se alcanzara un “estable equilibrio entre salario y productividad”. Al mismo tiempo, se advertía “que la negociación colectiva en ningún caso ha de ser un mecanismo para redistribuir los

---

<sup>108</sup> Son muy pocas las empresas 100% propiedad del Estado que existen, destacan el Banco Estado y Corporación Nacional del Cobre de Chile (Codelco), esta última se ha mantenido estatal al ser la fuente de recursos de las Fuerzas Armadas (FF. AA.), así establecido en la decreto-ley No.1530 de 1976, emitido en dictadura. El decreto-obliga a Codelco a entregar el 10% de sus ingresos por la venta de cobre al exterior a las FF. AA., y si esta cifra no llega a los 90 millones de dólares anuales, el Estado deberá –vía presupuesto nacional– cubrir el faltante (Urquieta, 2016)

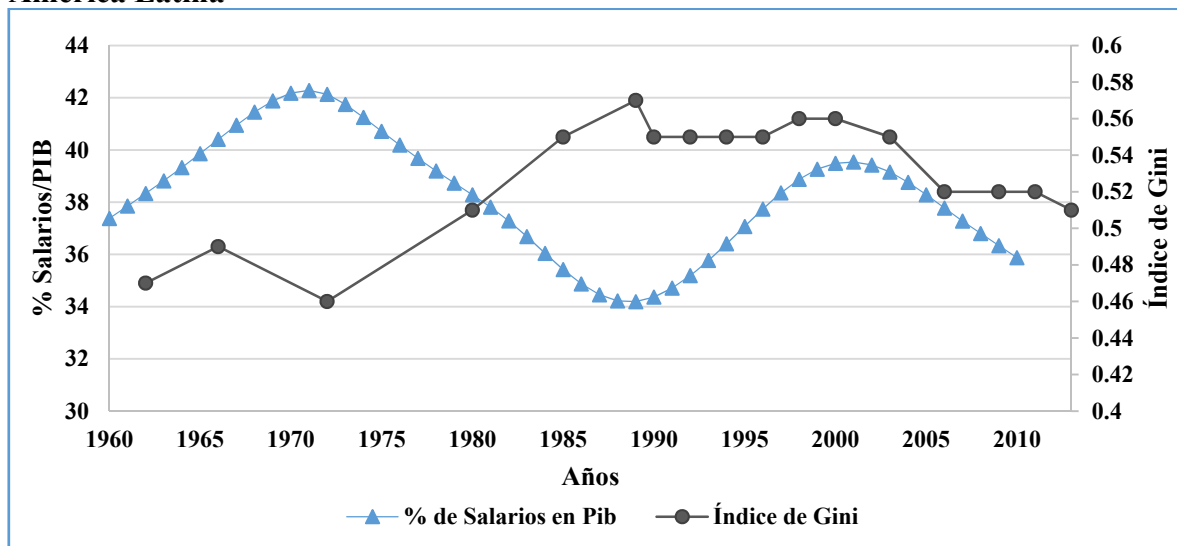
<sup>109</sup> En “El Saqueo de los Grupos Económicos al Estado Chileno” (2015), la periodista María Olivia Mönckeberg muestra detalladamente los procesos de privatización, así como las redes de corrupción entre los grupos económicos y los funcionarios del Estado que se crearon para transferir las empresas públicas a manos privadas.

ingresos o la riqueza del país”, por generar distorsiones y restarle eficiencia al mercado de trabajo liberalizado (Piñera, 1990: 49).

Las consecuencias del Plan Laboral de la dictadura fueron de inmediato negativas sobre los trabajadores y mostraron el impacto de la regulación de las relaciones laborales en la redistribución de la riqueza. La evolución del índice de Gini muestra una importante subida durante la época dictatorial, pasando de 0.46 en 1972 a 0.57 en 1989. Aun cuando durante el regreso a la democracia se dieron algunas reducciones, dicho índice se ha mantenido estancado siendo el promedio entre 1990 y 2013 de 0.54.

Por su parte, la participación de los salarios sobre el PIB, pasó de estar en 42.28% en 1971, a 34.20% en 1989. Aunque se dio una recuperación en la década de 1990 (producto de algunos ajustes en los primeros años posdictatoriales y una leve recuperación del poder de los sindicatos), no se lograron las cifras de 1965-1972, y a partir del año 2002 inició un nuevo periodo de contracción. Esto responde a la vigencia del modelo laboral de 1979 y a las exigencias de “competitividad internacional” emanadas de la extendida política de firma de tratados de libre comercio iniciada a finales de la década de 1990. En el gráfico 6 se puede observar el comportamiento del índice de Gini y de participación de los salarios en el PIB.

**Gráfico 6. Participación de los salarios en el PIB, 1950-2010, Chile y promedio de América Latina**



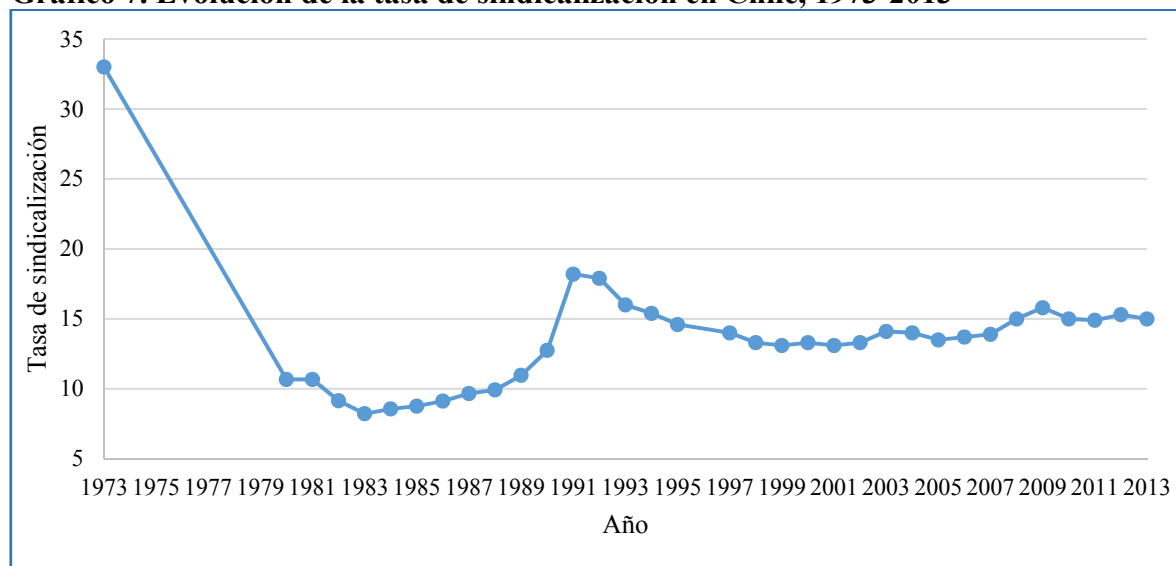
**Fuente:** Elaboración propia. Para la participación de los salarios en PIB: base a datos de Alarco, 2014. Para el índice de Gini: de 1962 a 1989 de Larrañaga (2010) y de 1990 a 2013 base de datos de la Cepal: <http://estadisticas.cepal.org>

El regreso a la democracia no implicó cambios en el modelo económico, ni en el laboral, aunque algunos han pretendido mostrar que se trata de modelos económicos

distintos<sup>110</sup>. En lo relativo al sistema laboral, las posibilidades del cambio estuvieron mediadas por la secuencia en que se dio la doble transición (la económica y la política). Como lo ha explicado Cook (2007: 12-16) el hecho que primero se diera la transición económica y luego la política llevó a que por un lado los cambios económicos se hicieran con mayor profundidad –al no existir condiciones democráticas para que los sindicatos enfrentaran las reformas–, y por otro lado a que las reformas económicas se tradujeran en cambios en el mercado de trabajo que debilitaron el poder estructural de los trabajadores. De esta forma, aun cuando se regresó a la democracia, los efectos del cambio económico siguieron impactando negativamente a los trabajadores.

El comportamiento que tuvo la tasa de sindicalización es muestra de lo anterior (ver gráfico 7). Sí bien es cierto que durante el periodo que va de 1989 a 1991 se dio un crecimiento de la sindicalización, producto del contexto de tránsito a la democracia, el resto de la década de 1990 mostró una tendencia a la baja y sólo se logró una leve recuperación después de la reforma laboral de 2001, que representó cambios a favor de los trabajadores, aunque muy limitados (Cook, 2007: 137).

**Gráfico 7. Evolución de la tasa de sindicalización en Chile, 1973-2013<sup>a</sup>**



**Fuente:** Elaboración propia, datos para 1973-1990 de Díaz; Lüders y Wagner (2016); para 1991-2013 de la bases de datos de la OIT (<http://www.ilo.org/ilostat>).

**a/** No se contemplan datos de 1973 a 1979 por estar la sindicalización y negociación colectiva prohibida, como medida establecida por el régimen dictatorial de Pinochet.

<sup>110</sup> Por ejemplo Huneus (2000) indica que los gobiernos de la Concertación durante la década de los noventa introdujeron cambios en el sistema económico que lo llevaron a cambiar de un sistema “neoliberal a una economía social de mercado”.

Los trabajadores buscaron revertir esa tendencia mediante la demanda de reformas en los derechos laborales colectivos desde 1990 (Haagh 2002, 93). Sin embargo, tuvieron pocas posibilidades de éxito, no solo porque se enfrentaron a la oposición de las élites empresariales y de los partidos de derecha –agrupados en la coalición Alianza–, sino porque los gobiernos de la Concertación apostaron por mantener el modelo económico y no entrar en grandes conflictos con los empresarios, los terratenientes, los militares y la derecha política (Epstein, 1993: 59; Cook, 2007: 137; Pribble y Huber, 2011). Tal como señala Requena (2013: 450-451), la agenda política, desde el retorno a la democracia, privilegió temas macroeconómicos enfocados en la reestructuración productiva y en garantizar mercados poco o nada regulados por el Estado, que tenían como fin la reducción de costos asociados al trabajo, lo que facilitó que la flexibilización laboral se afianzara.

Esto respondía a la “política de los consensos”, entre la Concertación<sup>111</sup> y la derecha, sobre el modelo económico que se impuso desde el primer gobierno pos-dictadura, con el presidente Patricio Aylwin<sup>112</sup> (1990-1994). Eduardo Boeninger, ministro secretario general de la Presidencia (1990-1994) llegó a afirmar que “la administración Aylwin cumplió la misión de legitimar por su convicción propia el modelo económico impuesto en los años de la dictadura” (citado por Fazio, 2011: 25). Esto era igualmente sostenido por Alejandro Foxley<sup>113</sup>, ministro de Hacienda (1990-1994) y ministro de Relaciones Exteriores (2006-2009), quien al referirse a los acuerdos con la derecha indicó: “Ello no tiene nada de extraño, porque explícitamente se continuó en lo fundamental con el esquema de política económica instaurado durante la dictadura, que se reconoció como «exitoso» [...]” (citado por Fazio, 2011: 24).

Después, los mismos gobiernos de la Concertación serían impulsores de una política extendida de firma de tratados de libre comercio<sup>114</sup>, lo cual tuvo como consecuencia una profundización del modelo económico TMI, dándole mayores alcances a la liberalización de

---

<sup>111</sup> Para un análisis detallado de la política económica de los gobiernos de la Concertación se puede consultar Fazio y Parada, 2010.

<sup>112</sup> Patricio Aylwin, miembro del Partido Demócrata Cristiano, llegó a la presidencia con la Concertación.

<sup>113</sup> Alejandro Foxley también ha sido presidente del Partido Demócrata Cristiano (1994-1997) y Senador de la República (1998-2006).

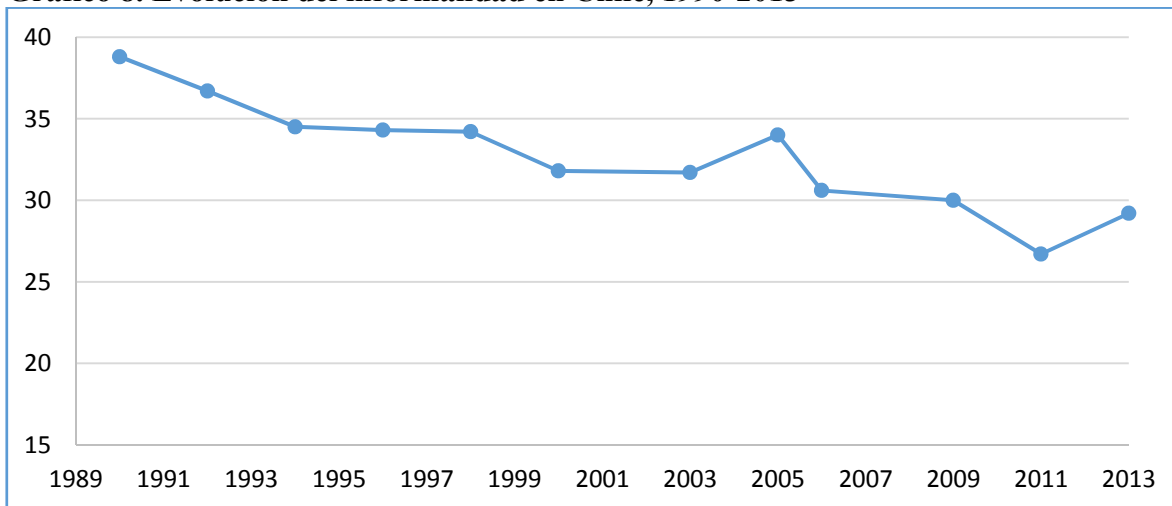
<sup>114</sup> En entrevista otorgada a Bárbara Covarrubias de Diario El Mercurio (27/01/2010), Foxley señaló: “Recuerdo que llamé a Piñera [líder político de la derecha, senador, empresario y Presidente de la República 2010-2014] y le dije: mira tenemos que dar señales que los tratados de libre comercio son una política de Estado, y nos fuimos juntos a dar charlas en el Congreso de EE. UU.”

los mercados, apertura comercial y disminución de intervención del Estado. Además, Fazio (2011), Fazio y Parada (2010) y Ahumada (2013) consideran que el TLC con los EE.UU. significó el “amarre” del modelo económico, ya que se dieron grandes reformas en instituciones económicas, más allá de temas de comercio.

[...] la economía queda indefinidamente abierta a los mercados externos, la inversión extranjera está protegida de cualquier cambios en las “reglas del juego”, el tipo de cambio se determina por la dirección en que actúan los grandes capitales, la flexibilidad laboral se entiende como una necesidad de la competitividad de las empresas, otro tanto puede decirse de las normas medioambientales (Fazio y Parada, 2010: 94)

No obstante, el modelo económico TMI iniciado en dictadura y profundizado en democracia, ha tenido algunos matices desde 1990<sup>115</sup>. Los gobiernos de la Concertación trataron de establecer algunas medidas que permitieran de nuevo una doble incorporación. Sin embargo, este proceso no ha logrado tener los alcances que adquirió antes de 1973. En lo relativo a lo laboral se acentuó el rol del Estado como fiscalizador del cumplimiento de la legislación, en especial en la década de 1990 (Figuroa, 2006: 270-274). También se impulsaron políticas de formalización del empleo que permitieron una reducción de la informalidad en cerca de 10% de 1990 a 2013 (ver gráfico 8), lo que coloca a Chile como el país de la región con mayor formalidad laboral (ILO/OIT, 2013).

**Gráfico 8. Evolución del informalidad en Chile, 1990-2013**



**Fuente:** Elaboración propia, con información de la base de datos de la Cepal: <http://estadisticas.cepal.org>

Pero, más allá de las cifras que muestran una reducción de la informalidad, la realidad laboral chilena revela un fenómeno de “formalización precarizante o formalidad precaria” (Durán, 2015). Este proceso ha consistido en la masiva creación de empleos formales, pero de baja calidad, es decir se trata de empleos con características negativas para los trabajadores

<sup>115</sup> Fernando Atria (2013a) llamada “neoliberalismo con rostro humano” al modelo establecido después de 1990.

como subcontratación, subempleo, mal remunerados, sin acceso a sindicalización y negociación colectiva. Las consecuencias son notorias en el comportamiento del índice de Gini y de la participación de los salarios en el PIB, como se explicó líneas atrás.

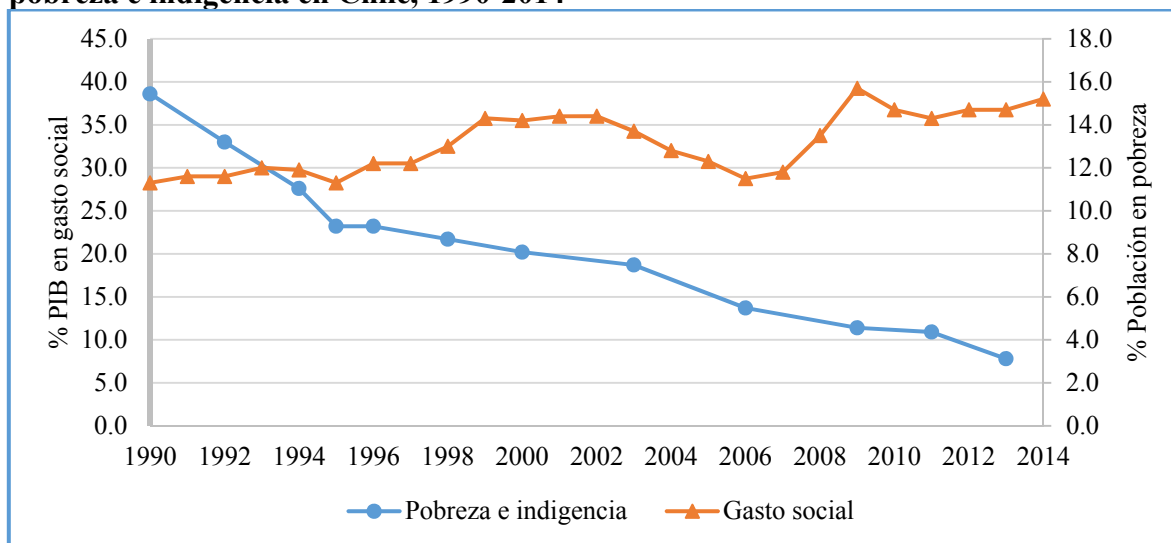
La otra cara de la incorporación es la política social. La base de la provisión de servicios sociales como salud, educación y pensiones se ha mantenido privada y basada en el lucro. Sin embargo, el Estado, ha asumido un rol más activo en la prestación de estos servicios en la última década, pero no con un enfoque universalista, sino condicionados a cumplir requisitos de elegibilidad<sup>116</sup> (Solimano, 2012: 117-144; Atria, 2013a: 35-40). Entre los cambios que se dieron a partir del 2001 en la política social destacan la introducción del seguro por desempleo, un nuevo programa de transferencias para los más pobres y las pensiones solidarias –para quienes no lograron cotizar o para quienes aun después de la cotización la pensión a percibir es muy baja– (Pribble y Huber, 2011). Los resultados han sido notorios en la caída de la tasa de pobreza, en el gráfico 9 se puede observar el cambio positivo que presentó el gasto social desde 1990 hasta 2014, mientras que al mismo tiempo bajaba el porcentaje de población en pobreza e indigencia. Además se denota el énfasis de los cambios durante la década de 2000.

---

<sup>116</sup> Atria (2013a: 37) sostiene que el modelo de seguridad social chileno no procura la atenuación de las desigualdades, “sino que requiere y mantiene las diferencias de clase. Es una forma de asistencia social que no impugna sino fomenta y fortalece la trasmisión del privilegio [...] Se trata a todas luces de un visión formulada desde la óptica del rico, que requiere fuerza de trabajo más calificada [educada y saludable] (o, en una versión más caritativa, que sufre con el espectáculo de la pobreza extrema) y por eso está dispuesto a dar algo para el pobre. Pero no lo que es necesario para igualar sus opciones de realización: eso amenazaría su propia posición privilegiada”.



**Gráfico 9. Evolución del gasto social como porcentaje del PIB y de la población en pobreza e indigencia en Chile, 1990-2014**



**Fuente:** Elaboración propia, con información de la base de datos de la Cepal: <http://estadisticas.cepal.org>

Nos obstante los avances, en la población persiste un serio descontento con el sistema de seguridad social basado en el lucro privado. Desde el 2011 se han registrado masivas protestas exigiendo reformas que lleven a un sistema de educación pública gratuita y de calidad, mientras que desde el 2016 se han iniciado protestas contra el sistema de AFP por ser un sistema que más allá de procurar una jubilación digna, ha funcionado como mecanismo de inyección de capital a los grandes grupos económicos<sup>117</sup>.

Martínez Frazoni y Sánchez-Ancochea (2012) sostienen que Chile sigue manteniendo grandes retos en relación a la doble incorporación. En relación a una estructura económica que impacte positivamente el mercado de trabajo, los autores señalan que Chile ha concentrado la mayor parte de sus esfuerzos en sectores de alta productividad y con uso intensivo de capital, enfocado en seguir desarrollando las ventajas comparativas tradicionales (exportaciones primarias) y con poco énfasis en el empleo, requisito primordial para asegurar la incorporación del mercado a largo plazo. Mientras tanto, la incorporación social, aun tras las reformas de la década de 2000, sigue siendo limitada en especial por las condiciones del sistema de pensiones y las restricciones de acceso a los servicios de salud de calidad.

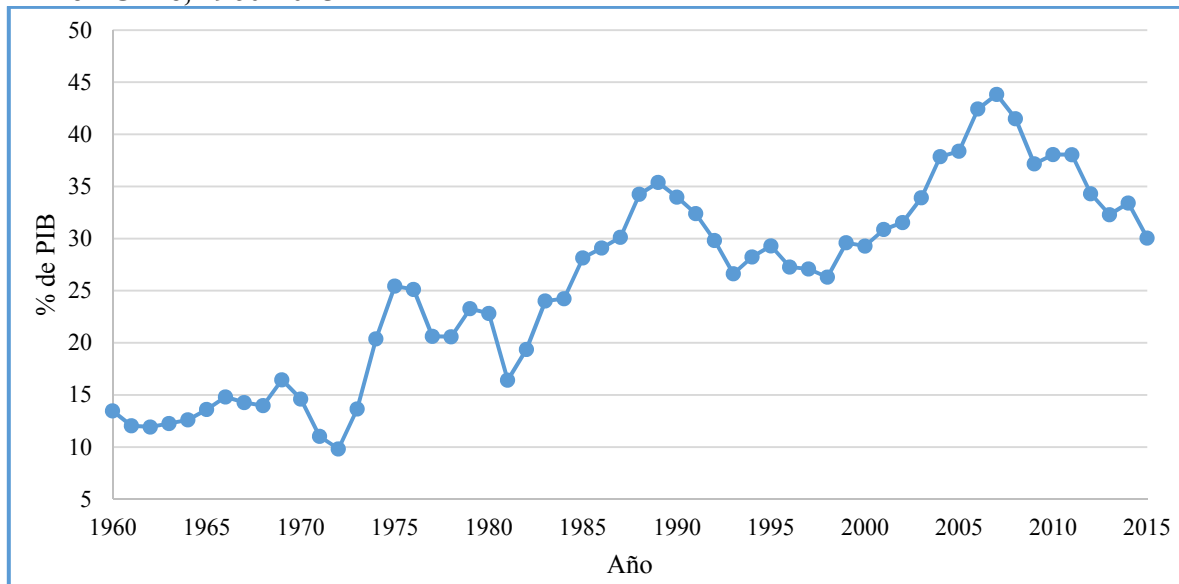
El modelo TMI en Chile se ha dado bajo un discurso de modernización y diversificación de la economía nacional pero en la práctica lo que se ha logrado es una alta

<sup>117</sup> Según estudios de la Fundación Sol, para el 2015 el 90% de los jubilados recibía como monto de pensión de \$US230, es decir un 35% menos que el salario mínimo.

dependencia a los mercados extranjeros, sin modernización, ni diversificación real. Para Mayol y Ahumada (2015) el modelo económico chileno está basado en tres débiles pilares rentistas: un rentismo extractivista (materias primas, en especial minerales), un rentismo comercial (retail<sup>118</sup> de bienes baratos importados) y un rentismo financiero (banca, AFP y otros). Estos tres sectores están articulados y son la base de la economía chilena, y es dependiente del precio internacional del cobre y del endeudamiento de los chilenos.

El comportamiento de las exportaciones refleja la dependencia chilena a los mercados externos y al rentismo extrativista. Mientras los bienes y servicios exportados en 1973 representaron el 13% del PIB, en 2007 representaron el 43%. Hay, además, una alta vulnerabilidad a los cambios en los mercados internacionales pues en el periodo 2007-2014 las exportaciones tuvieron una caída de casi el 14%, producto del fin del boom de las *commodities*, así como de la crisis de la economía de los Estados Unidos (ver gráfico 10).

**Gráfico 10. Evolución de las exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB en Chile, 1960-2015**



**Fuente:** Elaboración propia, con información de la base de datos del Banco Mundial: <http://datos.bancomundial.org/>

Asimismo, la matriz exportadora es poco diversa. La minería de cobre representa el 50% del total de los bienes y servicios exportados. Si consideramos la exportación de todos

<sup>118</sup> Retail es un término en inglés que refiere a la venta masiva en detalle, por lo general se asocia con grandes cadenas que tienen la capacidad de invertir en enormes inventarios para luego lograr grandes ventas pero a diferentes compradores. La ganancia en este tipo de negocio está en vender a bajo costo, pero vender mucho, esto hace que el mercado de venta al detalle este dominado por grandes empresas, al ser las que cuentan con el capital suficiente para invertir de forma tan masiva.

los productos mineros la cifra se eleva al 60%. El resto de exportaciones se concentra también en materias primas como salmón, madera y sus derivados, y frutas (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, 2015). Estos sectores además tienen limitados encadenamientos productivos (Guardia, 2013: 139), lo que conlleva menor poder estructural de los trabajadores, pues la estructura productiva nacional no logra desarrollarse más allá de aportación de la mano de obra, es decir se acentúa la dependencia de ingresos salariales.

Tampoco las promesas de atracción de inversiones como forma de diversificar la economía, producto de una desmedida apertura y liberación del mercado de capitales, cumplieron el objetivo de diversificación de la estructura productiva. Por ejemplo entre 1973 y 2014 la minería concentró la tercera parte del total de toda las inversiones extranjeras directas (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, 2015).

La concentración de la economía no sólo se da por sectores productivos, también expresa una alta concentración de los mercados, la propiedad y por ende de la riqueza, es decir la economía está acaparada en pocas manos. La estructura empresarial chilena está basada en grandes grupos económicos –por lo general familiares–, los cuales tienen participación en los tres pilares rentistas. En 2013, los veinte mayores grupos económicos controlaban más del 50% del total del PIB (Leiva, 2015). Esta concentración en pocas manos se puede ejemplificar en diferentes áreas: en las exportaciones poco más de 50 grandes empresas realizan el 95% de las exportaciones, el 5% restante es compartido por micro, pequeña y mediana empresa; en el mercado interno las grandes y medianas empresas generan el 36% del empleo y el 89.5% del total de ventas; como proveedores del Estado también las grandes empresas tienen preminencia frente al sector PYME; y en acceso a crédito hay serias limitaciones para micro, pequeñas y medianas empresas, mientras que las grandes empresas tienen como ventaja formar parte de los mismos grupos económicos que controlan los bancos, no enfrentando así limitaciones al financiamiento (Solimano, 2012: 145-159).

En síntesis, la economía chilena bajo el modelo TMI no ha logrado modernizar, ni diversificar la matriz productiva, más bien ha ayudado a consolidar una matriz rentista basada en materias primas. Asimismo, la apertura comercial, la liberación de mercados, la extendida privatización (incluso de sectores que en principio no eran considerados espacios de lucro, como lo relacionado a la seguridad social) y la poca regulación del Estado en la economía han conducido a una concentración de la economía en pocas manos y en limitados sectores.

Dentro de ese modelo, la mano de obra está sujeta a los vaivenes del mercado, a pesar de algunos avances pro-trabajadores, la lógica de la flexibilización de las relaciones laborales sigue imperando. El modelo no sólo garantiza un débil poder estructural de los trabajadores, sino además exige un débil poder de asociación. La tabla 6 resume las principales características de los modelos ISI y TMI que ha experimentado Chile desde 1930.

**Tabla 6. Características de las variaciones en el capitalismo de Chile, 1930-2016**

	<b>Industrialización por sustitución de Importaciones (ISI)</b>	<b>Transnacionalización del Mercado Interno (TMI)</b>
<b>Modo de acumulación</b>	Basada en dinamismo del mercado interno	Liberalización y apertura de la economía, privatizaciones
<b>Integración a mercados internacionales</b>	Protección de la industria nacional, exportación de cobre	Tratados de libre comercio, IED, regímenes de zona franca
<b>Coalición dominante</b>	Industriales y terratenientes agrícolas	Grandes Grupos Económicos
<b>Papel del Estado en la economía</b>	Activo y proteccionista	Estado mínimo
<b>Régimen Político</b>	Democracia limitada	Dictadura (1973-1990), Democracia procidimental limitada, basada en las instituciones de la dictadura (1990-2016)
<b>Relación Salarial</b>	Mejoras en el PAT, fuerte PET, política de salarios crecientes, alto empleo industrial	Alta segmentación del mercado de trabajo, formalidad precarizante, débil PAT y PET

Fuente: Elaboración propia.

### 6.2.2. *Los arreglos socioeconómicos que sostienen cada modelo económico: De la triada “terratenientes-industriales-capital extranjero” a los grandes grupos económicos*

Las características de los arreglos socioeconómicos durante cada modelo económico también han sido distintos, y han significado diferentes formas de entender las relaciones salariales, con mayor apertura para los trabajadores durante el modelo ISI, que en el TMI. Durante el modelo ISI dos grandes sectores económicos estaban en alianza y ejercían hegemonía: los grandes terratenientes dedicados a la explotación agrícola y la burguesía industrial. A estos se unían los inversionistas extranjeros dedicados a la explotación minera, primero el salitre, después el cobre. Desde muy temprano, estos sectores económicos supieron organizarse, así en 1838 se creó la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) y en 1883 se crearon la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI) y la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) (Pinto, 1985).

En las décadas de 1920 y 1930 se dio el auge de la llamada “cuestión social”, que no era más que la organización de sectores sociales (principalmente obreros) que demandaban cambios al sistema económico, social y político. Esto llevó a una apertura de parte de las

élites políticas y económicas, que se tradujo en reformas sociales que beneficiaron a los trabajadores, pero también llevó a las élites económicas a replantearse su forma de organizarse hasta el momento (Arriagada, 2004: 95). Dos fueron las medidas que tomaron: 1. La organizaciones empresariales de fomento se transformaron en gremios. 2. La creación de una cámara cupular que englobara a todos los sectores: la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), como órgano que coordinaba los intereses del empresariado (Arriagada, 2004: 95-96).

A partir de la implementación del modelo ISI, a mediados de la década de 1930, el sector agrícola perdió relativa fuerza frente a los industriales, aunque sin dejar de ser uno de los sectores más poderosos en la sociedad. La política industrial proteccionista se logró tras un acuerdo entre industriales y terratenientes, en el que estos últimos no obstaculizaban la aprobación e implementación de leyes pro-industria, siempre que el Estado no interviniera el sector agrícola, ni mediante reformas agrarias, ni con legislación laboral que protegiera los trabajadores del campo (Meller, 1988: 58).

A partir de 1964, ese arreglo sociopolítico que sostenía el modelo ISI se vio erosionado. Primero por el aumento de la participación del Estado en la economía y segundo por la pérdida de poder político de los terratenientes e industriales frente a los campesinos y los obreros. Este doble menoscabo de poder experimentado por las élites dio sustento al golpe de Estado de 1973, que como ya se dijo representó no solo el fin del modelo ISI, sino también la exclusión de los trabajadores de la arena política y la reconfiguración del arreglo sociopolítico en un nuevo modelo económico.

El golpe supondría una alta concentración de la riqueza y el control de una parte considerable de la economía en muy pocas manos, a partir de 1973, lo que llevó a Carmona (2002) a indicar que Chile es un país con “dueños”: los grandes grupos económicos. Este nivel de dominio sobre la economía hace que las élites empresariales chilenas estén en una relación muy ventajoso frente a los trabajadores, para asegurar siempre la continuidad de una débil PAT. Lograr esta tan desigual correlación de fuerzas fue uno de los objetivos centrales del golpe en 1973, y se ha logrado acentuar con la transición a la democracia. Así, mientras los trabajadores experimentaron un radical debilitamiento de su poder (estructural y de asociación), las élites empresariales se fueron haciendo más poderosos, llegando a tener control sobre la gran mayoría de la economía chilena.

Por lo general se señala como principales artífices del golpe de Estado a la esfera militar. Sin embargo el sector empresarial fue un aliado de los militares desde la planeación misma del derrocamiento<sup>119</sup>, hasta el ejercicio del poder con el eventual gobierno de la junta militar. Es por esto que el gobierno que surge a partir de 1973 tuvo como principal objetivo sacar del ámbito estatal cualquier actividad que generara lucro y trasladarla al sector empresarial privado (Rebolledo, 2013).

El primer cambio en el arreglo sociopolítico fue la integración de los militares en el “bloque en el poder”. Ya no se trataba de únicamente de fracciones de la burguesía<sup>120</sup>. Además, la nueva lógica económica (liberalización y no intervención de Estado) implicó dos cambios en la estructura de las élites empresariales. Primero, la nueva institucionalidad permitió la creación y consolidación de grupos económicos que concentraban mercados, es decir la lógica que dividía a las élites empresariales en ramas de la economía es superada, lo que permite que éstas se dediquen a más de una actividad económica (Fazio, 2005) (líneas atrás se mencionó que se han concentrado principalmente en tres sectores rentistas). En segundo lugar, se da el surgimiento de nuevos grupos económicos (como el grupo Vial y el grupo Cruzat-Larraín) al amparo de la privatización de las empresas estatales, aunque después perdieron peso en la economía, en especial por los efectos de la crisis de 1982-1983 (Mönckeberg, 2015).

Para finales de la dictadura se habían consolidado tres principales grupos económicos: Angelini, Matte y Luksic, y a partir de la década de 1990 se configuraron junto a estos, nuevos grupos, en presencia y condiciones similares, como grupo Solari, Paulmann, Cueto (Sebastian Piñera), Ponce Lerou (ex-yerno de Pinochet) y Saieh (Fazio, 2005: 5-7; Fazio,

---

<sup>119</sup> Los empresarios ayudaron a crear las condiciones de inestabilidad social mediante la llamada “guerra económica”, en la cual acaparaban productos de consumo básico, saboteaban la producción y realizaban huelgas patronales, además de tratar de imponer en la opinión pública su visión desde los medios de comunicación como el diario El Mercurio, y después participaron, en conjunto con los militares, sosteniendo el régimen dictatorial (Monsálvez, 2011; Rebolledo, 2013)

<sup>120</sup> Los militares, aunque han ido perdiendo poder con el retorno de la democracia, garantizaron sus recursos políticos y económicos mediante decretos-ley emitidos por la dictadura. Primero, se estableció que el 10% del total de los ingresos provenientes de ventas de cobre de la empresa estatal Codelco serían entregados a la Fuerzas Armadas (FF.AA.), y estas tendrían total discreción sobre su uso, “exentos de toma de razón y refrendación”. Además, la cifra nunca podría ser inferior a 90 millones de dólares por año, teniendo el Estado que asumir el faltante con cargo al presupuesto nacional. Entre 2000 y 2015 en total dispusieron de 14.300 millones de dólares (Urquieta, 2016). Segundo, no existe una verdadera subordinación de los militares a la autoridad civil y política, el alto mando de las FF.AA., no es elegido por el gobierno, sino únicamente refrendado, además los controles y fiscalizaciones son muy escasos del gobierno sobre las FF. AA., así establecido constitucionalmente (Leandro, 2015).

2016: 11-27). Estos grupos se han dedicado a actividades de lucro de diversa índole, aunque basan sus principales ingresos de actividades rentistas. Se pueden observar sus negocios en el sistema financiero (banca tradicional, banca de inversiones, administración de AFP, seguros, etc.), en las multi-tiendas (supermercados, tiendas por departamentos), en la explotación minera, forestal y salmonera. Esto no limita que incursionen en otros negocios, como los medios de comunicación, las líneas aéreas, industrias de bebidas y alimentos, la salud y educación privadas, entre otros.

Estos grandes grupos económicos, cerca de 30 (ver anexo 1) son la élite empresarial chilena. Tiene un gran poder estructural al controlar mayoritariamente el PIB, las exportaciones, las importaciones, el sistema financiero, los medios de transporte y comunicación. Además, tienen una concentración muy alta de la riqueza, a tal punto que en 2014 siete grupos<sup>121</sup> superaban en riqueza conjunta el PIB chileno de todo ese año (según el ranking de millonarios de la revista Forbes). Quizás por eso, Carmona (2002) habla de “los dueños de Chile” y no de élites empresariales.

### *6.2.3. Legados Político-Institucionales: Exclusión de la Arena política y limitaciones al poder de asociación de los trabajadores*

Los legados políticos e institucionales –que mantienen a los trabajadores en una relación de desventaja frente a los empleadores– heredados de periodo dictatorial, siguen vigentes veinticinco años después de que se inició la transición a la democracia. Estos legados han logrado con éxito mantener a los trabajadores excluidos de la arena política e imposibilitada de mejorar su poder de asociación, gracias al diseño laboral de 1979. En este subapartado se muestra como han operado estos legados políticos e institucionales.

#### *6.2.3.1. La exclusión de los trabajadores de la arena política: la CUT y la Concertación en una relación de inclusión simulada*

La transición a la democracia parecía abrir la oportunidad de los trabajadores de restablecer su relevancia como actores políticos, un rol que habían venido jugando antes de 1973 y que lo perdieron de manera abrupta con la instauración de la dictadura. Las expectativas eran amplias, en la medida en que los trabajadores habían tenido un papel

---

<sup>121</sup> Luksic, Paulmann, Matte, Piñera, Ponce Lerou, Solari, Saieh.

significativo previo y durante el plebiscito de 1988 que puso fin al régimen de Pinochet (Zapata, 2004).

Para 1988 se logró conformar la Central Unitaria de Trabajadores (CUT)<sup>122</sup>, como organización de facto<sup>123</sup>, que coordinaba los intereses de la mayoría de los sindicatos y federaciones existentes (Rojas, 1993: 54). De cara al plebiscito de 1988 y las elecciones de 1989, la CUT y la “Concertación de Partidos por la Democracia” trabajaron en conjunto para ponerle fin a la dictadura y obtener el Poder Ejecutivo, lo que permitió que se iniciará una estrecha relación de colaboración entre ambas organizaciones que continuaría durante los gobiernos de la Concertación (Julián, 2016: 181).

Tras el triunfo en el plebiscito y en las elecciones de 1989, la CUT logró ser tomada en cuenta en un primer momento como actor político relevante, hecho que se ve reflejado en la inclusión del proceso de acuerdos para la transición. Esto a su vez se convertiría en una de las formas en que los trabajadores perdían autonomía y la posibilidad de mejorar su débil situación de poder frente a los empleadores. Al formar parte de los acuerdos de transición, validaron y se comprometieron en la instauración de la “democracia protegida”<sup>124</sup> (Zapata, 2004; Julián, 2016). Como consecuencia de ello muchas de las demandas sindicales, como reformar el código de trabajo, perdieron viabilidad, ya que las élites empresariales contaban con los recursos institucionales necesarios para vetar cualquier intento de cambio (Frank, 2002).

Otro elemento a considerar es que los acercamientos de la CUT con la Concertación fueron más allá de una alianza política. De acuerdo a algunos analistas del tema, se ha tratado más bien de “complicidad y endogamia entre las direcciones sindicales y las directrices de los partidos” (Julián, 2016: 181). La dirección de la CUT desde su fundación hasta 2012 ha estado a cargo de líderes de la Democracia Cristiana y del Partido Socialista. A partir de 2012, y tras el desgaste y crisis de legitimidad de los líderes que provenían de la Concertación, llegó Bárbara Figueroa –militante del PCCh– a la presidencia de la multisindical. Se esperaba que acabara con la tradición corporativista entre la dirección de la

---

<sup>122</sup> Para ahondar sobre el proceso de constitución de la CUT durante la década de 1980 se puede consultar: Ulloa, 2003: 15-16; Araya, 2014.

<sup>123</sup> Hasta 1991 logró la personería jurídica tras la aprobación de la Ley No. 19.049.

<sup>124</sup> Se considera “democracia protegida” porque mantenía muchas de las instituciones vigentes durante la dictadura, incluso la misma Constitución Política.



CUT y la Concertación pero lejos de esto lo que se ha visto es la incorporación del PCCh en la Concertación (llamada Nueva Mayoría a partir de 2014) (Julián, 2014, 2016).

Esta forma de relacionarse la CUT con la Concertación/Nueva Mayoría ha sido nombrada por Julián (2014: 131-134) como “simulacro de corporativismo”. Esto consiste en una estrategia de “inclusión” por parte de los gobiernos de centroizquierda, pero que no se da en condiciones de “negociación, autonomía y diálogo simétrico” entre los actores laborales, empresariales y políticos, sino que se trata de una simulación en la que la “inclusión se encuentra sujeta a un marco de relaciones laborales disciplinares que alientan la debilidad y fragilidad de la posición de negociación de los sindicatos” (Julián, 2014: 131-134.). Esta estrategia implica que los trabajadores puedan participar de la “[...] formalidad burocratizada en mesas de negociación, mesas de trabajo, etc., instancias las cuales desgastan el escaso “capital social” del sindicalismo frente a sus asociados. Esta situación configura una pérdida de capacidad de representación y una falta de credibilidad en su eficiencia organizativa.” (Julián, 2014: 34).

De esta forma se obtiene un sindicalismo pasivo, que al estar en los espacios formales a la espera de que sus intereses sean tomados en cuenta, abandona otras prácticas de presión que podrían representar mejor resultados para sus intereses, y además erosiona las confianzas de las bases sindicales al no obtenerse ningún beneficio para los trabajadores. En conclusión, los trabajadores, aun en democracia, siguen excluidos de la arena política. Desde los acuerdos que facilitaron la transición a la democracia, la principal representante de los trabajadores, la CUT, refrendó un sistema político que imposibilita conseguir cambios positivos para la fuerza laboral, en especial sí se trata de cambios en la balanza de poder.

#### *6.2.3.2. Las limitaciones institucionales del PAT: La persistencia del Plan Laboral de la Dictadura*

El modelo laboral chileno ha enfatizado la relación individual de trabajo, dejando poco margen al ejercicio real de los derechos laborales colectivos. El ideólogo de este diseño, José Piñera (1990: 23), indicó que “El Plan Laboral es en realidad única y exclusivamente un plan sindical [...]”. El mismo estaba sustentado en cuatro pilares principales (Piñera, 1990: 15, 47-52): 1. Liberalismo organizativo, es decir existen organizaciones paralelas que compiten con los sindicatos por la representación de los trabajadores. 2. La negociación colectiva confinada a nivel de empresa. 3. Huelga sometida a la disciplina del mercado y que

por tanto no paraliza los centros de trabajo. 4. Despolitización sindical, en tanto la organización laboral tiene como único fin las reivindicaciones económicas dentro de la empresa, no pueden participar en demandas políticas, sociales o económicas de la sociedad. Estos pilares son las principales limitaciones que enfrenta el poder de asociación de los trabajadores en Chile y han estado en discusión en los últimos 25 años, incluida la reforma 2014-2016.

En la tabla 7 se muestra un resumen las principales limitaciones que presentaba la legislación laboral chilena sobre el PAT, antes de iniciado el proceso de reforma laboral de 2014-2016.

**Tabla 7. Resumen de los principales puntos de inflexión legislación laboral chilena y sus implicaciones sobre el PAT, previo a la reforma 2014-2016**

Puntos de Inflexión	Legislación previa a la “Modernización de las Relaciones Laborales”	Implicaciones sobre el PAT
Organización de Sindicatos: -Titularidad sindical -Procedimientos	Sindicatos comparten la titularidad de representación de los trabajadores	Los trabajadores cuentan con una serie de incentivos para organizarse en otras organizaciones en detrimento del sindicato
	Elevados requisitos para conformar y mantener en el tiempo el sindicato	La conformación de un sindicatos es muy complicado, lo que desincentiva a los trabajadores a organizarse
Negociación confinada a la empresa	La negociación colectiva supraempresa sólo es posible si los empleadores están de acuerdo	La negociación colectiva tiene una baja cobertura
Huelga que no paraliza	Huelga sólo posible en la negociación colectiva reglada	La huelga está sujeta a una serie de procedimiento y plazos, y sólo es admisible para luchar por la negociación colectiva, cualquier huelga por cualquier otro interes de los trabajadores es ilegal
	Se establecen excepciones para reemplazar trabajadores en huelga	La huelga no tiene efectividad real, ni ejerce verdadera presión sobre los empleadores

Fuente: Elaboración propia.

#### 6.2.3.2.1. Organización sindical: titularidad sindical y grupos negociadores

La legislación laboral de Chile admite una múltiple titularidad de representación laboral con lo que los sindicatos no tienen la exclusividad para representar a los trabajadores, sino que compiten con otros grupos, llamados “grupos de trabajadores o grupos negociadores”. La existencia de estos grupos atomiza los intereses de los trabajadores, lo que en la práctica resulta en desorganización de los intereses laborales y propicia la desmovilización y el control de las demandas que podrían tener los trabajadores.

Aunque en los convenios de OIT (87 y 98) no existe una norma específica sobre la titularidad sindical, estos instrumentos promueven el fortalecimiento y desarrollo de la organización sindical, así como la negociación colectiva en la que el sindicato es el actor relevante (Álvarez, 2014: 2). La OIT se ha apegado a la tesis de que la titularidad de representación recae en los sindicatos, y solo en ausencia de estos, otras organizaciones de trabajadores podrían asumir la representación laboral (Gernigon, Odero y Guido, 2000: 55). Incluso, el Director de la OIT para Sudamérica, Guillermo Miranda (2014), indicó que la negociación colectiva la debe llevar a cabo el sindicato y sólo por excepción, cuando no existan sindicatos, se pueda hacer con grupos negociadores.

La legislación chilena ha sobrepasado los límites de representación por parte de organizaciones no sindicales (Código de Trabajo, arts. 302, 303, 314bis, 315, 320), que establece la OIT, la cual justifica que se den las organizaciones no sindicales sólo en ausencia de los sindicatos. No se trata de una representación que surge de la ausencia de sindicatos, sino que se puede reconocer de partida la titularidad a cualquier grupo de trabajadores –sea sindicato o no–. No hay límites para la conformación de los grupos, con lo que pueden establecerse tantos como así lo determinen los trabajadores. Esto les otorga el derecho de nombrar un delegado que los represente no solo ante los diversos niveles jerárquicos de la empresa, sino también ante las autoridades del trabajo.

Como se puede notar, se trata de una abierta sustitución del sindicato en oposición a los convenios 87 y 98 de la OIT ratificados por Chile, de manera que

[...] no se reconoce derecho alguno al sindicato más representativo. A la vez, se le reconoce espacio a los grupos de trabajadores representantes de fraccionados intereses laborales, lo que ha generado un espacio eficaz para las presiones empresariales tendientes a eliminar la organización sindical, asimismo para quitar eficiencia a la negociación colectiva o generar seudos acuerdos colectivos, como han sido los convenios colectivos suscritos por coaliciones de trabajadores. (Caamaño, 2008: 283)

Para especialistas en derecho laboral como Sergio Gamonal (2011: 224), esta titularidad extensa de la representación laboral “vulnera la libertad sindical consagrada constitucionalmente”, mientras que para Caamaño y Ugarte (2008: 105), se trata de una “clara vulneración a la libertad sindical la equiparación de los sindicatos a los grupos de trabajadores que se reúnen para negociar colectivamente”.

Al mismo tiempo que se presentan estas organizaciones que compiten con los sindicatos, la conformación de estos últimos es complicada. A partir de la ley No. 19.759 de 2001, los sindicatos y los grupos negociadores necesitan como mínimo ocho trabajadores

para la constitución inicial<sup>125</sup>. Sin embargo para los sindicatos es necesario que en el plazo de un año al menos el 10% de los trabajadores de la empresa se incorporen al sindicato, de lo contrario se pierde la personería jurídica. Este último requisito se torna complicado en tanto se debe competir por la afiliación de los mismos trabajadores con los grupos negociadores.

#### 6.2.3.2.2. *La negociación colectiva confinada al nivel de empresa y a temas salariales*

La negociación colectiva chilena se caracteriza por una serie de restricciones en su ejercicio, lo que hace que sus alcances (cobertura de trabajadores y otorgamiento de beneficios) sean muy limitados. El diseño de la titularidad, como se vio, afecta las posibilidades de organización de los trabajadores, pero también trae consecuencias adversas para la firma de contratos colectivos. Al permitir la legislación que grupos de trabajadores negocien con los patronos se disminuye el alcance que podría tener una negociación llevada a cabo por un sindicato para toda la empresa, en tanto, tal como lo establece el art. 307, una vez que un grupo logró acordar un contrato colectivo, estos trabajadores no podrán ser beneficiados por ningún otro.

La legislación chilena diferencia entre contrato colectivo y convenio colectivo. Aunque producen los mismos efectos, esta diferenciación encauza la negociación a un proceso que favorece más al empleador. El proceso de negociación del convenio colectivo (negociación no reglada y semireglada) permite mayores libertades en cuanto a temas a negociar entre trabajadores y empleadores, así como en el proceso mismo (no está sujeto a plazos específicos). Sin embargo esta modalidad no admite una serie de protecciones a los trabajadores: no existe la instancia para reclamar sobre las observaciones que merezca la respuesta del empleador, no hay derecho a fuero para los trabajadores involucrados, no hay derecho a huelga, no obliga a negociar al empleador y no obliga al empleador a suscribir un instrumento colectivo (Dictamen No. 3295/251 de 20/07/1998 de la Dirección de Trabajo de Chile). Es decir, se priva en la negociación de todas las condiciones que pudieran favorecer un terreno de juego menos asimétrico.

Por su parte, el proceso de negociación del contrato colectivo (negociación reglada), aunque sí otorga todas las protecciones negadas en el proceso del convenio colectivo,

---

<sup>125</sup> Antes de esto la ley exigía 25 trabajadores.

establece una serie de formalismos relacionados a los plazos, la forma de presentar las demandas ante el empleador y las respuestas de éste. Además, está limitada a “remuneraciones u otros beneficios en especie o en dinero, y en general a las condiciones comunes de trabajo”, siempre y cuando no sean “materias que restrinjan o limiten la facultad del empleador de organizar, dirigir y administrar la empresa” (art. 306 del Código de Trabajo).

De esta forma la legislación induce a los trabajadores a preferir la negociación reglada, en especial por la protección del fuero, lo que hace también que la negociación colectiva en Chile esté confinada a temas salariales. Esta es una de las maneras en que –según palabras del autor del plan laboral, José Piñera– se “despolitizaban las relaciones laborales”, pues se limita el accionar sindical y la negociación colectiva a temas salariales. Piñera (1990: 50) indica que “la negociación colectiva es un mecanismo para determinar las remuneraciones en concordancia con la productividad”: no hay lugar para la “lucha de clases”.

Uno de los puntos más controversiales que presenta el modelo laboral chileno es la imposibilidad de negociar colectivamente más allá del ámbito de la empresa. La negociación a nivel sectorial es prácticamente imposible. El art. 303 del Código de Trabajo indica que “La negociación colectiva que afecte a más de una empresa requerirá siempre acuerdo previo de las partes”. Es decir que para lograrse una negociación sectorial es necesario que los empresarios estén de acuerdo, hecho que no sucederá en cuanto el sector empresarial se opone abiertamente a cualquier posibilidad de negociar colectivamente más allá de la empresa puesto que esto fortalecería el poder de los trabajadores frente a los empleadores.

Estos límites para negociar más allá de la empresa, sumados a los límites de conformación de sindicatos, explican la baja cobertura de los convenios colectivos. Kremerman, Narbona, Tonelli y Doniez (2011: 14) señalaron que “La negociación colectiva en Chile cubre a menos trabajadores que el total de sindicalizados, lo que revela que un número importante de sindicatos no negocia y que la proporción de trabajadores no sindicalizados que negocia colectivamente no compensa la ausencia de sindicatos en la gran mayoría de las empresas”.

Otro elemento que juega contra la negociación colectiva a nivel de empresa es la alta inestabilidad laboral. El mercado laboral chileno se ha caracterizado por relaciones

contractuales entre empleado y empleador de muy corta duración, lo cual desincentiva las prácticas negociadoras reiteradas y permanentes en las empresas (Kremerman et al., 2011). “Si el acceso efectivo a beneficios colectivos depende de mantener vigente el empleo con el empleador que los negoció, en realidad la negociación no tendrá un impacto real sobre una gran proporción de trabajadores” (Kremerman et al., 2011: 14). Una negociación de alcance supraempresa contrarrestaría esa situación, pues los trabajadores gozarían de los acuerdos colectivos por el solo hecho de ser contratados en las empresas que estén en el sector en el que se negoció el convenio.

#### 6.2.3.2.3. *La huelga que no paraliza*

El tercer elemento en la legislación chilena que impide el avance del poder de asociación de los trabajadores se encuentra en las restricciones para ejercer el derecho a la huelga. La Constitución Política chilena no consagra directamente el derecho a la huelga, sino que refiere a ésta desde una óptica negativa y establece restricciones para su ejercicio (Varas y Toledo, 2014: 72), en su artículo 19, numeral 16 indica:

No podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades. Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional.

La fuerza constitucional que adquiere el derecho a huelga se debe al artículo 5 de la Constitución, al señalar que “Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”. El derecho a la huelga chileno emana de convenciones internacionales como convenio 87 de la OIT, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o la Convención Americana de Derechos Humanos (Gamonal, 2013).

A pesar de este reconocimiento del derecho a huelga, el Código de Trabajo se ha encargado de ponerle amplias limitaciones que hacen del ejercicio de la huelga un mecanismo inútil para ejercer presión sobre los empleadores, restando así posibilidades a que los intereses de los trabajadores sean atendidos. El Presidente de la Corte Suprema, Sergio Muñoz<sup>126</sup> ha señalado que “a pesar de ser la huelga un derecho fundamental reconocido

---

<sup>126</sup> Sergio Muñoz forma parte de la Corte Suprema desde 2005, fue electo presidente de la misma para el periodo 2014-2016.

constitucionalmente, la regulación chilena limita su ejercicio solo al proceso de negociación colectiva reglado; permite, además, el reemplazo de trabajadores en huelga y favorece la desvinculación individual de estos” (citado por Jiménez, 2015).

Es necesario aclarar que la huelga, según la legislación chilena, solamente se puede ejercer en los procesos de negociación colectiva (art. 370), “no reconociéndose el derecho a huelga en las circunstancias que los trabajadores determinen (por solidaridad, económica, política)” (Brega y Doniez, 2015:9), lo que constituye otra forma de “despolitizar a los trabajadores”.

Además, el Código de Trabajo impone normas que desalientan el ejercicio de este derecho, como la exigencia de que participe más del 50% de los trabajadores de la empresa o la posibilidad de que una vez iniciada una huelga los trabajadores de forma individual se puedan retirar. Esto se suma a la norma que establece que si el 50% de los trabajadores está laborando, se da por termina la huelga. Es decir, si en una empresa de 100 trabajadores, 51 de estos van a la huelga, pero en el transcurso de la misma uno de ellos individualmente se desvincula y regresa a trabajar, en ese mismo instante la huelga se da por terminada.

### 6.3. El poder instrumental de las élites empresariales en Chile

Las élites empresariales no han visto mermado su poder instrumental con la transición a la democracia. Tal vez incluso el ejercicio de su poder instrumental se da en mejores condiciones que en la época de dictadura (no se tiene que negociar con un gobierno encabezado por militares, que contaba con verdadero poder de veto y que estaba desprestigiado ante el mundo, lo que afectaba la imagen del país (Palma, 2011: 40-49)). El poder instrumental de las élites empresariales chilenas se expresa de tres formas:

**1. Alta organización y cohesión:** Las élites empresariales chilenas, históricamente, se han caracterizado por una muy buena organización de sus intereses a través de cámaras sectoriales, pero paralelamente han sabido construir una organización que los unifica: la Confederación de la Producción y del Comercio. Desde dicho espacio, se comparte una visión común del modelo económico, social y político, a partir de lo cual se busca influir en la esfera política.

**2. Amplia presencia en la esfera política:** El sistema electoral chileno, fue pensado para que, aun con el paso a la democracia, el “bloque en el poder” del régimen militar siguiera teniendo una gran presencia en los espacios de toma de decisiones. Además, las negociaciones previas a la transición han garantizado, mediante una serie de limitaciones institucionales, la continuidad de un modelo político y económico que

favorece a las élites empresariales, entre ellas altos quórum para lograr cambios en leyes pilares del modelo y un sistema de financiamiento de partidos basado en recursos privados.

**3. Consenso sobre la gestión de la política económica desde el gobierno:** A pesar de que las principales fuerzas políticas chilenas están divididas en dos grandes grupos antagónicos, en relación a la política económica no hay diferencias. El consenso sobre este tema ha beneficiado a las élites empresariales, además ha permitido un estrecho acercamiento entre las altas autoridades del gobierno, en especial las encargadas de la gestión económica, y los empresarios.

A continuación se expone con detalle cada uno de estas expresiones del poder instrumental de las élites empresariales chilenas, las cuales han permitido la continuidad del modelo laboral de 1979.

### *6.3.1. La CPC como organización empresarial cohesionada frente la unidad erosionada de la CUT*

La organización de los intereses empresariales en Chile cuenta con una larga trayectoria, que se puede rastrear desde el siglo XIX con la conformación de la SNA en 1838, la SOFOFA y la SONAMI en 1883. Los primeros intentos por conciliar los intereses empresariales datan de 1935, cuando se funda la CPC, sin embargo será hasta 1979 cuando va a alcanzar su verdadero carácter de organización unitaria y cohesionada de todos los sectores económicos, con el ingreso de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, lo que constituiría la sexta rama de la Confederación<sup>127</sup>.

Durante los primeros años de la dictadura, la CPC no tuvo un rol protagónico. La economía y la política económica fue gestionada desde posturas dogmáticas por los tecnócratas, conocidos como los “Chicago boys”. La llegada de Jorge Fontaine a la presidencia de la CPC en 1982, llevó a la cámara cupular a ser de nuevo un actor relevante en la política al lograr estrechos canales de comunicación entre el mundo empresarial y la junta de gobierno. Esto permitió “moderación de los excesos y el dogmatismo” en la gestión de la política económica, conduciendo así a un mayor pragmatismo que beneficiaría los intereses privados de los empresarios, aunque sin llegar a cuestionar el modelo económico (Silva, 1996; Arriagada, 2004: 151-152)

---

<sup>127</sup> La CPC está conformada por los siguientes seis grandes gremios empresariales: Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo (CNC), Sociedad Nacional de Minería (SONAMI), Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y la Asociación de Bancos (ABIF).



La cohesión empresarial en torno a la CPC aumentaría con la transición a la democracia. Los empresarios reunidos en la Confederación eran parte de la estructura económica surgida de las reformas implementadas por el régimen de Pinochet. Sin embargo, la transición a la democracia abría la posibilidad de desmotar el modelo en vista de que éste se había impuesto a la fuerza. Ese escenario llevó a las élites empresariales, en conjunto, a asumir el rol de custodios del modelo. En especial la CPC jugó el papel de interlocutor entre empresarios y demás actores involucrados en las negociaciones para la transición (Fairfield, 2015: 74; Silva, 1998: 237).

Desde entonces, la CPC pasó a ser el vocero principal de los empresarios en los grandes temas de discusión política, siempre manteniendo una postura homogénea, sobretodo si el debate está centrado en alguna de las bases del sistema económico. Esta capacidad de la CPC para formar consensos entre sectores económicos y después para coordinar el cabildeo desde una postura única le brinda a la organización empresarial un gran poder para influir en la política (Schneider, 2004: 171).

Las palabras de un ex presidente de la CPC<sup>128</sup> resumen el grado e importancia de la cohesión gremial para los empresarios chilenos: “La gente de negocios en Chile está absolutamente unida. Nosotros podemos disputar cientos de cosas, pero cuando es necesario pasar a la acción en situaciones complejas, el mundo empresarial tiene una sola voz. Y eso ha sido así desde que la CPC existe”.

Este alto grado de cohesión empresarial se puso de manifiesto durante el proceso de reforma laboral 2014-2016. El consenso empresarial se creó a la interno de la CPC y fue la única postura que los empresarios mantuvieron, es decir no había sectores disidentes con posiciones empresariales alternas sobre la política laboral. La posición acordada se resumía en un total rechazo a cualquier cambio en el modelo de relaciones laborales. Pablo Bobic<sup>129</sup>, asesor legal de la CPC, comenta que la postura empresarial se construyó tras varias sesiones de trabajo con representantes de cada uno de los gremios que conforman la Confederación. Después de esto, la CPC trató de influir en los resultados de la política siguiendo la postura que se definió, mientras que el resto de los gremios hacían lo propio con comunicados de prensa, conferencias, etc.

---

<sup>128</sup> Entrevista realizada por Tasha Fairfield (2015), la autora mantuvo el anonimato del entrevistado.

<sup>129</sup> Entrevista personal, (07/07/2016).

En el sector sindical la situación fue diferente. La Central Unitaria de los Trabajadores (CUT) ha mantenido una representación exclusiva de los trabajadores en los espacios formales. No obstante, no existe en el sindicalismo chileno el grado de cohesión que se presenta en el sector empresarial. Según datos de la Dirección del Trabajo<sup>130</sup>, la CUT concentraba, en 2012, el 74% del total de trabajadores sindicalizados, mientras que a nivel de organizaciones solo el 28% de los sindicatos del país pertenecía a esa multisindical. El resto se dividía en un 1.7% afiliado a la Central Autónoma de Trabajadores (CAT) y un 0.8% a la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), mientras que cerca del 70% de los sindicatos no estaba suscrito a ninguna central. Además, en su composición la CUT presentaba una gran presencia de empleados públicos, siendo las organizaciones más representativas el Colegio de Profesores y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF). La mayoría de los sindicatos de la empresa privada no pertenecía a la CUT, ni a ninguna otra central sindical.

**Tabla 8. Sindicatos y posturas sindicales frente a la reforma laboral, 2014-2016**

Central Sindical o bloques sindicales de facto	Principales sindicatos afiliados	Postura Frente a la Reforma Laboral 2014-2016
CUT	Magisterio y ANEF	A favor
UNT	Sindicatos agrícolas y forestales	A favor
CAT	Confederación Nacional Unitaria de Trabajadores del Transporte y Afines de Chile	En Contra
Trabajadores por una Mejor Reforma Laboral	Confederación de Trabajadores del Cobre (CTC), Confederación de Sindicatos Bancarios y Afines, Unión Portuaria de Chile	En contra

**Fuente:** Elaboración propia a partir de consulta de periódicos y entrevistas a líderes sindicales.

A esta organización fragmentada se suman divisiones ideológicas, que se presentan entre las principales centrales (CUT, CAT, UNT) y también dentro de la CUT. Durante el proceso de reforma laboral no hubo una postura homogénea del sector sindical, sino que se dieron dos posiciones. A favor de la reforma estuvieron la CUT y la UNT, mientras que la CAT y un bloque sindical de facto, surgido para oponerse a la ley llamado “Trabajadores por una Mejor Reforma Laboral”, la rechazaban. La tabla 8 muestra las centrales sindicales, sus principales organizaciones afiliadas y su postura oficial frente a la reforma laboral.

La división también se presentó dentro de la CUT, ya que a pesar de que había una postura oficial a favor de la reforma, había dirigentes que estaban en contra de la misma,

<sup>130</sup> Disponibles en: <http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/w3-propertyvalue-22777.html> . Consultado el 20 de junio de 2016.

entre ellos su vicepresidente, Norberto Díaz<sup>131</sup>. Además, organizaciones afiliadas a la CUT, como la CTC, se sumaron al bloque contrario a la reforma. Esta situación de fragmentación de los intereses sindicales resultó en un mayor debilitamiento de las fuerzas sindicales, lo cual provocó un mayor poder de los empresarios al no tener una oposición organizada y cohesionada que contuviera sus pretensiones.

### 6.3.2. *Las élites empresariales y sus vínculos con el ámbito político: partidos y medios de comunicación*

Al analizar los vínculos entre élites empresariales y partidos, es usual que se destaque la relación que mantienen con los partidos de la coalición de derecha (Renovación Nacional –RN– y Unión Demócrata Independiente –UDI–)<sup>132</sup>. Esta relación no es exclusiva, ya que con el paso de los años, después del tránsito a la democracia, las élites empresariales han sabido establecer buenas relaciones con los partidos de la coalición de centro izquierda, en parte por el sistema de financiamiento electoral basado en recursos de origen privado, pero también por coincidencias ideológicas.

Junto a lo anterior, el sistema político chileno desde 1990 ha garantizado la presencia de los intereses empresariales en los espacios de representación. Esto se ha hecho de dos formas que se complementan. En primer lugar, el sistema electoral binominal garantiza que existan dos grandes coaliciones políticas en la cámara de diputados y en el senado, con fuerzas similares. En segundo lugar y relacionado a lo anterior, la Constitución chilena exige elevados quórum de aprobación<sup>133</sup>, lo que ha permitido conservar la mayoría de la institucionalidad heredada de la dictadura o que solo se haya modificado superficialmente, prevaleciendo los intereses empresariales.

Un tercer elemento debe de considerarse al analizar los vínculos entre empresarios y el ámbito político: el rol de los medios de comunicación. Los medios de comunicación juegan un papel clave en la orientación de la opinión pública y de los tomadores de decisiones. En

---

<sup>131</sup> Mientras en la prensa, la presidenta de la CUT, Bárbara Figueroa, afirmaba que la reforma fortalecía al actor sindical (Diario The Clinic, 17/06/2016), Norberto Díaz indicaba: “la iniciativa fue transformada en un intento por no cambiar las bases que permiten la colusión y la máxima ganancia del empresariado” (Diario UChile, 20/03/2016)

<sup>132</sup> Por ejemplo Fairfield (2015: 75-78) solo considera la relación entre empresarios y los partidos RN y UDI, ignorando así los vínculos que existen con partidos de la Concertación/Nueva Mayoría como el PDC, o bien no tomando en cuenta el sistema de financiamiento electoral basado en recursos privados, en el que la coalición de izquierda ha sido uno de los principales receptores de los recursos.

<sup>133</sup> Por lo general son exigencias de quórum de dos tercios, tres quintos, o cuatro séptimos, dependiendo de la ley que se trate (Atria, 2013b).

el caso chileno, estos medios presentan una elevada concentración en determinados grupos económicos que comparten una postura política similar. Los principales periódicos, canales de televisión y emisoras de radios funcionan como voceros de los intereses empresariales, sin posibilidades de réplicas, ni cuestionamientos desde posiciones alternativas.

*6.3.2.1. Un sistema político a la medida de las élites empresariales: vínculos partidarios, sistema electoral binomial, cerrojos constitucionales y financiamiento electoral*

*6.3.2.1.1. Los vínculos entre élites empresariales y la coalición de derecha*

Campero (2003) señala que antes del régimen de Pinochet era notoria la diferencia entre lo que él llama la derecha económica (empresarios) y la derecha política (partidos). Esta última tenía una función más ideológica y creadora de proyectos políticos, que en general eran apoyados por los gremios empresariales. Esta distancia entre ambos sectores irá disminuyendo en la década 1980, hasta la consolidación de un bloque ideológico consistente en torno a las ideas neoliberales. Así el empresariado se constituye como actor político relevante, que construye y dirige un proyecto político, social y económico, el cual la derecha política asumirá.

Los partidos que representan la derecha ideológica y que tienen un fuerte vínculo con las élites empresariales son la Unión Democrática Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN). Estos partidos han formado desde 1989 la coalición de derecha “Alianza<sup>134</sup>”. Renovación Nacional fue fundada en 1987, y aunque desde sus inicios estuvo conformado por adeptos a la dictadura y respaldaban el modelo socioeconómico impuesto, mantenían críticas y apoyaban la idea de la democratización del país (Boylan, 1996; Pollack, 1999). La UDI, por su parte, surgió como movimiento político en 1983 y pasó a formar parte de RN en 1987, pero a raíz de las críticas a los procesos electorales internos, así como al posicionamiento radical de la UDI a favor de la dictadura, decidieron conformarse como un partido independiente en 1988. La UDI reunía principalmente a los “Chicago boys” y

---

<sup>134</sup> Aunque popularmente se le conoce como Alianza, esta coalición ha respondido a diversos nombres oficiales, según el periodo: Democracia y Progreso (1989-1992), Participación y Progreso (1992-1993), Unión por el Progreso de Chile (1993-1996), Unión por Chile (1996-1999), Alianza por Chile (1999-2004), Alianza (2004-2009), Coalición por el Cambio (2009-2012), Coalición (2012-2013), Alianza (2013-2015), Chile Vamos (2015-2016)

tecnócratas de la dictadura, junto a las bases del movimiento gremialista (antimarxistas) (Garretón, 2000).

Ambos partidos comparten posiciones programáticas similares en relación al modelo económico. La UDI ha sido más consistente al defender los intereses empresariales, y presenta una postura más ideologizada, mientras que RN ha dado muestra de menor consistencia ideológica y se ha abierto a negociaciones con la Concertación, con posturas más pragmáticas (Fairfield, 2015: 75). Es por eso que Pollack (1999: 89) ha señalado a la UDI como el “más fiel al modelo económico y político del régimen militar”.

La “fidelidad” de la UDI a la herencia de la Pinochet tiene sus orígenes en las relaciones informales que establecieron miembros de la UDI y grupos empresariales durante la dictadura. Muchos de los fundadores de la UDI fueron tecnócratas del gobierno de Pinochet y a la vez formaban parte de los consejos directivos de las empresas beneficiadas por sus políticas (Pollack, 1999; Etchemendy, 2011; Fairfield, 2015). Pribble (2013: 126-128) ha demostrado la continuidad de los vínculos entre la UDI y los empresarios durante las décadas de 1990 y 2000.

A pesar de estas diferencias entre la UDI y RN, ambos han sabido constituir por décadas un proyecto político en conjunto que responde al interés general de los sectores empresariales, el cual no es más que mantener intacto el modelo iniciado en 1973. Tal como señaló Garretón (2000: 66): “La defensa y preservación del modelo socioeconómico del régimen militar es el elemento común más fuerte que une los sectores de derecha”.

Asimismo, varios estudios de Fairfield (2010; 2015) han evidenciado el apoyo constante a la “Alianza” y la participación en órganos de los partidos RN y UDI por parte de líderes de gremios con la CPC y la SOFOFA. Por ejemplo, José Antonio Guzmán, ex-presidente de la CPC (1990-1996) sirvió como miembro del comité político de la Alianza en 2000, y se ha mantenido afiliado a los “*think tanks*” de la UDI y la RN; de igual forma, el ex presidente de SOFOFA (2001-2005) y CPC (2002-2004), Juan Claro se unió al consejo consultivo de la UDI.

#### 6.3.2.1.2. *El sistema electoral binomial como garantía de representación política de las élites empresariales*

El sistema electoral binomial, otra herencia de la dictadura, fue pensado para que, tras el tránsito a la democracia, quienes se agrupaban y/o simpatizaban en torno a la junta cívico-

militar continuaran teniendo cargos de representación popular. En otras palabras, para que la coalición de derecha lograra curules tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, en un contexto en el que campo electoral era muy favorable para la “Coalición de Partidos por la Democracia” después del triunfo en plebiscito nacional de 1988, donde un 55,99% de los votos fueron contra la dictadura y solo un 44,01% la apoyó<sup>135</sup>. Este sistema electoral ha permitido que los empresarios siempre cuenten con los votos necesarios para detener cualquier avance pro-trabajadores en la legislación laboral, tal como ocurrió durante el trámite de la “Modernización de las Relaciones Laborales” entre 2014-2016.

El procedimiento para asignar las curules en ambas cámaras legislativas, bajo el sistema binomial, se basa en la obtención del doble de votos que obtenga el partido o coalición contraria para poder acceder a los dos escaños que están en disputa en cada distrito electoral. Existe una división del electorado en distritos electorales y cada uno de estos distritos elige dos representantes. Para lograr obtener un puesto un partido requiere obtener el 33.4% de los votos válidos emitidos y para alcanzar el segundo cargo en disputa se necesitan otros 33.4% de votos. Si un partido obtiene 66.6% de los votos, y otro partido el 33.4%, cada partido elige un escaño (Pastor, 2004: 44-45).

De esta forma, “cualquier apoyo que un partido reciba por encima del 33,4%, pero por debajo del 66,7%, es efectivamente desperdiciado” (Siavelis, 2000: 33-34). Esto ha llevado a la coalición de derecha, conociendo sus debilidades electorales, a concentrar sus esfuerzos en ganar el 33.4% de los votos, y así garantizarse espacios en el Congreso (Pastor, 2004: 45). Este sistema electoral ha sobre-recompensado a la coalición de derecha, otorgándole una mayor cantidad porcentual de escaños en relación al porcentaje de votos recibidos. En la tabla 9 se puede notar la tendencia sostenida, de 1989 a 2013, tanto para senadores como diputados.

---

<sup>135</sup> El sistema electoral chileno emana de la ley No. 18.799, aprobada precisamente después del plebiscito de 1988, en mayo de 1989. Pastor (2004) sostiene que la implementación del sistema binomial no fue una respuesta ante las posibilidades de derrota de los intereses de la derecha (política y económica) después del plebiscito de 1988, sino que presenta una historia de construcción mucho más compleja que respondía al momento de la elaboración de la Constitución en 1980 y era la “piedra arquitectónica de la institucionalidad autoritaria del régimen militar que protegía su Constitución de 1980 contra los esfuerzos de la Concertación para reformarla” (Pastor, 2004).

**Tabla 9. Porcentaje de votos y porcentaje de curules obtenidos por la coalición de derecha para la elección de senadores en Chile, 1989-2009**

Año de elección	Senado		Cámara de Diputados	
	% de votos	% de curules	% de votos	% de curules
1989	34.85	41.6	34.18	40
1993	37.32	49.5	36.68	41.67
1997	36.64	45	36.26	39.17
2001	44.03	50	44.27	47.5
2005	37.25	40	38.73	45
2009	45.19	50	43.45	48.33
2013	38.05	35	36.23	40.83

**Fuente:** Elaboración propia, con base a datos del Servicio Electoral de Chile: <https://www.servel.cl/estadisticas-2/>

Además, el sistema binomial, al basarse en distritos electorales que otorgan dos escaños cada uno, conduce a que la participación electoral se dé entre dos grandes coaliciones, excluyendo opciones con posturas ideológicas distintas a las estas coaliciones y a opciones minoritarias como los partidos regionales, lo que hace más “estrecho el abanico de las posiciones sobre las políticas públicas en el Parlamento” (Solimano, 2012: 164). Esto ha llevado a que los partidos con agendas laborales no alcancen ningún escaño, como le ocurrió las coaliciones de izquierda, en las que participó el PCCh de 1990 a 2008, solamente estas organizaciones partidarias de izquierda lograron escaños cuando empezaron a establecer alianzas con la Coalición Concertación/Nueva Mayoría.

En suma, el sistema binomial forma parte de un diseño institucional que perpetúa el modelo de la dictadura. Según Atria (2013b) además del sistema electoral, existen otros tres “cerrojos constitucionales”, los cuales serían: elevados quórum para reformar leyes consideradas pilares del sistema, un actuar preventivo del Tribunal Constitucional, y otro elevado quórum para lograr reformas constitucionales<sup>136</sup>. Así, aun cuando una coalición de gobierno tuviese mayoría en ambas cámaras (la mitad más uno), y buscara reformar el sistema heredado de la dictadura, tendría que negociarlo con la oposición. No obstante, para evitar riesgos de alguna eventual aprobación de reformas, se tendría como último recurso al Tribunal Constitucional<sup>137</sup> (TC), el cual tiene la facultad de dejar sin efecto un proyecto de ley antes de ser ley.

<sup>136</sup> Atria (2013b) llama al quórum constitucional “metacerrojo”, pues para cambiar los otros mecanismos hay que cumplir con el quórum de constitucionalidad y dada la conformación del Congreso es casi imposible lograr los votos necesarios.

<sup>137</sup> La conformación del TC también está diseñada para que para resguardar el modelo de Pinochet, pues la elección de muchos de los miembros del Tribunal requiere elevados quórum de aprobación, lo que hace obligatorio negociarlos con la coalición de derecha.

En este diseño los intereses de los trabajadores tienen muy bajas o incluso nulas posibilidades de hacerse valer, pues aun cuando se logren superar alguno de los “cerrojos” se llega a otro que finalmente impide el cambio. El sistema binominal juega un rol de garante de los intereses del modelo de la dictadura, ya que la coalición de derecha siempre cuenta con una porción de los votos necesarios para el acuerdo de una parte importante de los miembros del TC. Además, tal como lo indica, Javier Couso<sup>138</sup>, el TC ha terminado siendo una “tercera cámara legislativa”, ya que una minoría de senadores, puede impugnar una ley ya aprobada ante el TC, que de otra manera no podría detener (Couso citado por Castillo y Correa, 2015). Esto quedó en evidencia en el desenlace que presentó la reforma laboral de 2014-2016, cuando el TC eliminó muchos de los artículos cuestionados por los sectores empresariales.

#### 6.3.2.1.3. *Un sistema de financiamiento de partidos basado en recursos privados*

La relación que más se destaca entre empresarios y partidos políticos, de acuerdo con algunas investigaciones (Schneider, 2004; Pribble, 2013; Fairfield, 2015), es la que aquellos sostienen con la coalición de derecha “Alianza”. Pero, como se verá, los vínculos también han estado presentes con la coalición de centroizquierda “Concertación/Nueva Mayoría”, principalmente a través del financiamiento de sus campañas políticas. De esta forma, las élites empresariales han logrado tener influencia en casi todas las fuerzas políticas formales, lo que ha permitido que sus intereses prevalezcan.

El sistema de financiamiento político chileno se ha caracterizado por permitir una elevada participación de recursos de origen privado, prácticamente sin control. En 2001, cuando el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley para regular el financiamiento partidario, la justificación de la reforma señalaba que era un “área nebulosa la forma en que los partidos obtenían el financiamiento, especialmente, la forma en que se financiaban los abultados gastos que deben soportar en los períodos de campaña electoral”. A pesar de que el proyecto se aprobó en 2003 (ley No. 19.884), sus alcances han sido muy limitados y el dinero de las grandes empresas ha seguido fluyendo hacia los partidos políticos (Camacho, 2015).

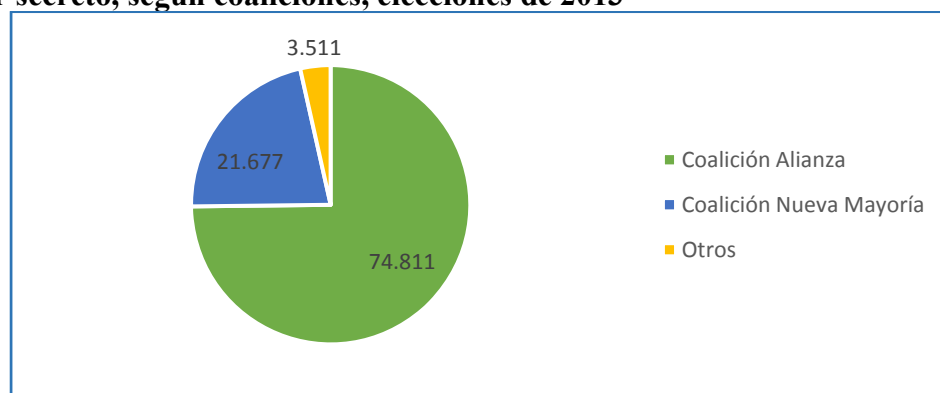
---

<sup>138</sup> Javier Couso es experto en derecho constitucional chileno, ha dirigido el Programa de Derecho Constitucional de la Universidad Diego Portales, durante la campaña 2013 de Michelle Bachelet formó parte de la comisión encargada de estudiar cambios a la Constitución, además es miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional.



La ley 19.884 estableció formas públicas y privadas de financiamiento electoral, aunque al ser muy bajas las cifras aportadas desde el Estado, los recursos privados siguen siendo la principal fuente de financiamiento partidario. El problema ha radicado en que no existe verdadera transparencia sobre el origen de esos recursos, ni verdaderos controles sobre los límites del gasto electoral (Fernández, Rivas y Urquieta, 2013). Básicamente, el sistema se basa en dos mecanismos de donación que mantienen el anonimato de los donadores, es decir la ciudadanía no puede saber quién financia a los partidos. El 90% de los aportes privados de las campañas políticas provienen de esos mecanismos y son “procedentes fundamentalmente de empresas pertenecientes o vinculadas a los grupos económicos más importantes, que además tienen la práctica de solicitar beneficios tributarios” (Camacho, 2015).

**Gráfico 11. Distribución porcentual del financiamiento electoral de origen privado con carácter secreto, según coaliciones, elecciones de 2013**



**Fuente:** Elaboración propia, con datos del Servicio Electoral de Chile: <https://www.servel.cl/estadisticas-2/>

Mediante estas formas de obtención de recursos para las campañas políticas, la coalición de derecha recibe la mayoría de recursos. En las elecciones de 2013, solo la UDI concentró el 62% del total de los recursos privados anónimos, que junto a lo recibido por RN y otros partidos menores que conformaban la coalición Alianza, llegaron a sumar casi el 75% del total de recursos. Por su parte, la coalición Nueva Mayoría concentró el 21.6%, siendo el PDC el que más recursos captó (9.07%). En el gráfico 3 se muestra la distribución de estos recursos según las principales coaliciones que participaron en las elecciones de 2013.

Aunque, en teoría, no se puede saber con exactitud a qué partido dirigieron sus donaciones las empresas, el sistema permite conocer cuales empresas donaron. Una investigación dirigida por el periodista Daniel Matamala (2015a) reveló que desde la promulgación de la ley electoral en 2003, hasta las elecciones de 2013, más de mil empresas

han participado en las donaciones secretas, y los recursos aportados suman más de dos mil millones de dólares. El recuento de Matamala muestra que la mayoría de las empresas pertenecen a los 18 grupos económicos más grandes del país. La lista de donadores la encabezan los grupos Matte, Luksic, Angelini, Solari, Saiech, Paulmann, Ponce Lerou y Penta.

Los empresarios muestran públicamente su satisfacción con el hecho de poder financiar a diversos partidos políticos, incluso fuera de la coalición de derecha. Bernardo Larrín Matte, presidente de una de las subsidiarias de grupo Matte, indicó: “Financiamos la buena política y la buena política es transversal. Políticos con visión de Estado, de largo plazo, que hace buenas políticas públicas, que privilegian el consenso”. Mientras que el ex presidente de la CPC, José Antonio Guzmán señaló: “Encuentro absolutamente legítimo que los privados financien campañas”, y ante la pregunta sobre si ha donado a partidos que no sean de centroderecha, contestó “Sí, hay muchas personas capaces y honestas” (citado por Ibarra, 2013).

Paralelo al sistema legal de financiamiento, en el 2015 salió a la luz un mecanismo irregular de financiamiento de empresarios a partidos políticos<sup>139</sup>. El procedimiento consiste en la emisión de facturas de honorarios por servicios prestados de personas de confianza de los candidatos. Sin embargo en los hechos nunca se ha prestado ningún servicio, es decir se trata de facturas “ideológicamente falsas” (Mönckenberg, 2015). La práctica conlleva al menos dos trasgresiones legales. Por un lado las empresas, al contabilizar como gastos las facturas, reducen el pago de impuestos, y por otro lado se introduce dinero de forma ilegal a la política. Hasta ahora se han descubierto estas prácticas en los grupos económicos Penta, SQM y Angelini. Sin embargo Juan Carlos Martínez, presidente de la cámara empresarial Asimet<sup>140</sup>, indicó que “esa ha sido una práctica normal, que todos [los empresarios] la han realizado, incluso yo la he hecho”<sup>141</sup>.

La UDI y RN fueron los principales receptores de los recursos irregulares. No obstante la coalición de centroizquierda también ha participado de estos recursos. Se ha podido confirmar que el Partido Socialista, el Demócrata Cristiano y el Partido Por la

---

<sup>139</sup> María Olivia Mönckenberg analiza a profundidad los casos de Penta y SQM en su libro “La Máquina para Defraudar” (2015)

<sup>140</sup> Asociación Chilena de Industrias Metalúrgicas y Metalmeccánicas.

<sup>141</sup> Entrevista personal (15/06/2016).

Democracia han recibido recursos mediante la emisión de estas falsas facturas. La red de políticos involucrados en este mecanismo irregular incluye a altos mandos desde presidentes de partidos, senadores y ministros de Estado, hasta el mismo ex presidente de la República, Sebastian Piñera (CIPER, 2015; Ramírez, 2015; Cofré, 2016).

#### 6.3.2.1.3.1. *Los think tanks como medio de relaciones entre empresarios y políticos*

Los centros de pensamiento o *think tanks* por lo general no son considerados como piezas claves dentro del poder instrumental que presentan las élites empresariales chilenas<sup>142</sup>. No obstante estos organismos se han caracterizado por ser uno de los principales medios en que los empresarios influyen directamente sobre las preferencias de los tomadores de decisión. Estos *think tanks* han adquirido mayor relevancia en los últimos años en la política chilena. Así de 2005 a 2015 se han creado 20 nuevos centros de este tipo (Matamala, 2015b: 164).

Los centros son financiados directamente por miembros de las élites empresariales e incluso participan en la dirección o consejos consultivos de los mismos. En la tabla 10 podemos ver los cinco principales centros de pensamiento en Chile, sus principales miembros directivos, algunas de las fuentes empresariales que los financian<sup>143</sup> y los vínculos con los partidos políticos. Como se puede observar, en todos los casos hay relaciones con los sectores empresariales.

La utilización de los *think tanks* por parte de los empresarios se da en tres principales vías: 1. Financiamiento irregular a campañas políticas. 2. Difusión de ideas. 3. Asesoramiento directo a partidos políticos. En los últimos años ha salido a la luz, otra forma de relacionarse entre empresarios y políticos a través de los *think tanks*. Estas organizaciones han tenido participación en la red de transferencia de recursos privados irregulares a las campañas políticas. No solo han participado reconocidos centros como la Fundación Jaime Guzmán, el Instituto Libertad y Chile 21, sino que la lista asciende a más de diez fundaciones. Según las denuncias, estos centros emitieron facturas falsas de asesoramiento a las empresas

---

<sup>142</sup> Por ejemplo los estudios de Bull (2005), Pribble (2013) y Fairfield (2015) dan poca importancia o incluso ignoran el rol de los *think tanks* como medio para influir en la política por parte de los empresarios.

<sup>143</sup> El financiamiento de estos centros no es transparente, el financiamiento empresarial que se conoce es producto de los escándalos de corrupción conocidos como casos Penta y Soquimich.

involucradas, siendo el destino de los recursos las campañas políticas (Sepúlveda y Arellano, 2016; Mönckenberg, 2015; Matamala, 2015b: 150-168).

**Tabla 10. Vínculos empresariales y partidarios de los principales centros de pensamiento en Chile**

Centro de pensamiento	Miembros directivos y/o asesores pertenecientes a grupos empresariales	Financiamiento	Vínculos partidarios
Centro de Estudios Públicos (CEP)	Roberto Angelini R., Juan Claro G., Sebastián Edwards F., Jean Paul Luksic F., Eliodoro Matte L., Andrónico Luksic, Horst Paulmann, Alvaro Saieh, Hermann von Mühlbrock, entre otros.	Grupo Matte Grupo Angelini Grupo Luksic Grupo Yarur Grupo Solari Grupo Said	Asesor de los gobiernos de Ricardo Lagos (2000-2006) y de Michelle Bachelet (2006-2010)
Libertad y Desarrollo (LyD)	Carlos Cáceres, Hernán Büchi, Juan Andrés Fontaine, Patricia Matte, Alfredo Montero, entre otros.	Grupo Penta SQM British American Tobacco	Principalmente con la UDI, y en menor grado con RN
Fundación Chile 21 (FC21)	–	SQM Empresa Aguas Andinas	Concertación/Nueva Mayoría, principalmente PS y PPD (Partido por la Democracia)
Instituto Libertad (IL)	–	Cámara Chilena de la Construcción SQM Asociación de Bancos Empresa Aguas Andinas	RN
Fundación Jaime Guzmán (FJG)	–	Grupo Penta SQM Empresa Aguas Andinas	UDI y RN

**Fuente:** Elaboración propia, a partir de Matamala (2015b: 150-165) y de los sitios web oficiales de cada centro.

La difusión de ideas opera de forma más general sobre la opinión pública. Se busca poner temas en la agenda política a partir de “resultados de investigaciones” realizadas por “expertos independientes”. El uso de los argumentos “técnicos” para imponer la postura empresarial, fue notorio durante el proceso de reforma laboral. Así, fue habitual que los grandes medios de comunicación publicaran noticias en las que se enfatizaban los perjuicios de cambiar el modelo laboral, basados en los “estudios” de los centros de pensamiento. Estos reportajes llevaban titulares como: “El foco de la reforma laboral no está en los sectores más desprotegidos” (Peña, 3/01/2015); “Según encuesta: el 25% de los trabajadores cree que reforma laboral empeorará calidad de su empleo” (El Mercurio, 30/03/2015); “FMI advierte riesgo para el crecimiento por incertidumbre sobre reforma laboral” (San Juan, 9/12/2016).

La función de asesoramiento partidario de estos centros les permite a los empresarios una doble influencia en la política. Los partidos contratan a estos institutos para que les den asesoramientos en temas puntuales. Así sucedió durante el trámite de la reforma laboral. La Fundación Jaime Guzmán coordinó todo el asesoramiento de la coalición de derecha en ambas cámaras legislativas<sup>144</sup>, al mismo tiempo la Fundación LyD publicó cerca de diez estudios contra la reforma. Paralelamente, estos centros son contratados como “lobbistas” por parte de las empresas para que representen sus intereses en el Congreso, aunque esto sigue funcionando con mucha opacidad (Matamala, 2015b: 158-163).

#### *6.3.2.2.El manejo de la agenda política: control de medios de comunicación y élites empresariales*

Los medios de comunicación chilenos son otra fuente de poder instrumental de las élites empresariales. Al mismo tiempo que le da la posibilidad de influir en la opinión pública según sus intereses, invisibilizan otras ideas o visiones políticas. Durante la reforma laboral de 2014-2016, los medios de comunicación mantuvieron una constante campaña contra los cambios laborales, señalando “negativas consecuencias” sobre la economía chilena. Este control mediático ayudó a generar presión sobre los legisladores de la Nueva Mayoría y facilitó los acuerdos que entre las coaliciones de partidos para introducir desmejoras en la ley.

Los informes sobre prácticas de derechos humanos en 2014 y 2015, realizados por el Departamento de Estado de Estados Unidos, señalaban que “La mayoría de los medios de prensa, incluyendo el 95% de la prensa escrita, están en manos de dos empresas familiares: Copesa y El Mercurio. No existen normas legales que garanticen la justa distribución de frecuencias a diferentes medios de difusión”.

El informe ignoró que no solo se trataba de dos empresas familiares, sino que son dos de los grandes grupos económicos de Chile, que funcionan como duopolio en el mercado de diarios (Mönckenberg, 2013: 36-38). El Grupo Edwards es propietario de los diarios El Mercurio, LUN, La Segunda, y más de veinte diarios regionales. Mientras que Copesa, dueño

---

<sup>144</sup> Entrevista personal a Felipe Rössler (12/06/2016), quien es asesor en política pública de la Fundación Jaime Guzmán, estuvo a cargo del equipo de expertos que asesoró a la Coalición Alianza en el trámite de la reforma laboral.

de los diarios La Tercera, La Cuarta, Pulso, La Hora, Diario Concepción y las revistas Qué Pasa y Paula, pertenece al Grupo Saieh (Mönckeberg, 2009: 16-22; Matamala, 2015b: 169).

La concentración de medios también se da en los mercados de la televisión y la radio. En el ámbito televisivo son cuatro actores los que dominan el mercado, dos de ellos grandes grupos económicos: Grupo Luksic (canal 13), Grupo Solari (canal 9), el holding extranjero Turner (CNN Chile) y la televisión estatal (TVN)<sup>145</sup>. Estos cuatro actores concentran el 91% de la audiencia (Matamala, 2015b: 169, CNTV, 2016). La radio ha corrido la misma suerte, donde grupos como Luksic, Solari, Saieh, Edwards y el grupo español Prisma, concentran la mayoría de emisoras (Mönckeberg, 2009: 365-404; Matamala, 2015b: 169)

La concentración de los medios ha conducido a una la homogeneidad editorial. Al estar los medios de comunicación en mano de grupos económicos la línea informativa ha sido a favor de sus intereses. Arriagada (2004: 163), al referirse a la prensa escrita, indicaba que el “duopolio se transformaba en monopolio tratándose de contenidos y la orientación informativa e ideológica de los diarios”. Lo mismo ocurre con los medios televisivos. Al respecto, señala González (2008) que “la uniformidad es un rasgo evidente en los noticieros [...] no sólo con las mismas noticias en cuanto a la selección de acontecimientos, sino también con los mismo enfoques [...]”. Los grandes medios funcionan así como reproductores de proyectos político-ideológicos de los intereses de las élites empresariales, con poca posibilidad para la difusión y el debate de visiones políticas distintas.

Esta homogeneidad informativa estuvo presente durante el trámite de reforma laboral. No sólo se trató de un abordaje sesgado de noticias a favor de la postura empresarial (cómo se mostró líneas atrás con el uso de los estudios de los centros de pensamiento), sino que se emitían editoriales en esa línea y hubo un otorgamiento desproporcional de espacios a columnas de opinión que defendían las posturas empresariales<sup>146147</sup>. CNN Chile, por ejemplo,

---

<sup>145</sup> Para evitar algún posible “desvío” de la línea editorial que la televisión estatal, desde las negociaciones para la transición a la democracia se pactó que TVN tendría un Consejo Directivo, cuyos sus miembros son propuestos por el Presidente de la República, pero ratificados por el Senado (Mönckeberg, 2009: 408).

<sup>146</sup> Sólo los investigadores de la Fundación Libertad y Desarrollo –*think tank* con estrechos vínculos empresariales y ligados a la UDI–, tuvieron acceso al menos en 40 oportunidades a diferentes espacios televisivos, radiales o impresos en los que pudieron emitir sus opiniones contra la reforma laboral desde una perspectiva de los intereses empresariales. Se pueden consultar en: <http://lyd.org/centro-de-prensa/destacados/2014/12/reforma-laboral-en-chile/>

<sup>147</sup> La página web [www.reformalareforma.cl](http://www.reformalareforma.cl) creada para difundir alegatos contra la reforma, tiene una sección que recopila más de 400 noticias y columnas de opinión de diversos medios de comunicación en las que se exponen razones para rechazar la aprobación de la reforma laboral desde la perspectiva de las élites empresariales.

concentró sus esfuerzos en reportajes sobre el impacto negativo de la reforma sobre el desempeño económico del país, con titulares como: “Empresarios sostienen que reforma laboral no favorece a trabajadores” (11/03/2016), “Presidente de la CNC aseguró que reforma laboral no da "certeza a los trabajadores” (30/08/2016), “La negativa percepción de los empresarios sobre la Reforma Laboral” (26/09/2016).

El diario El Mercurio dedicó muchos editoriales y columnas de opinión (decenas), en los que se enfatizaban argumentos contra la reforma, por ejemplo:

El proyecto de reforma laboral en su actual estado provocaría un daño significativo al empleo, a la actividad económica -especialmente de las PYMEs- y a la competitividad del país. (Larraín, 28/08/2015).

[...] la reforma laboral sigue siendo muy mala para Chile. El subsidio a las cúpulas sindicales (aunque, gracias al Tribunal Constitucional, ya no hay monopolio sindical) afectará significativamente la creación de empleo en nuestro país. Para decirlo simple, hará más difícil que quienes no tienen un empleo (los jóvenes que entrarán a la fuerza laboral, los desempleados) consigan uno. (Larraín, 12/05/2016).

La polémica reforma ha sido objetada por expertos de diverso color político, criticada por empresarios grandes y pequeños como contraria a la generación de empleos y -según las encuestas- cuenta hoy con el rechazo mayoritario de la ciudadanía. La aprobación de la Cámara y el alborozo de los ministros habrán caído como balde de agua fría sobre quienes hayan abrigado expectativas de que el cambio de gabinete en verdad implicaba un giro del Gobierno hacia la moderación. (Editorial, 21/06/2016).

Hay coincidencia transversal entre los especialistas que sin aumento de la productividad, es muy difícil conseguir incrementos importantes en el crecimiento económico, y sin ese crecimiento, no hay posibilidades para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. La titularidad sindical y el no remplazo de trabajadores durante la huelga, puntos principales del proyecto, van en la dirección contraria. (Editorial, 25/06/2016).

### 6.3.3. *Los estrechos vínculos entre el Poder Ejecutivo y las élites empresariales: consensos sobre el modelo económico y la puerta giratoria*

Dos características revelan los acercamientos que ha presentado el Poder Ejecutivo con las élites empresariales y que estuvieron presentes durante los diferentes procesos de reforma laboral. El más visible desde la transición a la democracia ha sido el alto consenso sobre el devenir del modelo económico. Los seis gobiernos (cinco de centro-izquierda y uno de derecha), de 1990 a 2017, se han dedicado a administrar la economía dentro de los principios heredados de la dictadura, sino que han dedicado esfuerzos a profundizarlo, por ejemplo con la política de tratados de libre comercio. El otro vínculo, que se ha hecho más evidente en los últimos años, es la existencia de una separación muy difusa entre los intereses privados y los públicos. Se ha convertido en práctica normal que altos funcionarios de

gobierno transiten de sus puestos públicos a ocupar sillas directivas en los consejos de empresas –y viceversa– pertenecientes a los grandes grupos económicos.

#### 6.3.3.1. *La gestión de la política económica: el consenso sobre el modelo económico*

La defensa del modelo económico de la dictadura, por parte de los diferentes gobiernos, es una de las variables que más ha pesado contra las reformas laborales que han buscado fortalecer el poder de asociación de los trabajadores. El gobierno entra en evidentes contradicciones cuando por un lado sostiene y defiende un modelo laboral que exige una alta flexibilización y limitado poder sindical, y por otro lado pretende modificar el sistema de relaciones salariales. La pregunta obvia que surge es ¿Cuál es la prioridad política para el gobierno? Al parecer no ha sido la reforma laboral.

Hemos demostrado que existe un claro y elevado poder instrumental de los empresarios sobre el Congreso. Esta situación también se da con el Poder Ejecutivo. La concertación de agendas<sup>148</sup> entre gobierno y élites empresariales es una práctica que data de la era de Pinochet y que estuvo presente durante las negociaciones de la transición democrática (Silva, 1996). A partir de 1990, los líderes de la Concertación continuaron con la práctica considerando que era posible que se dieran amenazas de desinversión o un golpe de Estado respaldado por los empresarios, ya que estos habían apoyado abiertamente a Pinochet durante la transición (Fairfield, 2015: 79).

Estas relaciones gobierno-empresarios se consolidaron y ayudaron a apaciguar los temores –y posibles amenazas– empresariales. Así, la inversión creció durante la década de 1990 y los indicadores macroeconómicos tuvieron un buen desempeño (Silva, 1996; Schneider, 2004). El modelo informalmente institucionalizado brindaba incentivos para que los responsables de la formulación de políticas evitaran el conflicto con las empresas sobre los intereses fundamentales de ésta. De esta forma, la consulta sobre el devenir de la política económica y la gobernanza económica sigue siendo una característica definitoria de las relaciones gobierno-empresarios, incluso en ausencia de las condiciones que originalmente llevaron a la Concertación/Nueva Mayoría a adoptar este modelo (Fairfield, 2015: 79).

Las relaciones entre gobierno y empresarios se fortalecieron en la década de los 2000, con los gobiernos socialistas de Lagos y Bachelet. El gobierno de Lagos acordó –y el

---

<sup>148</sup> Esta concertación de agendas se mediante una constante consulta del Gobierno a la CPC y a otras asociaciones gremiales.



gobierno de Bachelet las continuó— una serie de reformas con la CPC y la SOFOFA, conocida como la “Agenda Pro Crecimiento”. El diseño de estas medidas se realizó en conjunto entre gremios empresariales y gobierno. Desde el Ministerio de Hacienda se convocaron numerosos grupos de trabajo con los líderes de asociaciones empresariales y asesores técnicos. Finalmente, más de veinte reformas fueron aprobadas en materias como promoción de PYMES, fortalecimiento de los mercados de capitales, prevención de riesgo de capital y modernización del Estado (Devlin y Moguillansky, 2010: 211-212; Fairfield, 2015: 79).

Quizás la muestra más clara del consenso sobre el modelo económico se dio con la llegada de la derecha al Poder Ejecutivo, después de veinte años de gobiernos de centro-izquierda. El Presidente de la República, Sebastian Piñera, anunció desde el inicio de su gobierno que continuaría con la “política de consensos” adoptada por la Concertación. Y así fue, la política económica de Piñera no varió en lo fundamental y las reformas que introdujo contaron con el apoyo de los principales partidos de la centro-izquierda (PS y PDC)<sup>149</sup>.

Tras la derrota electoral en 2010, la coalición de centro-izquierda anunció una renovación ideológica y programática e incluso sumó en sus filas al Partido Comunista. Concertación pasó a ser Nueva Mayoría. Desde la campaña electoral advirtió que el nuevo gobierno de centro-izquierda buscaría verdaderos cambios en el modelo heredado de la dictadura; sin embargo estos cambios no se han concretado, al menos no en la dirección del modelo económico. De hecho, las élites empresariales no mostraron preocupación al respecto. Las palabras de Andrés Santa Cruz, presidente de la CPC (2012-2015), ejemplifican esta confianza en el statu quo. Ante la pregunta de si le preocupa un gobierno de Nueva Mayoría indicó: “nos da lo mismo quien gobierne. Vamos a trabajar con la coalición gobernante, independiente de cuál sea” (Toro y Torrealba, 2013).

Incluso, un reciente estudio de Fernando Leiva (2015), evidencia la concertación de agendas políticas entre grupos económicos y el gobierno de la Nueva Mayoría. Tomando el caso del grupo Luksic, Leiva revela cómo este contribuyó de manera significativa a la campaña electoral de Michelle Bachelet, y cómo después, a través de un nuevo *think tank* (Res Pública) financiado por el grupo Luksic, se estableció una serie de políticas que el

---

<sup>149</sup> Esto llevó a la renuncia del congresista, Sergio Aguiló, a su partido el PS, quien en su carta de renuncia fundamentó: “Mi discrepancia con el partido es muy larga y tiene que ver con la falta de transformaciones profundas que el país necesitaba y que la Concertación no hizo cuando era gobierno, y con la actitud que tiene el PS hoy de apoyo en el fondo a las reformas neoliberales del gobierno de Piñera” (citado por Fazio, 2011: 27).

gobierno de Bachelet ha implementado. Leiva señala: “Grupo Luksic y facciones de la clase capitalista transnacional de Chile han encontrado en el gobierno de Michelle Bachelet/Nueva Mayoría un vehículo para defender sus intereses de clase tácticos y estratégicos.

#### 6.3.3.2. *Del Poder Ejecutivo al comité de empresa: la delgada línea entre lo privado y lo público*

Los vínculos empresariales con la política también alcanzan al Poder Ejecutivo, aun cuando esté pertenecía a la coalición de centroizquierda. El trámite de la reforma laboral tuvo adversarios que provenían del mismo gobierno que impulsaba la reforma, en especial desde el Ministerio de Hacienda. Este hecho aumentaba el poder de los empresarios y sumada un nuevo obstáculo a las capacidades de incidencia de los trabajadores. Cómo se verá más adelante, este tipo de relaciones del gabinete con los empresarios ayudaron a introducir retrocesos en la legislación laboral.

La concertación de agendas no ha sido suficiente para establecer vínculos entre gobiernos y empresarios. En los últimos años los límites entre los intereses privados y los intereses públicos han tendido a borrarse, dándose un fenómeno de “puerta giratoria”, es decir se da un intercambio de altos cargos entre el sector público y el sector privado<sup>150</sup>. “La puerta giratoria funciona en ambas direcciones. Una es colocar ejecutivos o directores de las empresas en cargos claves del Estado. La otra es reclutar a estos funcionarios cuando dejan el cargo” (Matamala, 2015b: 136).

La práctica se hizo muy notoria durante el gobierno de Sebastian Piñera, siendo el mismo Presidente de la República un representante de los intereses de los grandes grupos económicos del país. Prácticamente todo el gabinete de gobierno de Piñera procedía del sector empresarial, incluidos los dos principales encargados del equipo económico: Felipe Larraín (ministro de Hacienda) y Juan Andrés Fontaine (ministro de Economía). El primero procedía del directorio de una de las empresas del grupo Angelini, mientras que Fontaine provenía del grupo Luksic. La puerta giratoria no sólo funcionó en el gabinete, sino que decenas de puestos designados por Piñera se otorgaban bajo esa práctica: Servicio de Impuestos Interno, Fiscalía Nacional Económica, Dirección del Presupuesto, consejos

---

<sup>150</sup> Para ahondar más sobre la temática se puede consultar el proyecto “Revolving Door” de “The Center for Responsive Politics's”, sitio web: <https://www.opensecrets.org/revolving/index.php>

superiores de universidades públicas, subsecretarías de los ministerios, entre muchos otros (Fazio, 2011: 31-43).

La puerta giratoria no ha sido una práctica exclusiva de la coalición de derecha, sino que también se presenta en la coalición de centro-izquierda. Matamala (2015b:140-148) constató que, tras hacer un análisis de las 200 empresas más grandes de Chile, pertenecientes a los 21 grupos de mayor tamaño, 71 altos funcionarios de Estado han pasado a ocupar cargos directivos en algunas de esas empresas. La lista se divide en 41 políticos vinculados a la Alianza y 30 a la Concertación/Nueva Mayoría.

Los involucrados en lo anterior incluyen a importantes cargos como el ministro de Hacienda del segundo gobierno de Bachelet, Alberto Arenas, quien antes de ocupar el cargo ministerial trabajaba para uno de los directorios del grupo Luksic. No es extraño por tanto que durante el trámite de la reforma laboral, desde ese ministerio se presentaron los principales obstáculos para lograr avances en derechos laborales colectivos<sup>151</sup>.

En síntesis, el poder instrumental de las élites empresariales sobre el ámbito político es muy alto y se fortalece desde diferentes puntos. Las élites empresariales han sabido construir un proyecto político-económico común, pero más importante aún han trabajado de manera cohesionada para hacer valer su proyecto en el diseño e implementación de las políticas públicas. Los estrechos vínculos de los empresarios con los partidos políticos, contruidos desde estrategias diversas (financiamiento electoral, diseño del sistema electoral, centros de pensamiento), les han garantizado una elevada influencia en el Congreso, lo que junto al dominio sobre los medios de comunicación les permite un importante manejo de la agenda política. Sumado a esto, el establecimiento permanente de un diálogo con el gobierno (independiente de la orientación ideológica) para consensar la agenda política, en especial lo relativo a la política económica y el modelo económico en general, junto a las prácticas de “puerta giratoria”, hacen que los intereses empresariales siempre estén presentes a la hora de la toma de decisiones que se dan en el Poder Ejecutivo. Ese fue el contexto que enfrentó la

---

<sup>151</sup> Desde antes del ingreso de la reforma al Congreso, los medios de comunicación mostraban la existencia de posturas encontradas entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Trabajo, el primero abogando por una postura pro-empresarial (reforma enfocada en aumentar la productividad), y el segundo por mejorar algunos aspectos del poder sindical (Medrano, 2014). Después esto fue confirmado en entrevistas con Alejandra Seguel, asesora legal de la CUT y de la bancada del Partido Comunista (07/06/2016); Norberto Diaz, vicepresidente de la CUT (13/07/2016); Adriana Muñoz, Senadora de Nueva Mayoría, PPD (11/07/2016), Fernando Alvear, presidente de la CPC (13/07/2016).

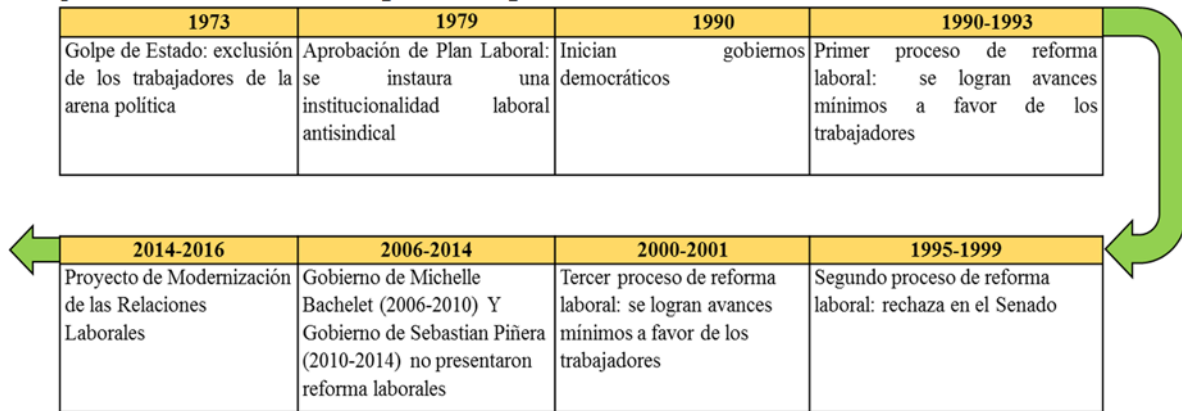
reforma laboral iniciada en 2014, lo cual explica el resultado con pocos avances a favor de los trabajadores.

#### **6.4. ¿Cómo operó el poder instrumental durante la reforma “Modernización de las Relaciones Laborales”?**

La disputa por el poder de asociación de los trabajadores expresada en la última reforma laboral, como ya se ha señalado, responde a un largo proceso iniciado en la transición a la democracia en 1990. Antes del proceso analizado en esta investigación se dieron tres procesos adicionales, todos con resultados muy limitados, incluso el segundo intento fue rechazado en su totalidad.

El primer proceso, que va de 1990 a 1993, significó algunas mejoras, aunque menores, para el poder de asociación de los trabajadores, como el reconocimiento jurídico de la CUT, la disminución de un número de trabajadores requeridos para constituir un sindicato o el levantamiento de la prohibición de sindicalización para los trabajadores agrícolas estacionales. El segundo proceso, que se dio entre 1995 y 1999, planteó una reforma refundacional del modelo laboral, pero ésta no prosperó al llegar al Senado y fue rechazada primero en 1997 y después en 1999 de forma definitiva, a pesar de los gestiones del gobierno de Frei para llegar a un acuerdo con la derecha. El tercer proceso, de 2000 a 2001, no pretendió cambiar el modelo como el anterior proceso, pero bajo una lógica de ganar-ganar (empresarios y trabajadores) se disminuyó la jornada laboral ordinaria, se introdujeron protecciones a algunas libertades sindicales, pero al mismo tiempo se fomentaron los contratos flexibles de trabajo (Córdoba, 2005; Rojas, 2007; Cook, 2007). Después de estos tres procesos vendrán dos gobiernos de distinta orientación ideológica (Michelle Bachelet, 2006-2010 y Sebastián Piñera, 2010-2014) que no presentaron proyectos de cambio sobre la institucionalidad laboral. El diagrama 9 resume la línea del tiempo de estos procesos.

**Diagrama 9. Línea del tiempo de los procesos de reforma laboral en Chile, 1973-2016**



**Fuente:** Elaboración propia.

Al ver el proceso actual como un proceso de larga trayectoria, conviene preguntarse porqué después de tres intentos poco exitosos para lograr cambios a favor del poder de asociación de los trabajadores, de nuevo el tema ingresó a la agenda política. Además, permite analizar sí el nuevo contexto y la nueva configuración de la coalición de izquierda significó alguna ventaja para los trabajadores que buscaban mejoras en el PAT. Las respuestas a estas preguntas están relacionadas con un realineamiento de las fuerzas políticas a partir de 2013.

Dos situaciones impulsaron la refundación de la coalición de centro-izquierda. En primer lugar, la Concertación había experimentado en 2009 su primera derrota electoral desde 1990. Esto los llevaba a replantear su política de alianzas e incluir actores políticos que hasta ahora no había coincidido con las propuestas de la Concertación. La segunda causa se encuentra en el replanteamiento de la estrategia del Partido Comunista frente a las contiendas electorales. El sistema binomial había impedido que el PCCh por sí solo lograra acceder a cargos de representación. De esta forma desde el 2008 para elecciones municipales y el 2010 para elecciones parlamentarias, el PCCh se empezó a inclinar por establecer alianzas con partidos de la Concertación, en distritos electorales específicos. Esto les permitió obtener tres escaños en la Cámara de Diputados. El acercamiento entre el PCCh y la Concertación se profundizó para las elecciones municipales de 2012, y finalmente llevó a la constitución de una nueva coalición de centro izquierda bajo del nombre de Nueva Mayoría (Grez, 2014: 88-89).

Los acuerdos partidarios de 2012-2013 entre la nueva integración de partidos de centro e izquierda planteaban reformas estructurales al sistema vigente en Chile. Tres fueron los cambios iniciales que se plantearon: reforma tributaria, reforma educacional y nueva

Constitución Política. La reforma laboral, enfocada en fortalecer el poder de asociación de los trabajadores no figuraba dentro de las prioridades de Nueva Mayoría<sup>152</sup>.

La CUT, al conocer las políticas prioritarias que impulsaría el eventual gobierno de Bachelet, inició gestiones, en especial a través del Partido Comunista, para que se incluyera la reforma laboral como cuarto eje de las reformas estructurales<sup>153</sup>. A pesar de que se logró incluir en el programa de gobierno, siguió tendiendo un trato marginal, pues no fue considerada en las llamadas “Reformas de Fondo”, entre las principales prioridades del gobierno. La reforma laboral quedó en la sección del programa titulada “Protección y oportunidades”, junto a temas como salud, pensiones, seguridad ciudadana y justicia. Además, desde el programa se anunciaba que no sería una reforma que pretendiera cambiar el modelo laboral de Pinochet, sino que se apegaba al estilo del gobierno de Lagos: concesiones a los trabajadores y a los empresarios.

Durante todo el 2014 el gobierno trabajó en el diseño del proyecto de ley. Esta primera etapa se caracterizó por su verticalidad, es decir no se trató de un proceso donde los actores que pudieran beneficiarse de la reforma participaran activamente, sino que el gobierno se encargó por su cuenta de elaborar el proyecto de ley. Aunque, como señaló Norberto Díaz<sup>154</sup>, el gobierno convocó a la CUT, a través de la OIT, a varias reuniones en las que la dirigencia sindical dio indicaciones de lo que ellos esperaban de la una reforma sindical, en realidad “el gobierno al final hizo lo que quiso, hizo la reforma que quiso impulsar, no la que conversó con la CUT”.

Paralelamente a los encuentros entre gobierno y CUT, se dieron reuniones con el sector empresarial, pero de igual forma se mantuvo el carácter vertical del proceso de diseño de la reforma. La CPC entregó sus propuestas para una reforma laboral, pero como señala Pablo Bobic “las ideas centrales que proponíamos en estas reuniones no eran tomadas, lo que sentíamos era que se hacía un *checklist*”<sup>155</sup>.

---

<sup>152</sup> Entrevistas personales a Alejandra Seguel (07/6/2016), quien fue asesora de la bancada del Partido Comunista y de la CUT durante el trámite de la reforma; Norberto Díaz (13/07/2016), Vicepresidente de la CUT.

<sup>153</sup> Entrevistas personales a Francisco Díaz (10/06/2016), Subsecretario del Ministerio de Trabajo, 2014-2018; Alejandra Seguel (07/6/2016), y Norberto Díaz (13/07/2016).

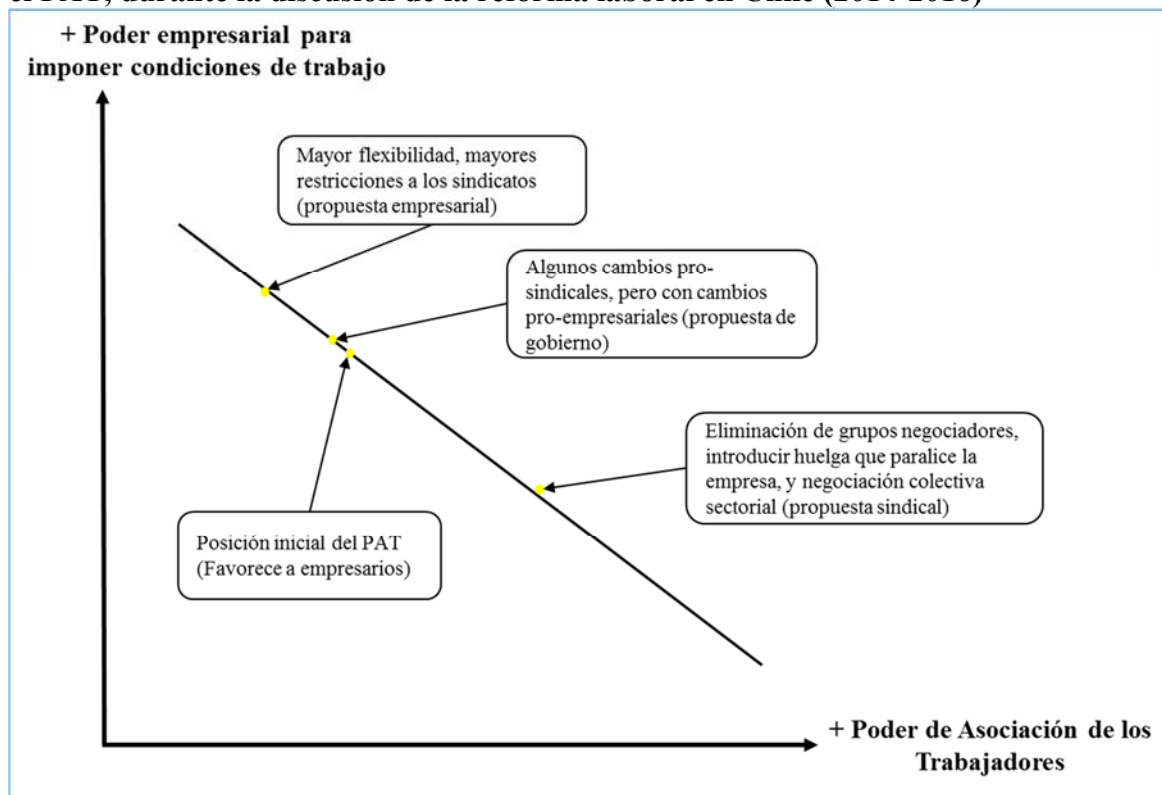
<sup>154</sup> Entrevista personal (13/07/2016).

<sup>155</sup> Entrevista personal (20/06/2016).

El gobierno asumió un rol de catalizador entre los intereses empresariales y los intereses sindicales, lo que repercutiría en el desarrollo de la reforma, pues más que lograr el apoyo de ambos sectores, se enfrentó al rechazo del proyecto desde las cámaras empresariales y desde diversos sectores laborales, incluidos sectores de la CUT.

En diciembre de 2014 se hizo público el proyecto de ley e ingresó al trámite legislativo en la primera semana de enero de 2015. Como era de esperar, producto del rol asumido por el gobierno, el proyecto presentaba algunos avances –aunque limitados– para el empoderamiento de los trabajadores, así como cambios a favor de los empresarios.

**Gráfico 12. Implicaciones de las propuestas de gobierno, empresarios y sindicatos sobre el PAT, durante la discusión de la reforma laboral en Chile (2014-2016)**



**Fuente:** Elaboración propia.

Tal como muestra el gráfico 12, la propuesta de gobierno incluía cambios a favor y en contra del PAT, pero que en el balance general significaban retrocesos, pues en el afán de buscar consensos entre trabajadores y empresarios, los avances pro-sindicales quedaban no sólo contrarrestados, sino en desventaja, frente a los cambios pro-empresariales. Dentro de las mejoras para los trabajadores se encontraban medidas como el fin de los grupos negociadores cuando exista sindicato en la empresa, el fin al reemplazo de los huelguistas, la ampliación del derecho a información para mejorar la calidad de las negociaciones y de la

relación empresa-sindicato, la ampliación de las materias a negociar, entre otras cosas. Paralelo a esto se incluían una serie de retrocesos para poder de asociación de los trabajadores.

Entre las regresiones estaban la inclusión de “pactos de adaptabilidad”, lo cuales eran acuerdos entre patronos y trabajadores para flexibilizar las condiciones de trabajo, incluso por debajo de las establecidas por la ley hasta entonces<sup>156</sup>, se debilitaba el derecho al fuero sindical, se eliminaba piso de negociación del que parte la negociación colectiva y el patrono puede negociar “a la baja”, se incluía en el derecho la huelga, la noción de servicios mínimos, desconociendo la noción del OIT de servicios esenciales<sup>157</sup>, además se le daban mayores potestades a la Dirección de Trabajo para intervenir en los procesos de negociación colectiva, coartando la autonomía sindical (Fundación Sol, 2015).

El proyecto así planteado dividió desde un inicio al sector sindical en dos bloques antagónicos. Por un lado la central CAT, junto a decenas de otros sindicatos unidos en un bloque de facto (“Trabajadores por una Reforma Laboral”) anunciaron su oposición al proyecto de ley, al considerarlo insuficiente en las materias pro-sindicales planteadas (no se incluyó la negociación sectorial por ejemplo) y porque además incluían serios retrocesos para el mundo sindical. Junto a esto, Oscar Olivos, presidente de la CAT –la segunda central sindical en importancia–, denunciaba la exclusión de la mayoría del movimiento sindical en la discusión de los alcances de la reforma. “El gobierno es un gobierno sectario [...] su referente sindical es la CUT, porque ahí está la estructura partidaria de la Nueva Mayoría, las otras centrales no le interesan al gobierno [...] no nos tomaron absolutamente en cuenta para nada”<sup>158</sup>.

La débil cohesión frente a la reforma del movimiento sindical afectaba también el interior de la CUT. Las declaraciones en la prensa de su presidenta, Bárbara Figueroa, distaban mucho de las manifestaciones que daban su vicepresidente, Norberto Díaz, o el

---

<sup>156</sup> Por ejemplo los pactos permitían que sindicatos y empleadores acordaran jornadas de horas extras sin consultarle al trabajador individual, los tiempos de preparación para el trabajo (cambio de vestuario, aseo personal, traslado, aclimatación u otros que se consideraban “jornada pasiva” y se imputan a la jornada de trabajo semanal) dejaban de ser considerados como tiempo laboral, entre otras.

<sup>157</sup> Es decir, la huelga no paralizaría la empresa por completo, sino que los huelguistas deberán garantizar el funcionamiento de los servicios mínimos, lo que en la práctica le resta fuerza al mecanismo de presión. Si no se brindan los servicios mínimos, el sindicato incurría en una práctica “desleal grave”, la cual puede ser sancionada hasta con el despido.

<sup>158</sup> Entrevista personal (08/06/2016)



secretario general, Arturo Martínez. Mientras que Figueroa se refería a la reforma como “tremendo avance” (Seymour, 2015) y que “[...] busca efectivamente fortalecer al actor sindical” (diario The Clinic, 17/06/2016), Arturo Martínez indicaba que la reforma era un triunfo para los empresarios (Gutiérrez, 2015).

Norberto Díaz fue aún más crítico y denunció que la reforma laboral fue un acuerdo de cúpulas, donde se le “dio la espalda a los trabajadores”, “los pocos avances venían con letra chica, con maldad, con retrocesos”, incluso señaló la existencia de reuniones con un carácter secreto entre bancadas legislativas y otros líderes de la CUT, como Bárbara Figueroa, en las que él no fue invitado<sup>159</sup>.

Este escenario favoreció los intereses de los sectores empresariales, pues mientras era claro que los gremios empresariales rechazaban en conjunto la reforma, los sindicatos daban señales muy diversas al gobierno. Esto les permitía al gobierno, diputados y senadores tomar la decisión final sobre lo que los sindicatos querían, dejando a los trabajadores en desventaja para influir en el resultado final de la reforma, al no estar claro cuales era las demandas de los trabajadores, ni cuál era su “voz” oficial.

A pesar de que el proyecto de ley presentado por el gobierno presentaba algunas modificaciones que eran de interés para los empresarios, en especial los pactos de adaptabilidad, éstos desde un inicio se mostraron contra la reforma. Las principales críticas, aunque no únicas, que surgían desde el sector empresarial estaban en la eliminación de los grupos negociadores, que trasladaba la titularidad de la negociación colectiva a los sindicatos, y en la eliminación del reemplazo de los huelguistas (Fundación Libertad y Desarrollo, 2015)<sup>160</sup>.

La estrategia empresarial frente al trámite de la reforma iba en dos sentidos. Como objetivo prioritario querían que la reforma no fuera aprobada, pero dada la composición del Congreso (Nueva Mayoría, de actuar con cohesión contaba con los votos requeridos para

---

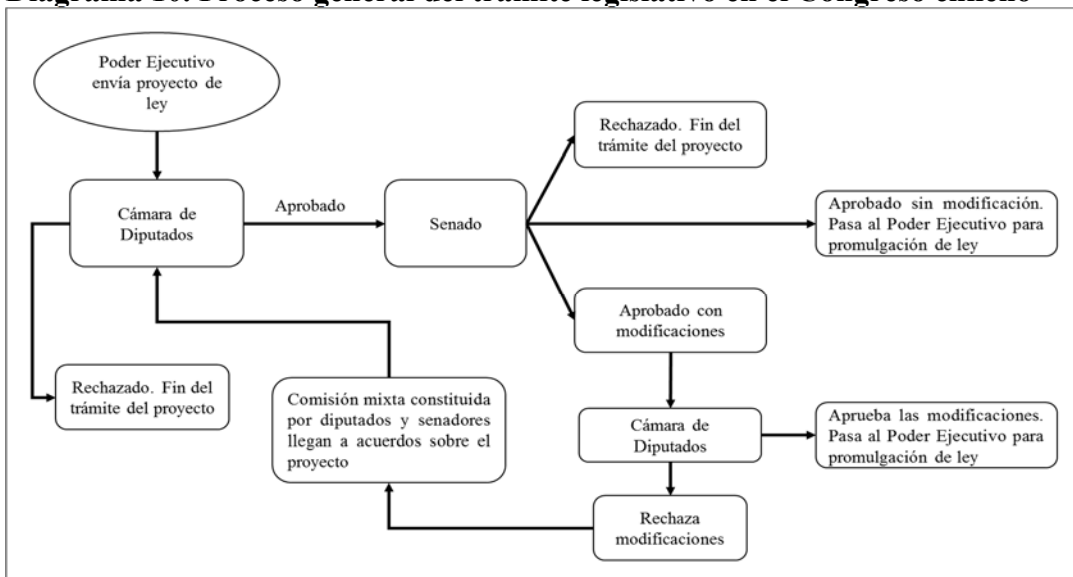
<sup>159</sup> Norberto Díaz indicó además que durante el trámite de la reforma él sólo estuvo enterado de dos reuniones oficiales entre representantes de gobierno y la CUT para discutir los alcances de la reforma. Asimismo, el Subsecretario de Trabajo, Francisco Díaz (entrevista personal, 10/06/2016), insistió en que el gobierno no mantenía reuniones ni con empresarios ni con dirigentes sindicales para discutir la reforma laboral, más allá de un par de encuentros que fueron cubiertos por la prensa. Sin embargo, a manera de anécdota, el mismo día en que entrevisté a Francisco Díaz, pude corroborar como la presidente de la CUT, Bárbara Figueroa, esperaba en el despacho del señor Subsecretario para mantener una reunión privada con él. Ese mismo día le recordé a la señora Bárbara que teníamos pendiente una entrevista, la cual nunca me concedió.

<sup>160</sup> Entrevistas personales a Pablo Bobic (20/06/2016), quien es asesor legal de la CPC; y a Fernando Alvear (13/07/2016), Director Ejecutivo de la CPC.

aprobar la reforma), se implementaron como objetivos secundarios la introducción de medidas pro-empresariales y de “letra chica” que hicieran poco viables los avances pro-sindicales.

El trámite legislativo tuvo dos primeros grandes momentos (el diagrama 10 resume el trámite legislativo de un proyecto de ley). El primero, en la Cámara de Diputados, presentó poco dinamismo y se consistió más en un proceso en el que se refrendaba el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo. En esta instancia hubo mayor disciplina partidaria y el poder instrumental de los empresarios no se expresó con mucha fuerza<sup>161</sup>. El segundo momento se da con la llegada del proyecto al Senado. Este segundo escenario mostraría el funcionamiento del poder instrumental, que hemos descrito en el apartado anterior.

**Diagrama 10. Proceso general del trámite legislativo en el Congreso chileno**



Fuente: Elaboración propia.

Como era de esperar la bancada de senadores pertenecientes a la coalición Alianza buscó detener el avance del proyecto de ley. Recordemos que su primer objetivo era que no se aprobara la reforma. Ante las presiones desde los sectores empresariales (declaraciones de cámaras, medios de comunicación, bancada de derecha), el proyecto original empezó a sufrir cambios pro-empresariales importantes con el apoyo de senadores de la bancada de Nueva Mayoría (principalmente del PDC y PPD).

La táctica para incluir modificaciones pro-empresariales fue a través de la conformación de un bloque temático de senadores, es decir que respondía a un supuesto

<sup>161</sup> Entrevistas personales a Adriana Muñoz (11/07/2016), quien es Senadora por el PPD para el periodo 2010-2014; a Carlos Ominami (14/07/2016).

interés específico más allá de lo que su bancada promovía. Este bloque, llamado “bancada pro-PYME”, argumentaba que muchas de los cambios pretendidos afectaban a las pequeñas y medianas empresas por lo que era necesario una legislación que diferenciara a los trabajadores según el tamaño de la empresa.

La bancada pro-PYME estaba conformada por senadores de la Nueva Mayoría y de Alianza. En el núcleo inicial se encontraban Hernán Larraín (UDI), Andrés Allamand (RN), Andrés Zaldívar (PDC), Eugenio Tuma (PPD), Ignacio y Patricio Walker (ambos PDC), aunque después se le unirían Ricardo Lagos Weber (PPD), Felipe Harboe (PPD) y los demócratas cristianos Jorge Pizarro y Manuel Matta, pero después se unirían más legisladores (Obregón y Celedón, 29/11/2015). De esta forma los veinte votos con los que contaba la Nueva Mayoría para aprobar la reforma laboral se disiparon, y el Senado pasó a tener una conformación que favorecía a los empresarios.

El debate en torno a los impactos de la reforma sobre las PYME de inmediato colmó la agenda política. La táctica iniciada en Senado, fue replicada en los medios de comunicación, los cuales se enfocaron en dirigir la opinión pública sobre las implicaciones de la reforma laboral para las pequeñas y medianas empresas (León Salamanca, 2015; Rojas, 2015). Además, los grandes gremios (CPC, SOFOFA, SNA) también se apegaron a la estrategia y giraron su discurso alrededor del tema pro-PYME (Tapia y Kirsten, 2015). Así, el 15 de noviembre de 2015, el diario El Mercurio titulaba: “Reforma laboral da vuelco: más senadores se suman a grupo que pide rectificaciones para proteger a PYMEs” (Obregón y Celedón, 15/11/2015)

La alianza pro-PYME dio resultados, primero aprobando una modificación al quórum necesario de trabajadores para constituir sindicatos en empresas menores a 50 trabajadores. El cambio implicó eliminar el requisito de ocho trabajadores y sustituirlo por un quórum del 50% de trabajadores de la empresa. Es decir que en una empresa de 40 trabajadores se necesitarían veinte de ellos y no ocho para constituir un sindicato. Un claro retroceso, en la medida en que restringía aún más las posibilidades de organización sindical.

Desde la CUT se denunció que la bancada pro-PYME era un “caballo de Troya” de los sectores empresariales. Norberto Díaz puntualizó:

Lo que pretenden hoy día es torpedear al movimiento sindical, lo que nos parece claramente contrario a los principios incluso de la Nueva Mayoría. Cómo es posible que un grupo de senadores haga lo que quiera cuando ellos comprometieron un programa de gobierno ante el país para equiparar la cancha en favor de los trabajadores y no en favor de los empresarios que se han

coludido con el Parlamento, para que durante 25 años las cosas sigan igual. (Areyuna y Castillo, 2015)

Después de los cambios de quórum para los sindicatos de las pequeñas y medianas empresas, la bancada pro-PYME le dio la razón a las acusaciones de Norberto Díaz. Así se incluyeron modificaciones sobre la titularidad sindical, haciéndola irrelevante en las PYMEs (uno de los ejes medulares del proyecto de ley). Además la bancada pro-PYME sirvió de base para llegar a otros acuerdos anti sindicales con la coalición Alianza<sup>162</sup>, como la calificación “pacífica” de la huelga, la inclusión de los servicios mínimos y el reemplazo interno en la huelga, la complejización del proceso de negociación colectiva, la votación cada cinco días de la oferta del empleador durante la huelga, entre otros. Era evidente que los intereses empresariales estaban bien representados en el Senado, a través de ambas coaliciones de partidos.

Paralelamente al acontecer del Senado, el poder instrumental empresarial operó en el Poder Ejecutivo. Los conflictos entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Trabajo aumentaron después de los cambios en sus titulares en mayo de 2015. La Presidenta Bachelet nombró a Ximena Rincón (PDC) en Trabajo y a Rodrigo Valdés (PPD) en Hacienda a partir del 11 de mayo de 2015. Con la llegada de Rincón, el gobierno quería contar con una persona con mayor experiencia en negociación en el Senado y con mayores cercanías al PDC (Rincón había sido senadora, 2010-2014, por el PDC). El cambio en Hacienda buscaba establecer un mejor diálogo con el sector empresarial, lo cual había sido erosionado por el anterior ministro (Alberto Arenas) tras el complejo proceso de reforma tributaria.

El gobierno no previó que las relaciones entre el nuevo ministro de Hacienda y los empresarios iban a entorpecer el proceso de reforma laboral. Desde el establecimiento de la bancada pro-PYME en el Senado, un giro similar se dio dentro del gabinete de Bachelet, encabezado por Rodrigo Valdés. Progresivamente se dio “un momento de ofensiva en contra del proyecto dentro de la Nueva Mayoría”<sup>163</sup>.

---

<sup>162</sup> Esto fue anunciado previamente por el senador de la UDI, Hernán Larraín: “Nuestro acuerdo, por ahora, sólo alcanza a aplicarles normas específicas y distintas a las PYMEs para poder garantizarle su viabilidad y subsistencia. Esperamos que en otras materias en las que hemos presentado indicaciones, tanto el gobierno como los senadores de la Nueva Mayoría se puedan avenir a trabajar cambios” (Cáceres, Agurto, y Valenzuela, 2015)

<sup>163</sup> Entrevista personal. Carlos Ominami, (14/07/2016), quien fue Ministro de Economía de 1990 a 1992, Senador por el PS de 1994 a 2010, desde 2014 es presidente de la Fundación Chile 21.

Las declaraciones del presidente de la SOFOFA, Hermann von Mühlenbrock<sup>164</sup>, confirmarían la presencia de los intereses empresariales en el gabinete, al menos representados en los ministros de Hacienda, de la Secretaria General de la Presidencia (Nicolás Eyzaguirre, PPD) y del Interior (Jorge Burgos, PDC). El dirigente gremial señaló:

No cabe duda que lo que escuchamos ayer de los ministros Valdés y Burgos está mucho más cerca de lo que nosotros pensamos cómo debe ser un país, cómo se puede avanzar y no a través de posiciones contumaces que no tienen ningún buen futuro.

Y continuó sobre Eyzaguirre:

Él fue ministro de Hacienda y tiene una visión muy clara, fue muy interesante la conversación sobre temas de productividad. No todos piensan que esta reforma debería contener ese tema, está claro lo que hemos escuchado de algunos senadores, que este no es un problema de productividad o mejoras salariales, es un problema de poder. Nos pareció que él está mucho más por un camino de buscar posiciones de mejora de la productividad y de cuidar la empresa, que es la fuente donde se juntan los empresarios y trabajadores para generar bienes y satisfacer las necesidades de la gente.

El trámite en el Senado, que inició en el agosto de 2015, se extendió, producto de las negociaciones sobre los alcances de la reforma hasta marzo de 2016. Las tensiones dentro de Nueva Mayoría se acrecentaron en diciembre de 2015, cuando el gobierno presentó algunas modificaciones pro-empresariales al proyecto ante la Comisión de Trabajo del Senado, pero ésta, al tener una mayoría de senadores más cercanos a los intereses sindicales, rechazó las enmiendas, es decir los senadores oficialistas rechazaron las indicaciones del Ejecutivo (Diario UChile, 17/12/2016). Incluso, varios senadores de la Democracia Cristiana amenazaron al gobierno de votar contra la reforma si no se incluían las “adecuaciones necesarias<sup>165</sup>” (Diario El Mostrador, 23/03/2016)

Este panorama complicó la llegada de un acuerdo. En marzo de 2016, y una vez que el proyecto estaba en discusión en el pleno del Senado y no en la Comisión de Trabajo, el gobierno cedió a las pretensiones de la bancada pro-PYME (liderada por senadores del PDC) e incluyó una serie de modificaciones a favor de los empresarios, incluidos los artículos que desvirtuaban el derecho a huelga (adecuaciones necesarias) (Castillo, 2016). En esta ocasión las modificaciones sí fueron aprobadas, con votos de la Alianza y la bancada pro-PYME.

---

<sup>164</sup> Las declaraciones la daría después de una reunión entre el Comité Laboral Pro Empresa de la CPC y el Poder Ejecutivo, en el Palacio de la Moneda, el 05/08/2016. (Órdenes, 2015)

<sup>165</sup> Estas adecuaciones consistían en los servicios mínimos que los huelguistas tenían que garantizar durante la huelga, además de que se permitía el reemplazo interno de huelguistas, es decir si un trabajador de otra área de la empresa no está en huelga, el patrono puede indicarle que asuma el puesto dejado por el trabajador que está en huelga. Estas dos medidas desvirtúan el derecho a la huelga, como mecanismo para ejercer presión de los trabajadores.

La aprobación del proyecto en el Senado no representó el fin del trámite. En vista de las modificaciones al proyecto que la Cámara de Diputados había aprobado, este requería una nueva validación por parte de los diputados, los cuales rechazaron la propuesta del Senado por considerar que se apartaba del espíritu original. Esto implicó la constitución de una comisión mixta (cinco representantes de cada Cámara).

El trámite dentro de la comisión mixta representaba un verdadero reto para el gobierno, pues el texto que saliera de ahí tenía que ser el definitivo y lograr conciliar los intereses representados en el Senado y la Cámara de Diputados, pues ambos espacios debían refrendar lo que se acordara. Nuevamente se recurrió a la “política de consensos” y a pesar de que se partía de una situación de mucha asimetría (la institucionalidad laboral beneficiaba a la parte empresarial), el gobierno optó por conceder beneficios a cada sector, lo que en la práctica implicaba mantener el statu quo. Finalmente la reforma fue aprobada por el Senado el 6 de abril de 2016.

**Tabla 11. Principales cambios laborales que pretendían mejorar el PAT y su resultado tras la resolución del Tribunal Constitucional**

Puntos de Inflexión	Legislación previa	Reforma Aprobada en el Senado	Resultado Final después del TC
Organización de Sindicatos: -Titularidad sindical -Procedimientos	Sindicatos comparten la titularidad de representación de los trabajadores	La titularidad sindical, es decir se reconocía como derecho exclusivo de los sindicatos la negociación colectiva	Sin cambios
	Quórum de constitución de un sindicato: 8 trabajadores	Aumenta quorum para la constitución de sindicatos en PYMES	Cambios, contra trabajadores de PYMES
Negociación confinada a la empresa	La negociación colectiva supraempresa sólo es posible si los empleadores están de acuerdo	Sigue confinada a la empresa, pero se permite a los sindicatos el acceso a información financiera de la empresa para negociar colectivamente. Los sindicatos interempresa pueden negociar colectivamente a nivel de empresa, pero sin	Sin cambios
Huelga que no paraliza	Huelga sólo posible en la negociación colectiva reglada	Sin cambios	Sin cambios
	Se establecen excepciones para reemplazar trabajadores en huelga	Se prohíbe el reemplazo de trabajadores en huelga, pero se introducen formas de “reemplazo interno regulado”: Servicios mínimos, cambios de turnos y adecuaciones necesarias	Cambios a favor de los trabajadores, sin lograr que la huelga pueda paralizar la empresa

Fuente: Elaboración propia.

Básicamente, los avances para los sindicatos que se incluyeron fueron: a) La titularidad sindical, es decir se reconocía como derecho exclusivo de los sindicatos la negociación colectiva y se permitía la existencia de grupos negociadores únicamente ante la ausencia de sindicatos. b) Acceso a alguna información financiera de la empresa por parte del sindicato para la negociación colectiva. c) La obligatoriedad para el patrono de negociar con un sindicato interempresa, aunque la negociación sea sólo a nivel de la empresa. d) Se prohibió la contratación de trabajadores que reemplazaran a los huelguistas. e) Se prohibió al empleador extender los beneficios de la negociación colectiva a los trabajadores no sindicalizados. Como se puede notar, los pilares del modelo laboral continuaron, puesto que los avances que se incluyeron fueron minimizados a través de excepciones, regulaciones y “letra chica”. La tabla 11 resumen los principales cambios considerados como positivos por el gobierno y el desenlace que presentaron una vez que fueron objetados ante el TC.

Frente a estos cambios favorables a los trabajadores, se incluyeron las siguientes medidas pro empresariales: inclusión de pactos de adaptabilidad; inclusión de noción de servicios mínimos durante la huelga; se legalizó el reemplazo interno de huelguistas, aumento de quórum para la constitución de sindicatos en empresas de hasta 50 trabajadores, aumento el quórum para elegir delegados de sindicatos interempresas, eliminación de la negociación colectiva reglada para las federaciones y confederaciones e introducción de un nuevo procedimiento sin derecho a fuero ni huelga, se legitima la simple negativa del empleador para rechazar las demandas de los trabajadores en un proceso de negociación colectiva (antes de la reforma era obligatorio que la negativa fuera fundamentada), entre muchas más.

A pesar de que este panorama favorecía a los empleadores, estos no se mostraron satisfechos e hicieron uso de su último recurso: el Tribunal Constitucional. Los opositores al proyecto aprobado, cuestionaron cuatro de sus alcances: 1. La titularidad sindical. 2. La limitación a la extensión unilateral por parte del empleador de los beneficios de la negociación colectiva a los trabajadores no sindicalizados. 3. El derecho de los sindicatos a solicitar información financiera a la empresa. 4. La obligatoriedad de la negociación colectiva con sindicatos interempresa (Solicitud de inconstitucionalidad firmada por los senadores de la coalición Alianza, 06/04/2016).

El Tribunal Constitucional (TC), como era de esperar, cumplió su papel de guardián del modelo heredado de la dictadura. Recordemos que éste es uno de los “cerrojos

constitucionales” que garantizan la continuidad del modelo de Pinochet (Atria, 2013a). El TC, aunque no acogió en su totalidad las pretensiones de la derecha, sí eliminó dos de las normas centrales de la reforma- la titularidad sindical y la extensión de beneficios- esto último de manera parcial, ya que se mantuvo la prohibición al empleador de extender los beneficios, pero se eliminó también la posibilidad que los nuevos afiliados al sindicato gozaran de lo negociado antes de su incorporación.

El fallo del TC producía un desbalance entre las concesiones otorgadas a trabajadores y empresarios, en especial porque la principal modificación pro-sindical (la titularidad) había sido eliminada. El proyecto de ley que anunciaba en diciembre de 2014 “nivelar la cancha” entre los actores de la relación salarial, pasó a enfatizar las asimetrías. Osvaldo Andrade (PS), diputado (2014-2018) y ex ministro del trabajo en el primer gobierno de Bachelet, llegó a denunciar que “claramente el fallo del Tribunal Constitucional es pro empresario, y no me extraña por la composición del TC” (Revista Pulso, 29/04/2016).

Tras el fallo, nuevamente las tensiones se despertaron dentro de la Nueva Mayoría. Los sectores más cercanos a la postura pro-sindical (ministra de Trabajo, diputados del PCCh, PS, PPD y algunos senadores de la Nueva Mayoría) abogaban por la promulgación de un veto presidencial que eliminara las concesiones otorgadas a los empresarios (pactos de adaptabilidad y los cambios de quórum). Por su parte, los sectores pro-empresariales, liderados el ministro de Hacienda<sup>166</sup> y senadores del PDC, apostaban por mantener la reforma tal cual, y tramitar un “ley corta” que permitiera restaurar los ejes originales del proyecto de ley (Sáez, 05/05/2016; Diario Financiero, 10/05/2016).

Finalmente, la presidenta Bachelet se inclinó por la tramitación del veto. La principal razón estaba en la imposibilidad de lograr un nuevo acuerdo en el Congreso, que permitiera cambios a favor de los trabajadores (ya el TC había señalado los límites), además del desgaste que el proceso había significado y teniendo por delante otras reformas complejas (educación y nueva Constitución). En agosto de 2016, cuando se promulgó la ley, la Presidenta indicó: “Esta reforma laboral no es todo lo que el Ejecutivo impulsó y el Congreso por amplia

---

<sup>166</sup> Rodrigo Valdés, ministro de Hacienda, indicó al diario La Tercera (San Juan, 20/06/2016): “Yo habría por supuesto preferido, por lejos, llegar a un acuerdo, tener una reforma constitucional y pactos de adaptabilidad, que creo que son buenos para la economía en la medida que sean los sindicatos los que lo hagan, pero no podemos garantizar eso con probabilidad uno”.



mayoría aprobó. Aspirábamos a más, porque estimamos que persisten desequilibrios en las relaciones laborales que deben ser corregidos” (Diario La Tercera, 29/08/2016).

El resultado de esta reforma corroboró el elevado poder instrumental de las élites empresariales chilenas. Los lazos que, mediante una variedad de mecanismos examinados en este capítulo, han establecido por décadas los empleadores con los diferentes actores políticos formales les garantizó la defensa de sus intereses frente a la reforma laboral. Esto se puede observar desde la inclusión misma del tema en la agenda política, pues inicialmente no estuvo incluido como uno de los temas fundamentales del gobierno de Nueva Mayoría.

Los vínculos de la CUT con la Nueva Mayoría no fueron suficientes para influir en los resultados de la reforma. Tal como lo señaló Julián (2014), la CUT, o al menos parte de su dirigencia, está inmersa en una relación de “simulacro de corporativismo”, en el cual es un sindicalismo disciplinado a los requerimientos de la Nueva Mayoría, pero obtiene a cambio nada o muy poco. La reforma, aún antes del fallo del TC, daba mayores ventajas a los empresarios. A pesar de eso, Bárbara Figueroa, presidenta de la CUT, la seguía llamando “ley histórica” y “gran avance para los trabajadores”.

Es notorio que la relación CUT-Nueva Mayoría pierde relevancia cuando los intereses empresariales están en juego. Los empresarios no sólo tienen representación de sus intereses a través de la coalición Alianza, sino que también gozan de representación con los supuestos actores partidarios aliados de la CUT. El rol de una parte importante de senadores de la coalición de centro-izquierda, así como de al menos tres de los ministros de gobierno, dejó en evidencia que los vínculos empresariales no son exclusivos de la coalición de derecha.

La cohesión de las élites empresariales durante todo el proceso les permitió transformar un proyecto de ley con inclinación pro-sindical, en un proyecto pro-empresarial. La mejor evidencia se dio bajo la táctica del discurso de defensa de las PYME. Los actores que representaban los intereses empresariales (partidos de diversa ideología, cámaras empresariales, medios de comunicación y ministros de gobierno) asumieron de inmediato el nuevo discurso, lo que permitió llevar el debate a otro tema, más sensible a la opinión pública. Así, la discusión dejó de ser cómo “nivelar la cancha” o cómo mejorar las condiciones de los trabajadores, y pasó a ser el cómo proteger la pequeña y mediana empresa, aunque en el fondo se beneficiaban los intereses de los grandes capitales chilenos.

El proceso también mostró un elevado verticalismo en la construcción de políticas públicas, reflejado desde el momento mismo de la redacción del proyecto de ley. El gobierno de la Nueva Mayoría se asumió como intérprete oficial de los intereses de los principales sectores interesados. Esto resultó en un proyecto que no contaba con suficiente apoyo de ninguno de los principales sectores involucrados (sindicatos o empresarios) de la ley.

Los sindicatos, desde la CUT, hasta los sindicatos agrupados contra la reforma, tuvieron una participación marginal durante todo el proceso de debate, con excepción de la presidenta de la CUT, Bárbara Figueroa y algunos otros líderes cercanos a ella, manteniendo la misma postura del gobierno y llevándolos incluso a considerar con un “avance positivo” el resultado final de la reforma. El control de los medios de comunicación por parte de los grandes grupos económicos los eclipsó del debate. Pero tampoco, producto del débil PAT con el que se cuenta, se lograron organizar movimientos de protesta que le permitieran hacerse sentir de alguna forma en la arena política, hecho que se agravó por la falta de cohesión y por una organización atomizada, incluso dentro de la CUT.

## **7. Costa Rica y Chile: Dos procesos distintos, dos élites empresariales que imponen sus intereses**

Los procesos de cambio institucional en donde estuvo en juego el PAT han llegado al mismo resultado tanto en Chile como en Costa Rica: la continuidad de las principales limitaciones institucionales que impiden a los trabajadores organizarse y negociar colectivamente. En cada uno de los procesos el poder instrumental empresarial operó de manera efectiva, aunque existen diferencias importantes en la forma en que esto se dio, producto de las características propias que adquirió la disputa por el cambio institucional y de los respectivos sistemas políticos.

La distinción entre las particularidades de estos dos procesos permite una mejor comprensión de la dinámica del cambio institucional. Más allá de mostrar que el cambio institucional depende del aval de actores poderosos –como lo son las élites empresariales, es posible revelar los mecanismos que hacen viable la capacidad de veto de estas élites. Esto a su vez permite valorar las características democráticas de los países, en la medida en que se demuestra que las instituciones de representación política están en función de los intereses de determinados sectores, a la vez que se excluye a amplios sectores de la sociedad del poder político.

Entre las particulares que destacaron en cada proceso está la manera en que la discusión sobre la institucionalidad del PAT ingresó a la agenda política. Las características de esto influyeron de inicio en las posibilidades de influencia de los principales actores involucrados (élites empresariales y sindicatos), en especial cuando el ingreso se dio con el apoyo de actores formales con importante capacidad de incidencia o bien cuando el inicio estuvo marcado más por el dialogo tripartito que por la demanda exclusiva de un solo actor.

Junto a lo anterior, las diferencias en la forma de organización y participación de los actores marcaron pautas importantes en las dinámicas de los procesos. El sector sindical chileno no logró constituirse como un actor cohesionado y con una postura uniforme sobre los alcances de la reforma, dispersando de entrada sus limitados recursos y desgastándose en disputas inter-sindicales; en Costa Rica la fragmentación ocurrió al final del proceso, hecho que facilitó la imposición de los intereses empresariales, negándose el cambio sobre la institucionalidad defendida hasta ese momento por la postura sindical. Por el contrario, el sector empresarial de ambos países mostró cohesión organizativa y una única postura, lo que

les facilitó hacer valer sus intereses frente a los otros actores. Esto fue relativamente similar en ambos países, aunque en el caso de Costa Rica se dio un intento de ciertos empresarios de aceptar algunas de las demandas sindicales, los cuales finalmente fueron excluidos del proceso por las mismas élites empresariales.

En relación a los actores formales, los partidos políticos fueron claves como canalizadores de las demandas de sindicatos y empresarios (aunque estos últimos con mayores ventajas a partir de sus extendidas relaciones partidarias) durante las etapas de discusión en el Congreso y/o Senado. Sin embargo, al no tener estos espacios la resolución definitiva, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial fueron actores más relevantes en el resultado final, producto de su capacidad para inclinar la balanza a favor de empresarios o sindicatos. Aquí las diferencias surgieron del diseño institucional de cada país. Para Costa Rica, el Poder Ejecutivo tenía la facultad de vetar la ley, lo que lo convirtió en el espacio en el que las élites empresariales enfocaron su influencia. En Chile, como consecuencia de las herencias de la dictadura, las élites empresariales contaban con un ordenamiento protector de la institucionalidad (cerrojos), que les daba garantía de vetar cualquier cambio que afectará el PAT, mediante recursos ante el Tribunal Constitucional.

La relación entre sindicatos, empresarios y actores formales está enmarcada en vínculos inter-temporales. Esto fue particularmente importante en el caso de Costa Rica al tratarse de un proceso de más de quince años. Así, a diferencia del caso de Chile en el que se trató de una sola legislatura, el proceso costarricense experimentó varios cambios en la composición de la Asamblea Legislativa, así como gobiernos de distintos partidos políticos. Estos cambios llevaron a oscilaciones en los alcances de la reforma, siendo la más relevante la imposición del veto presidencial en 2012 y su eventual levantamiento en 2014.

Los diversos escenarios mostraron diferencias en sus respuestas a las demandas de sindicatos y empresarios. Es decir, a pesar de que sostenemos que las élites empresariales tienen capturados los espacios de formulación de políticos, esto se da de manera diferenciada según el espacio en que transcurre el debate. Hay escenarios más susceptibles a la influencia empresarial y otros menos dispuestos a su dominio, por lo general estos últimos son espacios en los que se cuenta con presencia sindical (directa o indirecta). En Costa Rica, la existencia del Consejo Superior de Trabajo permitió que sindicatos y empresarios estuvieran

inicialmente condiciones relativamente similares de influencia<sup>167</sup>, pero esto fue cambiando en la medida que pasaron a otros espacios, como la Asamblea Legislativa, donde su conformación era mayoritariamente pro-empresarial. El escenario fue aún más excluyente para los sindicatos cuando el proceso llegó al Poder Ejecutivo. Para Chile, el Poder Ejecutivo y la Cámara baja mostraron más oportunidades para los sindicatos, sin embargo espacios como el Senado y el Tribunal Constitucional fueron abiertamente pro-empresariales.

Esta investigación parte de la hipótesis de que en el ejercicio del veto empresarial sobre el cambio institucional del PAT, los legados político-institucionales y el modelo económico intervienen como factores que potencian o limitan los recursos de poder de los empresarios para detener el cambio institucional. No obstante, cada uno de estos factores interviene de forma distinta.

Los legados político-institucionales, como se indicó en el capítulo teórico, no se consideran como factores que estructuran y determinan los resultados de los procesos de cambio, sino que desde un enfoque del cambio institucional dinámico (Steinmo, Thelen, y Longstreth, 1992; Thelen, 1999, 2009) se consideran estos legados como condicionantes, no como determinantes, de los actores y de los procesos mismos. Estos legados funcionaron en dos vías. Por un lado, limitaron el accionar sindical, al estar prácticamente excluidos los trabajadores de la arena política, y además la institucionalidad laboral los mantiene como actores débiles fuera de los espacios políticos formales.

La otra vía fue el establecimiento de una serie de instancias formales pro-empresariales. En el caso de Costa Rica se legisló para que una buena parte del aparato estatal contará con representación formal de los empresarios en la gestión pública (corporativismo). Por su parte en Chile, el establecimiento de un sistema electoral binominal ha garantizado que en el Congreso (Cámara de Diputados y Senado) se cuente con una alta presencia de representantes pro-empresariales, que junto a elevados quórum para la aprobación de reformas y las consultas al Tribunal Constitucional hacen casi imposible los cambios a favor del PAT.

El modelo económico, visto como poder estructural de los empresarios para influir en la política, no operó tal como la teoría supone, la cual trata a este tipo de poder de

---

<sup>167</sup> Se consideran algo similares sus capacidades de influencia porque por lo general ese espacio busca la construcción de consensos, sin embargo también es cierto que los representantes del gobierno son más proclives a favorecer las posturas empresariales.

influencia como actos no deliberados, contrario a lo que sucede con el poder instrumental. Sin embargo, tal como señaló Fairfield (2015: 48-52) el poder estructural puede ser instrumentalizado, así más allá del recurso común del poder estructural que es la desinversión, las elites económicas, a través del control de los medios de comunicación, pueden posicionar en el debate público un ambiente adverso para el desempeño económico si determinada política es aprobada, es decir se amenaza que como consecuencia de una eventual política pública habrá desinversión. Esto, sumado a estrechos vínculos entre formuladores de políticas públicas y empresarios, hacen que las amenazas sean consideradas creíbles por los políticos, lo que merma el apoyo de los actores formales a las reformas.

Esta forma integrada de operar entre poder estructural y poder instrumental fue evidente en ambos países. Para Costa Rica se posicionó desde los medios de comunicación que las nuevas regulaciones de la huelga traerían efectos paralizadores en la economía, y para Chile la instrumentalización del poder estructural pasó por las consecuencias negativas de la reforma laboral sobre las PYMES y sobre el empleo. También la coyuntura económica es aprovechada por las élites, pues en el caso chileno el periodo del proceso coincidió con la caída de los precios internacionales de los *commodities*, los cuales tienen un peso importante en la economía chilena, lo que facilitó el discurso anti reforma laboral, al insistirse en que el desempeño negativo de la economía (bajo crecimiento del PIB y aumento del desempleo) se profundizaría con los cambios laborales y no permitiría recuperar los indicadores económicos.

Finalmente, retomando la teoría dinámica del cambio institucional, los casos analizados nos permiten contribuir en una mejor comprensión de los límites que presenta el cambio institucional. Las propuestas de Steinmo, Thelen y Longstreth (1992), Thelen (2009) y, Mahoney y Thelen (2010a), en las que se enfatizan el constante cambio en el que están inmersas las instituciones, mediante formas escalonadas (enfoque distribucional del cambio gradual), más allá de considerar que el cambio no sólo se da en coyunturas críticas que establecen de instituciones duraderas en el tiempo, han puesto de manifiesto que el cambio institucional depende de la reconfiguración de las coaliciones gobernantes y del aval de los actores (formales e informales) con poder de veto.

Sin embargo, estas propuestas no han ahondado en la forma en que los actores poderosos pueden impedir el cambio. El análisis del caso de Chile y Costa Rica nos ha

permitido un importante acercamiento en ese sentido. Se trata de procesos en los que la agencia de los actores poderosos es clave para evitar el cambio, más allá de las ventajas de que otorgan las instituciones para sus fines. Estos casos demuestran que, aun cuando la institucionalidad favorece a determinados actores, estos no pueden simplemente esperar que las instituciones por sí mismas impidan el cambio, sino que deben de dedicar una cantidad de recursos importante en cada parte del proceso en el que se discute el cambio institucional, para lograr influir en los resultados finales.

No obstante, aun cuando es cierto que la imposibilidad del cambio respondió a la influencia de las élites empresariales en la formulación de políticas públicas, este poder de veto informal necesitó de la presencia de mecanismos formales para que el veto fuera efectivo. Esta particularidad para contextos institucionales relativamente fuertes debe de prestársele atención para la comprensión de las limitaciones que enfrenta el cambio institucional, pues muestra la importancia de la interacción entre la agencia de los actores poderosos informales y las instituciones formales que les brindan los suficientes recursos para definir los resultados de los procesos de cambio institucional.

Así, estos dos casos permiten mostrar que los actores poderosos, como las élites empresariales, se han dedicado en el largo plazo a construir una serie de instrumentos institucionales que les permite y facilita lograr la continuidad de un sistema de relaciones de poder que les otorga poder de veto, aun cuando se dan cambios en las coaliciones gobernantes. En suma, estamos ante la presencia de una conjugación de estructuras (instituciones) y agencia que resulta en actores poderosos que impiden el cambio institucional.

### **7.1. El ingreso en la agenda política de la discusión sobre cambio institucional del PAT**

La primera consideración que se debe tomar en cuenta es el origen distinto de cada proceso, es decir la forma en que lograron entrar en la agenda política las propuestas de cambio en el PAT. A pesar de esta diferencia, los procesos reflejaron desde un inicio el poder de las élites empresariales en la política, incluso para dificultar la llegada al debate político de temas relativos al PAT.

En el caso de Chile se trató de una demanda directa de los sindicatos, agrupados en la CUT, a los partidos que habían conformado la coalición Nueva Mayoría (NM) para las elecciones presidenciales que decidirían el gobierno de 2014-2018. Los sindicatos chilenos

buscaban aprovechar el “espíritu reformista” que había en la Nueva Mayoría. Dicha coalición de centroizquierda había planteado como ejes de la campaña electoral tres grandes reformas “de fondo” (tributaría, educativa y constitucional) en las que no se incluía el tema laboral. La CUT trató de que sus peticiones sobre una reforma laboral ingresaran como un cuarto eje central del programa de gobierno de NM. Finalmente la solicitud de la CUT fue acogida, pero sin que se diera el trato de “reforma de fondo”, es decir no llegó a ser considerado una de los grandes cambios que el gobierno de NM buscaría implementar en su gobierno.

De esta forma, el ingreso de la reforma a la agenda política mostró poco apoyo de los actores formales, aun cuando estos mantenían relaciones cercanas con la CUT. Nunca se trató de un tema central para buena parte de los partidos que conformaban la coalición de gobierno. La forma en que se redactó el proyecto de ley –sin participación de los sectores que habían demandado la reforma–, y la inclusión de temas de flexibilización laboral, en una reforma que pretendía fortalecer el PAT, terminaron de evidenciar el escaso apoyo con que contaban los sindicatos para mejorar las condiciones del PAT.

La experiencia costarricense respondió a un amplio proceso de negociaciones de temas varios, con la participación de las principales fuerzas políticas y sociales del país, en el que los sindicatos lograron incluir una serie de proyectos de ley sobre reformas laborales. Aunque después del transcurso de muchos años, casi todos los temas de intereses de los sindicatos no lograron ser aprobados en la Asamblea Legislativa, el proceso mostró que la presencia de otros actores formales con algún grado de poder es indispensable para que, al menos, se pueda poner a debate la institucionalidad vigente que da forma al PAT.

El único proyecto de reforma (RPL) que logró avanzar en la discusión legislativa, hasta ser aprobado, fue el que contó el respaldo del Poder Judicial. Los sindicatos costarricenses supieron aprovechar el peso del Poder Judicial, y fue así como tras la derrota de los otros proyectos de ley, se incluyeron temas de derecho colectivo en una reforma que versaba sobre lo procesal laboral. Sí bien los avances en lo colectivo fueron mínimos, sin representar cambios en la institucionalidad que garantiza un débil PAT, la reforma no pudo ser desecha por completo, como ocurrió con los otros proyecto impulsados únicamente por los sindicatos.

En ambos casos queda claro que la institucionalidad democrática cumple de manera parcial la canalización de las demandas de los trabajadores. Es parcial en tanto tramita las



demandas, pero no otorga los resultados esperados por los trabajadores. Así que el ingreso a la agenda política de temas relativos al PAT no es garantía alguna de que se busquen mejoras pro-sindicales, incluso, como mostró el caso chileno, pueden traer retrocesos, a pesar de haber surgido como una demanda sindical.

Es notorio que los sindicatos, tanto en Costa Rica como en Chile, desde un inicio se enfrentaron a escenarios políticos adversos, donde era evidente el elevado poder instrumental de las élites empresariales sobre la política. No había un interés o compromiso real de los partidos políticos por impulsar los cambios solicitados por los trabajadores, y sólo ingresaron en la agenda política por la insistencia de estos, sin garantías de que se dieran los esfuerzos necesarios para que se aprobaran y se eliminarán las restricciones que presentaba el PAT. Los vínculos empresariales con los partidos políticos, así como la concertación de agendas entre empresarios y Poder Ejecutivo, representaban un escenario desfavorable para que las demandas sindicales fueran tomadas en consideración.

## **7.2. Los actores políticos en el proceso de formulación de políticas públicas**

Desde la teoría de los procesos de formulación de las políticas (PFP) como juegos políticos, se insiste en que la cantidad de actores políticos que participan en los procesos, incide en las posibilidades de lograr acuerdos mediante la cooperación. Entre más actores están involucrados es más difícil la agregación de los múltiples intereses, y viceversa (Scartascini, et al., 2010, 2011).

En principio los procesos aquí analizados contaban con dos actores fundamentales: empresarios y sindicatos, de los que dependía el acuerdo final, aun cuando otros actores participaron. Sin embargo, estos actores fundamentales no siempre estuvieron cohesionados, en especial en lo que respecta al bloque de los trabajadores. Ante esto, en ambos casos, la cooperación para la toma de acuerdos se dio mediante la exclusión del proceso de algunos actores sindicales que mantenían posturas más radicales.

La fragmentación de los intereses sindicales en Costa Rica facilitó la concreción de un acuerdo, al disminuir la participación de actores sindicales. Los sindicatos, hasta el 2011, habían logrado presentarse en las negociaciones con una postura única y con voceros que hablaban a nombre de todos los sindicatos. A partir de mayo de 2012, y ante la propuesta empresarial de sacar del debate los temas relativos a los comités permanentes y los arreglos

directos, la posición sindical se dividió. La ruptura sindical excluyó un número importante de actores sindicales que participaban en las negociaciones, lo que facilitó la firma de un acuerdo sobre los alcances de la reforma en el que se seguía garantizando un débil PAT.

Se debe considerar, para el caso de Costa Rica, que el proceso desde la redacción del proyecto de ley hasta antes del veto presidencial de la RPL en octubre de 2012, contó como principales actores involucrados a los sindicatos liderados por la ANEP, la UCCAEP como único representante de los empresarios, el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo (Partido Liberación Nacional en el gobierno y con mayoría legislativa de 2006 a 2014) con una postura pro-empresarial y el Partido Frente Amplio (bancada minoritaria) con una postura pro-sindicatos.

Sin embargo, los temas que referían al PAT se negociaron directamente entre el sector empresarial y los representantes sindicales. La participación del Poder Ejecutivo fue clave una vez concluida la fase legislativa, y reveló los cercanos vínculos de este con los empresarios al vetar la ley. La presencia del Poder Judicial, aunque limitó su participación a los temas procesales laborales, no permitió que la RPL fuera archivada, y además persuadió al sector empresarial para que abandonara propuestas ajenas a los mínimos establecidos por la OIT, en especial sobre la huelga. Por su parte, los partidos políticos participaban más como garantes del cumplimiento de los acuerdos de empresarios y sindicatos, que como actores con una agenda propia.

El cambio de partido en el gobierno en mayo de 2014, implicó una nueva dinámica de negociación que incluyó al nuevo gobierno (Partido Acción Ciudadana –PAC) como actor relevante en el proceso. El PAC y el Frente Amplio (en representación de los intereses sindicales) acordaron que se levantara el veto presidencial a cambio de los votos del Frente Amplio en la Asamblea Legislativa a favor del PAC. Este acuerdo le generó conflictos al gobierno del PAC con el sector empresarial, lo que lo llevó a asumir un papel marginal tras el fallo de la Sala Constitucional, que declaró inconstitucional el levantamiento del veto. De nuevo la cantidad de actores se redujo y los acuerdos finales se tomaron entre la bancada del PLN y del FA. El primero representando a los empresarios y el segundo a los sindicatos, en una relación desigual de fuerzas, en tanto el PLN era la bancada mayoritaria y además estaba aliado a otros partidos (Partido Unidad Social Cristiana y Movimiento Libertario) que le daban el control sobre la toma de decisiones en la Asamblea Legislativa. A su vez, el FA se

encontraba como único partido interesado en lograr avances a favor del PAT, en vista de que el PAC se retiró de la discusión como forma de evitar conflictos de su gobierno con los empresarios.

En el caso del proceso chileno, los sindicatos con demandas más profundas de cambio a la institucionalidad laboral fueron excluidos desde el inicio del proceso. El PFP de Chile contó con cinco principales actores: CUT, CPC, coalición Nueva Mayoría (bancada legislativa y gobierno), coalición de derecha Chile Vamos (ChV) y el Tribunal Constitucional.

En principio, el proceso para la concreción de un acuerdo no creaba complicaciones en cuanto la conformación de los actores ya que se resumía a dos posturas: una pro-empresarial (CPC y Chile Vamos) y otra pro-sindicatos (CUT y Nueva Mayoría). Esta dinámica permitió la redacción del proyecto de ley y el trámite en la Cámara de Diputados sin dificultades. No obstante, una vez que el trámite llegó al Senado, la bancada con la que contaba Nueva Mayoría sufrió una escisión, al crearse la llamada “bancada Pro-PYME”, entre algunos senadores de NM y otros de ChV.

La división en el Senado evidenció otras divisiones dentro del gobierno sobre los alcances de la reforma laboral (representadas en el Ministerio de Trabajo en oposición al Ministerio de Hacienda). Las divisiones dentro de Nueva Mayoría llevaron a divisiones dentro de la CUT, en tanto la presidenta Bárbara Figueroa de esta confederación estaba a favor de aceptar algunas de las demandas empresariales, mientras que el Vicepresidente, Norberto Díaz, no estaba de acuerdo. El escenario de dos posturas, pasó a ser un escenario de cinco posturas: la CUT de Bárbara Figueroa-Ministerio de Trabajo, la CUT de Norberto Díaz, el Ministerio de Hacienda, CPC-Chile Vamos, y la “Bancada Pro-PYME”. Este escenario dificultó la toma de acuerdos y retrasó por meses la aprobación de la reforma.

Los acuerdos finales, aunque no representaban grandes cambios sobre el PAT, excluyeron muchas de las demandas de la CPC-ChV, y del sector de la CUT liderado por Norberto Díaz. No obstante, ese sector de la CUT no contaba con mayores recursos para influir en la reforma. Mientras que la CPC-ChV contaba con el Tribunal Constitucional, el cual tenía la facultad de vetar parcial o totalmente la reforma.

La conformación de los actores que participaron en cada una de las reformas benefició los intereses empresariales. Sí bien sindicatos y empresarios tuvieron una participación clave,

estos últimos contaron con más aliados. Estos aliados empresariales además contaban con la capacidad de definir los resultados finales de la reforma, en el caso de Chile se trató del Senado y del Tribunal Constitucional; para Costa Rica se trató principalmente del gobierno y su poder de veto. Asimismo, una parte importante de los sindicatos estuvo excluida de la toma de decisiones, lo que facilitó llegar a acuerdos más favorables para los empresarios, en la medida en que las posturas que exigían mayores cambios a favor del PAT no estuvieron presentes.

### **7.3. Los vínculos intertemporales entre los actores claves**

Los cambios de actores no se dieron a lo largo del proceso chileno lo que permitió que los acuerdos se construyeran en un menor tiempo que en el caso de Costa Rica, proceso que tardó más de quince años<sup>168</sup> y presentó varios cambios en los actores participantes. Desde la llegada a la Asamblea Legislativa del proyecto de ley en 2005 hasta la promulgación de la ley en enero de 2016, estuvieron en el Poder Ejecutivo cuatro gobiernos distintos de tres diferentes partidos, y hubo cuatro conformaciones distintas de la Asamblea Legislativa.

El cambio de actores en el proceso costarricense implicó varios giros en los alcances de la reforma, algunas veces a favor de los empresarios, otras a favor de los sindicatos. El cambio más importante fue el levantamiento del veto presidencial en 2014, como consecuencia de una mayor presencia de los legisladores de izquierda en la Asamblea Legislativa y la llegada de un nuevo partido al gobierno con menores vínculos empresariales.

No obstante, los cambios de los actores, no tuvieron un peso significativo en los resultados finales de la institucionalidad del PAT, ya que la construcción de los acuerdos estuvo basada en negociaciones directas entre representantes sindicales y la UCCAEP. Además, en todo momento los empresarios contaron con un alto grado de poder instrumental ya que aun cuando se daban cambios de gobiernos y legislaturas, siempre contaron con suficientes aliados en la arena política.

---

<sup>168</sup> Recordemos que inician las negociaciones en 1998, aunque llegó a la Asamblea Legislativa hasta 2005.

#### **7.4. Características de los escenarios donde los actores políticos clave emprenden su intercambio**

A diferencia de los vínculos intertemporales, los cambios en los escenarios sí tuvieron una alta incidencia en los resultados de cada una de las reformas y evidenciaron formas distintas de operar del poder instrumental empresarial. Los escenarios mostraron además la manera en que los sindicatos fueron neutralizados, al participar en espacios de diálogo en lo que se tomaron acuerdos consensuados que luego no fueron respetados por parte de los empresarios o el gobierno en otros escenarios.

El diálogo tripartito fue una característica de buena parte del proceso de RPL de Costa Rica. En el Consejo Superior de Trabajo se discutieron los alcances de la reforma laboral, donde los representantes empresariales y sindicales lograron construir algunos acuerdos. Esta forma de operar permitió que se incluyeron algunos cambios a favor de los sindicatos sobre el derecho de huelga y que se diera la aprobación en la Asamblea Legislativa de la reforma en 2012.

Los acuerdos originados en el diálogo tripartito se respetaron en la Asamblea Legislativa pero no así en el Poder Ejecutivo. Una vez que la ley pasó al gobierno para ser publicada, la Presidenta Laura Chinchilla (PLN) la vetó. El veto respondía a presiones directas de la UCCAEP sobre el gobierno. A partir del veto, no se restableció el diálogo tripartito para discutir la reforma, sino que las negociaciones continuaron entre sindicatos y gobierno, este último apegado a los intereses empresariales.

Recordemos que si bien los empresarios costarricenses cuentan con suficientes vínculos con los partidos que integran la Asamblea Legislativa, es en el Poder Ejecutivo donde su poder instrumental se manifiesta de manera más contundente, como consecuencia de relaciones corporativas que los convierte en co-administradores del Estado. Los gobiernos en Costa Rica están muy sujetos a las buenas relaciones con los empresarios para lograr una buena gestión del Estado, pues en muchas instituciones los funcionarios de gobierno necesitan contar con el aval empresarial para implementar políticas.

Además, a partir de la primera aprobación de la RPL en agosto de 2014, que llevó a las élites empresariales a replantearse su postura sobre los alcances de la ley, los principales medios de comunicación pasaron a tener un rol más determinante en la generación de opinión sobre la reforma, de manera que se generaba presión sobre los actores políticos para que se posicionaran contra la ley. Así, los argumentos que se esgrimieron desde las cámaras

empresariales y desde la empresa, pasaron a ser los mismos argumentos de justificación del gobierno para vetar la ley.

Por su parte, para el caso de Chile, los sindicatos habían logrado ingresar a la agenda legislativa la reforma laboral, a partir de las cercanas relaciones que mantenían con los partidos que conformaban el gobierno de Nueva Mayoría. Sin embargo, esta relación no dio los resultados esperados para los trabajadores, ya que los empresarios tenían presencia directa de sus intereses a través de varios ministerios, sobre todo en Hacienda, uno de los ministerios con más incidencia en las decisiones del gobierno.

El proceso de reforma chilena se dio en cuatro escenarios: Poder Ejecutivo, Cámara de Diputados, Senado y Tribunal Constitucional. En el primer espacio se originó el proyecto de ley y al igual que en la Cámara de Diputados, los sindicatos tenían algunas oportunidades de influir, aunque eran limitadas. Estas limitaciones quedaron evidenciadas en el alcance que tenía el proyecto de ley redactado por el gobierno, pues no incluyó los cambios necesarios para que el PAT se viera fortalecido a la vez que contenía algunas medidas pro-empresariales.

Empero, el Senado y el Tribunal Constitucional resultaron ser los espacios más susceptibles al poder instrumental empresarial. Estos espacios eran los filtros finales que definían los alcances de la reforma. Durante el trámite en el Senado la cohesión de la bancada de la Nueva Mayoría se rompió y la fragmentación en el interior del gabinete de gobierno se acentuó, al evidenciarse más la postura pro-empresarial del Ministerio de Hacienda.

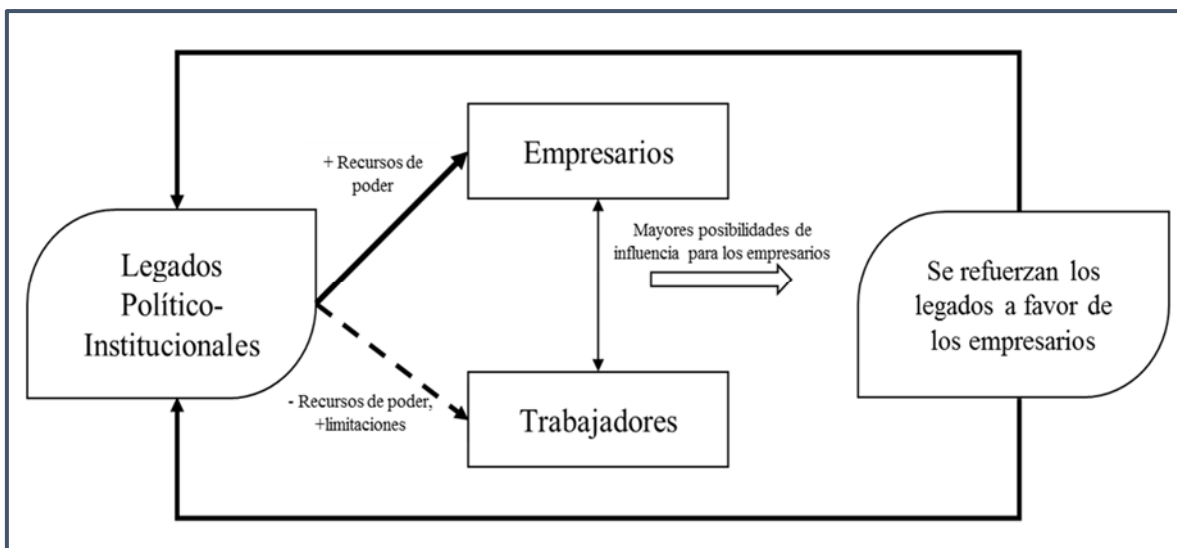
La división de Nueva Mayoría en el Senado, con la conformación del “bancada Pro-PYME”, respondió a una estrategia empresarial que buscaba diluir aún más los alcances de la reforma. Esto se evidenció en la homogenización de argumentos contra la reforma que se daban en los medios de comunicación (reportajes e editoriales), las declaraciones de los líderes empresariales y de las opiniones de los senadores de NM y de ChV.

Aun cuando se aprobó una reforma muy limitada a favor de mejoras en el PAT, los empresarios no estaban satisfechos con los cambios, así que mediante los senadores de la coalición Chile Vamos impugnaron la reforma ante el Tribunal Constitucional, el cual, como se ha explicado, tiene una función de garante de la institucionalidad heredada de la dictadura. De esta forma los empresarios lograron mantener el statu quo que garantiza un débil PAT.

### 7.5. Los legados político-institucionales: dos vías de acción

Los legados políticos e institucionales, como hemos explicado, actuaron como condicionantes tanto de la dinámica de los procesos como del nivel de los recursos de los actores. Recordemos que, siguiendo a Cook (2007), los legados son herencias complejas (leyes, instituciones y alianzas políticas) que confieren diversos recursos (legales, institucionales y políticos) a los diversos actores que participan en las disputas por el poder. A pesar de la perspectiva *path dependence* que subyace en el estudio de los legados, ello no quiere decir que se trate de herencias estáticas sino que, como también se ha aclarado, estos legados son dinámicos y están en constante reconfiguración, construyendo el proceso político de diversas formas. Así, instituciones que tienen orígenes autoritarios, aun cuando se hayan superado estos orígenes, han evolucionado y se han transformado en nuevas formas que les permiten subsistir en los nuevos contextos democráticos. Por ejemplo, los comités permanentes y arreglos directos en el caso de Costa Rica, o bien las despolitización de los sindicatos establecida en el código de trabajo chileno.

**Diagrama 11. La intervención de los legados en los procesos de disputa por el cambio institucional**



Fuente: Elaboración propia.

Los casos aquí tratados mostraron dos principales vía de incidencia de estos legados que, al operar en conjunto, se auto reforzaban pues al mismo tiempo que debilitaban al actor que pretendía el cambio (sindicatos), fortalecían al actor que se resistía (empresarios). De esta forma los legados político institucionales lograron mantener una distribución de poder a favor de los empresarios. En ambos casos se presentó una especie de círculo vicioso en el

que las instituciones heredadas daban mayores ventajas a los empresarios para seguir reproduciendo una institucionalidad que debilitaba a los trabajadores y fortalecía a los empresarios como actores políticos. El diagrama 13 ilustra la situación.

El debilitamiento del actor sindical a partir de los legados operó de dos formas. La primera tiene que ver con la imposición de restricciones a las capacidades del actor sindical –su agencia– para movilizarse en torno al cambio, y están relacionadas con las restricciones previas a la organización de sindicatos, la negociación colectiva y el ejercicio de la huelga. Esta institucionalidad, surgida en momentos de gran persecución al sindicalismo (después de la guerra de 1948 en Costa Rica y durante la dictadura en Chile), se ha mantenido en el largo plazo y ha afectado las posibilidades de mejora del PAT.

A partir de esto, los posibles incentivos para la acción colectiva de los trabajadores se ven reducidos desde el marco institucional heredado, con un bajo PAT<sup>169</sup> (además que por la conformación misma del mercado de trabajo, poder estructural de los trabajadores), de forma que se contiene el poder de los trabajadores para exigir demandas desde espacios informales, por ejemplo mediante protestas y movilizaciones callejeras y la paralización de labores en sectores que afecten realmente a las elites opuestas al cambio. Pero también esta debilidad de los sindicatos (por el bajo PAT) restringe su capacidad para organizar y defender sus intereses en espacios formales, por ejemplo contando con los recursos técnicos (expertos) para enfrentar en mejores condiciones los debates en torno a leyes o para cabildear en los Congresos. Concretamente, en estos procesos los sindicatos nunca llegaron a exponer argumentos acerca de las ventajas de contar con interlocutores sindicales dotados de capacidad de negociación- por ejemplo, para promover estrategias de cooperación que vinculen los salarios con la productividad o para corregir la abrumadora desigualdad social- ni tampoco pudieron cuestionar con argumentos los supuestos efectos negativos de una reforma que fortaleciera el PAT y que se presentó en defensa de las pymes cuando en realidad era en defensa de las grandes empresas.

La otra forma de debilitamiento sindical emanada de la institucionalidad heredada, tanto del régimen de Pinochet en Chile, como de la guerra civil de 1948 en Costa Rica, es la exclusión de los trabajadores de los espacios formales de representación política. En esto se

---

<sup>169</sup> Al respecto se puede consultar a Thelen y Steinmo (1992: 1-32), Rothstein (1992: 34-39) y North (1995: 15-26).



deben de hacer dos distinciones: la primera tiene que ver con el acceso a cargos de representación popular (Poderes Legislativo y Ejecutivo), mientras que la segunda es sobre el carácter que han adquirido los espacios de diálogo y negociación en los que los sindicatos participaron.

Sobre el acceso a los cargos de representación popular, los sistemas electorales de ambos países han privilegiado el financiamiento de partidos y campañas con fondos de origen privado. Esto ha afectado la participación de los trabajadores, máxime que cuentan con bajos niveles de organización, lo que hace menos probable que cuenten con recursos suficientes para enfrentar procesos electorales. El caso chileno ha ahondado más en este tipo de exclusión de los trabajadores al contar con un sistema electoral binominal que hace casi imposible ganar escaños legislativos si no se participa dentro de las dos grandes coaliciones de partidos.

Por su parte, los espacios de diálogo en los que participaron los sindicatos tuvieron resultados contrarios a los intereses de los trabajadores pero esto se dio de diferentes formas en cada país. En el caso costarricense existió un espacio formal (Consejo Superior de Trabajo) que incluía a los trabajadores como actores políticos válidos para el debate de los grandes temas laborales del país. Sin embargo dicho espacio ofreció limitadas posibilidades de incidencia sobre los resultados finales de las políticas, y operó más como dilatador de los procesos y como espacio de control sobre los sindicatos que consideraban que la protesta era una mejor estrategia.

En el caso chileno no existieron espacios formales donde los sindicatos, empresarios y otros actores discutieran los alcances de la reforma. La forma de inclusión de los trabajadores –sobre todo de la CUT– se dio a través de estructuras informales y estuvo relacionada a vínculos corporativos entre la coalición de izquierda (Concertación/Nueva Mayoría) y esta central. A pesar de lo positivo para los trabajadores que pudo haber sido esta relación, en los hechos cumplió más bien un rol de control de los trabajadores, en lugar de mecanismo de canalización de sus intereses. Es decir, el gobierno fue el más beneficiado de la relación, al tener a los principales sindicatos legitimando y justificando lo logrado por el gobierno, en lugar de que estuvieran organizando y participando en medidas de presión sobre el gobierno.

Como señalamos, esta institucionalidad se auto refuerza: las particularidades del sistema electoral que limitan el acceso de los trabajadores a puestos de representación popular, benefician a los empresarios (o a los políticos vinculados a estos) en la obtención de la mayoría de los escaños parlamentarios y al permitirles controlar al Poder Ejecutivo y sus decisiones.

Asimismo, se generaron una serie de prácticas (formales e informales) que garantizan el control político de los empresarios sobre la toma de decisiones. Como hemos visto en el capítulo correspondiente, en Chile, de manera informal, el acceso a una serie de instituciones y su funcionamiento exige el aval de los empresarios, como es el caso del Ministerio de Hacienda y el Banco Central, las dos principales instituciones responsables de la política económica del país. Estas dos instituciones cuentan con una alta legitimidad y sus opiniones son claves en la orientación del gobierno. Durante el trámite de la reforma laboral fue notorio en especial el papel del ministro de Hacienda como defensor desde el gobierno de los intereses empresariales, subordinando al Ministerio de Trabajo a estas posiciones.

Costa Rica, por su parte, ha optado por mecanismos formales. Desde hace varios años, un número importante de instituciones claves para el gobierno (cerca de 70) –como por ejemplo el Banco Central, Ministerio de Hacienda, CCSS, Procomer, CINDE–, cuentan con representación formal de los empresarios. Es decir que los partidos cuyos candidatos llegan al Poder Ejecutivo cogobiernan junto a las élites empresariales, ya que muchas de las políticas son discutidas y acordadas entre ambos. En suma, por distintas vías, las elites empresariales controlan diversos ámbitos del aparato estatal y garantizan que no se adopten decisiones contrarias a sus intereses, con mayor razón cuando está en juego la distribución del poder entre trabajo y capital.

#### **7.6. El modelo económico: poder estructural instrumentalizado**

En el apartado teórico indicamos la forma en que las relaciones salariales convergen con el modelo económico, a partir del enfoque de “Variedades de Capitalismo”. Es decir que la configuración del PAT era susceptible a las presiones ejercidas por las características que tenía cada modelo económico.

A la par, establecimos una relación entre modelo económico y poder estructural de los empresarios, siguiendo la propuesta Fairfield (2010, 2015). Así se indicó que el poder

estructural no implicaba actos deliberados de las élites empresariales para influir en los resultados de las políticas. Se trataba, en su lugar, de presiones propias del modelo económico, es decir que se consideraba a los tomadores de decisiones como actores que valoraban a priori las posibles implicaciones de las políticas sobre el desempeño económico. En esto es crucial el papel de la inversión, pues los agentes económicos, previendo que determinados contextos favorecen o desalientan la inversión, lo aprovechan para enviar un mensaje (deliberado o no) hacia los tomadores de decisiones públicas. Así ocurrió en el caso de la reforma laboral que, para muchos, implicaría un factor negativo para atraer inversiones en el caso de que hubiera conducido a aumentar el PAT.

Sin embargo, la forma en que operan las presiones del modelo económico sobre la política, es decir el poder estructural, es más compleja y difícil de vislumbrar. Las consideraciones que se hacen aquí son limitadas, en tanto nuestro objetivo primordial fue comprender principalmente la forma en que operó el poder instrumental para impedir el cambio institucional.

Sin embargo, no hay duda de que el poder estructural tuvo un peso importante condicionando la toma de decisiones, pero más allá de operar mediante diversas formas de desinversión (reducción de los flujos de IED, reducción de la inversión bruta de capital, movilización de capitales, despidos, etc.) se trató de un recurso argumental, que se sumó a un consenso ideológico muy estable y prácticamente irrefutable sobre cuál deber ser el modelo económico (ningún actor, ni siquiera los sindicales, plantearon cambios al modelo económico). Es decir, sobre la importancia de conservar intacto el modelo económico heredado del régimen autoritario en el nuevo contexto democrático.

Los casos de Costa Rica y Chile mostraron en consecuencia una instrumentalización del poder estructural. Las economías de estos países no presentaron procesos de desinversión o desaceleración del crecimiento como respuesta a los posibles efectos de las reformas laborales, el cual es principal mecanismo influencia del poder instrumental. En su lugar las élites empresariales impusieron un discurso trágico sobre las negativas consecuencias sobre la economía que traería fortalecer el PAT, por ejemplo aumento del desempleo, fuga de capitales, despidos. Es decir, que aun cuando los indicadores económicos no vaticinaban posibles efectos negativos del fortalecimiento del PAT en el comportamiento de la economía, las élites empresariales impusieron en la opinión pública un supuesto escenario de caos

económico como consecuencia de estas reformas laborales, así se instrumentalizó el poder estructural.

El control de los grandes medios de comunicación por parte de las élites empresariales a lo largo de las cuatro últimas décadas les permitió instaurar un determinado orden de ideas sobre posibles consecuencias negativas en caso de implementar reformas que mejoraran algún aspecto del PAT. Estos discursos se enfocaron en temas como la paralización de la economía, daños al ambiente de negocios e inseguridad jurídica para la IED ante la adopción de reglas más permisivas respecto al ejercicio del derecho de huelga en el caso de Costa Rica; o el aumento del desempleo, el estancamiento del crecimiento y la pérdida de libertad empresarial como consecuencia de cambios en lo relativo a la titularidad sindical para el caso de Chile (recordemos que la reforma buscaba prohibir los grupos negociadores cuando existiría un sindicato constituido en la empresa).

En el fondo del discurso mediático instaurado por las élites empresariales contra la reforma sobresalía la amenaza de pérdida de competitividad de las economías nacionales en los mercados internacionales, tanto para la atracción de IED como para los productos de exportación. Estos discursos no fueron combatidos desde los sectores sindicales, los cuales de forma implícita validaron el modelo económico imperante al no proponer nuevas formas de relaciones salariales que no estuvieran únicamente basadas en una competitividad económica que depende de la reducción de los costos laborales.

Esto respondió, al menos, a dos causas. Primero, el sindicalismo en ambos países es muy débil y está concentrado en el sector público, por lo que presenta pocos recursos de poder, esto hace que sus esfuerzos se concentren en defender los pocos recursos y espacios con que cuentan, y renuncian a entrar en otros conflictos que puedan poner en riesgo lo ya obtenido. Las reformas, al enfocarse en cambios en las relaciones salariales del sector privado, no brindaban suficientes incentivos para que el sindicalismo del sector público asumiera con mayor profundidad la disputa (por ejemplo como ha sucedido cuando se trata de privatizaciones) y colocara en el debate las características del modelo económico, principalmente el énfasis que existe en la competitividad para la atracción de IED en zonas francas en el caso de Costa Rica, o las características rentistas y con escaso valor agregado de muchos sectores de la economía chilena .

Segundo, responde a un problema de cúpulas sindicales, por ejemplo en el caso de Costa Rica estas han optado por enfocarse en un “sindicalismo de resultados” para sus agremiados. La vocación por “los resultados” garantizó bases sindicales satisfechas y permitió que las cúpulas sindicales pudieran reelegirse<sup>170</sup>. Se deja de lado otras acciones sindicales y se posicionan muy lejos de un sindicalismo que pretenda la construcción de un proyecto político que responda a los intereses de los trabajadores (como el caso de la CUT en Brasil). En el caso chileno, la apuesta del sindicalismo de la CUT al proyecto político de la Concertación/Nueva Mayoría ha implicado que se den las relaciones de largo plazo entre los líderes de la CUT y los partidos de la coalición de centroizquierda, pero esto en lugar de contribuir a los intereses de los trabajadores permitió cierto control del accionar sindical por parte de los partidos. Esto se debe a los intereses de los líderes de la CUT de hacer carrera política dentro de la coalición, los cuales terminan por asumir su línea política, la cual ha sido sostener, profundizar y defender el modelo económico heredado de la dictadura.

Como consecuencia, el discurso empresarial anti-reforma enfocado en los efectos negativos sobre la economía no solo tuvo la ventaja de gozar del acceso casi exclusivo a los medios de comunicación, sino que desde los sindicatos no se dieron respuestas que hubieran permitido alertar a la sociedad de las implicaciones de mantener el statu quo (por ejemplo, en términos de la pobreza y desigualdad generada en los mercados de trabajo) y a los tomadores de decisiones contar con diversas posturas. Por el contrario, esta situación creó la impresión de que se trataba de un problema que solo interesaba a las cúpulas sindicales, permitiendo una mayor efectividad de la instrumentalización del poder estructural de los empleadores. Todo ello redujo el costo político de legisladores y representantes de los gobiernos al asumir posturas conservadoras y claramente pro-empresariales bajo el discurso de garantizar un buen desempeño económico.

### **7.7. La dinámica del cambio institucional: entre la agencia y las instituciones**

Los casos de Costa Rica y Chile permiten corroborar que el cambio institucional efectivamente depende del aval de actores poderosos, tal como Thelen (2009) anteriormente

---

<sup>170</sup> Por ejemplo, Albino Vargas, Secretario General de la ANEP, principal actor sindical durante la RPL (el cual aceptó las demandas empresariales que garantizan la continuidad de la institucionalidad que debilita el PAT), lleva más de 25 años en su cargo como líder sindical, pues asumió el mismo en 1991.

lo había indicado. Pero además, permiten comprender cómo los actores poderosos logran detener el cambio.

A pesar de que las élites empresariales se desempeñaron como actores políticos en contextos institucionales muy favorables para sus intereses (características del PFP –ingreso a la agenda, actores participantes, escenarios, intertemporalidad–, los legados político-institucionales y modelo económico), la inercia misma de un ordenamiento institucional pro-empresarial (por ejemplo una institucionalidad que garantiza un débil PAT, o bien un sistema electoral que responde a los intereses empresariales a través del financiamiento a los partidos con recursos privados) no es suficiente para que el statu quo se mantenga. Como hemos mostrado en los respectivos capítulos, la capacidad de agencia de las élites empresariales sobre el proceso de cambio institucional y sobre su resultado final fue el factor clave que permitió que las instituciones que configuran el PAT se mantuvieran prácticamente intactas.

Esa capacidad de influencia de las élites empresariales respondió a su poder instrumental sobre la política. Este poder instrumental se nutrió de tres fuentes diferentes (variables). En primer lugar en cada uno de los casos se mostró la importancia de la organización cohesionada a nivel cupular de los empresarios, y a partir de ahí la construcción de posturas homogéneas. Las élites empresariales no entraron en disputas internas sobre los alcances de las reformas laborales, ni se presentaron ante los otros actores políticos con posturas divergentes. Esto sin duda evitó que sectores empresariales más dispuestos a ceder frente a las posturas sindicales llegaran a acuerdos con los otros actores involucrados. Las élites empresariales tienen claro que una división de sus intereses conllevaría a su debilitamiento como actores políticos.

En segundo término están los vínculos empresariales con el ámbito político, y aquí hay dos elementos que resaltan. Más allá de que los partidos guarden una estrecha relación con los líderes empresariales, o que incluso estos participen directamente en los partidos, adquiere mayor importancia que exista un sistema de financiamiento electoral que dependa altamente de los recursos de origen privado. Esto permite a las élites empresariales influir en los resultados electorales y en los proyectos políticos mismos de los partidos. Aun cuando algunos partidos inicialmente eran más afines a los intereses sindicales (Concertación en Chile) o estarían de acuerdo en impulsar modelos económicos que benefician a los trabajadores (PLN en Costa Rica), la necesidad de acceder a los recursos de los empresarios

en el largo plazo para ganar posiciones, los han hecho asumir posturas pro-empresariales sobre el PAT.

El sistema de financiamiento electoral ha llevado a los principales partidos a establecer buenas relaciones con los empresarios al estar la participación electoral mediada por sus recursos. Un partido o coalición de partidos difícilmente puede enfrentar los procesos electorales con el afán de ganar la mayoría legislativa y llegar al Poder Ejecutivo sin llevar adelante un alto gasto electoral que les permita campañas publicitarias de alcance nacional. Esto ha sido aprovechado por las élites empresariales para afianzar sus intereses a través de los diferentes partidos. Es decir, es claro que por esta vía la democracia se encuentra vulnerada (o si se prefiere capturada) ya que naturalmente el sistema de financiamiento condiciona el margen de maniobra y la autonomía posterior de los gobiernos para adoptar políticas que afecten los intereses empresariales.

El otro elemento que destaca es el rol de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública. El alto control de las élites empresariales sobre los grandes medios les permite encauzar el debate político a sus temas de interés e imponer sus perspectivas, influyendo en las decisiones de los políticos. En el caso de las reformas laborales, el control de los medios de comunicación le permitió a las élites empresariales establecer un clima adverso a una reforma que ampliara el PAT al posicionar en la opinión pública un escenario negativo en el desempeño económico en caso de avanzar en esa dirección, tema muy sensible para los tomadores de decisiones públicas.

En tercer lugar, la concertación de agendas entre gobierno y élites empresariales mostró ser una variable fundamental en la efectividad del poder instrumental. Esto ha adquirido diferentes formas en cada país. En Costa Rica se ha optado por una estructura más formal con la participación de representantes empresariales en la gestión de principales instituciones económicas del país, lo que ha obligado a los gobiernos a estar en constantes negociaciones con los empresarios para impulsar políticas públicas, lo cual hace difícil para aquellos mantener malas relaciones con estos últimos.

En el caso chileno, existen prácticas de carácter más informal (por ejemplo el sector económico del gabinete debe de contar con la aceptación de las élites empresariales<sup>171</sup>) que

---

<sup>171</sup> Durante 2014 y 2015, tras el proceso de reforma fiscal, el sector empresarial chileno insistió en la renuncia del ministro de Hacienda, Alberto Arenas, hecho que terminó por concretarse el 11 de mayo de 2015. Felipe Morandé, vinculado a la Cámara de la Construcción y político de concertación de derecha –incluso fue ministro

hacen que instituciones como el Ministerio de Hacienda por lo general respondan a los intereses empresariales. Sin embargo, lo que más ha pesado es la existencia de un consenso entre los principales partidos sobre el devenir económico. Tanto la coalición de centro-izquierda como la coalición de derecha, que han gobernado el país desde el retorno a la democracia, han estado de acuerdo en darle continuidad y profundizar el modelo económico heredado de la dictadura, el cual exige un débil PAT. La política económica de estos gobiernos ha respondido sin alteraciones a las exigencias emanadas desde las élites empresariales. Esto tendió a fortalecerse a través de diversos vínculos (financiamiento y puerta giratoria) que las élites empresariales lograron establecer con casi todos los partidos políticos, lo cual ha hecho imposible que los gobiernos se alejen de los intereses empresariales, y esto se mantiene a pesar de las intensas movilizaciones sociales con demandas que apuntan a corregir la desigualdad social (reforma educativa y reforma al sistema de pensiones por mencionar las últimas dos más emblemáticas).

Más allá del poder instrumental de las elites empresariales como factor clave que garantiza el statu quo en el débil PAT, se debe recordar que las instituciones son dinámicas y están sujetas de diferentes presiones que las pueden llevar a cambiar. Esto no ha sido ignorado por las élites empresariales, ni en Chile ni en Costa Rica, las cuales han estado construyendo en largo plazo diferentes instrumentos que les garanticen la continuidad de una estructura de poder a su favor y contraria a los trabajadores. Como hemos visto, el poder instrumental suficiente para impedir el cambio institucional no ha surgido de manera espontánea sino que se ha ido construyendo a través del tiempo. Las élites empresariales son conscientes de que las disputas por la balanza de poder son permanentes y por eso han tratado de anticiparse a estos procesos estableciendo y defendiendo invariablemente instrumentos que les brindan ventajas frente a los sindicatos.

En consecuencia, vemos que la existencia de los legados y de un modelo económico que exige un débil PAT, los cuales llevan a una distribución desigual de los recursos de poder

---

de Transportes y Telecomunicaciones bajo el gobierno de Sebastián Piñera–, en una entrevista resumió la postura empresarial: “El ministro Arenas perdió la confianza del sector privado con un discurso muy arrogante respecto de la reforma tributaria y, aunque ha hecho esfuerzos por repararla, no lo ha conseguido. Tal vez no sea su culpa sino del resto del gobierno, pero es él quien lo simboliza. Tenemos una situación económica difícil y un cuadro de incertidumbre que ha sido colocado por el propio gobierno. Entonces, para que este ánimo cambie, no sólo habría que relevar al ministro de Hacienda sino que también a otros personajes claves del gabinete.” (Monradé, 2014).



contra los trabajadores, no se han mantenido de forma inercial. Las élites empresariales han aprovechado la distribución desigual inicial de recursos para afianzar sus ventajas frente a los trabajadores. Por tanto, los procesos de Costa Rica y Chile evidencian que el veto al cambio institucional ha sido posible a partir de constantes eventos de reforzamiento entre los recursos de poder de los agentes económicos y un determinado orden institucional que se presenta como democrático y, aparentemente, se ubica entre los que tienen mayor calidad en la región de acuerdo a los índices más conocidos.

La forma en la que se ha constituido el poder instrumental, en estos dos casos analizados, es decir el alto poder empresarial institucionalizado hace que haya una respuesta empresarial incluso ante las mínimas pretensiones por implementar cambios en la balanza de poder. Las élites empresariales son muy susceptibles a cualquier cambio en las relaciones entre trabajadores y empleadores, no están dispuestas a ceder en ningún aspecto, por limitado que fuera, a favor del PAT, lo que ha evitado también que se den cambios graduales como pudiera esperarse a la luz de la teoría del cambio institucional desarrollada por Thelen (2009) y, Mahoney y Thelen (2010b).

Las élites empresariales, a través de la institucionalización de su poder instrumental, han garantizado sus recursos de poder para contextos políticos menos favorables. De cierta forma, la manera en que está configurado el poder instrumental fue previsto para enfrentar coyunturas en las que no cuenten con mayorías parlamentarias o bien se encuentren con partidos en el Poder Ejecutivo que pretendan una agenda política con mayor independencia de los intereses empresariales. Así, aun cuando se puedan cerrar algunos espacios para su influencia, han seguido contando con mecanismos decisivos que impiden el cambio.

En síntesis, el cambio institucional pudo vetarse gracias al poder instrumental de las élites empresariales, el cual ha emanado de un orden institucional creado en el largo plazo por las mismas élites que aprovecharon coyunturas críticas que dieron inicio a una distribución de poder asimétrica en detrimento de los trabajadores y las defendieron con éxito al llegar la democracia. Así, las relaciones de poder entre empresarios y trabajadores están inmersas en una especie de círculo vicioso –casi permanente– en el que los sindicatos no dejan de ser débiles porque asisten al proceso en el que se discute el cambio institucional, debilitados, mientras que ocurre lo contrario para los empresarios.

## **8. Avances en el Poder de asociación de los trabajadores en Argentina y Brasil**

### **8.1. Introducción**

El año 2003 marcó la historia reciente de América Latina al darse un “giro a la izquierda” en los gobiernos de las dos economías más grandes de Sudamérica. Lula da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina, llegaban a la presidencia con discursos contra el neoliberalismo. El cambio de proyectos políticos que estos nuevos gobiernos representaban<sup>172</sup>, abría una nueva coyuntura política con repercusiones sobre el accionar del Estado, el modelo económico, las relaciones laborales, las políticas sociales y la geopolítica regional.

Los cambios que se experimentaron en Argentina y Brasil implicaban una recomposición en la balanza de poder entre trabajadores y empresarios. Como hemos explicado, el poder de asociación los trabajadores se configura en relación al poder que los empresarios tienen en la determinación de las condiciones de trabajo (y a la inversa). Esto lleva a preguntarse sobre el papel de las élites empresariales y de los trabajadores ante estos procesos de cambio. ¿Por qué, en estos casos, las élites empresariales toleraron la reactivación del PAT? O bien ¿Cómo los trabajadores lograron imponerse frente a actores poderosos como las élites empresariales de ambos países? ¿Qué otros factores incidieron para que fuera posible un cambio favorable a los intereses de los trabajadores?

Las explicaciones que se han dado hasta ahora (véase por ejemplo Etchemendy y Collier, 2007; Cardoso y Gindin, 2009; Murillo, 2013; entre otros) para entender la revitalización sindical en Argentina y Brasil, han hecho énfasis en aspectos de índole económico, y aunque no han ignorado del todo la dinámica política, ésta no aparece como principal factor explicativo. Por ejemplo, estas explicaciones no han considerado cómo sindicatos y gobierno lograron acuerdos con los sectores empresariales que permitieron los avances en el PAT. En ese sentido, esta investigación argumenta que si bien el modelo neoliberal tuvo desalentadores resultados en los indicadores socioeconómicos, o incluso dio cabida a profundas crisis (políticas, sociales y económicas), las mejoras en el PAT no fueron resultados automáticos del fracaso económico y de la necesidad de modificar el modelo.

---

<sup>172</sup> En ambos casos se pueden considerar nuevas expresiones políticas porque aun cuando el triunfo electoral de Néstor Kirchner en Argentina representaba el regreso del Partido Justicialista al Poder Ejecutivo, se trató de un renovado proyecto político y no de una continuidad de los gobierno de Carlos Menem (1989-1995/1995-1999) (véase Sidicaro, 2011; Svampa, 2013; Varesi, 2014). En el caso de Brasil el giro en el gobierno se dio con el triunfo del PT, brazo partidario de la CUT (véase Love y Baer, 2009).

La economía neoliberal había sido políticamente construida, y no resultado natural o neutral del intercambio económico (Oxhorn, 2009: 224). Cambiar el modelo económico, aunque en crisis, supuso una lucha entre sectores sociales y empresariales, pero también en el interior de las élites empresariales. Por tanto, el giro que experimentó la política económica y laboral, con variaciones en su alcances en cada país, pero que tuvo positivos impactos en el PAT, tras el triunfo electoral de la izquierda, no pueden entenderse a partir de “determinismos económicos”, sino que más bien las nuevas orientaciones económicas pasaron por “una decidida voluntad de cambiar” (Borón, 2004: 55). Es decir se re-direccionó desde la política, la economía, el accionar del Estado y sus políticas públicas, pero sin olvidar que eso implicó enfrentarse a la oposición de los sectores dominantes que buscaban detener y poner límites a la agenda transformadora (Borón, 2004: 55; Ardit, 2008: 69).

Se trató de una coyuntura de disputa entre sectores del capital, nuevas fuerzas político-electorales en ascenso y trabajadores organizados, que implicaban una reconfiguración del bloque en el poder, una repolitización del debate económico y una revitalización del actor sindical<sup>173</sup>. Estos cambios pasaron, sin duda, por la reactivación de determinados recursos de poder que favorecían a los sindicatos, derivados de legados político-institucionales. Los cambios, aun cuando respondían a la crisis del modelo económico, fueron posibles a través de cambios en el ámbito político, siendo uno de ellos la inclusión efectiva de los trabajadores a la arena política (reactivación de espacios de diálogo social como el Consejo de Salarios en Argentina, o creación de nuevos de estos espacios como el *Fórum Nacional do Trabalho* –FNT– en Brasil), generándose así una correlación de fuerzas en la que los trabajadores pudieron incidir de mejor forma en los procesos de formulación de políticas públicas, al mismo tiempo que se contenía el poder instrumental de las élites empresariales.

Para comprender estas dinámicas políticas y sus correlaciones de fuerzas, se muestra cómo en estos países la fragmentación de la organización y de la acción colectiva de las élites

---

<sup>173</sup> Un buen ejemplo de la nueva coyuntura que se abrió es el giro del conflicto social hacia lo laboral, expresado a través de un aumento de las huelgas. Etchemendy y Collier (2007) muestran para el caso argentino, el incremento en el número de huelgas en el periodo, pues mientras en 2004 las huelgas llegaron a cerca de 250, para el 2005 se ubicaron en casi 600. En el caso de Brasil, se experimentó un cambio en los objetivos de la huelga, pasando de ser mayoritariamente defensivas (cuyo objetivo era detener reformas o medidas anti trabajadores), a ser mayoritariamente huelgas ofensivas o en busca de conquistas, en especial luchas por aumentos salariales (Boito y Marcelino, 2010).

empresariales, las dificultades del empresariado para establecer lazos estrechos y estables con los partidos políticos, así como un limitado acceso al Poder Ejecutivo, afectó las posibilidades para ejercer el veto empresarial ante las medidas pro trabajadores.

El poder instrumental empresarial además se vio afectado por el poder que los sindicatos lograron desarrollar en el nuevo contexto político. Tanto en Argentina, como en Brasil, los sindicatos mantenían vínculos muy estrechos con los principales partidos (el *Partido dos Trabalhadores* –PT– para el caso brasileño, y el Partido Justicialista<sup>174</sup> –PJ– para el caso argentino). Esta particularidad permitió una dinámica más equilibrada del juego político ya que daba posibilidades reales de incidencia a los trabajadores en el ámbito político, al mismo tiempo que les permitía enfrentar, desde espacios formales, las posturas.

La llegada de estos partidos al Poder Ejecutivo, significó cambios en las relaciones entre el gobierno y los diversos actores políticos, pues se experimentó una mayor cercanía del Poder Ejecutivo con los trabajadores organizados y otras fuerzas sociales. Así, se debilitó aún más el poder de las élites empresariales sobre la política, ganando el gobierno mayores márgenes de autonomía lo que le permitió abandonar el discurso dominante durante los años noventa, que atribuía a los derechos de los trabajadores y el poder de los sindicatos los problemas por lo que atravesaba la economía.

La correlación de fuerzas en la nueva coyuntura política se aprovechó de los legados político-institucionales a favor del PAT. Estos legados, provenientes de arreglos de tipo corporativo-estatista, forjados entre los años treinta y cuarenta del pasado siglo, fueron una fuente importante de recursos a favor de los trabajadores. Estos, a pesar de los embates de la fase neoliberal, se mantuvieron y permitieron, en un contexto político favorable, el fortalecimiento del PAT vía la reactivación institucional y sin necesidad de cambios legales sustantivos (Cardoso, 2015; Bensusán, 2016).

## **8.2. Las características del PAT en Argentina y Brasil: Entre los retrocesos y los avances**

El PAT en Argentina y Brasil ha estado caracterizado por recurrentes oscilaciones, algunas veces con cambios en las normas, otras con reactivación o desactivación de las

---

<sup>174</sup> Cuando mencionamos al Partido Justicialista, hacemos referencia también a la coalición de partido que se formó a partir de 2003 bajo el nombre de Frente para la Victoria (FPV), pues aunque éste está integrado por partidos como el Partido Intransigente, el Frente Grande, el Partido Comunista, el Partido de la Victoria, el Partido Humanista, Proyecto Popular, el Partido Verde, Convergencia K, entre otras, todos comparten algunas afinidades con las ideas pro-obreristas del peronismo a la vez que el Partido Justicialista continúa siendo el principal partido de la coalición.

mismas. Estos cambios han resultado de las dinámicas políticas en los que se disputó el poder entre trabajadores y empleadores. En ninguno de estos dos países, a pesar de los cambios a que ha experimentado el PAT, se ha llegado a escenarios de “derrotas absolutas” de algún actor político sobre el otro, que impidieran, en procesos posteriores, la efectiva participación e influencia del “actor derrotado”. Por el contrario, los cambios que se han experimentado no han significado la exclusión del escenario político de los trabajadores, ni la neutralización de su capacidad de incidencia en las políticas públicas. Si algo sugieren estas dos experiencias es que nada en el mundo del trabajo resultó definitivamente adquirido, pero tampoco irremediamente perdido. Esta es una lección que hasta cierto punto contrasta con la de los otros dos países estudiados donde la debilidad del PAT aparece como una constante.

A pesar de estas particularidades, durante la década de 1990 los trabajadores se vieron enfrentados a procesos de debilitamiento de su poder –tanto de asociación como estructural– que terminaron por afectar los derechos laborales individuales, se precarizaron los empleos y se desactivaron instituciones de importancia para los trabajadores. Estas transformaciones estuvieron relacionadas con un proceso más amplio de reformas estructurales (al Estado, a la estructura productiva, al mercado de trabajo, entre otras) en consonancia con las llamadas políticas del Consenso de Washington<sup>175</sup>.

### *8.2.1. Los pilares institucionales del PAT en Argentina y Brasil*

Los pilares sobre los que descansa la institucionalidad del PAT, en Argentina y Brasil, responden a los procesos de incorporación de los trabajadores a la arena política que resultaron en la configuración de corporativismos de corte estatista y largo plazo (Collier y Collier, 2002 [1991]). Estas relaciones corporativistas entre sindicatos y Estado tenían como objeto el control –desde el Estado– del accionar sindical, así como la canalización del apoyo de los trabajadores a determinados proyectos políticos. A cambio los trabajadores obtuvieron la legalización e institucionalización de la organización sindical y el otorgamiento de una serie de derechos individuales y subsidios (Collier y Collier, 1977; Collier y Collier, 2002 [1991]; Murillo, 2005b: 41).

En el largo plazo estos corporativismos han tenido trayectorias distintas que, como han señalado Cardoso y Gindin (2009) y Bensusán (2016), resultaron en un corporativismo

---

<sup>175</sup> Una extensa bibliografía da cuenta del deterioro de la calidad de los empleos en Argentina y Brasil durante la década de los noventa. Para Argentina véase Novick, 2000; Palomino, 2008. Para Brasil véase Cardoso, 2003; Cardoso y Gindin, 2009.

suave o flexible (“*soft corporatism*”) para el caso de Brasil y en uno fuerte (“*strong corporatism*”) para el de Argentina. Estas variaciones permiten explicar algunas de las características que distinguen las diversas trayectorias de las organizaciones sindicales y su poder de asociación en cada país, así como el impacto resultante en las condiciones laborales (Bensusán, 2016: 134).

Estas características corporativas de la institucionalidad laboral argentina y brasileña se han traducido en un fuerte PAT (la tabla 12 resumen los principales elementos del PAT). Por un lado, cuentan con organizaciones sindicales autónomas que representan los intereses de los trabajadores<sup>176</sup>. Por otro lado, la cobertura de la negociación colectiva, al no estar confinada al nivel de empresa, y cubrir a amplios sectores laborales, funciona como incentivo para la defensa de la institucionalidad por parte de un mayor número de trabajadores. Además, mantienen un importante acceso a la arena política a través de alianzas con los principales partidos políticos y cuentan con importantes recursos financieros que no solo le brindan estabilidad a las organizaciones laborales, sino que además los fortalece como actores políticos.

**Tabla 12. Resumen de los principales pilares del PAT en Argentina y Brasil**

Pilares del PAT	Argentina	Brasil
<b>Sindicalización</b>	Monopolios de representación sindical	Monopolios de representación sindical en cada jurisdicción
<b>Negociación Colectiva</b>	Negociación colectiva a nivel sectorial y ultra actividad	Negociación colectiva sectorial en cada jurisdicción con un carácter erga omnes
<b>Huelga</b>	Poca limitaciones y alta capacidad de convocatoria	Poca limitaciones y alta capacidad de convocatoria
<b>Otros recursos de poder</b>	Acceso a recursos financieros a través de las “Obras Sociales”	Acceso a recursos financieros a través del impuesto sindical
<b>Relaciones sindicatos-partidos</b>	Estrechos vínculos sindicatos-peronismo	Estrechos vínculos CUT-PT

**Fuente:** Elaboración propia con base en Cook, 2007; Cardoso, 2015 y Bensusán, 2016.

El PAT en Argentina, además de las características que presentan la organización sindical (monopolios de representación<sup>177</sup>), la negociación colectiva (sectorial y ultra

<sup>176</sup> La legislación no permite organizaciones alternadas a los sindicatos que atenten contra los intereses de los trabajadores, como los “comités permanentes” en Costa Rica, o los “grupos negociadores” en Chile.

<sup>177</sup> Estos monopolios limitan la competencia entre sindicatos y desincentivan el surgimiento de otras organizaciones sindicales minoritarias, ya que éstas no pueden negociar en representación de los trabajadores al carecer de personería jurídica, condición que es otorgada por el Ministerio del Trabajo solo a las organizaciones mayoritarias (Murillo, 2005b: 68). En relación a los cuestionamientos planteados ante la OIT en razón de que estas restricciones violan el convenio 87 de la OIT, y sobre las respuestas de este organismo ante estas reclamaciones, véase Goldin, 2009.

actividad<sup>178</sup>) y la huelga (con pocas restricciones), sobresalen, como variables importantes del PAT, la relación peronismo-sindicatos y el control de las “obras sociales” por parte de las organizaciones sindicales<sup>179</sup>, lo que significó contar con incentivos que promovían la afiliación sindical y disponer de una vasta cantidad de recursos económicos (Murillo, 2005b: 67; Bensusán y Cook, 2015: 146-151). Esta institucionalidad se originó durante la presidencia de Juan Domingo Perón (1946-1955) (Murillo, 2005: 67).

La relación entre el peronismo –principalmente el PJ y los sindicatos, se reforzó durante el periodo de inestabilidad política (1955-1983)<sup>180</sup>, continuó tras el retorno de la democracia en 1983. Sin embargo, esa relación ha cambiado en el tiempo. Gran parte de la década de 1980 estuvo marcada por un reforzamiento de los vínculos sindicatos-peronismo, con una alta participación de los líderes sindicales en cargos de elección popular (Levitsky, 2003: 92-94; Murillo, 2005b: 66-68). Paulatinamente, las características de la realidad argentina, desde finales de la década de 1980 (crisis económica, desindustrialización, cambios en la estructura y preferencias del electorado, entre otras), erosionaron los cimientos de la base electoral tradicional del PJ (Levitsky, 2003: 94).

Justamente, el PJ, producto de la dinámica de la competencia electoral, se enfocó en “ganar el centro” y estableció una nueva estructura partidaria basada en organizaciones territoriales (“agrupaciones” relacionadas a distritos electorales), con el objeto de consolidar de una maquinaria electoral, en detrimento de lo sectorial (sector sindical, campesino, cooperativo, etc.)<sup>181</sup>. En ese escenario los sindicatos asumieron nuevos roles, incluso participando en las disputas por el control las “agrupaciones” (Levitsky, 2003: 130-138; Etchemendy y Collier, 2007: 369; Murillo, 2013: 339-342). Aun con las transformaciones,

---

<sup>178</sup> La ultra actividad le da una estabilidad de carácter casi perpetuo al convenio colectivo de trabajo, lo que a su vez implica un alto poder para los trabajadores, pues los convenios aun cuando llegan a su vencimiento siguen vigentes hasta que se logra un nuevo acuerdo. Esto permite a los trabajadores evitar retrocesos durante contexto adversos para sus intereses y seguir gozando de los beneficios alcanzados en la última negociación.

<sup>179</sup> A través de las obras sociales los trabajadores y sus familias acceden a las prestaciones del seguro de salud obligatorio, y a otros servicios como “turismo social, actividades recreativas, pensiones complementarias y servicios educativos y de capacitación” (Murillo, 2005b: 67).

<sup>180</sup> Al respecto, Levistky (2003: 41) indica que el peronismo, durante el periodo 1955-1983 y ante la inestabilidad política, dejó de ser un partido político y asumió una “organización de movimiento”, la cual se caracterizó por una “alta descentralización” y una “estructura semi-anárquica”. En esa estructura, los sindicatos, debido a su estatus legal y control sobre los recursos financieros y organizativos, se convirtieron en la fuerza dominante.

<sup>181</sup> Se puede constatar la pérdida de participación de sindicalistas en el Comité Ejecutivo Nacional del PJ, pues se pasó de tener el 37.5% de los miembros en 1983, a sólo el 12.5% en 1995. En la Cámara de Diputados, se tenían 29 curules “sindicales” en 1983, 18 en 1991, 6 en 1997 y 3 en 2001 (Levitsky, 2003: 134-135).

se dio una continuidad de los vínculos sindicatos-peronismo, especialmente a través de las cúpulas sindicales, aunque también con la participación de las bases sindicales. Estos lazos facilitaron, tras el nuevo contexto político que surge en 2003, la reactivación del actor sindical, como un actor político preponderante, dada la necesidad del nuevo gobierno de contar con apoyos suficientes para legitimarse e implementar giros en la política económica y laboral (Marticorena, 2015b: 4; Delfini y Ventrici, 2016).

La institucionalidad del PAT en Brasil surgió durante el gobierno de Getúlio Vargas<sup>182</sup>, mediante la “Consolidación de las Leyes de Trabajo” (CLT), en 1943. De esta forma, se “institucionalizaba el rol tutelar del Estado sobre cada aspecto de las relaciones capital-trabajo” (Cardoso, 2015: 166). La CLT incluyó monopolios de representación sindical en cada jurisdicción (municipios) otorgados por el Estado. Estableció una estructura sindical que iba más allá del nivel de empresa (según actividad económica o profesión), e implicaba el pago de un impuesto sindical obligatorio para todos los trabajadores de la jurisdicción, aun cuando no estuvieran sindicalizados, medida que le daba una gran autonomía financiera a las organizaciones laborales. Además, la negociación colectiva tenía un carácter *erga omnes*, con lo que todos los trabajadores gozaban de sus alcances (Bravo, 2001; Cardoso y Gindin, 2009: 15-24; de Vasconcellos, 2013; Cardoso, 2015: 166-167).

Este orden institucional diseñado para el control de los sindicatos desde el Estado, nunca llegó a ser totalitario. A pesar de las medidas para disciplinar a los sindicatos durante el periodo dictatorial (1964-1985), surgieron liderazgos sindicales que respondían de manera autónoma a los intereses de los trabajadores (Ladosky y de Oliveira, 2014; Cardoso, 2015: 171). Los sindicatos prosperaron a través de los legados de la institucionalidad laboral de Vargas, y la defendieron al ser su “fortaleza defensiva y su instrumento de acción política” (Cardoso, 2015: 172). Con la Constitución de 1988, se flexibilizó el control estatal y se logró una mayor autonomía de los sindicatos, lo que terminó por caracterizar el “*soft corporatism*” brasileño (Cardoso y Gindin, 2009; Cardoso, 2015; Bensusán, 2016).

---

<sup>182</sup> Getúlio Vargas llegó al poder mediante un golpe militar y se mantuvo al frente del país entre 1930 y 1945, periodo conocido como “Estado Novo”. Vargas implementó un gobierno de corte populista (Groppo, 2009), que incluyó medidas pro trabajadores para contar con su apoyo, en vista del origen golpista de su mandato (Cardoso, 2015: 167). Sería depuesto como Presidente de Brasil en 1945 mediante un golpe militar, pero regresaría a la presidencia mediante el voto popular para el periodo 1951-1954.



En esa coyuntura de disputa por la autonomía y el control de los trabajadores, no solo surgió el *novo* sindicalismo, sino también se originó en su seno el PT, estableciendo de inicio una estrecha relación partido-sindicatos, lo que garantizaba la inclusión política de los trabajadores (Moisés, 1986: 182; Meneguello, 1989: 55; Lucca, 2011: 294-295). Los líderes sindicales eran al mismo tiempo líderes partidarios (Cuéllar y Salles, 1988). La alianza permitió a los trabajadores amplios recursos de poder para el accionar político en dos vías: en la arena política formal a través de cargos de representación y los espacios informales (la calle) mediante la organización de masivas protestas. Estas dos vías fueron claves en las reformas democratizadoras de 1988, y para enfrentar la agenda neoliberal durante la década de 1990, lo que significó la estabilidad de la relación sindicatos-partido, incluso con un crecimiento de la bancada sindical en el congreso<sup>183</sup> y con la victoria presidencial de líder sindical Lula da Silva en 2002 (Lucca, 2011: 309-312).

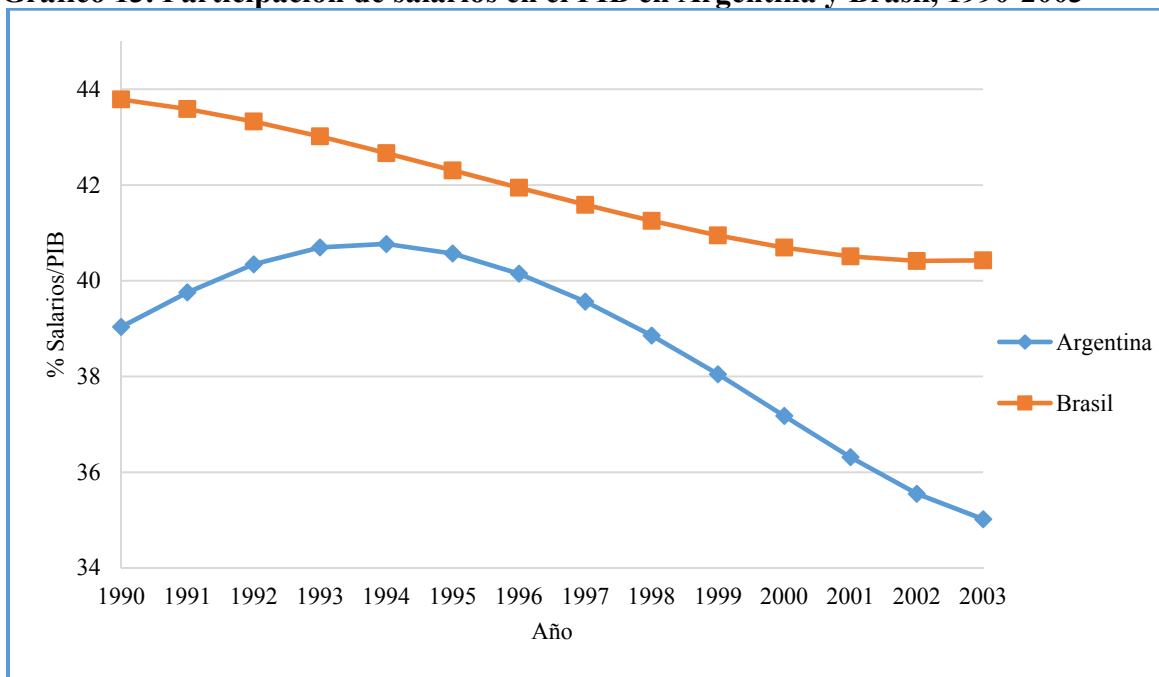
#### 8.2.2. *Retrocesos del PAT en los noventa*

Los intentos por modificar la institucionalidad corporativa en Argentina y Brasil, base del PAT, estuvieron relacionados con las reformas estructurales de corte neoliberal. En estricto sentido no se modificaron en forma significativa las normas que sustentan ambos modelos corporativistas, pero sí se adoptaron una serie de reformas en los derechos individuales, así como cambios en los mercados de trabajo que afectaron el poder estructural de los trabajadores, lo cual incidió negativamente en el PAT. El mejor indicador que muestra los negativos resultados para los trabajadores de este periodo es la caída de la participación salarial en el PIB, tal como se muestra en el gráfico 13.

---

<sup>183</sup> Por ejemplo en 1998 se eligieron 44 diputados sindicalistas, y la cifra aumentó a 53 para las elecciones de 2002 (Rodrigues, 2004: 163).

**Gráfico 13. Participación de salarios en el PIB en Argentina y Brasil, 1990-2003**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la base de datos de Alarco (2014).

En ambos países muchos de los retrocesos en el PAT, durante las década de 1980 y 1990, se dieron mediante los efectos que las reformas económicas tuvieron sobre el poder estructural de los trabajadores. (Jiménez, 2013; Bertranou y Casanova, 2014: 33-34; Cardoso, 2015: 175). Los cambios institucionales variaron en cada país, siendo más extensos en el caso argentino, donde, desde finales de la década de 1980, se intentaron cambios en las “obras sociales sindicales”, en la centralidad de la negociación colectiva, y en el monopolio de representación sindical<sup>184</sup>. Las reformas no lograron modificaciones importantes al PAT<sup>185</sup>,

<sup>184</sup> Sobre estos procesos de reforma y sus resultados se puede consultar a: Murillo, 1997; 2005b; Etchemendy y Palermo, 1998; Montoya y Colina, 1999; Findling, Arruñada y Klimovsky, 2002.

<sup>185</sup> La reforma más significativa fue la aprobación de la Ley 25250 en año 2000, la cual eliminaba la ultra actividad de los convenios colectivos, establecía como obligatoria la renegociación de todos los convenios colectivos que hubieran vencido, y fomentaba las negociaciones colectivas a nivel de empresa (Cook, 2007: 96; Marticorena, 2014: 131). Aunque esta ley nunca pudo ser implementada tras el estallido de la crisis política, social y económica de 2001-2002, el proceso de aprobación de la ley evidenció el poder de los sindicatos como actores con una alta capacidad de incidencia en la arena política (Degiustti, 2010; Salvia, 2015), pues solo fue posible el retroceso tras el pago de sobornos a Senadores. Peruzzotti (2003) realizó un recuento del proceso de compra de votos para la aprobación de la Ley 25250, y los efectos que tuvo sobre la crisis Argentina de 2001-2002, primero con la denuncias de los hechos –y posterior renuncia– del Vicepresidente de la República, Carlos “Chacho” Álvarez, después con los resultados electorales de las elecciones legislativas de octubre de 2001, marcados por el “voto protesta” (no sólo votaron contra el gobierno, sino además aumentó el abstencionismo, el voto nulo y el voto en blanco), y finalmente con la masivas protestas sociales contra el gobierno, que no solamente incluían un rechazo al tema de los sobornos, sino que expresaban el descontento con los resultados del modelo neoliberal. Las protestas significaron la caída del gobierno, y el inicio de una coyuntura política de transición hacia un nuevo arreglo sociopolítico que terminó llevando a Néstor Kirchner a la Presidencia.

por la activa oposición sindical (Gaudio y Thompsom, 1990; Murillo, 2005b; 175-179), a pesar de la estrategia del gobierno de fomentar divisiones en la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT)<sup>186</sup>.

En Brasil, los cambios normativos estuvieron enfocados en la relación individual de trabajo (Cardoso y Gindin, 2009: 5)<sup>187</sup>. Aunque hubo intentos por modificar las normas que regían el derecho laboral colectivo<sup>188</sup>, la oposición sindical y parlamentaria (PT) solo llevó a reforma parciales sin debilitar el sindicalismo (Cook, 2007: 86-91). Sin embargo, los efectos negativos sobre el PAT brasileño vinieron de otras medidas políticas cómo lo fue cerrar los espacios de diálogo social (lo que excluía a la CUT de los espacios formales de discusión política), y a establecer alianzas con el sindicalismo que apoyaba las reforma neoliberales (*Força Sindical –FS–*) (Galvão, 2004; Cardoso, 2015: 175).

---

<sup>186</sup> Ante las reformas neoliberales del gobierno de Menem, la CGT se dividió en dos tendencias: CGT-Azopardo (contra el giro neoliberal) y CGT-San Martín a favor de las medidas (Murillo, 2005b: 183). Como parte de la estrategia utilizada para dividir las fuerzas sindicales el gobierno le otorgó, en 1989, el monopolio de la administración de las obras sociales a la CGT-San Martín.

<sup>187</sup> Las medidas incluyeron reducciones salariales (menor pago a nuevos trabajadores); se facilitó el despido; se introdujo permitieron contratos de duración determinada con derechos sociales reducidos; se flexibilizó la jornada de trabajo en apego a leyes de demanda y oferta de la producción (Gonzaga y Mizala, 2003) y los contratos de trabajo a tiempo parcial fueron legalizados, con menos derechos laborales; entre otras medidas (Cardoso, 2003; Cook, 2007: 81-91; Cardoso y Gindin, 2009: 5-6).

<sup>188</sup> Por ejemplo eliminar el impuesto sindical, la posibilidad de que la negociación colectiva pudiera establecer otros mínimos inferiores a los establecidos en la legislación laboral, la eliminación de la representación tripartita y el poder normativo en los tribunales laborales (Cook, 2007: 86-91).

**Tabla 13. Retrocesos en el poder de los trabajadores durante el periodo neoliberal en Argentina y Brasil**

Dimensiones	Argentina	Brasil
<b>Poder de asociación de los trabajadores</b>	<p>-Sindicalización: Caída del porcentaje de trabajadores afiliados. La densidad sindical pasó del 65.6% en 1990 al 38.7% en 1995 y al 31.7% en 2000</p> <p>-Negociación colectiva: restricciones a los aumentos salariales); se privilegió la negociación a nivel de empresa en detrimento de las negociaciones sectoriales, eliminación de la cláusula de ultra actividad. Entre 1991 y 1994, el 65% de los convenios y acuerdos colectivos eran de rama o actividad y entre 1995-1999 el 78% de las negociaciones eran de empresa y sólo el 22% de rama o actividad.</p> <p>-Relaciones sindicatos-peronismo: se fomentó la división sindical desde el gobierno; menor participación de líderes sindicales en cargos públicos.</p> <p>-Otras medidas: Se desactivan espacios de diálogo y toma de acuerdos (Consejo de Salarios Mínimos); se disminuye el aporte patronal a las obras sociales</p>	<p>-Sindicalización: Caída del porcentaje de trabajadores afiliados. La densidad sindical pasó 43.5% en 1995, a 16.7% en 2001.</p> <p>-Negociación colectiva: aunque no hay caída importante en la cobertura, por las características de la legislación, hay un deterioro en el contenido de los acuerdos, principalmente en términos salariales.</p> <p>-Otras medidas: Fomento desde el gobierno de la división sindical (FS vs CUT); limitaciones para la inclusión de los trabajadores en el ámbito políticos mediante la desactivación de espacios de diálogo político.</p>
<b>Poder Estructural de los Trabajadores</b>	<p>-Privatizaciones de empresas públicas y despidos de trabajadores: las empresas estatales pasaron de contratar a 242.094 trabajadores en 1991 a solo 50.516 en 1995.</p> <p>-Aumentó de la informalidad<sup>a</sup>: 15,3% en 1977, de 28,8% en 1994 y 44,5% en 2004.</p> <p>-Aumento del desempleo: 14,3% en 1999, 17,4% en 2001 y 19,7% en 2002.</p>	<p>-Privatizaciones de empresas públicas y despidos de trabajadores: se perdieron 1.7 millones de puestos de trabajo en el sector industrial, 500 mil en finanzas, 450 mil puestos fueron privatizados, y se destruyeron 900 mil empleos de la administración pública.</p> <p>-Aumentó de la informalidad: en los años 1990 se perdieron cerca de 2.4 millones de empleos formales y ocho de cada diez nuevos puestos de trabajo fueron informales, la tasa de empleo formal pasó de representar el 56% en 1990 a ser de solo 40% en 1999</p> <p>-Aumento del desempleo: la tasa de desempleo pasó del 4% al 8% durante la década de 1990.</p>

**Fuente:** Elaboración propia. Para Brasil los datos provienen de OIT, 1997; Cardoso, 2003 y Cardoso, 2015: 175. Para Argentina los datos provienen de Novick y Trajtemberg, 2000; Duhalde, 2009; Senén et al., 2010; Jiménez, 2013; Bertranou y Casanova, 2014: 33-34; y base de datos del Banco Mundial (<http://datos.bancomundial.org/>).

<sup>a</sup>/ Datos referentes a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su conurbación sobre la provincia de Buenos Aires.

### 8.2.3. Cambio y reactivación institucional: Revitalización del PAT en Argentina y Brasil

Los procesos de configuración del PAT en Argentina y Brasil en la última década, no pueden entenderse al margen de los procesos y dinámicas políticas previas, en especial lo relativo al doble proceso de transición –político y económico– por el que atravesaron ambos

países. En ambos casos el hecho de que la transición democrática precediera al proceso de reestructuración económica permitió que el actor sindical contara más tarde con mejores recursos (políticos, institucionales, de organización) cuando finalmente se dio la transición económica. De modo este modo, el juego político en torno a las políticas de apertura y liberalización económica (que incluían la flexibilización de las relaciones laborales) se dio en condiciones de mayor simetría de poder entre los actores interesados, a diferencia de lo ocurrido en el caso chileno o el mexicano. Esto permitió que los trabajadores conservaran recursos claves del PAT y que, más tarde, en una coyuntura, política favorable, tuvieran recursos suficientes para lograr mejoras a favor de los trabajadores (Bensusán y Cook, 2003, 2015; Cook, 2007; Bensusán, 2016).

El proceso de transición a la democracia, tanto en Argentina como en Brasil, tuvo como actores relevantes a los trabajadores, quienes organizaron significativas protestas demandando el fin de la dictadura. Después, y aun cuando los primeros gobiernos democráticos no fueron de partidos de base laboral (es decir no fueron el PJ en Argentina, o el PT en Brasil), estos se vieron presionados para restablecer derechos civiles y políticos, incluidos los derechos laborales negados en los regímenes anteriores (Cook, 2002: 2; 2007: 63; Bensusán y Cook, 2015: 152-153).

En Argentina, la democratización y la nueva correlación de fuerzas que se configuró a partir de ésta, permitió restaurar y mantener la mayoría de las prerrogativas que habían sido eliminadas durante la dictadura militar. De esta forma los trabajadores argentinos llegaron al proceso de reforma económica con recursos de poder importantes. Esto llevó a que las medidas económicas contrarias a los intereses de los trabajadores solo fueran posibles mediante la cooptación de los líderes sindicales<sup>189</sup> y procesos de corrupción como la compra de votos de senadores en el caso de la reforma laboral del año 2000.

En el caso de Brasil, también la democratización trajo cambios benéficos para el PAT, a pesar que desde el primer gobierno democrático los trabajadores se enfrentaron a una agenda política adversa. Esto llevó a la CUT a un alto activismo de oposición a través de los espacios políticos formales (diputados y senadores del PT) e informales (protestas), lo que

---

<sup>189</sup> Sobre este particular, Bensusán (2016: 140) señaló que el gobierno de Menem logró acuerdos con los líderes sindicales, con el objeto facilitar las privatizaciones, a través de acuerdos corruptos sobre negocios y el otorgamiento de importantes beneficios para los dirigentes sindicales, lo que resultó en una conversión al “sindicalismo empresarial”.

permitió detener las medidas antisindicales (Buchanan, 1995: 186-194; Cook, 2002: 8; 2007: 67). Esa coyuntura tuvo como momento clave la redacción y aprobación de la nueva Constitución Política (1986-1988), donde el gobierno buscaba cambiar las bases del modelo laboral de Vargas. En su lugar, los trabajadores (PT y sindicatos) lograron una Constitución ventajosa para sus intereses y significó la consolidación del proceso de transformación que había experimentado el sindicalismo tradicional brasileño (cooptado por el Estado) (Cook, 2007: 68-69; Bensusán, 2016: 139-140)<sup>190</sup>.

La dinámica y la secuencia de los procesos de transición política en Argentina y Brasil permitieron que se diera, durante la década de 1980, una recuperación del poder de asociación de los trabajadores. Así, “los legados institucionales de los regímenes autoritarios, que aún persisten en estas relativamente nuevas democracias, actuaron como una forma de «búnker defensivo», en el que los sindicatos podían refugiarse, primero de la embestida de las políticas antisindicales durante los gobiernos militares, pero más tarde también frente a los modelos económicos neoliberales” (Bensusán, 2016: 139). Esto a su vez generó condiciones para que en la década de 2000 se pudieran dar cambios que revitalizaron el PAT.

#### 8.2.3.1. *La revitalización del PAT en Argentina y Brasil ¿En qué consistió?*

A pesar de la resistencia sindical a las reformas económicas apegadas a los lineamientos del Consenso de Washington, estas ocasionaron un considerable deterioro económico y social<sup>191</sup>. Como consecuencia, junto a otros factores (crisis políticas y sociales), se abrieron coyunturas que propiciaron giros en la conducción de los gobiernos argentino y brasileño, a inicios de la década de 2000, con el triunfo electoral de nuevas expresiones políticas, lo cual conllevó a cambios en varios indicadores del poder de los trabajadores.

En ambos países las primeras medidas a favor del PAT se hicieron mediante la reactivación de los espacios de diálogo social desactivados durante el periodo neoliberal. En

---

<sup>190</sup> En esa coyuntura, destaca la experiencia sindical brasileña de la industria automotriz. Este sector sindical mostró, desde inicios de la década 1980, una alta capacidad de movilización social, logrando ser reconocidos (por empleadores y Gobierno) como interlocutores legítimos, lo que les permitió participar plenamente en la cámara sectorial automotriz, espacio que definía diferentes rubros del sector. Desde ahí se lograron acuerdos a favor de la industria, más allá de enfocarse en demandar prerrogativas para los trabajadores. Esta estrategia trajo beneficios compartidos para capital y trabajo (Bayón y Bensusán, 1998). Aunque estas cámaras sectoriales fueron desactivadas desde el primer gobierno de Cardoso, la experiencia representó un ejemplo de empoderamiento sindical y fue retomada, con positivos resultados, en el gobierno de Lula en 2003.

<sup>191</sup> Según la Cepal (<http://estadisticas.cepal.org>), en Argentina la pobreza pasó de 17.7 en 1993, a 51.7; en Brasil el mismo indicador, pero para el periodo 1993-2003, se mantuvo con un promedio de 37.5. De igual forma, el índice de Gini no mostró mejorías, en Argentina se mantenía en 1992 en 0.48 y llegó a 0.63 en 2002; mientras que en Brasil de 1990 a 2002 dicho indicador no bajó de 0.62, incluso llegando a 0.68 en 1996.

Argentina, el gobierno de Kirchner convocó el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil<sup>192</sup>, desactivado desde mediados de la década de 1990. En el Consejo, la representación gubernamental adoptó posiciones pro-sindicales, lo que se tradujo en una activa política salarial del Estado y un aumento progresivo de los salarios (Etchemendy y Collier, 2007: 378-379; Senén González, 2011: 46-47; Bensusán y Cook, 2015: 157). Esto representó un cambio de paradigma, pues las posturas que habían insistido en señalar la falta de flexibilización laboral como uno de los principales problemas de la economía perdieron terreno (Novick y Tomada, 2007). A estos cambios le siguió la aprobación de nueva legislación<sup>193</sup> para recuperar varias de las normas perdidas durante el periodo neoliberal.

En Brasil, el gobierno del PT, además de incluir en la gestión directa del Estado a líderes sindicales y sociales<sup>194</sup> (Cardoso, 2015: 177), estableció el FNT (decreto N°4796), cuyo principal objetivo era lograr un acuerdo sobre una reforma laboral integral, que permitiera fortalecer a los sindicatos (Almeida, 2007). Aunque la reforma no prosperó, el gobierno y la CUT lograron cambios pro-trabajadores mediante reformas menos abarcadoras (“reforma sindical en pedazos”). Así se lograron el reconocimiento legal de las centrales sindicales (Ley 11648/08); el “fin de la unidad sindical” (Ordenanza 186 del MTE)<sup>195</sup> (Ladosky, 2013: 273-276) y se amplió el papel de la justicia laboral en la resolución de conflictos laborales<sup>196</sup> (Enmienda Constitucional N° 45/04) (Gambier, 2014: 66). Asimismo, se reactivaron las cámaras sectoriales, como importantes espacios para lograr acuerdos entre capital y trabajo.

---

<sup>192</sup> Por lo general se le conoce solo como Consejo de Salario Mínimo.

<sup>193</sup> En 2004 se aprobó una nueva ley laboral (Ley de Ordenamiento Laboral, N° 25.877) que constituiría uno de los mayores avances a favor del PAT, pues se recuperaba la noción de ultra actividad en la negociación colectiva. Además, la ley fomentaba de nuevo la negociación colectiva sectorial

<sup>194</sup> La mitad de los puestos de alta dirección y de asesoramiento –cerca de 1300 cargos– fueron ocupados por sindicalistas (de Lima Soares, 2013: 549-550).

<sup>195</sup> Es decir, se rompía con la legislación que exigía un solo sindicato de determina profesión o actividad por circunscripción territorial, siempre y cuando el nuevo sindicato demuestre mayor representatividad de los trabajadores. De esta forma, los trabajadores podían establecer nuevos sindicatos, cuando consideraban que los existentes no representaban sus intereses. La norma permitía así combatir a la burocracia sindical que se mantenía mediante recursos legales y no mediante el respaldo de las bases laborales (Ladosky, 2013).

<sup>196</sup> Esto fue clave dado el carácter pro sindical que han tenido históricamente los tribunales laborales brasileños. Al respecto puede consultarse Cardoso y Lage, 2006.

**Tabla 14. Indicadores de los avances en el poder de los trabajadores en Argentina y Brasil**

Indicadores	Argentina	Brasil
<b>Reactivación institucional y nuevo escenario político</b>	-Se reactiva el Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil -Gobierno y sindicatos estrecha vínculos	-Se reactiva el FNT y las cámaras sectoriales -Gobierno incluye líderes sindicales en la gestión directa del Estado
<b>Sindicalización</b>	-Aumento en tasa de sindicalización 31.7% en 2000, 37% en 2005, y 39.7% en 2006	-Aumento en tasa de sindicalización: 16.7% en 2001, 22.2% en 2008
<b>Negociación Colectiva</b>	-Aumento en número de acuerdo y convenios colectivos homologados por el Ministerio de Trabajo: 2004: 348; 2005: 568; 2006: 930; 2009: 1654. -Aumento en el porcentaje de cobertura de la negociación colectiva sobre el empleo asalariado total: 13.30% en 2004, 36.5% en 2010. La cifra llega a 87.5% si solo se considera el trabajo asalariado registrado del sector privado -Mejora en los contenidos de la negociación colectiva: se pasó del predominio de las cláusulas de flexibilización, a cláusulas de mejoras salariales	-Aumento en la cobertura la negociación colectiva: 60% en 2006, 63.7% en 2011, y 65% en 2013.
<b>Reformas a las normas</b>	-Ley de Ordenamiento Laboral N° 25.877: restablece la legislación sobre ultra actividad, fomenta la negociación colectiva a nivel sectorial	-Ley 11648/08: reconocimiento legal de las centrales sindicales -Ordenanza 186 del MTE: el “fin de la unidad sindical” <sup>3a</sup> -Enmienda Constitucional N° 45/04: se amplió el papel de la justicia laboral en la resolución de conflictos laborales
<b>Huelgas y protestas</b>	-Aumento en la cantidad de huelgas y resolución pro-trabajadores de parte del Ministerio de Trabajo	-Apoyo crítico desde la CUT al gobierno: organizaron protestas contra la reforma de pensiones en 2003, para ampliar el papel de la justicia laboral en 2004, y por aumentos salariales en 2007
<b>Informalidad</b>	-Se redujo trabajo informal no agrícola: 43.1% en 2001, 37.1% en 2008, y 33.1% en 2015	-Se redujo la tasa de informalidad: 50% en 2003, 36.4% en 2013
<b>Desempleo</b>	-Reducción de la tasa de desempleo: 17.3% en 2003 a 7.9% en 2008, y 6.5% en 2015	-Reducción de la tasa de desempleo: 13.6% en 2003 a 6.8% en 2014
<b>Salarios</b>	-Activa política salarial: aumento real en un 300% del salario mínimo, entre 2000 y 2010	-Activa política salarial: se duplicó el salario mínimo real entre 2003 y 2013

**Fuente:** Elaboración propia. La información para Brasil se obtuvo de: sobre sindicalización y coberturas de la negociación colectiva: base de datos de la OIT (Ilostat: <http://www.ilo.org/ilostat>); tasa de informalidad: (OIT, 2012: 44; 2014: 53); evolución del salario mínimo real y desempleo: <http://estadisticas.cepal.org>. La información para Argentina se obtuvo de: sobre sindicalización, cobertura de la negociación colectiva y homologación de acuerdos y convenios colectivos: Senén González, Trajtemebg y Medwid, 2009; y Senén González, 2011: 52-54; Marticorena, 2015a: 183; Bensusán y Cook, 2015: 157); tasa de informalidad: (OIT, 2012; 2015); evolución del salario mínimo real y desempleo: <http://estadisticas.cepal.org> y OIT, 2011:46;

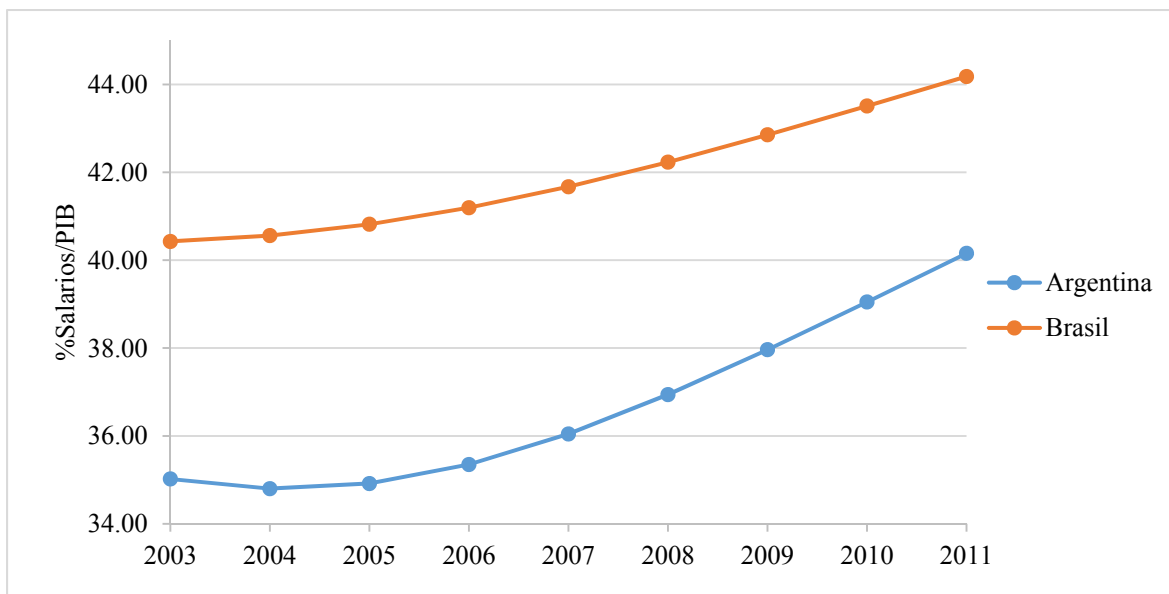
Estos cambios, vía reactivación institucional y nueva legislación, no se dieron de manera inercial con la llegada de gobierno de izquierda, sino que las huelgas y la



movilización social, es decir la acción colectiva de los trabajadores fue necesaria para impulsar los avances pro trabajadores (Etchemendy y Collier, 2007: 369-373; Iglesias, 201; Senén González y Del Bono, 2013: 78-86; Gambier, 2014). La tabla 14 resume los principales cambios a favor del poder de los trabajadores.

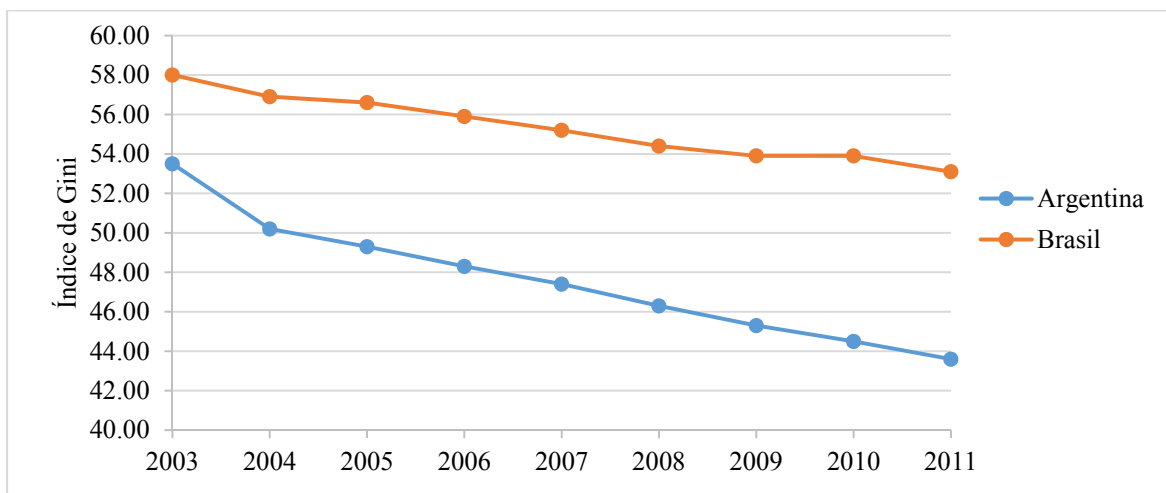
Un elemento a resaltar es que todos estos cambios a favor del PAT tuvieron impactos distributivos a favor de los trabajadores. La participación de los salarios en el PIB mantuvo un comportamiento ascendente a partir del 2004 (ver gráfico 14), mientras que la desigualdad mostró una disminución sostenida de 2003 a 2011 (ver gráfico 15). La OIT llegó a señalar que Argentina y Brasil presentaban la mayor disminución de la desigualdad durante la primera década del siglo XXI en todo el mundo; pero además destacaba que “el efecto del mercado laboral determinó el 72 por ciento de la disminución de la desigualdad en todo el decenio en el Brasil, y el 87 por ciento en la Argentina” (OIT, 2015: 38).

**Gráfico 14. Participación de los salarios en el PIB en Argentina y Brasil, 2003-2011**



**Fuente:** Elaboración propia, con información de la base de datos de Alarco (2014).

**Gráfico 15. Índice de Gini en Argentina y Brasil, 2003-2011**



**Fuente:** Elaboración propia, basado en la información de la base de datos del Banco Mundial (<http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>)

### 8.2.3.2. Los cambios en el modelo económico y su relación con la revitalización del PAT en Argentina y Brasil

No hay duda que los cambios que experimentó la economía durante la década de 2000 tuvieron implicaciones positivas en el fortalecimiento del PAT pero, sobre todo, del poder estructural, en contraste con lo experimentado en la década anterior, cuando la política económica neoliberal exigía mercados laborales flexibles. Tanto el PT, como el PJ, se habían presentado a las elecciones con discursos de renovación económica y contra las políticas económicas hasta ese momento implementadas y con promesas de luchar contra la pobreza y la desigualdad, que se había profundizado en la década previa. Esto implicaba importantes presiones para generar cambios en torno a problemas como el dinamismo de la economía, el alto desempleo y la informalidad laboral.

Los nuevos gobiernos buscaron enfrentar los retos con una mayor participación del Estado en la economía, intentos por orientar el modelo hacia un enfoque keynesiano de dinamismo a través de fomento a la demanda interna<sup>197</sup> y con el aprovechamiento del *boom* de *commodities*<sup>198</sup>, mediante impuestos anticipados que permitieron contar con amplios recursos para financiar la inversión estatal (capitalizar empresas estatales, infraestructura – energía, puertos, carreteras, telecomunicaciones, etc.–, crédito barato para industrial local y

<sup>197</sup> Aunque en ocasiones se habla de “modelo posneoliberal”, los alcances de los cambios en el modelo económico son tema de debate, al respecto se puede consultar a Moreno Brid y Paunovic, 2010.

<sup>198</sup> Agropecuarios (granos, harinas, aceites de girasol y soja, granos y harina de trigo, maíz, carnes, lácteos, quesos y cueros) y extractivos (hidrocarburos y minería metálica).

para el consumo) y las políticas sociales (transferencias monetarias, pensiones, vivienda social) (Salama, 2010; Morales y Serrano, 2010; Santarcángelo, Fal y Pinazo, 2011; Dabat, 2012).

Esto acarreó de entrada enfrentamientos con los sectores que habían estado impulsando el modelo económico de apertura y liberalización de mercados, principalmente del sector financiero, aunque también con el capital extranjero (multinacionales) y con los sectores de la economía nacional que se habían beneficiado de las privatizaciones. En suma, los nuevos gobiernos se enfrentaban al doble desafío de implementar cambios en las relaciones laborales y cambios en el modelo económico. Estas expresiones políticas de lo que se dio en llamar el giro a la izquierda<sup>199</sup> habían recuperado la politización de la economía<sup>200</sup>. La recuperación del PAT, por tanto, pasó por reconfiguraciones en el bloque en el poder, por una nueva política económica y por un nuevo rol del Estado, y no únicamente como señala Murillo (2013: 339) por “vaivenes del ciclo económico”, pues los vaivenes respondían también a la dinámica política.

Los principales cambios económicos que se impulsaron en ambos países fueron: mayor participación de Estado en la economía, fomento a la industria nacional y al mercado interno, relacionados con cambios en los mercados de trabajo (disminución de desempleo, aumento de empleo formal y mejora en el poder adquisitivo de los salarios), un replanteamiento de las relaciones económicas internacionales (oposición a la integración económica liderada por Estados Unidos a través del ALCA<sup>201</sup>, distanciamiento de organismos internacionales como el FMI y el fortalecimiento de formas de integración subregional –

---

<sup>199</sup> No ignoramos la discusión sobre el carácter de izquierda de estos gobiernos, así como de otros (Ecuador, Bolivia, Venezuela, entre otros) que se incluyen dentro del llamado “giro a la izquierda” que la región experimentó en la década de 2000. Sin embargo, no hay duda que tanto en Brasil como en Argentina, a partir del 2003, se dieron cambios en las trayectorias políticas y económicas de la fase neoliberal. Es importante destacar que estos gobiernos sí presentaron abiertas diferencias con los gobiernos de centro-izquierda que existen en Costa Rica (PAC, 2014-2018) y Chile (Nueva Mayoría, 2014-2018), en tanto estos últimos no ponen en cuestión ninguna de las políticas neoliberales (no repolitizan el debate económico), ni mucho menos establecen alianzas que impliquen una agenda a favor del PAT. Sobre estos debates se puede consultar: Borón, 2004; Paramio, 2006; Castañeda, 2006; Armony, 2007; Oxborn, 2009; Arditi, 2009; entre otros.

<sup>200</sup> Žižek, en su obra “En defensa de la intolerancia” (2007) señala que la economía capitalista, en su expresión neoliberal impuso una radical despolitización de la esfera de la economía, basada en darle la mayor libertad al capital y sus mercados. Lo que importaba era que la economía creciera y la política económica dependiera de las buenas gestiones de expertos “neutrales”, ya que no eran temas de debate político.

<sup>201</sup> Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el cual era proyecto comercial de Estados Unidos que consistía en la expansión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) al resto de los países del continente americano.

Mercosur-) (Morales y Serrano, 2010; Santarcángelo, Fal y Pinazo, 2011, Dabat, 2012; Coronel, Azevedo y Carvalho, 2014). En la tabla 15 se presenta un resumen de las principales medidas económicas del periodo analizado.

**Tabla 15. Principales características del modelo económico en Argentina y Brasil durante la década de 2000 que impactaron en el poder de los trabajadores**

Variables	Argentina	Brasil
<b>Crecimiento</b>	-Nuevo comportamiento de la tasa de crecimiento: entre 1999 y 2002 el PIB presentó cifras negativas (llegó a -10 en 2002). Durante 2003-2009 el PIB creció, en promedio, por encima del 8%	-Nuevo comportamiento de la tasa de crecimiento: entre 1997-2003 el promedio de crecimiento del PIB fue de 2.02%; entre 2004-2010 fue de 4.49%.
<b>Fomento a industria y mercado interno</b>	-Crecimiento de parques industriales: 80 en 2003, 235 en 2011, y para fines de 2013 estaban funcionando 314 en todo el país y 223 proyectos de nuevos parques estaban en desarrollo. -Aumentó la participación en el PIB de sectores productores de bienes (construcción y máquinas, equipos y automotores) en detrimento de ramas como la intermediación financiera -La balanza comercial, producto de las nuevas características del mercado interno, mantuvo un superávit sistemático, en contraste con lo sucedido durante toda la convertibilidad.	-En 2004 inició la “Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior” (PITCE), que tenía como objetivos la innovación y el desarrollo tecnológico, la inserción externa; modernización industrial e institucional, y aumento de la capacidad de producción. -En 2008 se implementó la “Política de Desarrollo Productivo” con la meta de promover el crecimiento económico, la creación de empleos y la competitividad, a partir del desarrollo industrial
<b>Participación del Estado</b>	-Fomento con recursos estatales a: financiamiento el sector industrial, así como de inversiones en infraestructura y otras necesidades del sector -Programas sociales con impactos en el consumo y el dinamismo del mercado interno (aumento en programas de transferencias sociales y pensiones), junto a la activa política aumentos salariales -Eliminación de sistema privado de jubilaciones y pensiones -Re-estatización de empresas de públicas	-Fuerte política de inversiones y crédito al desarrollo dirigido a los sectores específicos de la nueva política económica, a través del instituciones bancarias estatales como Banco de Desarrollo de Brasil, Banco do Brasil y Caixa Econômica Federal -Esto se acompañó con líneas de crédito subsidiadas para el consumo, la ampliación de la política social de transferencias (Programa de Bolsa Familia), y el aumento real de los salarios
<b>Política fiscal</b>	-Dependió del <i>boom</i> de <i>commodities</i> a través de impuestos anticipados a las exportaciones de estos bienes	Dependió del <i>boom</i> de <i>commodities</i> a través de impuestos anticipados a las exportaciones de estos bienes
<b>Integración a la economía mundial</b>	Posicionamiento contra la política de libre comercio de los EE.UU y fomento y participación de áreas económicas subregionales como Mercosur -Política de proteccionismo contra importaciones para proteger la industria nacional	-Posicionamiento contra la política de libre comercio de los EE.UU y fomento y participación de áreas económicas subregionales como Mercosur. -Política de proteccionismo contra importaciones para proteger la industria nacional

**Fuente:** Elaboración propia. Información para Argentina tomada de: Grottola, 2010; Santarcángelo et al., 2011; Dabat, 2012; y [http://www.redcame.org.ar/adjuntos/Suple\\_pymes\\_Noviembre2013.pdf](http://www.redcame.org.ar/adjuntos/Suple_pymes_Noviembre2013.pdf). Información para Brasil tomada de: Salama, 2010; Morales y Serrano, 2010; Coronel, Azevedo y Carvalho, 2014.

### **8.3. Los procesos por el cambio a favor del PAT en Argentina y Brasil: Juegos políticos de relativa simetría**

Las evidencias que demuestran la revitalización del poder de asociación de los trabajadores en Argentina y Brasil, a partir del 2003, son claras y contundentes. Esto lleva a otra cuestión: cómo fue que se lograron las mejoras en el PAT y, del mayor interés en esta investigación, cuál fue el rol de las élites empresariales en este proceso de reactivación del PAT. Si en los casos de Chile y Costa Rica las élites económicas fueron actores políticos informales que vetaron el cambio a favor del PAT, por qué en Argentina y Brasil éstas no quisieron o no lograron detener estos cambios, más aun cuando se venía de un periodo de debilitamiento del PAT.

Los factores que permitieron que los cambios a favor del PAT se concretaran son varios y mantienen una estrecha relación entre sí. Etchemendy y Collier (2007) consideran, para el caso argentino, que la revitalización sindical respondió a cuatro factores principales. Dos son de largo plazo: las características de la economía argentina y los legados institucionales peronistas en la regulación laboral. Mientras que los factores inmediatos o coyunturales referían a cambios en el mercado de trabajo (disminución del desempleo y de la informalidad) y la llegada al gobierno de partidos políticos con estrechos vínculos sindicales. Estos mismos factores también son válidos para el caso brasileño, como lo han mostrado otros autores (Cardoso y Gindin, 2009; Lucca, 2014; Gambier, 2014; Cardoso, 2015; entre muchos más).

Estos argumentos, aunque válidos y considerados en esta investigación como factores explicativos sólidos tienen, desde nuestro punto de vista, un problema de secuencia. Es cierto que los cambios el mercado de trabajo, las características estructurales de la economía y los legados que determinan institucionalidad laboral tuvieron un peso significativo en la revitalización sindical. Sin embargo, como sostenemos en la hipótesis, los cambios pasaron primero por disputas en la arena política. Con esto no se eliminan los factores económicos en la explicación de los avances en el PAT, sino que se sostiene que estos factores, de igual forma, respondieron a disputas en la arena política. La crisis del modelo neoliberal, a finales de la de década de 1990, abrió una coyuntura de contingencia, en la cual diversas actores sociopolíticos entraron a disputar las vías de salida a la crisis. No se trató de un cambio automático o inercial producido por las deficiencias del modelo económico, pues el giro en el modelo, por mínimo que fuera traería consigo nuevos ganadores y nuevos perdedores, de

ahí el peso de la disputa política y de la correlación de fuerzas que se configuraría para determinar las características del régimen de acumulación y su modo de regulación, lo que sin duda impactaría en la relación salarial y en el PAT.

Al respecto, Hunt (2016), al explicar el giro a la izquierda en América Latina desde un enfoque relacional del Estado, sostiene que aun cuando hay presiones geopolíticas que influyen en el Estado, son, finalmente, las interacciones variadas entre el Estado y la sociedad las que dan forma a su accionar. Así, aun cuando los factores externos y los legados históricos establecen el contexto para el cambio político, este responde, principalmente, a las interacciones intra-élites y élites-sociedad. Los cambios que se experimentaron en la política social y económica respondían a nuevas coaliciones gobernantes y alianzas geopolíticas alternativas que reconfiguraron la arena política y las perspectivas de desarrollo en la región.

Sin la nueva dinámica política y la derrota –así sea temporal– de los defensores del modelo neoliberal, los demás factores que explican la revitalización del PAT en Argentina y Brasil no hubieran alcanzado el desarrollo necesario para impulsar los cambios que se dieron. Entender esas dinámicas políticas es el principal objetivo de este capítulo, marcando un contraste en la variable dependiente (PAT) con el par de casos tratados anteriormente, por lo que en este subapartado se analizan por separado los procesos políticos que permitieron el fortalecimiento del PAT. En especial se hace énfasis en el accionar de los actores interesados que participan en la disputas por la configuración de la institucionalidad sobre la que descansa el PAT.

### *8.3.1. Argentina y Brasil: la disputa entre el poder instrumental empresarial y poder de asociación de los trabajadores después del giro a la izquierda*

A diferencia de los casos de Chile y Costa Rica en los que se centra esta tesis, en Argentina y Brasil, la arena política presenta características de relativa simetría entre los trabajadores y las élites empresariales. Es decir, no es posible excluir por completo del debate político a alguno de estos dos actores, lo cual permite un terreno de juego más equilibrado. En este sentido, no habría una predisposición histórica hacia una determinada forma de resolver las disputas por el PAT, como se pudo observar en los dos primeros casos, en los que las élites empresariales tienen una gran cantidad de recursos institucionales e informales para definir las políticas públicas e impedir aquellos cambios que pudieran afectarlos, al mismo tiempo que los trabajadores y sus organizaciones prácticamente están excluidos de la posibilidad de influenciar en la política por las vías institucionales.

A continuación analizamos las tres principales variables del poder instrumental de las élites empresariales ( en nuestro modelo, la variable independiente) para influir en la política: cohesión y organización, vínculos con el ámbito político y la concertación de agendas políticas con el Poder Ejecutivo. Se mostrará cómo cada una de estas variables revela las debilidades de las élites empresariales en Argentina y Brasil, tanto de origen intrínseco (es decir originadas por las propias particularidades de organización de los intereses empresariales), como debido a las fortalezas de una contraparte (sindicatos) con suficientes recursos políticos e institucionales para oponerse a aquello que afecta sus intereses. De esta forma se muestra cómo dinámicas políticas con relativa simetría de poder entre trabajadores y empresarios, producto de una serie de legados políticos-institucionales, permiten que se logren avances a favor del PAT.

#### *8.3.1.1. La disputa por el PAT en Argentina en la era Kirchner*

##### *Élites empresariales divididas, trabajadores mejor organizados*

Durante la década de 1990, el panorama sindical argentino fue representado por tres principales posturas sindicales. Por un lado la mayor central sindical, la CGT, presentó una fractura interna, lo que llevó a la existencia de dos CGT: la CGT-San Martín (más afín a las reformas neoliberales) y la CGT-Azopardo (contra las reformas). A esto se sumó la escisión de un grupo de sindicatos de la estructura de la CGT, que los llevó a fundar una nueva central: la Confederación de Trabajadores Argentinos (CTA), con una lógica organizativa más de movimiento social que gremialista y con una postura aún más militante (huelgas, protestas, etc.) contra las reformas de mercado y la flexibilización laboral (Murillo, 2005b: 183-185; Senén González y Haidar, 2009).

La CGT ingresó a la década del 2000 con nuevas disputas internas entre diferentes grupos sindicales (ahora eran entre la CGT-oficial y la CGT-disidente) (Merino, 2012; Murillo, 2013). Sin embargo, tras la seria crisis económica y política de 2001-2002 la CGT optó por la reunificación y el establecimiento de una dirección sindical colectiva, a través de un triunvirato<sup>202</sup>. La relación de la CGT con la CTA también era complicada, en tanto esta

---

<sup>202</sup> Para evitar los conflictos que generan la elección de un presidente, en la CGT se optó por una presidencia compartida entre tres líderes sindicales, estructura que llamaron triunvirato. Los líderes elegidos para tales cargos fueron: Hugo Moyano, del Sindicato de Choferes de Camiones (líder de la CGT-disidente, quien había ganado fuerza tras mostrar su capacidad de convocatoria para actividades de protesta/movilización), Susana Rueda de la Federación de Asociaciones de Trabajadores de la Sanidad Argentina y José Luis Lingieri del

última insistía en una reforma laboral que terminara con el monopolio de representación en la negociación colectiva, pues la legislación no permitía a la CTA –ni a ninguna otra organización sin personería gremial– representar a los trabajadores a través de la negociación colectiva (Radicciotti, 2012).

El gobierno de Kirchner asumió una postura pragmática y no entró en la disputa de la CGT y la CTA. En ambas organizaciones había presencia peronista, aunque era la CGT quien históricamente había establecido una estrecha relación con el PJ. No obstante, Kirchner –aunque no presentó una reforma para derogar el monopolio de representación– consideró que la CTA era una organización tan representativa como la CGT y la hizo partícipe del diálogo político tripartito que estableció a través del Consejo del Salario Mínimo (Senén, 2011: 47). Aunque no siempre coincidieron, en la nueva coyuntura la CGT y la CTA mantuvieron una postura pro trabajadores<sup>203</sup>, a diferencia de lo experimentado durante la década de 1990 cuando la CGT llegó a apoyar las exigencias gubernamentales –a favor de los intereses empresariales– a cambio de preservar el control de las obras sociales y los negocios asociados a estas, resultando en retrocesos en el PAT (Etchemendy y Palermo, 1998; Murillo, 1997; 2005)..

En sector empresarial, por su parte, ha estado marcado por divisiones internas que datan de la época de Juan Domingo Perón, lo que estableció una primera distinción entre empresarios peronistas y anti-peronistas. Esto se ha mantenido en el tiempo –y se ha mezclado con otras diferencias– en la medida en que el peronismo (el PJ, y otros partidos que comparten ideas políticas similares) se ha consolidado como una de las principales fuerzas partidarias del país desde el retorno a la democracia (Schneider, 2004: 177-183).

Las organizaciones cupulares que han existido han sido coyunturales y se han desintegrado rápidamente. En las últimas décadas han estado organizadas a través de una estructura informal conocida como “Grupo de los Ocho” (G-8), que reúne a algunas de las

---

Sindicato Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias. Aunque en los hechos Moyano fue el principal líder de la CGT.

<sup>203</sup> La CGT y la CTA lograron establecer alianzas en torno al proyecto político del gobierno de Kirchner, sin dejar de lado las viejas disputas inter sindicales. Esto llevó a que ambas organizaciones renunciaron a las acciones militantes contra el gobierno, al menos durante el periodo 2003-2007. En abril de 2007 se dio un hecho significativo, cuando la CTA convocó a una hora de huelga por la muerte de un maestro en una protesta, la cual contó con el apoyo y participación de la CGT (Etchemendy y Collier, 2007: 372, 381).



principales cámaras empresariales del país<sup>204</sup>, pero deja al margen a decenas de otras cámaras. Además, el G-8 no siempre ha logrado posturas homogéneas. A esta falta de cohesión de sus intereses, se unen otros problemas que limitan la acción colectiva empresarial: múltiples asociaciones compiten por representar un solo sector, a la vez que las organizaciones a menudo carecen de recursos al no existir una cultura empresarial de financiamiento de las organizaciones ni incentivos desde el Estado (por ejemplo, consultar institucionalmente a los empresarios para determinadas políticas) (Schneider, 2004: 190-194).

De esa forma, “la débil capacidad de intermediación y agregación de intereses socavó la cohesión sectorial y también obstaculizó las alianzas intersectoriales” (Fairfield, 2015: 136). Igualmente, la falta de cohesión de las élites empresariales creó amplias oportunidades para que el gobierno pudiera dividir y dirigir a las élites hacia sus intereses, pues desde el Poder Ejecutivo se erosionaba la acción colectiva ofreciendo compensaciones (por ejemplo beneficios fiscales, recursos financieros, etc.) a determinados sectores empresariales con costos relativamente bajos (Fairfield, 2015: 137).

Esta débil cohesión empresarial en Argentina quedó en evidencia en las diversas reuniones del Consejo de Salario Mínimo. La instancia, convocada por el gobierno en agosto de 2004, tuvo como principales actores políticos a la CGT, la CTA, el gobierno, y a la UIA como principal cámara empresarial. Otras organizaciones empresariales formaron parte del Consejo, aunque se puede constatar que no siempre estuvieron convocadas las mismas cámaras. Además, después de largas discusiones y negociaciones, los acuerdos finales dependían del gobierno, los sindicatos y la UIA (Quiroga, 2008: 46-64).

El Consejo del Salario Mínimo no solo discutió los aumentos salariales, si bien fue su principal tema. También permitió la toma de acuerdos sobre diferentes aspectos de la institucionalidad laboral que después se convertirían en reformas de ley o en políticas de gobierno. La relativa cohesión sindical, en alianza con el gobierno, y la falta de homogeneidad en las posturas empresariales facilitaron la toma de acuerdos a favor de los trabajadores. La dinámica que asumieron los actores políticos en las diversas reuniones del Consejo del Salario Mínimo permitió anular las capacidades de veto que pudieran tener los empresarios si hubieran mantenido una postura homogénea.

---

<sup>204</sup>Sociedad Rural Argentina (SRA), Unión Industrial Argentina (UIA), Cámara Argentina de Comercio (CAC), Cámara de la Construcción (CC), la Bolsa de Comercio de Buenos Aires (BCBA) la Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino (ADEBA) y la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA).

*Los vínculos con el ámbito político de las élites empresariales y de los trabajadores: El peso de la relación peronismo-sindicatos*

La relación entre Partido Justicialista y trabajadores en Argentina, han sido una fuente importante del PAT, y ha llevado a los sectores empresariales a ser recelosos de estrechar lazos con el PJ, a pesar de la hegemonía que ha mantenido en el sistema político (han ganado entre 1989 y 2015, cinco de las siete elecciones presidenciales) y de que la implementación de las reformas neoliberales se hizo desde gobiernos de ese partido.

En contraste, los empresarios argentinos no han logrado constituir alianzas de largo plazo con un partido político que responda a sus intereses y que tenga relevancia electoral. Según Gibson (1996) y Fairfield (2015), dos son las principales explicaciones de ese fenómeno. En primer lugar, las divisiones regionales crearon un legado de fragmentación organizacional entre las élites. En segundo término, los políticos con lazos empresariales han tendido a abandonar los esfuerzos de construcción de partidos cuando surgen oportunidades de participar directamente en la política a través de conexiones con el poder ejecutivo.

Este último factor ha sido una práctica recurrente desde la dictadura. Durante la década de 1980, la Unión del Centro Democrático (UCD) surgió como un partido empresarial electoralmente viable, pero cuando el gobierno de Menem implementó las reformas liberalizadoras abogadas por la UCD e incorporó a los líderes claves de la UCD a su administración, se precipitó el colapso del partido (Gibson 1996: 204). Una vez más, las élites empresariales abandonaron el proyecto de construcción de un partido cuando obtuvieron canales de acceso al poder estatal (Fairfield, 2015: 138).

Varios partidos pro empresarios (Acción por la República –AR–, RECREAR, PRO) se formaron después de la desaparición de la UCD, pero han tenido muy poco éxito electoral y algunos se han disuelto. Al igual que en el pasado, han seguido el mismo patrón. Por ejemplo, el AR prácticamente se disolvió después de la incorporación de su líder Domingo Cavallo al gabinete de la Rúa en 2001 (Ostiguy, 2009; Fairfield, 2015: 138).

Por otra parte, las élites empresariales han preferido tratar directamente con el gobierno. En primer lugar, porque los principales sectores económicos han dependido del proteccionismo estatal, lo cual los alentaba a tener buenas relaciones con el Poder Ejecutivo. En segundo lugar, porque el surgimiento de la UCD, aun cuando se presentaba como un partido pro empresarios, promovía el libre mercado, lo que ponía en riesgo la estructura de incentivos estatales de la que dependían muchas industrias (Fairfield, 2015: 138).

Cuando Menem implementó la reforma neoliberal, las élites empresariales apoyaron firmemente sus políticas, gracias a las privatizaciones y otras reformas que promovieron sus intereses (Schamis, 1999, Etchemendy, 2011). Sin embargo, el apoyo empresarial que recibía Menem, no era igual para el partido peronista (PJ) (Ostiguy 2009). Las élites empresariales no mostraban interés por estrechar lazos partidistas. Y a pesar de que las élites económicas sí influyeron en el gobierno de Menem, esa influencia nunca se hizo a través de los legisladores del PJ u otra estructura del partido, sino más bien a través de relaciones directas con Menem y su gabinete. Incluso, el gobierno de Menem, con el apoyo la estructura del PJ y de sus legisladores, llegó a tomar decisiones contra los empresarios (por ejemplo, aumentar los impuestos directos) (Fairfield, 2015: 139).

La influencia empresarial siguió el mismo patrón durante el gobierno de Fernando de la Rúa, de manera que los vínculos de las élites empresariales con la política siguieron dándose principalmente a través de acercamientos con el gobierno, incluso con el nombramiento de empresarios en el gabinete. No obstante, el poder instrumental empresarial no llegó a ser suficiente para permear en el Congreso –siendo el desenlace de la Ley 25250 el mejor ejemplo (Labaqui, 2005; Luna, 2014).

Después, con el triunfo de Néstor Kirchner, el escenario desmejoró aún más para las élites empresariales que habían estado vinculadas a Menem y de la Rúa, pues el PJ daba un giro a la izquierda y se posicionaba como contrario a las reformas de la década de 1990 (Ostiguy, 2009, Etchemendy y Garay 2010, Fairfield, 2015). Los sectores empresariales que habían estado beneficiándose de las relaciones con el Poder Ejecutivo se quedaron sin referentes partidarios con verdadero poder de influencia en la política pública.

El gobierno de Kirchner supuso un nuevo escenario de relaciones capital-trabajo, a favor de los trabajadores y de sectores empresariales específicos como los industriales dedicados al mercado interno en detrimento de los sectores financieros, capital extranjero e importadores. El nuevo proyecto político que buscaba implementar el gobierno kirchnerista representaba también un giro en las relaciones que venía sosteniendo el movimiento sindical con el Poder Ejecutivo y con el PJ, es decir se buscó superar el periodo de erosión de la relación entre el PJ y el movimiento sindical<sup>205</sup>.

---

<sup>205</sup> Bancini et al. (2000) muestran cómo los diputados de origen sindical, entre 1983 y 1999 disminuyeron en un 60%: mientras en 1983 llegaron a contar con 35 curules, para 1999 se habían reducido a 14. Sobre la evolución del PJ y los cambios en su relación con los sindicatos también se puede consultar a Levitsky, 2003.

Sin embargo, tanto el PJ como la CGT, idearon formas para mantener una relación provechosa para ambos, aun cuando el gobierno del PJ implementaba políticas contra los intereses sindicales. Según Murillo (2005; 2013), el sindicalismo argentino durante los noventa implementó una estrategia de “supervivencia organizativa”: mientras que avaló reformas que flexibilizaron las relaciones laborales individuales, se aferró a la lógica corporativa, defendió el monopolio de representación sindical y la administración las obras sociales sindicales (2013: 341-342). Esta estrategia le permitió aceptar una buena parte de la reformas neoliberales con tal de mantener los principales pilares del PAT ( y sus negocios). Esto permitió a su vez que en el nuevo contexto político los sindicatos fueran actores políticos con cierta relevancia, lo que daba incentivos al gobierno de Kirchner para tomarlos en cuenta en su coalición de gobierno, más aun cuando el PJ había mantenido una relación histórica con los sindicatos.

La reapertura de espacios tripartitos para la discusión y toma de acuerdos en diversas políticas permitió a los sindicatos estrechar más los lazos con el renovado PJ y su alianza electoral de gobierno (Frente para la Victoria). Había un interés común, pues Kirchner necesitaba de los sindicatos para dar legitimidad a su gestión ya que en las elecciones de 2003 obtuvo el segundo lugar, con el 22% de los votos, un 2% menos que los que obtuvo Menem. Sin embargo no hubo segunda vuelta porque este último se retiró de la contienda, dejando abierto el camino a la presidencia de Kirchner (Benetti y Iglesias, 2015: 70).

Superada la crisis política de 2001 con la llegada de Néstor Kirchner, el interés sindical estaba en superar los estragos causados por las reformas neoliberales, volver a contar con la representación formal de los trabajadores a partir de sus vínculos con el peronismo y recuperar instituciones claves para su poder de asociación, como lo era la ultraactividad en la negociación colectiva. Todo esto se logró a través de la renovada alianza sindicatos-peronismo, y sin que el empresariado opuesto a las mejoras en el PAT pudieran ejercer su poder de veto.

#### *La concertación de la agenda política del Poder Ejecutivo: de la influencia empresarial a los acuerdos sindicales*

En Argentina, desde el ascenso de Kirchner, el Poder Ejecutivo mostró mayores niveles de independencia de los sectores empresariales opuestos al nuevo proyecto político del PJ. Esto se facilitó porque no existe, de manera institucionalizada, la consulta a los empresarios por parte del Poder Ejecutivo para implementar políticas públicas. Además, las

prácticas de inclusión de empresarios o representantes empresariales en los gabinetes de gobierno desde el retorno a la democracia se dio de manera desarticulada, es decir había acercamientos entre gobierno y algunos sectores de la economía, pero nunca con representantes multisectoriales. Por ejemplo, durante la era Menem se incluyó a representantes del sector financiero, se dieron acercamientos informales entre el Ministro de Agricultura y productores agrícolas, se consultaba a los grandes empresarios –no a las organizaciones empresariales– y para algunas reformas se establecieron mesas de diálogo con sectores muy específicos (Schneider, 2004; Etchemendy, 2011; Fairfield, 2015: 140).

Durante el gobierno de Néstor Kirchner hubo una reducción de los vínculos informales y más aun de la inclusión en el gabinete de representantes empresariales (Schneider, 2010: 311, 319; Fairfield, 2015: 140). Si bien es cierto que el gobierno estableció espacios de concertación en la que se incluía a los empresarios, la estrategia de vinculación con los empresarios tenía dos fines: el crecimiento económico y la intervención estatal. Y esto se lograba mediante la división del empresariado desde el gobierno, generando la emergencia de un capitalismo selectivo: se condicionaba el otorgamiento de las oportunidades económicas a aquellos que aceptaron la mayor intervención estatal en la economía (Bonvecchi, 2012).

Las prácticas kirchneristas, centradas en dividir y cooptar a sectores empresariales, mediante incentivos selectivos, amenazas y castigos, le permitieron al gobierno formular una política económica independientemente de las preferencias de las élites empresariales que habían presionado por las reformas neoliberales en la década de 1990 (Fairfield, 2015: 141). Esta estrategia fortaleció los vínculos entre gobierno y sindicatos, permitiendo avanzar sin oposición en la expansiva política social y laboral. Desde el Poder Ejecutivo se orquestó una triada de gobierno conformada por el Partido Justicialista y los demás partidos de la coalición “Alianza para la Victoria”, los sindicatos (CGT y CTA) y los sectores industriales nacionales. Esto quedó en evidencia en la dinámica que mostraron las diversas negociaciones en el Consejo del Salario Mínimo (Quiroga, 2008). Además, en esta nueva dinámica política, destaca el nombramiento de Carlos Tomada como Ministro de Trabajo, puesto que ocupó

durante los gobierno de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2015), el cual tenía una trayectoria profesional vinculado al sector sindical<sup>206</sup>.

### 8.3.1.2. La disputa por el PAT en Brasil tras la llegada del PT al gobierno

#### *Élites empresariales divididas, trabajadores mejor organizados*

Al igual que en Argentina, en Brasil se presentaba una polarización sindical, expresada en las disputas entre la CUT y FS. *Força Sindical* fue fundada en 1991 con el apoyo del gobierno de Collor de Mello, con el fin de ser una organización antítesis de la CUT. Estaba compuesta principalmente de sindicatos del sector privado, y asumió una postura anti estatista a través de la crítica de la administración pública y contra los incentivos a las empresas estatales (sector donde la CUT tenía importantes bases) (Trópia, 2002). FS se presentaba como un “sindicalismo de resultados” para sus afiliados, frente al sindicalismo de la CUT que respondía a un proyecto político, cuyo principal objetivo era un cambio general del modelo socio-económico y político brasileño, para lo cual había asumido estrategias de movilización (protestas, huelgas, concentraciones, etc.). De esta forma FS fue clave en el respaldo a las reformas neoliberales al articular dos principales frentes con el gobierno de Collor: la participación activa en el proceso de privatización de las empresas estatales y la flexibilización del mercado de trabajo. Además, realizó acciones de boicot contra las huelgas generales organizadas por la CUT (Trópia, 2002; Martuscelli, 2012).

El gobierno del PT, se enfrentó a un escenario con fracturas profundas en el movimiento sindical. Las principales centrales sindicales, CUT y FS, han estado relacionadas a partidos políticos que representaban proyectos enfrentados. Durante las elecciones de 2002, FS no apoyó la candidatura presidencial del líder sindical, Lula, sino que optó por impulsar al candidato del *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB), José Serra, quien había sido ministro de Cardoso durante los gobiernos de las reformas de mercado.

Ante este panorama, desde el primer gobierno de Lula, se optó por una política de integración de todas las centrales en el proyecto político del PT-CUT. La primera medida fue la inclusión de las principales centrales en los espacios de diálogo social tripartito (*Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social* –CDES– y el FNT). Es decir, el gobierno no sólo

---

<sup>206</sup> Según la biografía oficial (disponible en el sitio de gobierno: [www.consejo.org.ar/Cv05/tomada\\_carlos.htm](http://www.consejo.org.ar/Cv05/tomada_carlos.htm)), fue asesor laboral de diversas organizaciones gremiales y de la Confederación General del Trabajo (CGT), además diseñó programas de capacitación sindical y fue docente en las actividades organizadas por sindicatos en todo el país.

convocó a la CUT, sino también a FS, así como a otras centrales sindicales menores (Carneiro Araujo y Veras de Oliveira, 2011: 93; Benetti y Iglesias, 2015: 65-69). La estrategia de unidad funcionó y para las elecciones del 2006, FS apoyó la reelección de Lula, al mismo tiempo que se nombraba a un dirigente sindical de FS, Carlos Roberto Lupi, como Ministro de Trabajo y Empleo.

El caso brasileño presenta una situación similar a Argentina en la organización de los intereses empresariales. Históricamente las élites empresariales en Brasil no han logrado establecerse en cámaras sectoriales con alcance nacional, ni mucho menos en cámaras multisectoriales. Es decir, la dispersión de sus intereses ha sido una práctica usual en las élites empresariales. Schneider (2004) atribuye esta situación a un ambiente político relativamente hospitalario en el que las empresas brasileñas crecieron en la segunda mitad del siglo XX, pues no se enfrentaron a grandes retos políticos: ascenso de la izquierda (como en Chile) ni de acciones estatales arbitrarias (como en México).

Además, durante el periodo dictatorial se dieron prácticas que fueron descentivando la organización cupular a favor de la formación de organizaciones menos abarcadoras o incluso de empresas específicas. Con el paso de los años se dio un desinterés mutuo entre gobierno y cámaras empresariales, es decir ninguno de los sectores encontraba incentivos suficientes para establecer alianzas. Los funcionarios gubernamentales encontraban a las asociaciones empresariales débiles y poco representativas y las excluyeron de los foros políticos. Los empresarios, a su vez, no tenían incentivos, como el acceso institucionalizado al gobierno, para invertir en estas asociaciones. A finales del siglo XX, esta dinámica política había provado que no existieran verdaderos partidos pro empresariales (como en el caso de Chile), ni asociaciones empresariales multisectoriales y sí una gran fragmentación en la representación empresarial (Schneider, 2004: 97).

El escenario empresarial brasileño de los últimos años se ha caracterizado, como señala Cárdenas (2016), por relaciones de desconexión, fragmentación, poca institucionalización, descentralización, baja cobertura sectorial de las cámaras y gran fragilidad. Esto ha significado que no se cuente con posturas homogéneas en relación al alcance de las políticas públicas. La falta de cohesión también ha propiciado enfrentamientos entre los intereses económicos, acarreando fluctuaciones en el modelo económico y en la composición del bloque en el poder (Boito, 2004; 2007).

Las disputas entre élites empresariales se hicieron más evidentes durante los gobiernos de Cardoso. Los sectores industriales habían gozado de políticas públicas a su favor desde la época de Getúlio Vargas, pero con los cambios estructurales de la administración de Cardoso se privilegió a nuevos sectores económicos con políticas de libre comercio, desregulación y atracción de la inversión extranjera. Estas políticas convirtieron al sector financiero en el nuevo sector económico dominante en detrimento de la industria nacional. Ello ocurrió no sin antes pasar por enfrentamientos directos entre las élites empresariales, incluso con actos de protestas en las calles contra la política económica de Cardoso, por parte de organizaciones como la Federación de Industrias del Estado de São Paulo y la Confederación Nacional de la Industria (Boito, 2007: 118).

La división empresarial fue aprovechada por Lula y el PT. Desde la campaña electoral para las elecciones de 2002, el PT se presentó como aliado de los industriales. Los mensajes electorales enfatizaban un gobierno contra la “especulación” y a favor de la “producción”, contra las altas tasas de interés, y a favor de una reforma tributaria que generaría producción y crecimiento económico (Boito, 2007: 119).

Al ganar las elecciones, el acercamiento del PT con los industriales, junto al apoyo de la CUT y FS permitió, a través de los espacios de diálogo tripartito activados por el nuevo gobierno, profundizar la división de las élites empresariales, apuntando a una estrategia de conciliación y colaboración de los intereses de clases (gobierno-industriales-sindicatos) a través de la mediación y la coordinación desde el Estado. El gobierno de Lula, al contar con el beneplácito de un sector importante de la élite empresarial, logró avances a favor de los trabajadores, en la medida que eran cambios basados en un juego de suma variable.

*Los vínculos con el ámbito político de las élites empresariales y de los trabajadores: el peso de la alianza PT-sindicatos en un escenario de multipartidismo extremo*

La política partidaria brasileña está marcada por una representación fragmentada de los intereses presentes en la sociedad. A diferencia de experiencias como la chilena donde claramente se pueden identificar los partidos que responden a las élites empresariales, en el caso brasileño el escenario es más complejo en la medida en que se trata de un sistema multipartidista extremo (Chasquetti, 2001), pero además es un caso extremo de subdesarrollo partidario (Mainwaring, 1995). Los partidos brasileños “son frágiles, inestables, de escaso enraizamiento en la sociedad y sus representantes políticos gozan de una amplia autonomía



de “salida” y “entrada”, lo que facilita una movilidad interpartidaria muy alta” (Moreira, 1998: 14).

La realidad partidaria brasileña, junto a la fragmentación de la organización de los intereses empresariales, como se mostró líneas atrás, dificulta que las posturas empresariales permeen los procesos de formulación de políticas. Cuando lo logran es necesario preguntarse ¿Cuáles intereses empresariales? ¿Los de los sectores industriales dedicados al mercado interno, los del capital financiero o los grandes terratenientes dedicados a los monocultivos, etc.? La marcada fragmentación de intereses empresariales y de representación partidaria provoca que el poder instrumental de las élites empresariales sea muy débil.

Este escenario político ha estimulado el constante establecimiento de gobiernos de coalición que incluyen partidos de diferentes ideologías y partidos temáticos (por ejemplo partidos cristianos o ambientalistas). De esta forma, aunque autores como Mancuso y Oliveira (2006) y Mancuso (2007), han mostrado la influencia de algunos sectores empresariales en la política formal (mediante financiamiento y participación directa en cargos de elección popular), esto ha terminado diluyéndose en las negociaciones partidarias para la conformación de los gobiernos. Esto explica en parte el limitado avance que tuvo la agenda neoliberal en Brasil, en comparación con otros países de la región, y también que buena parte de las bases institucionales que generan un alto PAT se haya mantenido en el largo plazo.

El triunfo del PT en 2002 se enfrentó a la misma situación de fragmentación partidaria. Aunque el PT se mantenía como partido hegemónico, sólo logró obtener el 17.7% de las curules de la Cámara de Diputados y el 17.2% para el Senado. La coalición de gobierno de Lula en 2002 incluyó partidos muy disímiles como los izquierdistas Partido Comunista y Partido Socialista, de centro izquierda como el Partido de la Movilización Nacional, temáticos como el Partido Verde e incluso de derecha como el Partido Liberal o con algunos sectores del principal partido opositor del PT, el *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB) (Basset, 2012: 95).

A diferencia de los otros partidos (miembros o no de la coalición de gobierno), el PT había logrado constituirse en el tiempo como un proyecto político muy definido ideológicamente, con altos niveles de cohesión en sus bancadas legislativas, con pocos casos de transformaciones ideológicas de sus legisladores y una base sólida de votantes altamente

identificados con el proyecto (Samuels, 2006; Yadav, 2011: 92; Basset, 2012: 90). El PT se había constituido realmente como un partido que respondía a los intereses de los trabajadores, a pesar de lo difícil de mantenerse como un partido ideológicamente rígido en un sistema partidario como el brasileño, lo que puede verse incluso como una “anomalía” (Hunter, 2007)

A través del PT los trabajadores lograron contar con un instrumento de influencia política único en el escenario político brasileño. Los estrechos vínculos entre los trabajadores y el PT les dieron suficientes recursos para que se pusiera en la agenda política la discusión sobre una nueva institucionalidad laboral a favor del PAT. Y al mismo tiempo los recursos emanados de la relación PT-trabajadores permitió contener el poder de veto que las élites empresariales pudieran ejercer contra los intentos de la revitalización sindical.

#### *La concertación de la agenda política del Poder Ejecutivo en la era del PT*

Como ya se ha mencionado, en el caso de Brasil el diálogo se dio principalmente a través del CDES y el FNT. En el primero se discutía la estrategia de desarrollo del país y tenía una integración muy variada (partidos, iglesia católica, ONG, intelectuales, empresarios y sindicales de todo tipo de organizaciones) (Cardoso, 2008: 81). Este espacio contó con una representación empresarial mayoritaria<sup>207</sup>, lo que dificultó avanzar según los intereses del gobierno y los trabajadores, por lo que el gobierno adoptó una estrategia de otorgamiento de concesiones a ciertos sectores empresariales para contener su posible ejercicio de veto (Sandoval, 2005). Por su parte, en el FNT el objetivo estaba limitado a la búsqueda de acuerdos para una nueva configuración de las relaciones laborales y estaba conformado, de manera más balanceada, por representantes empresariales, sindicales y de gobierno (Almeida, 2007).

En relación a la conformación del gabinete y de la estructura de dirección del Estado, el gobierno apostó por un nivel de consenso mayor. Aunque una buena parte de los altos cargos fueron asumidos por representantes de los sindicatos o de los movimientos sociales (Cardoso y Gindin, 2009: 10), el gobierno de Lula también incorporó a representantes de élites empresariales adversas al proyecto político del PT, es decir la burguesía bancaria y financiera (Boito, 2007; Singer, 2010).

---

<sup>207</sup> Basta ver la conformación del Consejo Económico y Social donde la mayoría de los miembros provenían del sector empresarial, del total de los 93 miembros, 45 pertenecían a sectores empresariales (emprendedores, empresarios, banqueros), mientras que únicamente 11 provenían del sector sindical. Los restantes puestos los ocuparon miembros del gobierno federal, la Iglesia, líderes ambientales y sociales, académicos, entre otros (Sandoval, 2005: 83).

La inclusión de los sectores no afines al gobierno buscaba ahuyentar la inestabilidad de los mercados, pues sólo “la perspectiva de la llegada de Lula al poder desató una fuga masiva de capitales, una depreciación pronunciada de la moneda nacional respecto del dólar, una muy fuerte suba de las tasas de interés respecto de los préstamos internacionales de Brasil, y finalmente un rebrote de la inflación” (Salama, 2010: 5). Cardoso y Gindin (2009: 11) señalan que ante este “déficit de confianza”, Lula respondió con una combinación ortodoxa: por un lado unilateralidad en la gestión de la política económica que mantenía la racionalidad neoliberal (independencia del Banco Central, austeridad fiscal, metas de inflación, altas tasas de interés para garantizar la moneda) y por el otro lado los mecanismo del diálogo social.

Esta característica implicó que el gobierno de Lula, como señala Singer (2010), tuviera “dos almas”. Esto dio ventajas para los intereses de los trabajadores pues permitió avances importantes en el PAT, pero también implicaba restricciones sobre los alcances de los cambios que los trabajadores demandaban. Eso explica, en parte, por qué las grandes reformas al modelo de relaciones planteadas en el FNT no lograron aprobarse y en su lugar se optó por la llamada “reforma en pedazos”, y también explica el apoyo del gobierno a la reforma al sistema de pensiones aun contra las posturas de los sindicatos al respecto (Andrioli y Schmalz, 2006).

La estrategia del gobierno del PT implicó por tanto cambios en el bloque de poder lo que permitió a los trabajadores avanzar en varios aspectos del PAT, a través de los recursos que la alianza con el Poder Ejecutivo les brindaba y también permitió, mediante concesiones desde el Poder Ejecutivo y mediante la alianza industriales-sindicatos, evitar el veto de sectores empresariales a los cambios a favor del PAT. Esto llevó a que la hegemonía en el bloque en el poder estuviera compartida por el capital financiero nacional e internacional, la burguesía agraria nacional y la burguesía industrial nacional industrial en alianza con los sindicatos (Boito, 2007).

El desarrollo de estos procesos de cambio institucional en Argentina y Brasil, permite observar cómo las particularidades de la distribución de poder entre trabajadores y élites empresariales resultaron en juegos políticos mejor balanceados para que los trabajadores pudieran ser actores con capacidad de incidencia en la formulación de políticas públicas. Los sindicatos argentinos y brasileños, aun con sus particularidades, lograron organizar sus

intereses con relativa cohesión, posicionaron sus demandas dentro de proyectos político-económicos definidos y contaron con mayor autonomía frente a los intereses partidarios. Mientras que los empresarios presentaron dispersión de sus intereses, tanto por disputas entre sí, como por la acción del Estado al otorgar ciertos incentivos a determinados sectores empresariales. Además, se dio una débil vinculación de las cámaras empresariales con los partidos políticos y con los gobiernos. Estas características de organización y vinculación con partidos políticos y gobierno, de los principales actores interesados (capital y trabajo) en la configuración del PAT, permitieron a los sindicatos aumentar su influencia en los resultados finales de las políticas, al erosionar el poder instrumental de las élites empresariales y con ello su poder de veto.

## 9. Hallazgos y conclusiones

Esta investigación tuvo como objetivos primordiales determinar cuáles son los principales factores que inciden en la configuración del PAT y cómo lo hacen. Los objetivos estaban inspirados en los hallazgos de recientes investigaciones (Schmitt y Mitukiewicz, 2012; Hessami y Baskaran, 2014) que concluían que las variaciones que presentaban la negociación colectiva y la sindicalización, entre diversos países y a través del tiempo, debían explicarse a partir de factores domésticos (políticos, institucionales e históricos), pues la globalización económica y el cambio tecnológico no habían impactado de igual forma las relaciones laborales.

A partir de esto, la investigación estableció como principal hipótesis que los resultados en la configuración del PAT, en cada uno de los países estudiados, respondía al poder instrumental de las élites empresariales sobre los procesos de formulación de la institucionalidad laboral y política del PAT. Por tanto, de manera inicial nuestro principal factor explicativo de las diferencias en el PAT en cada país era el poder que las élites empresariales tenían (o no tenían) para vetar el cambio institucional a favor de los trabajadores. Así, consideramos que unas élites empresariales con un alto poder instrumental era lo que impedía, en Chile y Costa Rica, cambios institucionales para fortalecer el PAT. Mientras que el débil poder instrumental de las élites empresariales, en Argentina y Brasil, había hecho posible que estos no pudieran vetar los avances y con ello se tuvieran mejoras en el PAT a través de la reactivación de instituciones.

Este argumento de partida disentía hasta cierto punto con otras explicaciones (Etchemendy y Collier, Senén González y Del Bono, 2013; Murillo, 2013) que aun cuando se centraban en factores domésticos para explicar los cambios en el PAT, daban mayor peso explicativo a los cambios económicos, al proponer que una nueva dinámica económica había permitido que el PAT se recuperara. En contraste, nuestra investigación, sin desconocer el peso que tuvieron los factores económicos, puso énfasis en los aspectos políticos, argumentado una secuencia de los factores distinta. La crisis económica a finales de la década de 1990 y comienzos de la siguiente, abrió un escenario de contingencia, en el que se reconfiguró el bloque en el poder, dando nuevos ganadores y nuevos perdedores. A partir de esto, se buscó implementar nuevas políticas públicas que tuvieron impactos positivos sobre el poder estructural y de asociación de los trabajadores.

En otras palabras, es evidente que los cambios económicos impactaron positivamente en el PAT en Argentina y Brasil, pero eso fue posible porque primero se dieron cambios en los términos de acceso al ámbito político para los trabajadores, mediante procesos de reactivación institucional (que llevaron a mejoras en el PAT), permitiendo que las demandas sindicales se tradujeran en políticas públicas, incluidos algunos cambios en la política económica. También es cierto que fue la crisis económica y social del modelo neoliberal la que inició una coyuntura de cambio, pero no se puede concluir que la crisis de manera inercial determinó los cambios institucionales posteriores, sino que fueron resultado de la manera política en que se le hizo frente. En suma, a partir de ese contexto de crisis, se dieron cambios en el escenario político que resultaron en nuevas políticas públicas, entre ellas la revitalización del PAT, y con ello el inicio de un ciclo que se fue auto-reforzando: mejoras en el PAT, llevaron a introducir cambios en la economía, lo que a su vez llevó a mejoras en el poder estructural en los trabajadores, y así también en el PAT.

Por su parte, la dinámica política y la correlación de fuerzas en los casos de Chile y Costa Rica no mostraron cambios a favor de los trabajadores, lo cuales permanecieron excluidos de la toma de decisiones políticas. Las características del sistema político les permitieron contar a los empleadores con un fuerte poder instrumental, lo que a su vez les brindó la posibilidad de vetar el cambio institucional. Ese resultado no provino directamente de las condiciones económicas, aunque no podemos negar que estas influyen de alguna manera.

En el apartado teórico expusimos un modelo de análisis que mostraba la correlación de fuerzas entre capital y trabajo en el ámbito político (ver diagrama 3), el cual hacía énfasis en cómo se componía el poder de los trabajadores (estructural y de asociación) y el poder de las élites empresariales (estructural e instrumental), y cómo esa composición daba forma a la correlación de fuerzas en el procesos de formulación de políticas públicas y terminaba por definir cuál actor tenía mayores posibilidades de imponer sus intereses, ya fuera propiciando cambios institucionales o vetándolos. Ese modelo de análisis basado en la correlación de fuerzas, lo complementamos con *variables de contexto*: modelo económico, legados político-institucionales y rol del Estado. Esas variables no eran consideradas como claves, sino que tuvieron un trato de *condicionantes* de los procesos de disputas, que otorgaban recursos de poder, pero no *determinaban* el resultado final (ver diagrama 6).

No obstante, una de las primeras conclusiones resultante de la investigación es que estas variables, en especial los legados político-institucionales, fueron factores claves en la resolución de las disputas por el PAT, pues incidieron directamente en la correlación de fuerzas entre capital y trabajo. La línea abstracta que utilizamos para la división entre variables determinantes y variables de contexto, aunque útil con fines analíticos, fue difícil de mantener ya que en la realidad estas variables presentaron una imbricación tal que dificultó identificar con precisión su efecto por separado. Es decir, el modelo de análisis propuesto presenta limitaciones en términos de establecer diferenciaciones entre variables determinantes y variables de contexto y en última instancia no ha logrado establecer de manera precisa los diferentes mecanismos con que influyen ambos tipos de variables sobre el fenómeno que se buscó explicar.

Otra limitación que presentó el modelo de análisis fue que este no incluyó, –y por tanto no midió de forma consistente–, la presión de actores internacionales (OIT, Estados Unidos al ser el principal socio comercial, FMI, BM, OCDE, o bien el capital extranjero) o de determinados contextos internacionales (negociaciones de acuerdos comerciales por ejemplo), al menos como *factores contextuales*. Aunque a partir de la recopilación de información no se evidenció que estas presiones tuvieran relevancia en los resultados finales que experimentó el PAT, sí se pudo constatar que hubo participación de algunos actores externos, en especial la OIT, durante los procesos de reforma en Chile y Costa Rica. En consecuencia, nuestro modelo de análisis no alcanza a explicar el rol de las presiones externas, ni cómo estas finalmente fueron excluidas o se diluyeron en el desarrollo doméstico de las disputas por el PAT. Tampoco el modelo de análisis se propuso vislumbrar las posibilidades de salida que pudieran tener los trabajadores en Chile y Costa Rica frente a la constante reafirmación de un modelo laboral y político que los mantiene con un débil PAT. El modelo, al limitarse a explicar cómo se produjo determinado resultado sobre la institucionalidad del PAT, solo de manera indirecta pone de manifiesto en qué condiciones pudiera abrirse la oportunidad de mejorar el PAT a través del cambio institucional en estos contextos de alta asimetría de poder entre capital y trabajo.

Al concentrarnos en responder a la pregunta de cuáles son los factores más relevantes que inciden en la configuración de la institucionalidad del PAT, se pudo corroborar cinco

principales factores que principalmente influyeron en la variación de los resultados de los procesos de disputa del PAT. En la tabla 16 exponemos en resumen cada uno de estos factores.



**Tabla 16. Factores que incidieron en los resultados de los procesos de disputa del PAT en Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica**

Factores	Sin avances	Con avances
	<i>Chile y Costa Rica</i>	<i>Argentina y Brasil</i>
<b>Poder instrumental de las élites empresariales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Alto nivel de cohesión para organizarse y construir posturas homogéneas</li> <li>-Sistema de financiamiento electoral basado en recursos de origen privado</li> <li>-Fuertes vínculos empresarios-partidos políticos: participación directa de empresarios en la dirección de partidos y/o en cargos de representación popular</li> <li>-Alto grado de concertación de la agenda política entre élites empresariales y Poder Ejecutivo a través de prácticas formales e informales: puertas giratorias, corporativismo empresarios-Estado</li> <li>-Instrumentalización del poder estructural empresarial y control de <i>agenda setting</i>: A través de la concentración de los medios de comunicación en sectores de las élites empresariales se logra posicionar en el debate político una inminente crisis económica como consecuencia de una reforma laboral que fortalezca el PAT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Inexistencia de organizaciones empresariales cupulares y posturas políticas enfrentadas entre élites empresariales</li> <li>-Como consecuencia de la división anterior, relaciones entre élites empresariales con partidos políticos dispersas y débiles</li> <li>-Poder Ejecutivo con mucha independencia de los intereses empresariales</li> <li>-Fomento a la división de las élites empresariales desde el gobierno, vía concesiones, cooptación y castigos</li> </ul>
<b>Poder de asociación de los trabajadores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Pocos trabajadores sindicalizados, limitada cobertura de la negociación colectiva y muchas limitaciones para ejercer la huelga</li> <li>-Fragmentación de los intereses sindicales a partir de disputas intra e inter sindicales</li> <li>-Neutralización de los pocos recursos de poder sindicales mediante mecanismos de diálogo formales (Costa Rica) e informales (Chile)</li> <li>-No se repolitiza el debate económico: Incapacidad de relacionar la discusión de la reforma laboral con cuestionamientos al modelo económico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reactivación de instituciones para la inclusión de los trabajadores en los procesos de formulación de políticas públicas: diferentes espacios de diálogo tripartito</li> <li>-Vínculos históricamente estrechos con los principales partidos políticos</li> <li>-Alto nivel de cobertura de sindicalización y negociación colectiva</li> <li>-Gran capacidad para la movilización social</li> <li>-Concertación de la agenda política entre sindicatos y Poder Ejecutivo</li> <li>-Repolitización del debate económico</li> </ul>
<b>Legados político-institucionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Permanente reforzamiento de una balanza de poder muy desigual a favor de los empresarios, surgida en coyunturas críticas (guerra civil de 1948 en Costa Rica, dictadura 1973-1990 en Chile) que excluye a los trabajadores de la arena política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Persistencia de instituciones corporativas que funcionan como “fortalezas defensivas” para los intereses de los trabajadores, con lo que logran resistir coyunturas adversas y reactivarse en contexto más favorables</li> </ul>
<b>Modelo económico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-No se cuestionan las bases del modelo neoliberal</li> <li>-Integración económica global: modelo enfocado a TLC’s y mercado estadounidense</li> <li>-Alta dependencia de mercados externos: exportaciones y atracción de IED</li> <li>-Poco dinamismo de mercados internos y de sectores industriales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Repolitización del debate económico y giro de política económica</li> <li>-Replanteamiento del modo de incorporación en la economía global: fortalecimiento de bloques subregionales, frente al modelo de libre comercio estadounidense</li> <li>-Boom de commodities permitió contar con recursos fiscales para promover gasto público: transferencias sociales, inversión en infraestructura y financiamiento de sectores industriales y dedicados al mercado interno</li> </ul>
<b>Rol del Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Captura de los principales espacios de toma de decisión política por los intereses de las élites empresariales (corporativismo empresarial): Congreso, Gobierno y Poder Judicial</li> <li>-Trabajadores estatales sin incentivos para incidir en el proceso de reforma</li> <li>-Espacios de diálogos tripartitos sin efectos vinculantes</li> <li>-El Estado promueve un modelo económico neoliberal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Desde el Estado se promueve la fragmentación de los intereses empresariales y se contiene su poder de veto</li> <li>-El Estado, mediante la entrega de monopolios de representación, evita el surgimiento de organizaciones sindicales de trabajadores minoritarias que compitan con los sindicatos ya reconocidos</li> <li>-Gracias a las características institucionales (no hay captura por parte de los empresarios de espacios estatales) nuevos proyectos políticos, desde el Estado pueden promover políticas pro-trabajadores</li> <li>-Dinámica participación del Estado en la economía</li> </ul>
<b>Bloque en el poder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-No se disputa la recomposición del bloque en el poder que promueve el modelo económico neoliberal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Disputa por una reconfiguración del bloque en el poder: sectores bancario-financiero e importadores enfrentados con sectores industriales dedicados al mercado interno, inclusión de sectores sindicales</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Como se pudo ver, la evolución que el PAT ha tenido, en los dos pares de casos estudiados, no responde simplemente a que en unos países las élites empresariales son más poderosas y en otros lo son los trabajadores. Más bien, uno de los principales hallazgos es que la divergencia de resultados, en cada par de casos, respondió a la existencia de diferentes formas de institucionalización (formal e informal) de la correlación de fuerzas entre capital y trabajo. La manera en que se institucionalizó esa correlación permitió acceso y restricciones de forma diversa –según cada país, e incluso con variaciones en el tiempo en un mismo país– a los actores involucrados, moldeando las dinámicas políticas de los procesos de cambio institucional y llevando a resultados distintos (una forma de institucionalización facilitó el veto empresarial a mejoras en el PAT –Chile y Costa Rica–, otra permitió que los trabajadores logaran avances en el PAT –Argentina y Brasil–). Se trata de un complejo entramado (instituciones, herencias, actores políticos que participan, factores económicos, prácticas informales, etc.) de las relaciones de poder entre élites empresariales y trabajadores que se expresan en el ámbito político al momento de la disputa del PAT.

Estos factores, al ser analizados a partir de los criterios de la metodología *Process Tracing* (pruebas *Hoop*, *Smooking-Gun* y *Doubly-Decisive*<sup>208</sup>) permiten determinar cómo las “observaciones del proceso causal” (CPO<sup>209</sup>) operan en el proceso que se busca explicar, y dan así soporte a nuestra hipótesis (Van Evera, 1997: 31-32; Bennett, 2010: 210-211; Collier, 2011: 825). En ese sentido consideramos que la explicación de la persistencia de una institucionalidad que garantiza un débil PAT, en Chile y Costa Rica, pasa por combinaciones de factores que originaron –y más tarde reforzaron– la prevalencia de los intereses empresariales sobre los intereses de los sindicatos.

Al considerar las características del poder instrumental de las élites empresariales en Chile y Costa Rica, podemos ver que aunque éstas les permiten incidir en las políticas públicas, no son factores suficientes que le garanticen el poder de veto sobre las reformas

---

<sup>208</sup> Siguiendo a Van Evera (1997: 31-32), Bennett (2010: 210-211) y Collier (2011: 825) estas pruebas consisten en: **Prueba Hoop**: Permite eliminar hipótesis, pero no proporcionan evidencia directa de apoyo para una hipótesis que no se descarta, es decir que se tiene un criterio necesario pero no suficiente para aceptar la explicación. **Prueba Smooking-Gun**: La evidencia apoya fuertemente una hipótesis, pero si no se logra pasar tal prueba no se elimina como posible explicación. En esta prueba se tiene un criterio suficiente pero no necesario para la confirmación de la hipótesis. **Prueba Doubly-Decisive**: Consiste en una combinación de las pruebas Hoop y Smooking-Gun, de manera que se tienen criterios necesarios y suficientes para confirmar una hipótesis, al mismo tiempo que se eliminan otras.

<sup>209</sup> En inglés *Causal Process Observations*.

laborales. De igual forma, al considerar por separado las características que presentaron los trabajadores como actores políticos neutralizados, se puede ver que éstas fueron un factor necesario, pero no suficiente para explicar la persistencia del débil PAT. O bien, en el caso de los legados político-institucionales pueden ser vistos como un factor suficiente, aunque no precisamente necesario para determinar las disputas por el PAT.

**Tabla 17. Mecanismo causal que propicia la continuidad de un débil PAT**

X (causa) →		Mecanismo Causal →	Y (resultado)
<b>Dinámica política y correlación de fuerzas a favor de las élites empresariales y en detrimento de los trabajadores</b>	Institucionalización de la correlación de fuerzas asimétrica	-Institucionalización (formal e informalmente) del poder instrumental que permite a las élites empresariales capturar los espacios de toma de decisión -Mediante instituciones formales (diálogo tripartito en Costa Rica) e informales (simulacro de corporativismo) el actor sindical es neutralizado	<b>Continuidad de pilares institucionales que producen un débil PAT</b>
	Acceso al ámbito político formal (Poder Legislativo y Ejecutivo)	-La democracia electoral depende de recursos económicos de origen privado -Dominio empresarial de la <i>agenda setting</i> e instrumentalización del poder estructural (facilidad para imponer escenarios de crisis en la opinión pública)	
	Legados político-institucionales	-La distribución desigual de recursos político-institucionales surgida en coyunturas críticas del pasado, se ha institucionalizado en el largo plazo y ha entrado en una lógica de auto-reforzamiento	
	Estado y bloque en el poder	-El bloque en el poder está conformado por fracciones de la burguesía que impulsan un proyecto político-económico neoliberal, siendo uno de sus pilares la flexibilidad laboral, con lo que el Estado responde, a pesar de las disputas en su interior, a dicho proyecto	
	Modelo económico	-Persiste modelo neoliberal basado en competitividad de exportaciones y atracción de IED. -No hay una repolitización del modelo económico: el debate sobre el PAT no estuvo vinculado a las características del modelo económico, es decir no se cuestionó el régimen de acumulación ni su modo de regulación	

Fuente: Elaboración propia.

Esto nos permite confirmar que los resultados de los procesos de disputa por el PAT, en Chile y Costa Rica, responden a una combinación de factores que se traducen en una gran

capacidad de las élites empresariales para incidir en los procesos de formulación de las políticas públicas, al mismo tiempo que logran neutralizar las capacidades, por pocas que estas inicialmente fueran, de los trabajadores (ver tabla 17). Los casos de Argentina y Brasil muestran una combinación diferente de los factores políticos e institucionales resultantes en avances en el PAT (ver tabla 18).

La persistencia del statu quo en Chile y Costa Rica, causada por una dinámica política y una correlación de fuerzas –favorable para las élites empresariales, desventajosa para los trabajadores– fue posible por la *institucionalización del poder instrumental* que causa una sobrerepresentación de los intereses empresariales en el ámbito político, a través de diversas prácticas (formales e informales). Las élites empresariales tienen mucha presencia en toda la estructura de toma de decisiones políticas, ya sea mediante presencia directa de empresarios o a través de representantes. Esta institucionalización permitió incluso vetar las más mínimas reformas que pudieran cambiar la balanza de poder entre empleadores y trabajadores, contando con recursos hasta la fase final del proceso (por ejemplo acudiendo al Tribunal Constitucional en Chile o mediante el veto del Poder Ejecutivo en Costa Rica a la ley aprobada por más de dos tercios de la Asamblea Legislativa).

La institucionalización del poder instrumental empresarial se acompaña de mecanismos de *neutralización* de los sindicatos, debido a que estos cuentan con limitadas capacidades de influencia en la política costarricense y chilena. Esto se da mediante la falsa inclusión de los sindicatos en espacio de diálogo, que no tienen como principal función que la “voz de los trabajadores” llegue al ámbito político, sino que cumple una función de disciplinamiento y control de los sindicatos. En el caso de Costa Rica eso se dio mediante el Consejo Superior de Trabajo, produciéndose un falso diálogo tripartito, y en el caso de Chile mediante un “simulacro de corporativismo” que responde a la histórica alianza entre la CUT y la Concertación/Nueva Mayoría, pero que sirve más a los intereses partidarios que a los sindicales. En ese sentido, se da una acentuación de las asimetrías de poder entre élites empresariales y trabajadores, pues mientras los primeros cuentan con una vasta cantidad de recursos de influencia, los segundos presentan muchas restricciones.

Estos dos puntos anteriores se han logrado mantener prácticamente sin modificaciones en el largo plazo, por las características que adquiere el sistema de representación político. En primer lugar, la dependencia de los procesos electorales de los

recursos económicos de origen privado facilita que las élites empresariales impongan sus representantes en el Congreso y en el Poder Ejecutivo y establece una restricción muy amplia de participación electoral a alternativas que no sean afines a los intereses empresariales.

En segundo lugar, estas primeras características de la correlación asimétrica de fuerzas entre élites empresariales y trabajadores son reforzadas mediante el control oligopólico de los grandes medios de comunicación y la homogenización de sus líneas editoriales contra los cambios a favor del PAT. Esto se dio principalmente mediante la *instrumentalización del poder estructural*. Dicho en otras palabras, las élites empresariales impusieron en la *agenda setting* un escenario de catástrofe económica (desaceleración de la economía, aumento del desempleo, caída de las inversiones, retiro de la IED, etc.) si la reforma laboral se aprobaba según las demandas sindicales. De esta forma los tomadores de decisiones políticas percibían, aunque de manera ficticia, efectos negativos en la economía si se fortalecía el PAT, lo que funcionaba como un fuerte desincentivo para apoyar la reforma.

Esta correlación de fuerzas tan desventajosa para los trabajadores se mostró inflexible y poco permeable a los cambios, como consecuencia de herencias de largo plazo. Existe una serie de legados político-institucionales que afectan de partida las posibilidades de incidencia de los sindicatos sobre los procesos de formulación de políticas públicas. La institucionalidad heredada del régimen de Pinochet provoca que sean muy pocos los trabajadores organizados de manera autónoma, con cobertura de la negociación colectiva y con muchas restricciones para el ejercicio de la huelga. Esto repercute en las posibilidades de la acción colectiva de los trabajadores, pues hay toda una estructura diseñada para desincentivarla y restringir el desarrollo de la “voz horizontal” como la llama O’Donnell (1997a), lo que también lleva a que no exista una “voz vertical” efectiva.

Estos procesos de disputa por la institucionalidad del PAT que se experimentaron en Chile y Costa Rica, no se dieron dentro de procesos de disputa mayores que pusieran a debate tanto el modelo económico como la configuración del bloque en el poder y con ello la estructura y accionar del Estado. Dada las condiciones en que los trabajadores, a través de sus sindicatos, ingresaron al proceso de reforma resultó difícil que estos pudieran plantear exigencias sobre cambios en la estructura político-económica hegemónica que favorecieran nuevas relaciones salariales y una inclusión efectiva de los trabajadores en la arena política. Además, el Estado, por las características mismas del bloque en el poder y del alto grado de

poder instrumental empresarial, no logró acceder al juego político como un actor capaz de equilibrar la balanza a favor de los trabajadores. Por el contrario, como se mostró anteriormente, en muchos momentos funcionó acorde a los intereses empresariales.

**Tabla 18. Mecanismo causal que propicia avances en PAT**

X (causa) →		Mecanismos Causal →	Y (resultado)
<b>Dinámica política y correlación de fuerzas a favor de trabajadores y que socava el poder de veto de las élites empresariales</b>	Institucionalización de la correlación de fuerzas con relativa simetría	-Existencia de recursos institucionales (políticos y laborales) a favor de los trabajadores que permiten contener el poder de los empresarios -El poder instrumental empresarial es débil y no está institucionalizado	<b>Cambios que fortalecen el PAT, primero a través de reactivación institucional, después mediante reformas a las normas</b>
	Acceso al ámbito político formal (Poder Legislativo y Ejecutivo)	-Estrechos vínculos con los principales partidos políticos que permiten el acceso de los trabajadores al Congreso y al Gobierno	
	Legados político-institucionales	-Existencia de legados corporativos de largo plazo que otorgan importantes recursos de poder a los trabajadores, lo que les ha permitido resistir períodos de embates y revitalizarse en períodos más favorables	
	Estado y bloque en el poder	-Existencia de un Estado más permeable a los intereses de los trabajadores (el Estado no está capturado por los intereses de las élites empresariales) -Llegada al Poder Ejecutivo de nuevas coaliciones políticas, que en alianza con los sindicatos permiten recomponer en alguna medida el bloque en el poder (alianzas interclasistas)	
	Modelo económico	-Se Repolitiza el debate económico: proyecto económico que cuestiona el modelo neoliberal, y pretende avanzar hacia un nuevo régimen de acumulación de capital y modo de regulación enfocado en los mercados internos y la promoción de la demanda.	

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, los casos de Argentina y Brasil permiten observar una combinación distinta de factores políticos e institucionales, que conllevaban a una diferente dinámica y correlación de fuerzas en la que los trabajadores contaban con ciertas ventajas para influir en

los procesos de formulación de políticas públicas, al mismo tiempo que se contenía el poder de veto de las élites empresariales (ver tabla 18).

Los casos en los que ha sido posible el cambio institucional a favor del PAT muestran que la dinámica política permitió la participación efectiva de los trabajadores, a partir de una correlación de fuerzas entre capital y trabajo más simétrica. Estas particularidades fueron posibles por la existencia de importantes recursos políticos e institucionales de largo plazo (legados) que fortalecían a los trabajadores de diferentes maneras (capacidades para la movilización social, recursos financieros, acceso a los espacios políticos formales a través de estrechos vínculos sindicatos-partidos, entre otros). Estos recursos hacían a los trabajadores actores políticos relevantes. Así, la apertura de nuevas coyunturas políticas con la llegada al Poder Ejecutivo de expresiones partidarias afines a sus intereses, permitió que los trabajadores se presentaran como aliados de los gobiernos y que a su vez se diera la reactivación de ciertas instituciones que significaron mejoras inmediatas en el PAT, en la medida en que lograban acceso e influencia a los procesos de formulación de políticas públicas.

Esto fue posible porque las élites empresariales se encontraban con limitaciones en su poder instrumental. Estas restricciones procedían en primer término de problemas propios de las élites, como lo eran la inexistencia de organizaciones cupulares para la coordinación de la acción colectiva y con ello la falta de construcción de agendas políticas conjuntas. Esto a su vez las limitaba para posicionarse con fuerza en el ámbito político, toda vez que sus intereses eran presentados de manera fragmentada. Esta situación fue aprovechada por los nuevos gobiernos para erosionar aún más su poder instrumental. Así, se fomentaron desde el Estado las divisiones empresariales mediante cooptación, entrega de incentivos económicos y amenazas. Así, gobierno y sindicatos establecían acuerdos con sectores empresariales específicos para avanzar en determinadas agendas políticas, lo que favoreció la reactivación de los espacios de diálogo social.

Además, los nuevos gobiernos, en alianza con las organizaciones laborales, asumieron el proceso de cambio institucional a favor del PAT, dentro de un proceso político de mayores alcances. Se trataba de avanzar en cambios en el modelo económico y en la recomposición del bloque en el poder. La disputa por el PAT se dio a través de la repolitización de la economía, en la que se buscaba cuestionar las bases y objetivos del

modelo económico neoliberal enfocado en estabilidad macroeconómica, para así redirigir las políticas económicas al fomento de la industria nacional, la dinamización del mercado interno, el aumento de la demanda mediante mejora en la capacidad de consumo de los trabajadores, la mayor participación del Estado en la economía, entre otras. Esto sin duda conllevaba a que algunas élites empresariales se vieran beneficiadas y otras perjudicadas, y entraba en disputa con la hegemonía del bloque en el poder que sostenía determinado modelo económico y de Estado.

Esta repolitización de la economía, y las consecuentes disputas por la reconfiguración del PAT, muestran la importancia de las alianzas interclasistas (capital y trabajo) y el peso del Estado en las disputas del PAT, pues ambos factores permiten mayores márgenes de incidencia a los trabajadores. Por un lado, el hecho que algunos sectores empresariales pactaran con los sindicatos avances en el PAT contuvo –en alguna medida– el poder de veto que las élites empresariales pudieron tener de haber actuado en forma cohesionada. Por otro lado, el accionar del Estado (a través del Poder Ejecutivo) contribuyó a la erosión del poder de veto de las élites empresariales, mediante un sistema de incentivos y castigos (fiscales, de financiamiento, contratos con el Estado, etc.) que beneficiaba o afectaba a los sectores empresariales según su apoyo a la agenda del gobierno. Además, el Estado fue permeable a los intereses de los trabajadores (es decir que no estaba capturado por las élites empresariales como en los casos de Chile y Costa Rica), aprovechando sus recursos de poder para equilibrar la balanza y facilitar los cambios institucionales a favor de aquéllos.

A nivel teórico, la investigación contribuye en la comprensión del cambio institucional en dos principales sentidos. En primer término, los casos de Chile y Costa Rica muestran que, a partir de una correlación de fuerzas muy desigual, aun los cambios institucionales más leves y pausados en el PAT (considerados como “transformaciones graduales” y “readaptaciones” por Streeck y Thelen, 2005 y Thelen, 2009) son muy difíciles de conseguir. Estos casos muestran cómo se puede construir y auto reforzar en el largo plazo un determinado orden institucional que impide la inclusión de cambios, aun cuando de forma permanente se presenten procesos que pretendan reformar ese orden. Incluso en estos países, cuando desde el Poder Ejecutivo se trató de respaldar los intereses sindicales, de inmediato se activaron mecanismos institucionales y políticos para encauzar a los gobiernos hacia los intereses empresariales. Pareciera que se trata de órdenes institucionales que funcionan en



una lógica de “circulo vicioso” en la que la debilidad de los trabajadores se perpetúa, porque éstos están muy debilitados para influir en el cambio, a la vez que las élites empresariales son muy poderosas y han establecido mecanismos de fortalecimiento de largo plazo para seguir siendo poderosas, no solo a través de un débil PAT sino del sostenimiento del modelo económico neoliberal. Esto también deja abiertas nuevas preguntas de investigación para la comprensión del cambio institucional, es especial lo relativo a procesos de auto reforzamiento del statu quo: **¿Cómo operan los mecanismos de auto reforzamiento en el largo plazo? ¿Se han dado casos de ruptura de esos mecanismos, en contextos similares a los de Chile y Costa Rica, y cómo se dieron?** Es acá, tal vez, donde la consideración de factores internos (como crisis severas) y externos (presiones internacionales) podrían tener fuerte peso en la respuesta.

Asimismo, los casos de Argentina y Brasil nos muestran tres elementos a considerar para la comprensión del cambio institucional. En primer lugar, la existencia de coyunturas críticas, en especial para el caso argentino con la crisis de 2001-2002, resultaron ser indispensables como momentos de contingencia, en donde la institucionalidad que imperaba se debilitaba o bien se desplomaba, y se abría así el escenario para la construcción de una nueva institucionalidad. Esto no quiere decir que los resultados estuvieran definidos por la crisis, pero sin duda sin estos eventos de convulsión social, política y económica, el cambio institucional con implicaciones en la balanza de poder entre capital y trabajo, no habría tenido los alcances que tuvo.

Por otra lado, se ratifica el peso de los legados político-institucionales para la generación del cambio vía reactivación (Bensusán, 2006; Cook, 2007; Levitsky y Murillo, 2013), en la medida que estos pueden otorgar importantes recursos de poder a los trabajadores para la defensa de sus intereses. Por otro lado, estos casos muestran cómo el cambio institucional del PAT, al ser central en las dinámicas de distribución de riqueza y poder político, necesita de coyunturas en la que se pongan a debate el modelo económico y la configuración del bloque en el poder. Ello se debe a que las disputas por la institucionalidad del PAT no son aisladas sino que implican conflictos sociales, políticos y económicos de mayores alcances, donde en alguna medida se ponen a debate las características del contrato social.

En ese sentido, los procesos de Argentina y Brasil revelaron la importancia que tuvo la capacidad de los trabajadores para construir coaliciones socioeconómicas más amplias, que daban soporte a los cambios en el PAT, pero que iban de la mano de otras transformaciones como por ejemplo la reformulación del modelo económico, de la representación política y del conflicto social, entre otros. Por el contrario, los casos de Chile y Costa Rica muestran las limitaciones a las que se enfrentaron los trabajadores al no contar con suficientes aliados en el arena política (restricciones en la representación política); no se vinculó la reforma laboral con demandas hacia una nueva orientación de la política económica (no hay repolitización del debate económico, ni se puso a debate la relación del modelo económico con el modelo laboral). Si bien es cierto en estos países no se experimentaron crisis en el modelo socio-económico que abrieran coyunturas para la repolitización de los debates económicos. Esta se presenta como una de las limitaciones explicaciones de nuestro modelo de análisis y nos lleva a preguntarnos, a partir de los estrechos vínculos que guarda modelo económico con el modelo laboral, si una condición necesaria para el cambio institucional del PAT sea que se dé junto a cambios en el modelo económico.

Tampoco se logró establecer una nueva dinámica del conflicto social que hubiera permitido vincular a otros actores sociales en las luchas sindicales, colocando la disputa del PAT como un eje transversal de los diferentes conflictos sociales (en el caso de Chile, por ejemplo, los sindicatos no recurrieron a los sindicatos locales para movilizarlos en torno a la reforma ni buscaron alianzas con el movimiento estudiantil, el cual había mostrado en años recientes una gran capacidad para la movilización social y la protesta).

De igual forma, el estudio de las disputas por el PAT en estos países de América Latina ha permitido valorar la calidad de las democracias. En Chile y Costa Rica se ha desarrollado un orden político basado en la exclusión de los trabajadores (y por tanto se trata de una exclusión de las grandes mayorías), quienes solamente ingresan a espacios formales de debate político para ser neutralizados por lo que sus demandas no logran ser consideradas en las políticas públicas resultantes ni consiguen que los gobiernos rindan cuenta ante sus consecuencias sociales. Esto a su vez trae consecuencias en otros aspectos, como es el sostenimiento de un modelo económico excluyente que tiende a aumentar y/o estancar las brechas en la distribución de la riqueza. Por ello, aunque la década de 2000 se mostró como

un periodo de logros sociales en algunos países de la región, como fue el caso de Brasil y Argentina, en Chile y Costa Rica el índice de Gini empeoró o no mostró cambios importantes.

Justamente, aun cuando diferentes índices que evalúan las condiciones democráticas de diversos países (Freedom House, Democracy Index, Índice de Desarrollo Democrático, entre otros) posicionan a Chile y Costa Rica como dos de las tres mejores democracias de América Latina, estos países siguen presentando serias limitaciones en el desempeño de sus democracias, en especial en términos sustantivos. Siguiendo a O'Donnell (1997a, 1997b), a partir de la obra de Albert Hirschman se puede ver como las características que asumieron los procesos de disputa por el PAT en estos países, revelando serias restricciones en el ejercicio de la “voz vertical” (VV). Es decir, la voz o las demandas que los ciudadanos y trabajadores elevan hacia “arriba”, donde se encuentran las instancias de poder y tienen la capacidad de resolver las “solicitudes”.

Estas restricciones en el ejercicio de la VV tienen consecuencias sobre el adecuado desarrollo de dos atributos indispensables en las democracias: *accountability* y *responsiveness*. En el primer caso, la “voz vertical” puede contribuir decisivamente a la transparencia del ejercicio del poder mediante mecanismos diversos de control ciudadano que permitan medidas directas de rendición de cuentas a la ciudadanía. La VV sería un elemento clave en la posibilidad de que los ciudadanos puedan cuestionar la labor de los tomadores de decisiones públicas y recibir respuestas sobre esos cuestionamientos. En segundo término, un efectivo ejercicio de la VV es esencial para que los gobernantes obren según los intereses de la ciudadanía.

Sin embargo, lo importante del desarrollo de la VV está en la relación que existe con la “voz horizontal” (VH). Sin voz horizontal, difícilmente pueda darse la voz vertical. De esta forma, la VH se presenta como un elemento pilar en las democracias, pues en última instancia descansa sobre ella una serie de características propias de un buen régimen democrático. La VH permite el reconocimiento de los intereses colectivos en común y, a partir de ahí, la organización de la acción colectiva. Así, la VH funciona como un mecanismo para la formación de la identidad colectiva, el autorreconocimiento de un “nosotros”, después de notar que de forma individual se está en desventaja frente a quienes están en el poder, pero que a través de la organización colectiva se logra la reducción de esas asimetrías de poder. La VH le da a una agrupación de individuos la posibilidad de ser escuchados por los de

“arriba”. Más importante aún que sus demandas sean cumplidas da la posibilidad de ejercer de forma efectiva la VV colectiva. Y esto se pueda dar ya sea mediante formas directas (protestas, huelgas, plantones, entre otros) o de manera indirecta cuando se eligen individuos para hablar ante las autoridades en representación de los intereses del colectivo (O’Donnell, 1997a: 148-150).

En este sentido, O’Donnell (1997a: 150) agregó que

[...] la posibilidad de hacer uso de la voz horizontal sin restricciones o peligros serios es un rasgo constitutivo de un contexto democrático (y, en general, no represivo). La voz horizontal es una condición necesaria de la existencia de una voz vertical colectiva razonablemente autónoma respecto de “los de arriba”. Ésta, a su vez, es una condición necesaria de la existencia de un contexto democrático.

Sin duda un espacio determinante para evaluar las condiciones de la VH, en países constituidos bajo modelos económicos capitalistas, es la institucionalidad del PAT, pues como señaló Barreda (2011: 268): “la democracia no sólo implica ciertos procedimientos para seleccionar y controlar el poder político, sino también objetivos y resultados que se pretenden alcanzar, tales como el desarrollo económico, la justicia social o la igualdad”.

El débil PAT, al implicar la exclusión de la arena política del interés de los trabajadores, trae consigo exclusión y desigualdad económica y hace pensar que, a diferencia de lo propuesto por Przeworski (2015), quien señaló que “la desigualdad económica implica desigualdad política”, más bien pareciera que en estos casos es a la inversa como funciona: la desigualdad política ha implicado desigualdad económica. Al menos esto es lo que se está observando en Costa Rica y Chile, donde la debilidad del actor sindical está poniendo en riesgo la doble incorporación lograda años atrás por lo que los resultados positivos en la distribución y el acceso a riqueza, mediante empleos formales y un sistema de protección social incluyente, se empiezan a deteriorar dando lugar a una “formalidad precarizante” (Durán, 2015). Es decir que aunque los trabajadores acceden a trabajos formales, esta incorporación se da cada vez más a través de empleos precarios que no permiten funcionar adecuadamente al sistema de protección social y profundizan o dejan sin cambios los niveles de desigualdad. En contraste, Argentina y Brasil fueron señalados por la OIT (2015) como los países con mayor disminución de la desigualdad en todo el mundo durante la década de 2000, producto de los cambios en el mundo laboral.

Sin embargo, es notorio en el caso de Costa Rica la presencia de un elevado salario mínimo y de un nivel alto de participación de los ingresos salariales en relación con el PIB (en ambos casos los más altos de la región). La investigación no permite llegar a explicaciones concluyentes sobre este fenómeno, el cual se presenta como una paradoja a explicar, pues se logran altos ingresos salariales a pesar de la ausencia de un actor fuerte que lo demande. De manera preliminar, se considera que una de las variables que pueden explicar esto es el relativo peso que ha tenido históricamente el empleo público en el mercado laboral en general, tanto a través de empresas estatales como el empleo que genera el gobierno central y los gobiernos locales (municipalidades) (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013: 102-132).

Por ejemplo, algunas empresas estatales (Instituto Costarricense de Electricidad, Banco Nacional, Banco de Costa Rica, Instituto Nacional de Seguros, Refinadora Costarricense de Petróleo, entre otras), que se presentan como empresas líderes –en sus respectivos sectores económicos– y que contratan una importante cantidad de trabajadores, tienen sindicatos relativamente fuertes, lo que ha llevado a que se negocien contratos colectivos muy beneficiosos para los trabajadores, en especial en términos salariales. Aunque la cobertura de la negociación colectiva es muy limitada y confinada en los hechos a los trabajadores estatales, estos contratos colectivos podrían estar teniendo efectos sobre el comportamiento de los salarios en general, es decir que podría darse una especie de anclaje, donde los incrementos salariales estatales están arrastrando hacia arriba el resto de salarios del mercado laboral. Por otro lado, es necesario señalar que a pesar del elevado salario mínimo hay un alto incumplimiento en el pago de éste, pues cerca del 30% de los trabajadores privados no recibe el mínimo establecido en la ley (Programa Estado de la Nación, 2011, 2016). En cualquier caso, puede plantearse que el alto nivel de salario puede ser el factor que explica el bajo nivel de interés de los trabajadores por movilizarse en torno de un cambio del diseño institucional del PAT en tanto el costo de hacerlo puede ser más alto que el beneficio.

Finalmente, este estudio permite identificar nuevos problemas de investigación para el futuro en torno al cambio institucional, incluyendo algunas cuestiones de índole política:

- La comprensión de los límites al cambio institucional, a partir de la captura de los espacios de toma de decisión política por parte de actores poderosos, se presenta como un importante nicho de investigación que debería sumar a los estudiosos sobre la calidad de las democracias en la región. Esta investigación se ha enfocado

en la institucionalidad del PAT, pero las instituciones en una sociedad son amplias y variadas, lo cual nos lleva a preguntarnos sobre las dinámicas y resultados que podrían tener otras disputas por el cambio institucional, donde se enfrenten sindicatos y élites empresariales. Por ejemplo, hasta ahora la investigación de Fairfield y Jorratt (2014) sobre reformas fiscales en Chile, evidencian un comportamiento diferente en los resultados históricos del veto empresarial sobre los intentos de alzas en los impuestos. Es decir en ese tema se ha logrado romper con el statu quo, aunque parte de la explicación está en que se trató de una reforma que no iba contra el modelo institucional de la era de Pinochet, por lo que el Tribunal Constitucional no pudo vetar la reforma. Esto contrasta no solo con los procesos de disputa por el PAT, sino también con otros procesos de cambio institucional como la reforma educativa, que ha estado marcada por masivas protestas durante varios años, y aun así no se ha logrado romper con el modelo educativo, tal como lo demanda el movimiento estudiantil. Otro ejemplo es el caso de las reformas en el sistema de pensiones heredado del régimen de Pinochet, donde –a pesar del débil PAT– los trabajadores han mostrado capacidades para la movilización, al mismo tiempo que han puesto en el centro del debate público la necesidad de cambiar el sistema provisional heredado de la dictadura.

- En los casos de Argentina y Brasil recientemente se ha abierto una nueva coyuntura en la que la institucionalidad del PAT está en disputa, esta vez en procesos de debilitamiento (ver epílogo). Esto abre nuevos problemas de investigación relacionados con el análisis de los niveles de institucionalización (y fortaleza) que alcanzaron los cambios de la década de 2000. También abre la posibilidad de estudiar, ante un nuevo contexto, el funcionamiento de los legados político-institucionales como “fortalezas defensivas” de los trabajadores. Si lograsen resistir este último embate, de nuevo podrá estudiarse cómo en coyunturas distintas estos legados protegen los intereses de los trabajadores, incluso pudiéndose desarrollar investigaciones comparativas de dos periodos de debilitamiento distintos (década de 1990 y segunda mitad de década de 2010). Si finalmente las ventajas para los trabajadores del modelo corporativo en términos del PAT logran ser desmontadas, habrá toda una dinámica política por explicar **¿Cómo las élites empresariales pudieron promover un cambio institucional regresivo tan profundo contra los trabajadores?**
- La evolución reciente de los mercados de trabajo presenta un gran desafío para el PAT, por lo que un reto que surge para las organizaciones sindicales es la innovación de sus instituciones. El PAT ha estado enfocado en estructuras de empleo formal, pero cada vez surgen nuevas maneras informales de trabajo, incluso en sectores de alta calificación, que de igual forma presentan violaciones a derechos, explotación, mala remuneración, jornadas extenuantes, pero bajo mamparas de “trabajo moderno” **¿Podrán los sindicatos actuales asumir la defensa de los trabajadores de estas nuevas formas de empleo? ¿Cuáles serían esas innovaciones institucionales para actualizar el PAT al trabajo del siglo XXI y cuáles las transformaciones que los mismos sindicatos deberían asumir para enfrentar los nuevos retos?**

- Los estudios sobre la calidad de la democracia no han logrado capturar parte importante de las deficiencias de los sistemas políticos de Chile y Costa Rica, por lo que una tarea pendiente para ese tipo de mediciones estaría en la inclusión de una amplia cantidad de indicadores que den cuenta de las restricciones a la libertad de asociación de los trabajadores por lo que sus intereses no están representados en el juego político. Esto implica que la región presenta vacíos importantes en la comprensión de la relación entre la democracia y los derechos laborales colectivos, en especial en términos cualitativos. Habría que estudiar entonces de qué manera las características del PAT inciden, positiva o negativamente, en el desarrollo democrático de los países de la región. Si bien existen estudios de otros contextos que dan muestra de la estrecha relación entre derechos laborales colectivos y democracia, nuevos estudios pueden enfocarse en explicar –para casos de América Latina– cómo las restricciones del PAT están afectando la democracia, o bien cómo los avances en el PAT, en países como Argentina, Brasil y Uruguay han contribuido en el fortalecimiento de sus democracias en las últimas décadas.
- Una pregunta que queda, tanto como un tema de la agenda democrática como de interés para el desarrollo de la teoría del cambio institucional, es bajo qué condiciones podrían los trabajadores, en casos como el chileno y el costarricense, romper con el “circulo vicioso” en que está inmersa la correlación de fuerzas que impide mejoras en el PAT. Por ejemplo, en otras coyunturas en América Latina fue la intervención del Estado lo que rompió el statu quo e impuso a las élites económicas nuevas reglas del juego, generalmente después de fuertes crisis económicas y políticas que llevaron a modificar la correlación de fuerzas. Sin embargo, hoy el Estado está totalmente capturado por las élites económicas en gran parte de los países de la región. **¿Es la opción revolucionaria –o alguna situación de ruptura similar, provocada por factores externos– la única opción? A su vez ¿Qué posibilidades existen de lograr esas rupturas más radicales, cuando las condiciones objetivas de un mercado de trabajo dominado por la precariedad y las deficiencias endógenas en los movimientos sindicales distan mucho de la posibilidad de crear este tipo de escenarios?**

Las evidencias reunidas en esta investigación confirman que el PAT seguirá estando inserto en disputas permanentes, por lo que nuevas coyunturas, dinámicas y actores producirán nuevos interrogantes que ameritarán la búsqueda de respuestas, en especial cuando se abren tantas incógnitas sobre el futuro del trabajo y su papel en la sociedad.

## 10. Epílogo

En los últimos meses, mientras se concluía esta tesis, nuevamente Argentina y Brasil han estado envueltos en procesos en los que se disputa el PAT. Los avances a favor de los trabajadores logrados en el periodo 2003-2015 han sido puestos a debate y se han realizado esfuerzos desde el gobierno para revertirlos. Estos intentos responden a una nueva coyuntura económica y política, originada inicialmente a partir del fin del *boom* de *commodities*, lo cual tuvo impactos negativos en el crecimiento y el dinamismo de la economía, con lo que se clausuró un periodo de buen desempeño económico. Esto supuso cambios importantes en los intereses de los principales sectores socio-económicos que conformaban el bloque en el poder que daba soporte a las anteriores coaliciones de gobierno.

En ese sentido, el proyecto kirchnerista, en Argentina, después de doce años en el gobierno, perdió las elecciones y se abrió una nueva coyuntura política con el ascenso del empresario Mauricio Macri a la Presidencia, ubicado hacia la derecha del espectro político nacional. El cambio de gobierno trajo un giro en la política económica keynesiana de fomento a la demanda y al dinamismo del mercado interno y buscó encaminarse nuevamente hacia los principios del Consenso de Washington. Junto a esto, los trabajadores se han enfrentado a restricciones en el acceso al Estado (por ejemplo ya no cuenta con un Ministro de Trabajo afín) y en la incidencia en los procesos de formulación de políticas públicas, a la vez que el gobierno ya no se presenta como un aliado estratégico. En su lugar, los sectores financieros, importadores y explotadores de recursos naturales (petróleo, minería, monocultivos extensivos, en alianza con capital extranjero), principalmente, han establecido estrechas relaciones con el nuevo gobierno y tienen mayores márgenes de influencia en las políticas públicas (Cantamutto, 2016).

En términos de los pilares que dan sustento al PAT argentino, a los que ya se hizo referencia, se ha empezado a vislumbrar una agenda reformista contra los trabajadores. Posiblemente debido a los importantes recursos de poder con que han contado históricamente los trabajadores argentinos, reforzados en la década previa, el gobierno no ha planteado todavía reformas legislativas. Los retrocesos en el PAT, que ha propiciado el gobierno de Macri, se han dado de forma puntual en determinados sectores, lo que permite diluir la oposición a los cambios a través de una división en los intereses sindicales, situación menos probable si se propusiera una reforma integral a las leyes laborales.



En esta estrategia gradual del gobierno destacan tres medidas de flexibilización laboral. La primera se dio a inicios de 2017, a través de la entrada en vigencia de un acuerdo para la explotación del yacimiento de energías no convencionales de Vaca Muerta, mediante un esquema de reducción de la cantidad de trabajadores y jornadas laborales de 12 horas<sup>210</sup>. La segunda consistió una especie de extorsión del gobierno a los trabajadores de la industria láctea, cuando estos, en mayo de 2017, fueron a huelga como medida de protesta para que el Estado aprobara un paquete de salvamento financiero dirigido a una de las principales empresas del sector (SanCor), así como a las cooperativas de producción láctea vinculadas. El gobierno respondió que la ayuda llegaría siempre que se aceptara la reducción de los aportes patronales a las “obras sociales” y la modificación del convenio colectivo lechero, introduciendo medidas flexibilizadoras en las condiciones de trabajo<sup>211</sup>.

La tercera medida ha tenido un alcance mayor, pues busca afectar a todos los trabajadores de las actividades agropecuarias y agroindustriales del país. A través de un acuerdo con la organización empresarial “Sociedad Rural Argentina” y con el apoyo de la dirigencia sindical de la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (Uatre), se introdujeron facilidades para el despido, se aumentó la jornada laboral y se establecieron medidas para fomentar la productividad por trabajador, sin que esto se vincule a mejoras salariales (Ruiz, 2017).

A pesar de la estrategia de sectorizar las medidas contra el PAT, por parte del gobierno del Macri, en el horizonte se tiene una reforma laboral de mayores alcances. La recién aprobada reforma laboral en Brasil se ha posicionado como ejemplo a seguir. Incluso uno de los abogados laborales del sector empresarial señaló: “La reforma en Brasil es todo lo que necesita Argentina: descentralizar la negociación colectiva, una jornada con banco de horas sin habilitación adicional y reducir la litigiosidad laboral” (citado por Rivas, 2017).

Sin embargo, las características de la correlación de fuerzas entre trabajadores, empresarios y gobierno, no harán nada fácil la tramitación de una reforma que pretenda eliminar los pilares históricos del PAT en Argentina, como lo muestra la experiencia. Así, aun cuando los líderes sindicales de la poderosa CGT han estrechado lazos con el gobierno, no se ha podido contener la fuerza de movilización de las bases sindicales, al punto que en

---

<sup>210</sup> Diario Página 12, 01/02/2017; Diario Hoy, 20/01/2017.

<sup>211</sup> Diario Página 12, 05/05/2017.

abril de 2017 se dio la primera huelga general que paralizó el país, en protesta contra las medidas gubernamentales<sup>212</sup>. En suma, una vez más la institucionalidad del PAT está siendo puesta a prueba con un pronóstico incierto. Queda por verse si el legado laboral de Perón y su fortalecimiento en la década pasada alcanzarán para soportar una ofensiva más contra los trabajadores.

En el caso brasileño la coyuntura se ha tornado más crítica para los trabajadores, como consecuencia de una ofensiva más agresiva desde los sectores políticos de derecha, con el respaldo de sectores empresariales, incluso vulnerando la institucionalidad democrática a través de un proceso de destitución que ha sido denunciado por infundado y amañado contra la Presidenta Dilma Rousseff.

Aunque la justificación para iniciar el proceso de *impeachment* contra Dilma fue la realización de supuestos actos de corrupción por parte de la Presidenta, meses después ha quedado claro los verdaderos intereses que se movieron detrás del proceso, el cual tiene más características de golpe parlamentario que de simple destitución<sup>213</sup>. Dos han sido las principales razones tácitas de la consecución del *impeachment*. La primera refiere a la investigación por corrupción sobre el 60% de los actuales diputados en el Congreso. Mediante la destitución de la Presidenta, buscaban enterrar las investigaciones contra ellos mismos y evitar así los inminentes procesos judiciales<sup>214</sup>. La segunda razón, que atañe directamente la presente investigación, fue la demanda empresarial hacia el gobierno para que se dieran reformas como respuesta a la crisis económica que experimentaba el país (Weston, 2016).

La situación de bonanza económica entre 2003-2013 había permitido mayores márgenes de maniobra para los sindicatos al momento de exigir demandas y apoyo del gobierno del PT para que se le facilitara implementar su agenda, al mismo tiempo que los empresarios se mostraban más dispuestos a otorgar concesiones. Ante la crisis económica, el

---

<sup>212</sup> Diario La Jornada, 06/04/2017

<sup>213</sup> Al respecto se puede consultar el libro “Golpe en Brasil: genealogía de una farsa”, editado por Pablo Gentili (2016), donde diversos académicos, como Perry Anderson, Michael Löwy, Immanuel Wallerstein, Boaventura de Sousa Santos, entre otros, analizan el proceso de *impeachment* contra Dilma, desde la lógica de que se trató de un golpe parlamentario.

<sup>214</sup> Esto incluso fue confirmado por el Presidente Michel Temer (PMDB-, centro-derecha), quien asumió el cargo una vez destituida Dilma, el cual, en un programa de televisión, afirmó que el entonces presidente del Congreso, Eduardo Cunha, abrió el proceso de *impeachment* en venganza, luego de que Dilma y los diputados del Partido de los Trabajadores apoyaran la investigación de la comisión de ética del Congreso por casos de corrupción contra cientos de congresistas (Diario Página 12, 17/04/2017).

gobierno de Dilma no aceptó las presiones empresariales para que se implementaran medidas de ajuste que recaerían sobre los trabajadores, como lo eran reducciones salariales, facilidades para el despido y la subcontratación, restricciones en los alcances de la negociación colectiva y recortes en toda la política social: gasto en salud, pensiones, educación y transferencias condicionadas a los hogares pobres (Stédile, 2016, Weston, 2016).

La nueva coyuntura política pos-*impeachment* trajo una reconfiguración de las alianzas en el Congreso de forma tal que el PT ha quedado aislado, mientras que el resto de partidos se han aliado con el gobierno de Temer. Esta nueva correlación de fuerzas ha permitido un avance rápido y profundo en la agenda contra los trabajadores, primero con la aprobación, en diciembre de 2016, de medidas de austeridad extremas en relación al gasto público (se aprobó que el presupuesto estatal no puede aumentar más allá de la inflación durante los siguientes veinte años, aun cuando la población seguirá creciendo y por tanto aumentarían las demandas hacia los servicios públicos)<sup>215</sup>.

Durante el 2017, el gobierno de Temer ha aprovechado las ventajas que le da el control sobre el Congreso y ha aprobado la reforma laboral<sup>216</sup> más profundas de las de últimas décadas, con serias consecuencias para los pilares del PAT. Esto a pesar de las multitudinarias protestas y huelgas que paralizaron el país (Barón, 2017, Hermida, 2017)<sup>217</sup>. Las condiciones políticas después de la destitución de Dilma han cerrado los espacios institucionales de incidencia sindical, a la vez que la mayoría de congresistas se han apegado a la línea política de Temer, ya sea por convicción o por chantaje<sup>218</sup>.

De esta forma, la reforma laboral de Temer ha incluido medidas que afectan seriamente el PAT brasileño como la eliminación de obligatoriedad del pago del impuesto

---

<sup>215</sup> Diario La Jornada, 13/12/2016.

<sup>216</sup> La reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados el 26 de abril de 2017 por 296 votos contra 177, y en el Senado el 11 de julio de 2017 con 50 votos a favor y 26 en contra (Mendonça y Benites, 2017).

<sup>217</sup> Las primeras huelgas generales se dieron a finales de abril y a finales de junio, convocadas por la CUT y FS, y tuvo efectos paralizadores en todo Brasil (hubo paro en las grandes industrias, aeropuerto, transporte público terrestre, la banca y los colegios –públicos y privados-). Tras la aprobación de la reforma laboral la CUT, junto a otras centrales (*Força Sindical, União Geral dos Trabalhadores, Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil*, entre otras), ha acordado un plan de lucha contra la reforma laboral. Las medidas incluyen una gran huelga general el 14 de septiembre, y acciones legales a través de los tribunales laborales y Supremo Tribunal Federal de Brasil (Selerges, 2017).

<sup>218</sup> El chantaje principalmente se da con la amenaza de perder de la inmunidad parlamentaria y enfrentar procesos judiciales. El 60 por ciento de los 594 miembros del Congreso de Brasil enfrentan cargos como recepción de sobornos, fraude electoral, deforestación ilegal o secuestro y homicidio, de acuerdo con Transparency Brazil (Romero y Sreeharsha, 2016). Mientras en el Senado, al menos 49 senadores de los 81 que juzgaron a la presidenta, tienen procesos abiertos con la Justicia (Marra, 2016).

sindical, además de limitar la cantidad de delegados sindicales, restringir los alcances temáticos y la cobertura en trabajadores de la negociación colectiva, facilitar la tercerización, flexibilizar los contratos individuales, entre muchos cambios más, que buscan menos poder para los sindicatos y el predominio de la negociación individual (Krein, Colombi, Rocha Lemos y Rodrigues Dias, 2017).

La implementación de la reforma aún está por verse. La CUT ha anunciado que acudirá a los tribunales laborales para revertir la reforma, al mismo tiempo que ha anunciado nuevas jornadas de protestas. Mientras tanto en el ámbito político, el líder del PT y expresidente Lula da Silva, lidera las encuestas para la presidencia, aun después del proceso judicial (al parecer también de dudosa legalidad) que lo ha declarado culpable de corrupción (Santoro, 2017). En suma, en los próximos meses las disputas por el PAT en Brasil continuarán y una vez más el legado de Vargas será puesto a prueba como “fortaleza defensiva” de los trabajadores.

## Bibliografía

- Abouharb, M. R., y Cingranelli, D. (2007). *Human Rights and Structural Adjustment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Acevedo, D. (2011). Las Asociaciones Solidaristas del Sector Público y el Aporte Patronal. Caso: Asociación Solidarista de Empleados del Patronato Nacional de la Infancia. *Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho*. San José: Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.
- Acuña, C. (1998). Political Struggle and Business Peak Associations. En F. Durand, y E. Silva, *Organized Business, Economic Change, and Democracy in Latin America*. Coral Gables: North-South Center Press, University of Miami.
- Acuña, C. H. (Ed.). (2007). *Lecturas Sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el Debate de Ayer para Fortalecer el Actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina.
- Aguilar, M. (1989). *Clase Trabajadora y Organización Sindical en Costa Rica 1943-1971*. San José: PORVENIR-FLACSO-ICES.
- Aguirre, J., y Lo Vuolo, R. (2013). Variedades de Capitalismo. Una Aproximación al Estudio Comparado del Capitalismo y sus Aplicaciones para América Latina. Documentos de Trabajo CIEPP, 85. *Documentos de Trabajo CIEPP, No. 85*. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
- Ahumada, J. (2013). Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos Ocho Años Después: Del Optimismo Eufórico a la Frustración. En G. Martner, y E. Rivera, *Radiografía Crítica al "Modelo Chileno". Balances y Propuestas* (págs. 371-388). Santiago de Chile: LOM Ediciones/USACH.
- Alarco, G. (2014). Participación Salarial y Crecimiento Económico en América Latina, 1950-2011. *Revista Cepal*(113), 43-60.
- Alcántara, M. (2008). Luces y sombras de la calidad de la democracia de América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, 6, 1-15. Recuperado el 7 de noviembre de 2015, de <http://www.tse.go.cr/revista/art/6/ALCANTARA.pdf>
- Alcántara, M. (2010). Calidad de la Democracia y Retos de la Política en América Latina. En I. Vivero (Ed.), *Democracia y Reformas Políticas en México y América Latina* (págs. 17-40). México, D.F.: Porrúa-UAEM-IEEM.
- Almeida, G. (2007). O Governo Lula, o Fórum Nacional do Trabalho e a Reforma Sindical. *Katálysis*, 10(1), 54-64. doi: <https://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802007000100007>
- Althusser, L. (1970). Idéologie et Appareil Idéologique d'État. Notes pour une recherche. *Le Pensée*(151).
- Altman, D., y Pérez-Liñán, A. (2002). Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. *Democratization*, 9(2), 85-100.
- Alvarado, H. (1981). *De los Empresarios Políticos a los Políticos Empresarios: Análisis de una Coyuntura, 1974-1978*. Heredia: Oficina de Publicaciones-Universidad Nacional.
- Álvarez, P. (2014). *Titularidad Sindical en Materia de Negociación Colectiva: Legislación Comparada. Asesoría Técnica Parlamentaria*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Álvarez, W. (18 de noviembre de 2013). Entre Fideicomisos, Donaciones y Préstamos los Partidos Políticos Financian sus Campañas. *Telenoticias*. Recuperado el 5 de agosto de 2016, de <http://www.teletica.com/Noticias/31248-Entre-fideicomisos-donaciones-y-prestamos-los-partidos-politicos-financian-sus-campanas.note.aspx>
- Andrioli, A. I., y Schmalz, S. (2006). O Governo Lula: Continuidade da Política Neoliberal no Brasil? *Espaço Acadêmico*(62).
- Anner, M. (2008). Meeting the Challenges of Industrial Restructuring: Labor Reform and Enforcement in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 50(2), 33-65.
- Araya, J. (20 de noviembre de 2013). Villalta Asegura que Ortega Financia Partidos a través de Banco Lafise. *Semanario Universidad*. Recuperado el 5 de agosto de 2016, de <http://semanariouniversidad.ucr.cr/pais/villalta-asegura-que-ortega-financia-partidos-a-travs-de-banco-lafise/>
- Araya, R. (2014). Cambios y Continuidades en el Movimiento Sindical Chileno en los Años 80. El Caso del Comando Nacional. *Historia (Santiago)*, 47(1), 11-37.
- Ardanaz, M., Scartascini, C., y Tommasi, M. (2010). *Political Institutions, Policymaking, and Economic Policy in Latin America*. Washington D. C.: IDB.
- Arditi, B. (2008). Arguments About the Left Turns in Latin America: A Post-Liberal Politics? *Latin American Research Review*, 43(3), 59-89.

- Areyna, H. y Castillo, G. (12 de noviembre de 2015). CUT: “Bancada pro pyme es el caballo de Troya del empresariado”. *Diario UChile*. Recuperado el 12 octubre de 2016, de: <http://radio.uchile.cl/2015/11/12/cut-bancada-pro-pyme-es-el-caballo-de-troya-del-empresariado/>
- Arias, E. (26 de setiembre de 2014). Grupos de Poder Económico y Financiamiento Privado de Partidos Políticos: Los Actores Detrás de la Escena Política. *VIII Jornadas de Investigación*. San José: Instituto de Investigaciones Sociales.
- Armony, V. (25-27 de mayo de 2007). The ‘Civic Left’ and the demand for social citizenship. *Paper presentado en el Coloquio Left turns in Latin America*. Vancouver: University of British Columbia-Simon Fraser University.
- Arriagada, G. (2004). *Los Empresarios y la Política*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Arrighi, G., y Silver, B. (1984). Labor Movements and Capital Migration: The US and Western Europe in World-Historical Perspective. En C. Bergquist (Ed.), *Labor in the Capitalist World-Economy* (págs. 183-216). Beverly Hills: SAGE Publications.
- Atria, F. (2013a). *Veinte Años Después: Neoliberalismo con Rostro Humano*. Santiago de Chile: Catalonia.
- Atria, F. (2013b). *La Constitución Tramposa*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Backer, J. (1974). *La Iglesia y el Sindicalismo en Costa Rica*. San José: Editorial de Costa Rica.
- Bachrach, P., y Baratz, M. (1962). Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, 56(4), 947-952.
- Balinotti, N. (6 de abril de 2017). La CGT Desafía al Gobierno con su Primer Paro General Contra el Plan Económico. *Diario La Nación*. Recuperado el 20 de mayo de 2017, de <http://www.lanacion.com.ar/2005182-la-cgt-desafia-al-gobierno-con-su-primero-paro-general-contra-el-plan-economico>
- Bancini, J., Saront, T., y Tommasi, M. (2000). La Economía Política de las Reformas Económicas en la Argentina. *Cuadernos de Economía*, 37(112), 495-536.
- Baño, R. (2003). *La Unidad Popular Treinta Años Después*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Barón, F. (28 de abril de 2017). Huelga General en Brasil: La Primera Prueba de Fuego para Michel Temer. *CNN en Español*. Recuperado el 20 de mayo de 2017, de <http://cnnespanol.cnn.com/2017/04/28/huelga-general-en-brasil-la-primera-prueba-de-fuego-para-michel-temer/>
- Barquero, M. (9 de agosto de 2013). Empresarios Denuncian Impulso a Huelgas con Reformas Legales. *Diario La Nación*. Recuperado el 22 de enero de 2016, de [http://www.nacion.com/economia/Empresarios-denuncian-impulso-reformas-legales\\_0\\_1358864150.html](http://www.nacion.com/economia/Empresarios-denuncian-impulso-reformas-legales_0_1358864150.html)
- Barreda, M. (2011). La Calidad de la Democracia: Un Análisis Comparado de América Latina. *Política y Gobierno*, XVIII(2), 265-291.
- Barría, J. (1967). *Las Relaciones Colectivas del Trabajo en Chile*. Santiago de Chile: INSORA.
- Bartell, E., y Payne, L. (1995). *Business and Democracy in Latin America*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Basset, Y. (2012). La Reforma Política: ¿Asignatura Pendiente de Brasil Después de Lula? *Desafíos*, 24(1), 83-117.
- Beach, D., y Pedersen, R. (2012). Case Selection Techniques in Process-Tracing and the Implications of Taking the Study of Causal Mechanisms Seriously. Recuperado el 1 de 9 de 2016, de <https://goo.gl/rAeSnb>
- Benetti, G., y Iglesias, E. (2015). Partidos, Sindicatos y Movimientos Sociales en Argentina y Brasil (2003-2011): La Compleja Relación con Gobiernos Afines. *Temas y Debates*, Año 19(30), 59-84.
- Bennet, A., y George, A. (17-19 de octubre de 1997). Process Tracing in Case Study Research. *MacArthur Foundation Workshop on Case Study Methods*. Massachusetts: Belfer Center for Science and International Affairs (BCSIA), Harvard University. Recuperado el 18 de setiembre de 2016, de <http://users.polisci.wisc.edu/kritzer/teaching/ps816/ProcessTracing.htm>
- Bennett, A. (2010). Process Tracing and Causal Inference. En H. Brady, y D. Collier, *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards* (págs. 207-219). Lanham: Rowman and Littlefield.
- Bensusán, G. (15-18 de setiembre de 2015). Collective Bargaining and Beyond. *21st World Labour Congress*. Cape Town: International Society for Labour y Social Security Law.
- Bensusán, G. (2006a). Introducción. En G. Bensusán (Ed.), *Diseño Legal y Desempeño Real: Instituciones Laborales en América Latina* (págs. 11-44). México, D.F.: UAM, Miguel Ángel Porrúa.
- Bensusán, G. (2006b). Las Reformas Laborales en América Latina. En E. De la Garza (Ed.), *Teorías Sociales y Estudios del Trabajo: Nuevos Enfoques* (págs. 367-384). Barcelona: Anthropos Editorial, UAM.
- Bensusán, G. (2007). *La Efectividad de la Legislación Laboral en América Latina (Serie de Documentos de Trabajo)*. Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales (OIT).

- Bensusán, G. (2010). *Los Sindicatos y las Reformas Laborales en América Latina*. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Bensusán, G. (2013). *El Enfoque de los Derechos en la Política Laboral y Salarial: Construcción de un Marco Metodológico para Aplicarse en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y México*. México, D.F.: CEPAL.
- Bensusán, G. (2014). Los Sistemas de Relaciones Laborales y las Políticas Públicas en Cuatro Países de América Latina: Rupturas, Continuidades, Contradicciones. En I. Bizberg (Ed.), *Las Variedades del Capitalismo en América Latina: Los Casos de México, Brasil, Argentina y Chile* (págs. 545-620). México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Bensusán, G. (2016). Organizing Workers in Argentina, Brazil, Chile and Mexico: The Authoritarian-Corporatist Legacy and Old Institutional Designs in a New Context. *Theoretical Inquiries in Law*, 17(1).
- Bensusán, G., y Bayón, C. (1998). Estrategias Frente a la Reestructuración Productiva: El Sindicalismo de la Rama Automotriz en México y Brasil. *Estudios Sociológicos*, 16(47), 317-357.
- Bensusán, G., y Cook, M. (2003). Political Transition and Labor Revitalization in Mexico. Series, Research in the Sociology of Work (JAI Press). En D. Cornfield, y H. McCammon (Edits.), *Labor Revitalization: Global Perspectives and New Initiatives* (págs. 229-267). Vanderbilt: Ed. Elsevier.
- Bensusán, G., y Cook, M. (2015). State-Corporatist Legacies and Divergent Paths: Argentina and Mexico. En T. L. Caraway, M. L. Cook, y S. Crowley (Edits.), *Working Through the Past: Labor and Authoritarian Legacies in Comparative Perspective* (págs. 142-163). Ithaca: Cornell University Press.
- Bensusán, G., y Middlebrook, K. (2013). *Sindicatos y Política en México: Cambios, Continuidades y Contradicciones*. México, D.F.: FLACSO-México/UAM-Xochimilco/CLACSO.
- Bertranou, F., y Casanova, L. (2014). *Informalidad Laboral en Argentina: Segmentos Críticos y Políticas para la Formalización*. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para Argentina.
- Bieler, A. (2014). Transnational Labour Solidarity in (the) Crisis. *Global Labour Journal*, 5(2), 114-133.
- Bizberg, I. (2014b). Tipos de Capitalismo en América Latina. En I. Bizberg (Ed.), *Variedades de Capitalismo en América Latina: Los Casos de México, Brasil, Argentina y Chile* (págs. 41-94). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Bizberg, I. (2014b). Tipos de Capitalismo y Seguridad Social. En I. Bizberg (Ed.), *Variedades de Capitalismo en América Latina: Los Casos de México, Brasil, Argentina y Chile* (págs. 473-544). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Bizberg, I. (27-30 de Mayo de 2016). Is There Still Diversity in Latin American Capitalisms in the context of the crisis? Prepared for delivery at the XXXIV International Congress of the Latin American Studies Association. New York.
- Bizberg, I., y Théret, B. (2014a). Introducción. En I. Bizberg (Ed.), *Variedades de Capitalismo en América Latina: Los Casos de México, Brasil, Argentina y Chile* (págs. 11-40). México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Bizberg, I., y Théret, B. (2014b). Las Coaliciones Sociopolíticas y las Trayectorias de los Capitalismos Latinoamericanos. En I. Bizberg (Ed.), *Variedades de capitalismo en América Latina: Los Casos de México, Brasil, Argentina y Chile* (págs. 95-146). México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Blanco Vado, M. (1994). La Lucha por la Libertad Sindical en Costa Rica. San José: CEDESPU. Recuperado el 30 de mayo de 2017, de <http://www.cesdepu.com/revelec/Crlibsint.htm>
- Blanco, R. (2010). Partidos Políticos, Redes Corporativas y Formación de Gabinetes en Costa Rica: 1986-2010. *Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica*, IV(130), 161-172.
- Block, F. (1977). The Ruling Class Does Not Rule. *Socialist Revolution*, 33, 6-28.
- Boeninger, E. (1997). Latin America's Multiple Challenges. En L. Diamond, M. C. Plattner, y H. Tien (Edits.), *Consolidating the Third Wave Democracies* (págs. 26-63). Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Bogliaccini, J., y Filgueira, F. (2011). Capitalismo en el Cono Sur de América Latina luego del final del Consenso de Washington: ¿notas sin partitura? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(51), 1-23.
- Boito, A. (2004). Relações de Classe na Nova Fase do Neoliberalismo Brasileiro. *Congrès Marx International IV*. Francia.
- Boito, A. (2007). Class Relations in Brazil's New Neoliberal Phase. *Latin American Perspectives*, 34(5), 115-131.
- Boito, A., y Marcelino, P. (2010). O Sindicalismo Deixou a Crise para Trás? Um Novo Ciclo de Greves na Década de 2000. *Caderno CRH*, 23(59), 323-338.

- Bonvecchi, A. (2012). Del Gobierno de la Emergencia al Capitalismo Selectivo: Las Relaciones Estado-Empresarios durante el Kirchnerismo. En A. Malamud, y M. Luca (Edits.), *La Política en Tiempos de los Kirchner* (págs. 143-154). Buenos Aires: Eudeba.
- Borón, A. (2004). La Izquierda Latinoamericana al Comienzo del Siglo XXI. *Revista Osal, Año V*(13), 41-55.
- Bosch, G. (2015). Negociación Colectiva en Declive y Desigualdad en Aumento. Análisis Comparado de Cinco Países de la UE. *Revista Internacional del Trabajo, 134*(1), 65-74.
- Bourdieu, P. (2014). *On the State: Lectures at the Collège de France, 1989-1992*. Cambridge: Polity.
- Boyer, R. (2005). Perspectives on the Wage-Labour Nexus. En R. Boyer, y Y. Saillard (Edits.), *Régulation Theory: The State of the Art* (págs. 73-79). London: Routledge.
- Boyer, R. I. (2014). Is More Equality Possible in Latin America? A Challenge in a World of Contrasted but Interdependent Inequality Regimes. *Working Paper Series 67*. Berlin: International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America.
- Boylan, D. (1996). Taxation and Transition: The Politics of the 1990 Chilean Tax. *Latin American Research Review, 31*(1), 7-31.
- Bravo, M. (1-3 de agosto de 2001). Negociación Colectiva en Brasil. 5° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET.
- Brega, C., y Doniez, V. (2015). *Proyecto de Reforma Laboral: Síntesis de los Principales Puntos en Discusión*. Santiago de Chile: Fundación Sol.
- Brenes, L. D. (2015). Costa Rica. En *Financiamiento Político y Regulación de Campañas Electorales en América Latina* (págs. 14-15). Atlanta: The Carter Center.
- Brenner, N., Jessop, B., Jones, M., y MacLeod, G. (Edits.). (2003). *State/Space: A Reader*. Oxford: Blackwell.
- Bronstein, A. (1995). Societal Change and Industrial Relations in Latin America: Trends and Prospects. *International Labour Review, 134*(2), 163-186.
- Brookes, M. (2013). Varieties of Power in Transnational Labor Alliances: An Analysis of Workers' Structural, Institutional, and Coalitional Power in the Global Economy. *Labor Studies Journal, 38*(3), 181-200.
- Buchanan, P. (1995). *State, Labor, Capital: Democratizing Class Relations in the Southern Cone*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Bull, B. (2005). Between Bush and Bolívar: Change and Continuity in the Remaking Mesoamerica. En T. Shaw, M. Marchand, y M. Bøås, *Political economy of Regions and Regionalisms* (págs. 13-32). London: Palgrave Macmillan.
- Bull, B. (2012). The Development of Business Associations in Central America: The Role of International Actors and Economic Integration. *Journal of Public Affairs, 14*(3-4). doi:10.1002/pa.1420
- Caamaño, E. (2008). El Reconocimiento de la Libertad Sindical y el Problema de Representación de los Trabajadores en la Negociación Colectiva. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, XXX*, 265-291.
- Caamaño, E., y Ugarte, J. (2008). *Negociación Colectiva y Libertad Sindical*. Santiago de Chile: Ediciones LegalPublishing.
- Cáceres, C; Agurto, C; y Valenzuela, C. (16 de setiembre de 2015). Gobierno y senadores acuerdan subir quórum para formar sindicatos en pequeñas empresas. *Diario La Tercera*. Recuperado el 5 de febrero de 2016, de: <http://diario.latercera.com/edicionimpresa/gobierno-y-senadores-acuerdan-subir-quorum-para-formar-sindicatos-en-pequenas-empresas/>
- Calderón, M., y Hernández, K. (15 de abril de 2011). Saprissa a Manos Ticas. *Al Día*. Recuperado el 7 de agosto de 2016, de [http://www.aldia.cr/ad\\_ee/2011/abril/15/deportes2749631.html](http://www.aldia.cr/ad_ee/2011/abril/15/deportes2749631.html)
- Camacho, G. (2015). Financiamiento de los Procesos Electorales. Examen de la Ley 19.884 sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral. *Revista de derecho (Valdivia), XXVIII*(2), 117-144.
- Cantamutto, F. (2016). Macri y la Dominación de Clase. *Rebelión*. Recuperado el 17 de agosto de 2017, de: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=208551>
- Capoccia, G., y Kelemen, D. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative and Counterfactuals in Institutional Theory. *World Politics, 59*(abril), 341-369.
- Caraway, T., Cook, M., y Crowley, S. (2015). Introduction: Labor and Authoritarian Legacies. En T. L. Caraway, M. L. Cook, y S. Crowley (Edits.), *Working Trough the Past: Labor and Authorithian Legacies in Comparative Perspective* (págs. 1-24). Ithaca: Cornell University Press.
- Cárdenas, J. (2016). Why Do Corporate Elites Form Cohesive Networks in Some Countries, and Do Not in Others? Cross-national Analysis of Corporate Elite Networks in Latin America. *International Sociology, 31*(3), 341-363.
- Cardoso, A. (2003). *A década Neoliberal e a Crise dos Sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo.



- Cardoso, A. (2008). Los Sindicatos: Representación de Intereses y Acción Política del Capital y Trabajo en Brasil. *Veredas. Revista de Pensamiento Sociológico*, 63-83.
- Cardoso, A. (2015). "Your Defensive Fortress": Workers and Varga's Legacies in Brazil. En T. L. Caraway, M. L. Cook, y S. Crowley (Edits.), *Working Trough the Past: Labor and Authorithian Legacies in Comparative Perspective* (págs. 164-178). Ithaca: Cornell University Press.
- Cardoso, A., y Gindin, J. (2009). *Industrial Relations and Collective Bargaining: Argentina, Brazil and Mexico Compared. Working Paper 5*. Geneva: ILO/OIT.
- Cardoso, A., y Lage, T. (2006). Diseño Legal y Desempeño Real: Brasil. In G. Bensusán (Ed.), *Diseño Legal y Desempeño Real: Instituciones Laborales en América Latina* (pp. 167-240). Ciudad de México: UAM-X/Editorial Porrúa.
- Carmona, E. (2002). *Los Dueños de Chile*. Santiago de Chile: Ediciones La Huella.
- Carneiro Araujo, A. M., y Veras de Oliveira, R. (2011). El Sindicalismo Brasileño en la Era de Lula. *Revista Trabajo*, 5(8), 83-112.
- Casas, K. (2002). *Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Castañeda, J. (2006). Latin America's Left Turn. *Foreign Affairs*, 3(85), 28-43.
- Castellani, A. (2016). Las Marcas Distintivas de la Élite Económica Argentina de los Años Noventa. *Revista de Ciencia Política*, 54(1), 85-121.
- Castillo, G. (23 de marzo de 2016). Reforma Laboral: Diputados aprueban adecuaciones necesarias. *Diario UChile*. Recuperado el 3 de mayo de 2016, de: <http://radio.uchile.cl/2016/03/23/reforma-laboral-diputados-aprueban-adecuaciones-necesarias/>
- Castillo, G., y Correa, P. (7 de enero de 2015). Tribunal Constitucional al banquillo. *Diario UChile*. Recuperado el 1 de octubre de 2016, de <http://radio.uchile.cl/2015/01/07/tribunal-constitucional-al-banquillo/>
- Castro, A., y Rojas, L. (2009). Análisis del Proyecto de Ley de Reforma Procesal Laboral a la Luz de la Legislación y la Jurisprudencia Procesal Laboral Actual. *Tesis para Optar al Grado de Licenciatura en Derecho*. San José: Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.
- Castro, M. (2014). Arreglos Directos y Comités Permanentes de Trabajadores desde la Perspectiva de la Libertad Sindical en Costa Rica. *Revista de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica*(11), 87-119.
- Castro, M., y Martínez Franzoni, J. (2010). Un Modelo Social Exitoso en la Encrucijada: Límites del Desencuentro entre Régimen Laboral y de Bienestar en Costa Rica. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, VII(1), 79-122.
- CIPER. (02 de marzo de 2015). Los Nombres y Conexiones Políticas detrás de las Empresas que Facturaron a SQM. *Actualidad y Entrevistas*. Recuperado el noviembre de 15 de 2016
- CNN Chile. (11 de marzo de 2016). Empresarios sostienen que reforma laboral no favorece a trabajadores. *Noticiero CNN Chile*. <http://www.cnnchile.com/noticia/2016/03/11/empresarios-sostienen-que-reforma-laboral-no-favorece-a-trabajadores>
- CNN Chile. (29 de septiembre de 2016). La negativa percepción de los empresarios sobre la Reforma Laboral. *Noticiero CNN Chile*. Recuperado el 3 de octubre de 2016, de: <http://www.cnnchile.com/noticia/2016/09/26/la-negativa-percepcion-de-los-empresarios-sobre-la-reforma-laboral>
- CNN Chile. (30 de agosto de 2016). Reforma laboral no da certeza a los trabajadores. *Noticiero CNN Chile*. Recuperado el 3 de octubre de 2016, de: <http://www.cnnchile.com/noticia/2016/08/30/presidente-de-la-cnc-aseguro-que-reforma-laboral-no-da-certeza-a-los-trabajadores>
- Coates, D. (1999). Models of Capitalism in the New World Order: the UK Case. *Political Studies*, XLVII, 643-660.
- Cofré, V. (21 de enero de 2016). El Mapa Político de los Pagos de SQM. *La Tercera*. Recuperado el 28 de marzo de 2016, de <http://www.latercera.com/noticia/politica/2016/01/674-665064-9-el-mapa-politico-de-los-pagos-de-sqm.shtml>
- Cohen, J. (2009). *Reflections on Deliberative Democracy. Selected Essays*. Cambridge: Harvard University Press.
- Cohen, J., y Rogers, J. (1992). Secondary Associations and Democratic Governance. *Politics y Society*, 20(4), 393-472.
- Cohen, J., y Rogers, J. (1993). Associations and Democracy. En E. F. Paul, F. D. Miller, y J. Paul (Edits.), *Liberalism and the Economic Order* (págs. 282-312). Cambridge: Cambridge University Press.
- Cohen, J., y Rogers, J. (1994). Solidarity, Democracy, Association. En W. Streeck (Ed.), *Staat und Verbände* (págs. 136-159). Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Colburn, F., y Sánchez, F. (2000). *Empresarios Centroamericanos y Apertura Económica*. San José: EDUCA.
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44(4), 823-830.
- Collier, D., Mahoney, J., y Seawright, J. (2004). Claiming Too Much: Warnings about Selection Bias. En H. Brady, y D. Collier (Edits.), *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards* (págs. 85-101). Lanham: Rowman y Littlefield.
- Collier, D., y Berins Collier, R. (1977). Who Does What, to Whom, and How: Toward a Comparative Analysis of Latin American Corporatism. En M. James M. (Ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (págs. 489-512). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Collier, R., y Collier, D. (2002(1991)). *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, The Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Contreras, G., y Cerdas, J. (1988). *Los Años 40: Historia de una Política de Alianzas*. San José: Editorial Porvenir.
- Cook, M. (2007). *The Politics of Labor Reform in Latin America: between flexibility and rights*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Cook, M. (2011). Unions and Labor Policy under Left Governments in Latin America. *Revista Trabajo*, 55-74.
- Cook, M. L. (2002). Labor Reform and Dual Transitions in Brazil and the Southern Cone. *Latin American Politics and Society*, 44(1), 1-34. doi:doi:10.1111/j.1548-2456.2002.tb00195.x
- Cooley, A. (2015). Countering Democratic Norms. *Journal of Democracy*, 26(3), 49-63.
- Córdoba, E. (1996). The Challenge of Flexibility in Latin America. *Comparative Labor Law Journal*, 17(2), 314-337.
- Córdoba, L. (2005). Relaciones Laborales y el Proceso de Reformas Laborales. *Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencias Sociales con mención en Sociología de la Modernización*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Coronel, D. A., Azevedo, A. F., y Campos, A. C. (2014). Política Industrial e Desenvolvimento Econômico: A Reatualização de um Debate Histórico. *Revista de Economia Política*, 34(1), 103-119.
- Corrales, J. (2000). *El Banco Anglo Costarricense y el Desarrollo Económico de Costa Rica 1863-1914*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Cortés, A. (1999). ¿Concertación Nacional en Costa Rica? Una Lectura Crítica del Proceso de Concertación Nacional en Costa Rica, 1998-99. *Revista de Ciencias Sociales*, IV-I(85-87), 95-110.
- Covarrubias, B. (27 de enero de 2010). Coloma valora postura favorable de Alejandro Foxley sobre "política de los acuerdos". *Diario El Mercurio*. Recuperado el 15 de junio de 2016, de: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2010/01/27/395904/coloma-valora-postura-favorable-de-alejandro-foxley-sobre-politica-de-los-acuerdos.html>
- Cruces, G., y Ham, A. (2010). *La Flexibilidad Laboral en América Latina: Las Reformas Pasadas y las Perspectivas Futuras*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cruz, M. (21 de febrero de 2016). Los Pecados que Arrastra Costa Rica en Financiamiento Electoral. *El FinancieroCR*. Recuperado el 16 de agosto de 2016, de [http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/financiamiento-partidos-politicos-desigualdad\\_0\\_905909431.html](http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/financiamiento-partidos-politicos-desigualdad_0_905909431.html)
- CTRN, ANEP, CMTC, FETRAL, COSIBA, FNTSP, . . . CATD. (1 de setiembre de 2001). Situación de la Libertad Sindical en Costa Rica. *Informe Sindical para la Misión de Investigación Nombrada por la Conferencia de la OIT*. San José.
- CTRN, CSJM, CMTC, CUT, FIT-ICE. (29 de junio de 2013). Carta de Cuatro Confederaciones y FIT-ICE a Director General de la OIT, Guy Ryder. San José. Recuperado el 30 de mayo de 2017, de <http://www.bananalink.org.uk/sites/default/files/Carta%20de%204%20confederaciones%20y%20el%20Fit-Ice%20a%20director%20de%20la%20OIT-1.pdf>
- Cuéllar, G., y Salles, S. (1988). El Movimiento Obrero Brasileño en la Década de los Ochenta. En M. Trujillo, *Organización y Luchas del Movimiento Obrero Latinoamericano (1978-1987)* (págs. 222-239). México, D.F.: Siglo XXI Editores/UNAM.
- Chasquetti, D. (2001). *Democracia, Multipartidismo y Coaliciones en América Latina: Evaluando la Difícil Combinación*. Buenos Aires: CLACSO.
- Dabat, A. (2012). El Rumbo de la Economía Argentina bajo el Kirchnerismo. *Economía UNAM*, 9(26), 43-67.
- Dabroy, J. (2004). China: Centroamérica y la República Popular de China: Desafíos y Oportunidades para el Establecimiento de Relaciones Comerciales. *Reporte Político/Panorama Centroamericano*, XXXIV (200), 22-26.
- Dahl, R. (1961). *Who Govers? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven y Londres: Yale University Press.

- de Lima Soares, J. (2013). As Centrais Sindicais e o Fenômeno do Transformismo no Governo Lula. *Sociedade e Estado*, 28(3), 541-564.
- de Vasconcellos, A. (2013). Sindicatos y Corporativismo en Brasil. *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 4(8), 109-119.
- Deakin, S. (2016). Labor Law and Development in the Long Run. En S. Marshall, y C. Fenwick (Edits.), *Labour Regulation and Development. Socio-Legal Perspectives* (págs. 33-59). Cheltenham/Geneva: Edward Elgar Publishing/ILO.
- Degiustti, D. (2010). De la Rúa: “Un Liderazgo Débil en Tiempos de Crisis” (1999-2001). *Revista de Ciencia Política*(11). Recuperado el 30 de mayo de 2017, de <http://www.revinciapolitica.com.ar/num11art9.php>
- Delfini, M., y Ventrici, P. (2016). ¿Qué Hay de Nuevo en el Sindicalismo Argentino? Relaciones Laborales y Reconfiguración Sindical en el Kirchnerismo. *Trabajo y Sociedad*(27), 23-41.
- Devlin, R., y Moguillansky, G. (2010). *Alianzas Público-Privadas: Para una Nueva Visión Estratégica del Desarrollo*. Santiago de Chile: United Nations Publications.
- Diamond, L. (2015). Facing Up to the Democratic Recession. *Journal of Democracy*, 26(1), 141-155.
- Diamond, L., y Morlino, L. (2004). The Quality of Democracy. An Overview. *Journal of Democracy*, 15(4), 20-31.
- Diario El Mercurio. (21 de junio de 2016). Editorial: Reforma laboral sin tregua. *Diario El Mercurio*. Recuperado el 7 de octubre de 2016, de: <http://www.elmercurio.com/blogs/2015/06/21/32848/Reforma-laboral-sin-tregua.aspx>
- Diario El Mercurio. (25 de junio de 2016). Editorial: Ampliar la reforma laboral. *Diario El Mercurio*. Recuperado el 7 de octubre de 2016, de: <http://www.elmercurio.com/blogs/2015/06/25/32947/Ampliar-la-reforma-laboral.aspx>
- Diario El Mercurio. (30 de marzo de 2015). Según encuesta: el 25% de los trabajadores cree que reforma laboral empeorará calidad de su empleo. *Diario El Mercurio*. Recuperado el 19 de junio de 2016, de: <http://www.emol.com/noticias/Economia/2016/03/30/795495/El-25-cree-que-reforma-laboral-empeorara-la-calidad-de-su-empleo.html>
- Diario El Mostrador. (23 de marzo de 2016). Reforma Laboral: Ejecutivo apuesta a que "ajustes necesarios" no pasen a comisión mixta. *Diario El Mostrador*. Recuperado el 16 de octubre de 2016, de: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/03/23/reforma-laboral-ejecutivo-apuesta-a-que-ajustes-necesarios-no-pasen-a-comision-mixta/>
- Diario Financiero. (10 de mayo de 2016). Ministro Valdés defiende los pactos de adaptabilidad y discolos de la DC reaparecen. Recuperado el 7 de octubre de 2016, de: <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/gremios-laboral/ministro-valdes-defiende-los-pactos-de-adaptabilidad-y-discolos-de-la-dc/2016-05-09/204702.html>
- Diario Hoy. (20 de enero de 2017). Avanza la Flexibilización Laboral de Macri. Recuperado el 20 de mayo de 2017, de <http://diariohoy.net/politica/avanza-la-flexibilizacion-laboral-de-macri-86566>
- Diario La Jornada. (13 de diciembre de 2016). Aprueba Senado de Brasil recorte al gasto por 20 años. *Diario La Jornada*. Recuperado el 8 de agosto de 2017, de: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/12/13/aprueba-senado-de-brasil-recorte-al-gasto-por-20-anos>
- Diario La Jornada. (6 de abril de 2017). Primera huelga general contra Macri paraliza a Argentina. *Diario La Jornada*. Recuperado el 7 de agosto de 2017, de: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2017/04/06/primera-huelga-general-contra-macri-paraliza-a-argentina>
- Diario La Nación. (27 de octubre de 2014). Editorial: Huelga en Limón. Recuperado el 11 de mayo de 2016, de: [http://www.nacion.com/opinion/editorial/Huelga-Limon\\_0\\_1447655226.html](http://www.nacion.com/opinion/editorial/Huelga-Limon_0_1447655226.html)
- Diario La Nación. (3 de diciembre de 2014). Editorial: Peligrosa Reforma Laboral. Recuperado el 11 de mayo de 2016, de: [http://www.nacion.com/opinion/editorial/Peligrosa-reforma-laboral\\_0\\_1455054487.html](http://www.nacion.com/opinion/editorial/Peligrosa-reforma-laboral_0_1455054487.html)
- Diario La Tercera. (29 de agosto de 2016). Ministra Rincón y reforma laboral: “Estamos abiertos a construir acuerdos, pero acuerdos, no imposiciones”. *Diario La Tercera*. Recuperado el 5 de septiembre de 2016, de: <http://www.latercera.com/noticia/ministra-rincon-y-reforma-laboral-estamos-abiertos-a-construir-acuerdos-pero-acuerdos-no-imposiciones/>
- Diario Página 12. (01 de febrero de 2017). Apuesta a extender la flexibilización. Recuperado el 07 de agosto de 2017, de: <https://www.pagina12.com.ar/17422-apuesta-a-extender-la-flexibilizacion>
- Diario Página 12. (05 de mayo de 2017). Salvataje a cambio de flexibilización. Recuperado el 07 de agosto de 2017, de: <https://www.pagina12.com.ar/35728-salvataje-a-cambio-de-flexibilizacion>

- Diario Página 12. (10 de enero de 2017). Un Primer Paso Hacia la Flexibilización. *Diario Página 12*. Recuperado el 20 de mayo de 2017, de <https://www.pagina12.com.ar/13483-un-primer-paso-hacia-la-flexibilizacion>
- Diario Página 12. (17 de abril de 2017). Temer reconoció que el golpe contra Dilma fue “una venganza”. *Diario Página 12*. Recuperado el 8 de agosto de 2017, de <https://www.pagina12.com.ar/32377-temer-reconocio-que-el-golpe-contra-dilma-fue-una-venganza>
- Diario The Clinic. (17 de junio de 2016). Bárbara Figueroa: “Hoy tenemos un proyecto que responde mucho más al espíritu original con que se construyó”. *Diario The Clinic*. Recuperado el 19 de junio de 2016, de: <http://www.theclinic.cl/2016/06/17/barbara-figueroa-hoy-tenemos-un-proyecto-que-responde-mucho-mas-al-espiritu-original-con-que-se-construyo/>
- Diario The Clinic. (17 de junio de 2016). Bárbara Figueroa: “Hoy tenemos un proyecto que responde mucho más al espíritu original con que se construyó”. *Diario The Clinic*. Recuperado el 3 de octubre de 2016, de: <http://www.theclinic.cl/2016/06/17/barbara-figueroa-hoy-tenemos-un-proyecto-que-responde-mucho-mas-al-espiritu-original-con-que-se-construyo/>
- Diario UChile. (20 de marzo de 2016). Vicepresidente de la CUT por Reforma Laboral: “Nada bueno sale del Senado”. *Diario UChile*. Recuperado el 21 de junio de 2016, de: <http://radio.uchile.cl/2016/03/20/nolberto-diaz-por-cambios-a-reforma-laboral-nada-bueno-sale-del-senado/>
- Díaz, J. (2010). Propuesta de Periodización y Desarrollo del Sindicalismo en Costa Rica (1932-1998). *Revista de Ciencias Sociales, II-III*(128-129), 137-157.
- Díaz, J., Lüders, R., y Wagner, G. (2016). *La República en Cifras. Historical Statistics*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- DIBAM. (3 de octubre de 2016). *La Reforma Agraria (1962-1973)*. Obtenido de Memoria Chilena de la Biblioteca Nacional de Chile: <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3536.html#presentacion>
- Dirección del Trabajo. 2014. Compendio de Series Estadísticas 1990-2014. Recuperado el 20 de junio de 2016, de: <http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/w3-propertyvalue-22777.html>
- Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. (2015). *Informe Anual de Comercio Exterior de Chile, 2014-2015*. Santiago de Chile: Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.
- Domhoff, W. (1967). *Who Rules American?* Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Dörre, K. (2010). Social Class in the Process of Capitalism Landnahme. On the Relevance of Secondary Exploitation. *Socialist Studies/Études socialistes*, 6(2), 43-74.
- Dörre, K., Holst, H., y Nachtwey, O. (2009). Organizing – A Strategic Option for Trade Union Renewal? *International Journal of Action Research*, 5(1), 33-67.
- Due, J., y Steen Madsen, J. (2008). The Danish Model of Industrial Relations: Erosion or Renewal? *Journal of Industrial Relations*, 50(3), 513–529.
- Duhalde, S. (2009). La Respuesta de los Sindicatos Estatales al Neoliberalismo en Argentina (1989-1995). *Trabajo y Sociedad*(13), 1-14.
- Durán, G. (27-30 de mayo, 2015). La Formalidad Precarizante. *Prepared for delivery at the XXXIII Congress of the Latin American Studies Association*. San Juan, Puerto Rico.
- Durán, G., y Kremerman, M. (2015). *Sindicatos y Negociación Colectiva. Panorama Estadístico Nacional y Evidencia Comparada. Documento de trabajo*. Santiago de Chile: Fundación SOL. Recuperado el 31 de mayo de 2015, de <http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2015/04/Fundaci%C3%B3n-SOL-2015-Negociaci%C3%B3n-Colectiva.compressed.pdf>
- Elstub, S. (2008). *Towards a Deliberative and Associational Democracy*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Epstein, E. (1993). Labor and Political Stability in the New Chilean Democracy: Three Illusions. *Economía y Trabajo*, 1(2), 45-64.
- Etchemendy, S. (2011). *Models of Economic Liberalization: Regime, Power and Compensation in Latin American*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Etchemendy, S., y Collier, R. (2007). Down But Not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina (2003–2007). *Politics and Society*, 35(3), 363-401.
- Etchemendy, S., y Garay, C. (2010). Between Moderation and Defiance: The Kirchners' Governments in Comparative Perspective (2003-2008). En S. Levitsky, y K. Robert (Edits.), *The Resurgence of the Latin American Left*. New York: Cambridge University Press.
- Etchemendy, S., y Palermo, V. (1998). Conflicto y Concertación. Gobierno, Congreso y Organizaciones de Interés en la Reforma Laboral del Primer Gobierno de Menem (1989-1995). *Desarrollo Económico*, 37(148), 559-590.

- Evans, P. (1979). *Dependent Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. B., Rueschemeyer, D., y Skocpol, T. (Edits.). (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fairfield, T. (2010). Business Power and Tax Reform: Taxing Income and Profits in Chile and Argentina. *Latin American Politics and Society*, 52(2), 37-71.
- Fairfield, T. (2015). *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Fairfield, T. y Jorratt, M. (2014). Top income shares, business profits, and effective tax rates in contemporary Chile: New evidence from tax return data. *ICTD working paper 17*, Brighton: Instituto de Estudios del Desarrollo, Universidad de Sussex.
- Fazio, H. (2005). Los Caminos del Extremo Enriquecimiento. En H. Fazio, R. Amaro, M. Claude, C. Gutiérrez, y N. Soza, *El Poder de los Grupos Económicos. Nosotros Los Chilenos No. 12* (págs. 4-25). Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Fazio, H. (2011). *Un País Gobernado por Uno de sus Dueños*. Santiago de Chile: LOM.
- Fazio, H. (2016). *Los Mecanismos Fraudulentos de Hacer Fortuna. Mapa de la Extrema Riqueza 2015*. Santiago de Chile: LOM.
- Fazio, H., y Parada, M. (2010). *Veinte Años de Política de la Concertación*. Santiago de Chile: LOM Ediciones/Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- Fernández, B., Rivas, C., y Urquieta, C. (21 de octubre de 2013). La Caja Negra de Financiamiento de las Campañas. *Diario El Mostrador*. Recuperado el 15 de noviembre de 2016, de <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/10/21/la-caja-negra-de-financiamiento-de-las-campanas/>
- Fernández, P., y Lluch, A. (Edits.). (2015). *Familias Empresarias y Grandes Empresas Familiares en América Latina y España: Una Visión de Largo Plazo*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Ffrench-Davis, R. (2003). *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad. Tres Décadas de Política Económica en Chile*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Fick, B. (2009). Not Just Collective Bargaining: The Role of Trade Unions in Creating and Maintaining a Democratic Society. *WorkingUSA: The Journal of Labor and Society*, 12, 249-264.
- Figueres, J. (1956). *Cartas a un Ciudadano*. San José: Imprenta Nacional.
- Figueroa, R. (2006). Diseño Legal y Desempeño Real: Chile. En G. Bensusán, *Diseño Legal y Desempeño Real: Instituciones Laborales en América Latina* (págs. 241-312). México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa/UAM.
- Findling, L., Arruñada, M., y Klimovsky, E. (2002). Desregulación y Equidad: el Proceso de Reconversión de Obras Sociales en Argentina. *Cadernos de Saúde Pública*, 18(4), 1077-1086.
- Fine, J. (2015). Movimientos Alternativos de Protección de los Trabajadores en los Estados Unidos. *Revista Internacional del Trabajo*, 134(1), 17-29.
- Foucault, M. (1989). *Vigilar y Castigar*. México, D.F.: Siglo XXI.
- Fraille, L. (2009). La Experiencia Neoliberal de América Latina. Políticas Sociales y Laborales desde el Decenio de 1980. *Revista Internacional del Trabajo*, 128(3), 235-255.
- Francese, M., y Mulas-Granados, C. (November de 2015). Functional Income Distribution and Its Role in Explaining Inequality. *IMF Working Paper*. IMF.
- Frank, V. (2002). The Elusive Goal in Democratic Chile: Reforming the Pinochet Labor Legislation. *Latin American Politics and Society*, 44(1), 35-68.
- Freeman, R. (2011). New Roles for Unions and Collective Bargaining Post the Implosion of Wall Street Capitalism. En S. Hayter (Ed.), *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy* (págs. 254-276). Cheltenham/Northampton/Geneve: Edward Elgar Publishing/ILO.
- Freise, M., y Hallmann, T. (2014). Modernizing Democracy? Associations and Associating in the Twenty-First Century. En M. Freise, y T. Hallmann (Edits.), *Modernizing Democracy. Associations and Associating in the 21st Century* (págs. 1-15). New York: Springer.
- Frieden, J. (1991). Invested Interest: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance. *International Organization*, 45(4), 425-451.
- Fundación Libertad y Desarrollo. (2015). *Las Críticas a la Reforma Laboral. (1200)*. Santiago de Chile: Fundación Libertad y Desarrollo.
- Fundación Sol. (2015). *Reforma Laboral ¿Pone Fin al PPlan Laboral de la Dictadura o lo Consolida?* Santiago de Chile: Fundación Sol.
- Fung, A. (2003). Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities. *Annual Review of Sociology*, 515-539.

- Galvão, A. (2004). La CUT en la Encrucijada: Impactos del Neoliberalismo sobre el Movimiento Sindical Combativo. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 10(1), 219-239.
- Gambier, A. (2014). Breve Historia de los Cambios en la Regulación del Trabajo en Brasil. *Revista de Trabajo*, 10(12), 55-69.
- Gamboa, M. (2013). El Anticomunismo en Costa Rica y su Uso como Herramienta Política Antes y Después de la Guerra Civil de 1948. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 39, 143-165.
- Gamonal, S. (2011). *Derecho Colectivo del Trabajo*. Santiago de Chile: Ediciones LegalPublishing.
- Gamonal, S. (2013). El Derecho a la Huelga en la Constitución Chilena. *Revista de derecho (Coquimbo)*, 20(1), 105-127. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-97532013000100005>
- Garcés, M., y Milos, P. (1988). *FOCH CTCH CUT. Las Centrales Unitarias en la Historia del Sindicalismo Chileno*. Santiago de Chile: ECO: Educación y Comunicaciones.
- Gariazzo, A. (28 de abril de 2015). Las Privatizaciones 1973-1990, el Mayor Saqueo al Estado de Chile. *EL Clarín de Chile*. Recuperado el 8 de junio de 2016, de <http://www.elclarin.cl/web/opinion/15499-las-privatizaciones-1973-1990-el-mayor-saqueo-al-estado-de-chile.html>
- Garret, G. (2000). The Causes of Globalization. *Comparative Political Studies*, 33(6/7), 941-991.
- Garretón, M. A. (2000). Atavism and Democratic Ambiguity in the Chilean Right. En K. Middlebrook, *Conservative Parties, The Right, and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gaudio, R., y Thompsom, A. (1990). *Sindicalismo Peronista/Gobierno Radical. Los Años de Alfonsín*. Buenos Aires: Fundación Frederick Ebert y Folio Ediciones.
- Gernigon, B., Odero, A., y Guido, H. (2000). Principios de la OIT Sobre Negociación Colectiva. *Revista Internacional del Trabajo*, 119(1), 37-59.
- Gibson, E. (1996). *Class and Conservative Parties*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Goldin, A. (2007). *Estudio sobre los Arreglos Directos en Costa Rica*. ILO/OIT.
- Goldin, A. (2009). La Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Régimen Sindical Argentino. *Revista Internacional del Trabajo*, 128(1-2), 179-185. doi:10.1111/j.1564-9148.2009.00053.x
- Gónora, J., Rodríguez, J., y Leyva, M. (2006). Los Estudios sobre Sindicalismo en América Latina y México. *Revista Verdas*, 161-191.
- Gonzaga, G., y Mizala, A. (2003). Labor Turnover and Labor Legislation in Brazil. *Economía*, 4(1), 165-222.
- González, G. (2008). The Media in Chile. En J. Lugo (Ed.), *The Media in Latin America*. London: McGraw Hill Education.
- González, R. (2004). Tres Décadas de un Nuevo Orden Económico: Chile, 1973-2003. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*(77), 61-77.
- Gordon, J. (2007). Transnational Labor Citizenship. *Southern California Law Review*, 503-587.
- Gorz, A. (1982). *Adiós al proletariado (Más allá del socialismo), El viejo topo, Barcelona*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Gough, I., y Farnsworth, K. (2003). El Creciente Poder Estructural del Capital: Crítica y Análisis. En I. Gough, *Capital Global, Necesidades Básicas y Políticas Sociales* (págs. 111-142). Buenos Aires: Miño y Dávila/CIEPP.
- Grez, S. (2014). La Izquierda Chilena y las Elecciones: Una Perspectiva Histórica (1882-2013). *Cuadernos de Historia*(40), 61-93.
- Grosso, A. (2009). *Los Dos Príncipes: Juan D. Perón y Getulio Vargas: Un Estudio Comparado del Populismo Latinoamericano*. Buenos Aires: Editorial Eduvin.
- Grottola, L. (28 a 30 de julio de 2010). Neo-desarrollismo y Rol del Estado (Argentina 2003-2010). *Ponencia presentada en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Buenos Aires.
- Guardia, A. (2013). El Infructuoso Salto al Desarrollo. En G. Martner, y E. Rivera, *Radiografía Crítica al "Modelo Chileno". Balances y Propuestas* (págs. 129-144). Santiago de Chile: LOM Ediciones/USACH.
- Gutiérrez, M. (7 de enero de 2015). La letra chica de la Reforma Laboral que tiene molesta a la CUT. *Diario The Clinic*. Recuperado el 12 de octubre de 2016, de: <http://www.theclinic.cl/2015/01/07/la-letra-chica-de-la-reforma-laboral-que-tiene-molesta-la-cut/>
- Gutiérrez, P. (23 de febrero de 2016). Impunidad de las huelgas ilegales no es un mito. *Diario La Nación*. Recuperado el 15 de mayo de 2016, de: [http://www.nacion.com/opinion/foros/Impunidadhuelgasilegalesmito\\_0\\_1544445547.html](http://www.nacion.com/opinion/foros/Impunidadhuelgasilegalesmito_0_1544445547.html)
- Gutiérrez, P. (6 de febrero de 2016). Luz verde a las huelgas ilegales. *Diario La Nación*. Recuperado el 15 de mayo de 2016, de: [http://www.nacion.com/opinion/foros/Luz-verde-huelgas-ilegales\\_0\\_1541045896.html](http://www.nacion.com/opinion/foros/Luz-verde-huelgas-ilegales_0_1541045896.html)
- Haagh, L. (2002). The Emperor's New Clothes: Labor Reform and Social Democratization in Chile. *Studies in Comparative International Development*, 27(1), 86-115.

- Habermas, J. (1989). The New Obscurity: The Crisis of the Welfare State and the Exhaustion of Utopian Energies. En J. Habermas, *The New Conservatism: Cultural Criticism and the Historian Debate* (págs. 48-70). Cambridge : MIT Press.
- Hall, P., y Soskice, D. (Edits.). (2001). *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2007). *Breve Historia del Neoliberalismo*. Madrid: AKAL.
- Hayter, S., Fashoyin, T., y Kochan, T. (2015). Collective Bargaining for the 21st Century. *Journal of Industrial Relations*, 53(2), 225-247.
- Hayter, S., y Weinberg, B. (2011). Mind the Gap: Collective Bargaining and Wage Inequality. En S. Hayter (Ed.), *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy* (págs. 136-186). Cheltenham: ILO/Edward Elgar Publishing Limited.
- Heery, E., Bacon, N., Blyton, P., y Fiorito, J. (2008). Introduction: The Field of Industrial Relations. En E. Heery, N. Bacon, P. Blyton, y J. Fiorito (Edits.), *The SAGE Handbook of Industrial Relations* (págs. 1-32). California: SAGE.
- Hermida, X. (27 de abril de 2017). Una Huelga General Desafía las Reformas del Gobierno Brasileño. *Diario El País*. Recuperado el 20 de mayo de 2017, de [http://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/27/actualidad/1493303188\\_266659.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/27/actualidad/1493303188_266659.html)
- Hernández, G. (2009). El Sistema de Partidos en Costa Rica, 1953-2006. *Proyecto Atlas Electoral de Costa Rica, 1953-2006*. San José: IIS/UCR. Recuperado el 2 de setiembre de 2016, de [http://163.178.170.110/atlas3/documents/el\\_sistema\\_de\\_partidos\\_1953\\_a\\_2006.pdf](http://163.178.170.110/atlas3/documents/el_sistema_de_partidos_1953_a_2006.pdf)
- Hernández, M. (17 de mayo de 2011). Intervención en el Consejo Superior de Trabajo. *Acta No. 06-2011, folio No. 015*. Consejo Superior de Trabajo, MTSS.
- Hessami, Z., y Baskaran, T. (2014). Has Globalisation Affected Collective Bargaining? An Empirical Test, 1980–2009. *The World Economy*. doi:10.1111/twec.12239
- Hidalgo, A. L. (2003). *Costa Rica en Evolución. Política Económica, Desarrollo y Cambio Estructural del Sistema Socioeconómico Costarricense (1980-2002)*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica y Universidad de Huelva Publicaciones.
- Honey, M. (1994). *Hostile Acts: U.S. Policy in Costa Rica in the 1980s*. Gainesville (EEUU): University of Florida Press.
- Huggler, J. (3 de julio de 2014). Germany Introduces Minimum Wage. *The Telegraph*. Recuperado el 31 de agosto de 2016, de <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/10943730/Germany-introduces-minimum-wage.html>
- Huneus, C. (2000). Los Cambios Institucionales al Sistema Económico Durante la Transición a la Democracia en Chile. Del Neoliberalismo a la Economía Social de Mercado. *Revista de Ciencia Política*, XX(2), 103-130.
- Hunt, S. (2016). Rethinking the Politics of the Shift Left in Latin America: Towards a Relational Approach. *Bulletin of Latin American Research*, 35(4), 437-451.
- Hunter, W. (2007). The Normalization of an Anomaly: The Workers' Party in Brazil. *World Politics*(59), 440-475.
- Hyman, R. (2015). Tres Hipótesis Sobre el Futuro de las Relaciones Laborales en Europa. *Revista Internacional del Trabajo*, 134(1), 5-15.
- Ibarra, V. (19 de mayo de 2013). Suben aportes de empresas a la política: financian 44% de las elecciones presidenciales. *Diario Economía y Negocios*. Recuperado el 10 de junio de 2016, de: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=108955>
- Iglesias, E. (2011). Los Movimientos Sociales Bajo el Gobierno de Lula Da Silva: Entre la Construcción del Proyecto Político y la Institucionalización del Diálogo Político. *Revista SAAP*, 5(1), 131-156.
- ILO/OIT. (1996). *La Libertad Sindical. Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de OIT*. Ginebra: ILO/OIT.
- ILO/OIT. (1997). *El Trabajo en el Mundo 1997-98. Relaciones Laborales, Democracia y Cohesión Social*. Ginebra: ILO/OIT.
- ILO/OIT. (2011). *Panorama Laboral 2011: América Latina y el Caribe*. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- ILO/OIT. (2012). *Panorama Laboral 2012. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- ILO/OIT. (2013). *Informe Mundial Sobre Salarios 2012/2013. Los Salarios y el Crecimiento Equitativo*. Ginebra: ILO/OIT.

- ILO/OIT. (2015). *Informe Mundial Sobre Salarios 2014/2015. Salarios y Desigualdad de Ingresos*. Ginebra: ILO/OIT.
- Jaumotte, F., y Osorio Buitron, C. (2015). Power from the People. *Finance y Development*, 52(1), 29-31. Recuperado el 20 de septiembre de 2015, de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/03/jaumotte.htm>
- Jessop, B. (1990). *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place*. Cambridge: Polity Press/Basil Blackwell.
- Jessop, B. (2012). Marxist Approaches to Power. En E. Amenta, K. Nash, y A. Scott (Edits.), *The Wiley-Blackwell Companion to Political Sociology* (págs. 3-14). Oxford: Blackwell.
- Jessop, B. (2016). *The State: Past, Present, Future*. Cambridge: Polity Press.
- Jiménez, M. (2013). La Informalidad Laboral en el Sector Formal. Un Análisis Preliminar. *Documento de trabajo N° 10*. Salta: IELDE, Universidad Nacional de Salta.
- Jiménez, M. (30 de julio de 2015). Presidente de la Suprema Hace Crudo Diagnóstico de la Realidad Laboral en Chile y Crítica “Esquema Neoliberal” que la Rige. *El Mostrador*. Recuperado el 26 de marzo de 2016, de <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2015/07/30/presidente-de-la-suprema-hace-crudo-diagnostico-de-la-realidad-laboral-en-chile-y-critica-esquema-neoliberal-que-la-rige/>
- Jiménez, W. (2000). *Préstamos y Programas de Ajuste Estructural de Costa Rica*. San José: EUNED.
- Julián, D. (2013). Diez Núcleos de tensión del sindicalismo en Chile. Recuperado el 5 de mayo de 2016, de [http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT18/GT18\\_VejarD.pdf](http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT18/GT18_VejarD.pdf)
- Julián, D. (2014). Legados del Momento Socialista en Chile: Una Mirada al Sindicalismo en los Gobiernos de Lagos y Bachelet (200-2010). *Teoria y Sociedad*, 22(1), 118-140.
- Julián, D. (2016). Identidades y Re-significados del Actor Sindical. Diez Núcleos de tensión del sindicalismo en Chile. *Andamios*, 13(30), 171-194.
- Keune, M. (2015). Ideas, Paradojas y Factores de Cambio Determinantes de las Relaciones Laborales Futuras en la UE. *Revista Internacional del Trabajo*, 143(1), 54-63.
- King, G., Keohane, R., y Verba, S. (2000). *El Diseño de la Investigación Social. La Inferencia Científica en los Estudios Cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Kingstone, P. (1999). *Crafting Coalitions for Reform: Business Preferences, Political Institutions, and Neoliberal Reform in Brazil*. Pennsylvania : Pennsylvania State University Press.
- Klubock, T. (2015). The Long History of Precarious Labor in Chile. *Ponencia presentada en LASA 2015, XXXIII International Congress of the Latin American Studies Association*. San Juan, Puerto Rico.
- Kolben, K. (2016). Labour Regulation, Human Capacities and Industrial Citizenship. En S. Marshall, y C. Fenwick (Edits.), *Labour Regulation and Development* (págs. 60-81). Cheltenham/Geneva: Edward Elgar Publishing/ILO.
- Krein, J. D., Colombi, A. P., Rocha Lemos, P., y Rodrigues Dias, H. (29 abril-1 mayo de 2017). As Reformas Regressivas no Brasil e o Posicionamento das Centrais Sindicais. *Prepared for delivery at the 2017 Congress of the Latin American Studies Association*. Lima.
- Kremerman, M., Narbona, K., Tonelli, P., y Doniez, V. (2011). *Por una Reforma Laboral Verdadera*. Santiago de Chile: Fundación SOL.
- Krugman, P. (22 de diciembre de 2013). Por Qué la Desigualdad es Importante. *El País*. Recuperado el 25 de octubre de 2015, de [http://economia.elpais.com/economia/2013/12/20/actualidad/1387543778\\_459984.html](http://economia.elpais.com/economia/2013/12/20/actualidad/1387543778_459984.html)
- Labaqui, J. (2005). ¿Atrapados sin Salida? El Frepaso en el Gobierno de la Alianza. *Colección*(16), 123-146.
- Ladosky, M. (2013). Trabajo y Sindicalismo en Brasil Durante el Gobierno de Lula. En P. Abal Medina, B. Fornillo, y G. Wyczykier (Edits.), *La Forma Sindical en América Latina. Miradas Contemporáneas* (págs. 255-284). Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Ladosky, M., y de Oliveira, R. (2014). O “Novo Sindicalismo” Pela Ótica Dos Estudos do Trabalho. *Revista Mundos do Trabalho*, 6(11), 147-170.
- Larraín, H. (12 de mayo de 2016). Reforma laboral con daño institucional. *Diario El Mercurio*. Recuperado el 7 de octubre de 2016, de: <http://www.elmercurio.com/blogs/2016/05/12/41674/Reforma-laboral-con-dano-institucional.aspx>
- Larraín, H. (28 de agosto de 2015). La reforma laboral en la encrucijada. *Diario El Mercurio*. Recuperado el 7 de octubre de 2016, de: <http://www.elmercurio.com/blogs/2015/08/28/34722/La-reforma-laboral-en-la-encrucijada.aspx>
- Larrañaga, O. (2010). *El Estado Bienestar en Chile: 1910-2010*. Santiago de Chile: PNUD. Recuperado el 3 de octubre de 2016, de [http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp\\_cl\\_pobreza\\_estado\\_bienestar.pdf](http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_estado_bienestar.pdf)



- Leandro, M. (9 de setiembre de 2015). Los Vestigios Pinochetistas de la Formación Militar en Chile. *Diario El Desconcierto*. Recuperado el 5 de octubre de 2016, de <http://www.eldesconcierto.cl/pais-desconcertado/politica/2015/09/29/las-fuerzas-armadas-alma-de-la-patria/>
- Leiva, F. (2015). Chile's Grupo Luksic, the Center-Left and the "New Spirit" of Capital in Latin America. *Prepared for The Latin American Studies Association Congress*. Puerto Rico.
- León Salamanca, C. (14 de setiembre de 2015). En el día D, emprendedores y pymes detallan sus reparos a la reforma laboral. *Diario La Tercera*. Recuperado el 5 de enero de 2016, de: <http://www.latercera.com/noticia/en-el-dia-d-emprendedores-y-pymes-detallan-sus-reparos-a-la-reforma-laboral/>
- León, A. (2008). *Grupos de Poder Económico y Estilos de Desarrollo ¿Cómo Entenderlos?: Hacia una Primera Aproximación a su Laberinto desde el Caso del Sector Financiero Costarricense. (1985-2007)*. San José: IIS/UCR.
- León, A. (2012). Algunos Apuntes Históricos sobre el Sector Financiero Costarricense (1985-2007). *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 38, 213-240.
- Levesque, C., y Murray, G. (2004). *El Poder Sindical en la Economía Mundial. Documento N° 2*. Bilbao: Fundación Manu Robles-Arangiz Institutua.
- Levine, D., y Molina, J. (2007). La Calidad de la Democracia en América latina: Una Visión Comparada. *Revista América Latina Hoy*(45), 17-46.
- Levistky, S. (2003). *Transforming Labor-Based Parties in Latin America. Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, S. (2005). Argentina: Democratic Survival amidst Economic Failure. En F. Hagopian, y S. Mainwaring (Edits.), *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks* (págs. 63-89). New York: Cambridge University Press.
- Levitsky, S., y Murillo, M. V. (2013). Building Institutions on Weak Foundations. *Journal of Democracy*, 24(2), 93-107.
- Lim, T. (2006). *Doing Comparative Politics: An Introduction to Approaches and Issues*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Lindblom, C. (1977). *Politics and Markets*. New York: Basic Books.
- Lipietz, A., y Loborgne, D. (1989). Después del fordismo y su espacio. *Revista de Ciencias Económicas*, IX(1-2), 21-43.
- Locke, R., y Thelen, K. (1995). Apples and Oranges Revisited: Contextualized Comparasion and the Study of Comparative Labor Studies. *Politics y Society*, 337-367.
- Lora, E., y Pagés, C. (1996). *La Legislación Laboral en el Proceso de Reformas Estructurales de América Latina y el Caribe*. Washington: BID.
- Love, J., y Bear, W. (2009). *Brazil Under Lula: Economy, Politics, and Society Under the Worker-President*. New York: Palgrave Macmillan .
- Lucca, J. B. (2011). Orígem e Transformação do Enraizamento Sindical do Partido Justicialista (Argentina) e do Partido dos Trabalhadores (Brasil). *Revista Brasileira de Ciência Política*(5), 287-320. doi: <https://dx.doi.org/10.1590/S0103-33522011000100011>
- Lucca, J. B. (2014). El Nexo entre el Mundo del Trabajo y la Política durante el Gobierno de Lula (Brasil, 2003-2006) y Kirchner (Argentina, 2003-2007). En J. C. Celis Ospina (Ed.), *Reconfiguración de las Relaciones entre Estado, Sindicatos y Partidos en América Latina* (págs. 433-473). Buenos Aires/Medellín: CLACSO/Escuela Nacional Sindical.
- Luna, C. (29-30 de mayo del 2014). Sanción de la Ley de Flexibilización Laboral (año 2000). *Ponencia. 2º Jornada de Ciencia Política del Litoral*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Magasich, J. (junio de 2013). La “Chilenización” y la “Nacionalización Pactada” de Frei Montalva. La Recuperación del Cobre. *Le Monde Diplomatique*. Recuperado el 23 de setiembre de 2016, de <https://www.lemondediplomatique.cl/La-chilenizacion-y-la.html>
- Mahoney, J. (2001). *The Legacies of Liberalism. Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Mahoney, J., y Thelen, K. (2010b). A Theory of Gradual Institutional Change. En J. Mahoney, y K. Thelen (Edits.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (págs. 1-37). Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahoney, J., y Thelen, K. (Edits.). (2010a). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. (1995). Brazil: Weak parties, Feckless Democracy. En S. Mainwaring, y T. Scully, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* (págs. 354-398). Stanford: Stanford University Press.

- Mainwaring, S., y Pérez-Liñán, A. (2008). *Regime Legacies and Democratization: Explaining Variance in the Level of Democracy in Latin America, 1978-2004. Documento de trabajo 354*. Kellogg Institute for International Studies.
- Malloy. (1977). *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Mancuso, W. P. (2007). O Empresariado como Ator Político no Brasil: Balanço da Literatura e Agenda de Pesquisa. *Sociologia e Política*, 131-146.
- Mancuso, W. P., y Oliveira, A. J. (2006). Abertura Econômica, Empresariado e Política : Os Planos Doméstico e Internacional. *Lua Nova*, 147-172.
- Maree, J. (2011). Trends in Collective Bargaining: Why South Africa Differs from Global Trend. *Journal of Labour Relations*, 35(1), 1-37.
- Marra, A. (30 de agosto de 2016). Los vicios y los delitos impunes de los senadores que juzgan a Rousseff. *Diario Público*. Recuperado el 8 de agosto de 2017, de: <http://www.publico.es/internacional/vicios-delitos-impunes-senadores-brasil.html>
- Martcorena, C. (2014). Relaciones de fuerza, relaciones laborales y estructura de la negociación colectiva: Alcances y características de la descentralización en Argentina. *Trabajo y sociedad*, (23), 127-145.
- Martcorena, C. (2015a). “Revitalización” sindical y negociación colectiva en Argentina (2003-2011). *Perfiles latinoamericanos*, 23(46), 173-195.
- Martcorena, C. (2015b). Avances en el Estudio de la Relación entre Sindicalismo y Kirchnerismo. *Sociohistórica* (36), 1-22.
- Martínez Franzoni, J., y Sánchez-Ancochea, D. (2012). The Double Challenge of Market and Social Incorporation. Progress and Bottlenecks in Latin America. *Working Paper No. 27*. Berlin: desiguALdades.net Research Network on Interdependent Inequalities.
- Martínez Franzoni, J., y Sánchez-Ancochea, D. (2013). *Good Jobs and Social Services: How Costa Rica Achieved the Elusive Double Incorporation*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Martínez Franzoni, J., y Sánchez-Ancochea, D. (2015). *La Incorporación Social en Centroamérica: Trayectorias, Obstáculos y Oportunidades*. México D.F.: CEPAL.
- Martner, G. (2009). Políticas Sociales y Gobiernos Progresistas . En F. F. Ebert-Stiftung, *Diálogo Movimiento Sindical. Gobiernos Progresistas: Un primer balance de las políticas progresistas en la región* (págs. 7-33). Montevideo: Fundación Friedrich Ebert-Stiftung.
- Martuscelli, D. E. (2012). A Transição para o Neoliberalismo e a Crise do Governo Collor. En A. Galvão, y A. Boito Jr. (Edits.), *Política e Classes Sociais no Brasil dos Anos 2000* (págs. 19-68). São Paulo: Alameda Casa Editorial.
- Matamala, D. (2015b). *Poderoso Caballero Don Dinero. El Pe\$ó del Dinero en la Política Chilena*. Santiago de Chile: Catalonia.
- Matamala, D. (23 de abril de 2015a). La Lista Completa: La Verdad Sobre las 1123 Empresas que Financian la Política en Chile. *Reportaje de Investigación*. Santiago de Chile: Centro de Investigación Periodística (CIPER). Recuperado el 10 de marzo de 2016, de <http://ciperchile.cl/reportajes-de-investigacion/>
- Mayol, A., y Ahumada, J. (2015). *Economía Política del Fracaso: La Falsa Modernización del Modelo Neoliberal*. Santiago de Chile: Ediciones El Desconcierto.
- Medaglia, C., y Mora, E. (2015). *Balance de Zonas Francas: Beneficio Neto del Régimen para Costa Rica 2010-2014*. San José: PROCOMER.
- Medrano, C. 12 de diciembre de 2014. Gradualidad de la Reforma Laboral, la disputa entre Hacienda y Trabajo. *Diario UChile*. Recuperado el 5 de enero de 2016, de: <http://radio.uchile.cl/2014/12/12/gradualidad-de-la-reforma-laboral-la-disputa-entre-hacienda-y-trabajo/>
- Meller, P. (1988). *Un Siglo de Economía Política Chilena (1890-1990)*. Santiago de Chile: Andrés Bello.
- Menanteau-Horta, D. (2006). El Rol del Estado en el Desarrollo Social y la Reforma de la Previsión en Chile y EE.UU. *Revista Austral de Ciencias Sociales*(10), 5-22.
- Mendonça, H. y Benites, A. (12 de julio de 2017). Brasil Aprueba su Reforma Laboral. *Diario El País*. Recuperado el 31 de agosto de 2017, de: [https://elpais.com/internacional/2017/07/12/actualidad/1499812913\\_071957.html](https://elpais.com/internacional/2017/07/12/actualidad/1499812913_071957.html)
- Meneguello, R. (1989). *PT: A Formação de um Partido. 1979-1982*. São Paulo: Paz e Terra.
- Merino, G. (2012). El Movimiento Obrero Organizado, la Crisis de 2001 y el Gobierno de Duhalde: El Caso de la CGT Disidente. *Sociohistórica*(30), 87-119.
- Miliband, R. (1974). *El Estado en la Sociedad Capitalista*. México, D.F.: Siglo XXI.

- Miranda, G. (octubre de 2014). Director de la OIT de A. Latina Plantea que Fin de Reemplazo en Huelga Debiera Considerar Turnos Internos. (P. Toro, Entrevistador) Recuperado el 25 de marzo de 2016, de <http://www.pulso.cl/noticia/economia/latinoamerica/2014/10/83-51118-9-director-de-la-oit-de-a-latina-plantea-que-fin-de-reemplazo-en-huelga-debiera.shtml>
- Moisés, J. (1986). Partido de Massas: Democrático e Socialista. En E. Sader, y F. de Oliveira (Edits.), *E Agora, PT: Caráter e Identidade*. São Paulo: Brasiliense.
- Molina, I. (2006). Orígenes de la Reforma Social en Costa Rica: Iglesia Católica y Comunistas en la Década de 1940. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*(25), 137-145.
- Molina, I. (2009). *Anticomunismo Reformista: Competencia Electoral y Cuestión Social en Costa Rica (1931-1948)*. San José: Editorial Costa Rica.
- Mönckeberg, M. O. (2013). *Los Magnates de la Prensa. Concentración de los Medios de Comunicación en Chile*. Santiago de Chile: Debolsillo.
- Mönckeberg, M. O. (2015). *El Saqueo de los Grupos Económicos al Estado Chileno*. Santiago de Chile: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Monsálvez, D. (2011). *Chile: Un Episodio Olvidado de Nuestra Historia Presente*. Santiago de Chile: EAE.
- Montoya, S., y Colina, J. (1999). Reforma de Obras Sociales en Argentina: Avances y Desafíos Pendientes. Córdoba: Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana, Fundación Mediterránea Córdoba.
- Morales, E. (14 de agosto de 2011). Sala IV y la Huelga Legal: Una resolución de "Medias Tintas". San José: ANEP. Recuperado el 30 de mayo de 2017, de <https://www.anep.or.cr/article/sala-iv-y-la-huelga-legal-una-resolucion-de-medias/>
- Morales, M., y Serrano, F. (2010). Brasil 2011, ¿Continuidad o nueva política económica? *Revista Trimestral de Análisis de Coyuntura Económica*, III(4), 17-19.
- Morandé, F. (10 de diciembre de 2014). Felipe Morandé pide la renuncia del Ministro Arenas. "El sector privado no lo respeta". (L. Carvallo, Entrevistador) Revista Caras. Recuperado el 5 de enero de 2017, de <http://www.caras.cl/politica/felipe-morande-pide-la-renuncia-del-ministro-arenas-el-sector-privado-lo-respeta/>
- Moreira, C. (September 24-26, 1998). La Izquierda en Uruguay y Brasil: Cultura Política y Desarrollo Político Partidario. *XXI International Congress of the Latin American Studies Association*. Chicago.
- Morlino, L. (2009). La Calidad de la Democracia. *Claves de Razón Práctica*(193), 26-35.
- Mosley, L. (2011). *Labor Rights and Multinational Production*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MTSS. (2010). *Anuario Estadístico 2009*. San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MTSS. (2013). *Anuario Estadístico 2012*. San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MTSS. (2015). *Anuario Estadístico 2014*. San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MTSS. (2016). *Anuario Estadístico 2015*. San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Murillo, M. V. (1997). La Adaptación del Sindicalismo Argentino a las Reformas de Mercado de la Primera Presidencia de Menem. *Desarrollo Económico*, 37(147), 419-446.
- Murillo, M. V. (2001). *Social Sector Reform in Latin America and the Role of Unions. Working Paper, No. 456*. Washington, DC: IDB.
- Murillo, M. V. (2005a). Partisanship Amidst Convergence: The Politics of Labor Reform in Latin America. *Comparative Politics*, 37(4), 441-458.
- Murillo, M. V. (2005b). *Sindicalismo, Coaliciones Partidarias y Reformas de Mercado en América Latina*. Madrid: Siglo XXI.
- Murillo, M. V. (2013). Cambio y Continuidad del Sindicalismo en Democracia. *Revista SAAP*, 7(2), 339-348.
- Murillo, M. V., y Schrank, A. (2010). Labor Organizations and Their Role in the Era of Political and Economic Reform. En C. Scartascini, E. Stein, y M. Tommasi (Edits.), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking* (págs. 247-268). Cambridge, MA: David Rockefeller Center for Latin American Studies, IDB.
- Narbona, K. (2015). *Antecedentes del Modelo de Relaciones Laborales Chileno*. Santiago de Chile: Observatorio Social del Proyecto Plataformas Territoriales por los Derechos Económicos y Sociales: Previsión, Trabajo, Educación y Salud.
- Neffa, J. C. (2001). Presentación del Debate Reciente Sobre el Fin del Trabajo. En E. de la Garza Toledo (Ed.), *El Futuro del Trabajo, el Trabajo del Futuro* (págs. 51-97). Ciudad de México/Buenos Aires: CLACSO.
- Neves Costa, P. R. (2014). Elite Empresarial e Elite Econômica: O Estudo dos Empresários. *Revista de Sociologia e Política*, 22(52), 47-57.

- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge : Cambridge University Press.
- North, D. (1994). Institutions Matter. *EconWPA*. Recuperado el 31 de agosto de 2016, de <http://econwpa.repec.org/eps/eh/papers/9411/9411004.pdf>
- North, D. (1995). Five Propositions About Institutional Change. En J. Knight, y I. Sened (Edits.), *Explaining Social Institutions* (págs. 15-26). Michigan: University of Michigan Press.
- Novick, M. (2000). Reconversión Segmentada en la Argentina: Empresas, Mercado de Trabajo y Relaciones Laborales a fines de los 90. En E. de la Garza Toledo (Ed.), *Reestructuración Productiva, Mercado de Trabajo y Sindicatos en América Latina* (págs. 49-72). Buenos Aires: CLACSO.
- Novick, M., y Tomada, C. (2007). Argentina 2003-2006: Crecimiento Económico con Empleo Decente ¿Un Nuevo Modelo para América Latina? En *Tras la Crisis: El Nuevo Rumbo de la Política Económica y Laboral en Argentina y su Impacto. Serie de Investigación 114*. Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales.
- Novick, M., y Trajtemberg, D. (s.f.). La Negociación Colectiva en el Periodo 1991-1999. *Documento de trabajo. Núm. 19*. Buenos Aires: Coordinación de Investigaciones Análisis Laborales, MTE y SS.
- O'Connor, J. (1974). *The Corporations and the State*. New York: Harper and Row.
- O'Donnell, G. (2007). Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una Perspectiva Latinoamericana con Referencias a Países Poscomunistas. En C. Acuña (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el Debate de Ayer para Fortalecer el Actual* (págs. 79-100). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Obregón, P. y Celedón, S. (15 de noviembre de 2015). Reforma laboral da vuelco: más senadores se suman a grupo que pide rectificaciones para proteger a PYMEs. *Diario El Mercurio*. Recuperado el 5 de febrero de 2016, de: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=15-11-2015%200:00:00&NewsID=361174&dtB=02-09-2017%200:00:00&BodyID=2&PaginaId=14>
- Obregón, P. y Celedón, S. (29 de noviembre de 2015). Aunque senadores acercan posiciones sobre pymes podría aplazarse más allá de marzo. *Diario El Mercurio*. Recuperado el 5 de febrero de 2016, de: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2015-11-29&dtB=29-11-2015%200:00:00&PaginaId=8&bodyid=2>
- O'Donnell, G. (1993). Estado, Democratización y Ciudadanía. *Nueva Sociedad*(128), 62-87.
- O'Donnell, G. (1997a). Sobre las Fructíferas Convergencias de las Obras de Hirschman, Salida, Voz y Lealtad y Compromisos Cambiantes: Reflexiones a partir de la Experiencia Argentina Reciente. En G. O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos Escogidos Sobre Autoritarismo y Democratización* (págs. 147-164). Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G. (1997b). Transiciones, Continuidades y Algunas Paradojas. En G. O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos Escogidos Sobre Autoritarismo y Democratización* (págs. 219-258). Buenos Aires: Paidós.
- OEA. (2014). *Informe de Misión de Observación Electoral-Costa Rica. Elecciones Generales de Presidente y Vicepresidente de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa, 2014*. OEA. Recuperado el 6 de agosto de 2016, de [https://www.oas.org/es/sap/deco/moe\\_informe/InfoVerbalMOECostaRica2014.pdf](https://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informe/InfoVerbalMOECostaRica2014.pdf)
- OECD. (2008). ¿Crecimiento Desigual?: Distribución del Ingreso y Pobreza en los Países de la OCDE. OECD. Recuperado el 25 de julio de 2015, de <http://www.oecd.org/els/soc/41547484.pdf>
- Offe, C. (1996). *El Pleno Empleo ¿Una cuestión Mal Planteada? Sociedad. No. 9*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Órdenes, Ó. (6 de agosto de 2015). Von Mühlentrock valora postura de Valdés y Burgos: “Está mucho más cerca de lo que nosotros pensamos”. *Diario El Mercurio*. Recuperado el 5 de febrero de 2016, de: <http://www.emol.com/noticias/Economia/2015/08/06/743803/Sofofa-valora-postura-de-Valdes-y-Burgos-Esta-mucho-mas-cerca-de-lo-que-nosotros-pensamos.html>
- Ostiguy, P. (2009). Argentina's Double Political Spectrum: Party System, Political Identities, and Strategies, 1944–2007. *Working Paper # 361*. Notre Dame : The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Oxhorn, P. (2009). Beyond Neoliberalism? Latin America's New Crossroads. En J. Burdick, P. Oxhorn, y K. Roberts (Edits.), *Beyond Neoliberalism in Latin America? Societies and Politics at the Crossroads* (págs. 217-234). New York: Palgrave Macmillan US.
- Palma, G. (2011). Homogeneous Middles vs. Heterogeneous Tails, and the End of the ‘Inverted-U’: The Share of the Rich is What it's All About. *Development and Change*, 42(1), 87-153.
- Palomino, H. (2008). La Instalación de un Nuevo Régimen de Empleo en Argentina: De la Precarización a la Regulación. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 13(19), 121-144.

- Paramio, L. (2006). Giro a la Izquierda y Regreso del Populismo. *Nueva Sociedad*(205), 63-74.
- Pastor, D. (2004). Origins of the Chilean Binominal Election System. *Revista de Ciencia Política*, XXIV(1), 38-57.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peña, N. (3 de enero de 2015). Subdirectora Instituto Libertad y Desarrollo: “El foco de esta reforma (laboral) no está en los sectores más desprotegidos”. *Diario La Tercera*. Recuperado el 19 de junio de 2016, de: <http://www.latercera.com/noticia/subdirectora-instituto-libertad-y-desarrollo-el-foco-de-esta-reforma-laboral-no-esta-en-los-sectores-mas-desprotegidos/>
- Peres, W. (Ed.). (1998). *Grandes Empresas y Grupos Industriales Latinoamericanos. Expansión y Desafíos en la Era de la Apertura y Globalización*. México, D.F.: Siglo XXI.
- Peruzzotti, E. (2003). Redefiniendo la Representación Política: La Sociedad Civil Argentina y el Sistema Representativo en los Noventa. *Política y Gobierno*, X(1), 43-72.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. New Jersey: Princeton University Press.
- Pinto, A. (1985). Estado y Gran Empresa de la Precrisis hasta el Gobierno de Jorge Alessandri. *Colección estudios CIEPLAN*(16), 5-40.
- Piñera, J. (1990). *La Revolución Laboral*. Santiago de Chile: Zig Zag.
- Piñera, J. (1992). *El Cascabel al Gato. La Batalla por la Reforma Previsional*. Santiago de Chile: Zig-Zag.
- Piore, M., y Safford, S. (2006). Changing Regimes of Workplace Governance, Shifting Axes of Social Mobilization, and the Challenge to Industrial Relations Theory. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 45(3), 299-325.
- Plattner, M. (2015). Is Democracy in Decline? *Journal of Democracy*, 26(1), 5-10.
- Pollack, M. (1999). *The New Right in Chile*. London: Macmillan Press.
- Poulantzas, N. (1969). *Poder político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*. México, D.F.: Siglo XXI.
- Pribble, J. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Pribble, J., y Huber, E. (2011). Social Policy and Redistribution under Left Governments in Chile and Uruguay. En S. Levitsky, y K. Roberts, *The Resurgence of the Latin American Left* (págs. 117-138). Baltimore : The Johns Hopkins University Press.
- Programa Estado de la Nación. (2001). *Informe de la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia en Costa Rica*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. (2002). *VIII Informe del Estado de la Nación*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. (2004). *X Informe del Estado de la Nación*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. (2006). *XII Informe del Estado de la Nación*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. (2007). *XIII Informe del Estado de la Nación*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. (2008). *XIV Informe del Estado de la Nación*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. (2009). *XV Informe del Estado de la Nación*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. (2010). *XVI Informe del Estado de la Nación*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. (2011a). *XVII Informe del Estado de la Nación*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. (2011b). *Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. (2012). *XVIII Programa Estado de la Nación*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. (2013). *XIX Informe del Estado de la Nación*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. (2015). *XX Informe del Estado de la Nación*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. (2015). *XXI Informe del Estado de la Nación*. San José: Programa Estado de la Nación.

- Przeworski, A. (1985). *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, A. (1992). The Games of Transition. En S. Mainwaring, G. O'Donnell, y J. Valenzuela (Edits.), *Issues in Democratic Consolidation* (págs. 105-151). Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Przeworski, A. (1995). *Sustainable Democracy*. Cambridge University Press: New York.
- Przeworski, A. (2003). Minimalist Conception of Democracy: A Defense. En R. Dahl, I. Shapiro, y J. Cheibub, *The Democracy SourceBOOK* (págs. 12-18). Massachusetts: The MIT Press.
- Przeworski, A. (28 de octubre de 2015). Desigualdad Económica, Desigualdad Política y Redistribución. *Conferencia Magistral, 40 aniversario de Flacso-México*. México, D.F.
- Przeworski, A., y Teune, H. (1982). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Florida: Robert E. Krieger Publishing Company, INC.
- Przeworski, A., y Wallerstein, M. (1988). Structural Dependence of the State on Capital. *American Political Science Review*, 82(1), 11-29.
- Quiroga, A. (2008). Aspectos de la Política Económica Kirchnerista. *Tesis presentada para la obtención del grado de Licenciada en Sociología*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Recuperado el 2017 de febrero de 10, de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.479/te.479.pdf>
- Radiciotti, L. (2012). ¿Democracia sindical en Argentina?: Un Análisis sobre sus Condiciones y Posibilidades. *Trabajo y Sociedad*(18), 249-266.
- Ramírez, A. (22 de octubre de 2001). Elecciones 2002: Caso Alem Repercutiría en Campaña. *La Nación*. Recuperado el 1 de setiembre de 2016, de [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2001/octubre/22/pais4.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2001/octubre/22/pais4.html)
- Ramírez, P. (16 de marzo de 2015). Empresa que Emitió Facturas Falsas para Campañas Cobró \$126 Millones en Asesorías a Parlamentarios UDI y Oficialistas. *Actualidad y Entrevistas*. Recuperado el 28 de octubre de 2016, de <http://ciperchile.cl/2015/03/16/empresa-que-emitio-facturas-falsas-para-campanas-cobro-126-millones-en-asesorias-a-parlamentarios-udi-y-oficialistas/>
- Ranis, P. (1995). *Class, Democracy, and Labor in Contemporary Argentina*. New Brunswick: Transaction.
- Rebolledo, J. (2013). *A la Sombra de los Cuervos. Los Cómplices Civiles de la Dictadura*. Santiago de Chile: Ceibo Ediciones.
- Rebolledo, R. (2005). La Crisis Económica de 1967 en el Contexto de la Ruptura del Sistema Democrático. *Universum*, 1(24), 124-139.
- Regidor, J. (2003). El Caso de Costa Rica. En J. M. Sepúlveda, *La Organizaciones Sindicales Centroamericanas como Actores del Sistema de Relaciones Laborales* (págs. 13-128). San José: ILO/OIT.
- Reinhardt, N., y Peres, W. (2000). Latin America's New Economic Model: Micro Responses and Economic Restructuring. *World Development*, 28(9), 1543-1566.
- Requena, R. (2013). Sindicalización Automática, Generalización de la Negociación Colectiva Más Allá del Nivel de Empresa y Renovación del Sindicalismo: ¿Sueño o Realidad? En G. Martner, y E. Rivera, *Radiografía Crítica al "Modelo Chileno"*. *Balances y Propuestas* (págs. 449-474). Santiago de Chile: LOM Ediciones/USACH.
- Reuben, S. (1982). *Capitalismo y Crisis Económica en Costa Rica, Treinta Años de Desarrollo*. San José: Editorial Porvenir.
- Reuben, S. (1988). *Ajuste Estructural en Costa Rica: Estudio Socioeconómico de una Década*. San José: Editorial Porvenir.
- Reuben, S. (2009). Elementos para la Comprensión de la Crisis Actual del Capitalismo. Una Visión desde la Periferia. *Reflexiones*, 88(1), 137-153.
- Reuter. (2 de febrero de 2016). Recibí Dinero de Narcos Admite Óscar Arias. *El Tiempo*. Recuperado el 1 de octubre de 2016, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-26636>
- Revista Pulso. (24 de abril de 2016). Andrade y sobrevivencia de NM: "Si son las pequeñeces las que conforman el proceso (frente al Servel), esto no va a dar no más". *Revista Pulso*. Recuperado el 1 de octubre de 2016, de: <http://www.pulso.cl/post/ajax/31468/>
- Rifkin, J. (1996). *El Fin del Trabajo. El Declive de la Fuerza de Trabajo Global y el Nacimiento de la Era Posmercado*. Barcelona: Paidós.
- Rivas, F. (19 de julio de 2017). La reforma laboral en Brasil inspira a Argentina. *Diario El País*. Recuperado el 7 de agosto de 2017, de: [https://elpais.com/internacional/2017/07/19/argentina/1500474908\\_665249.html](https://elpais.com/internacional/2017/07/19/argentina/1500474908_665249.html)
- Robles, F. (2014). Transformaciones y Concentración en Grupos de Poder Económico en Costa Rica (1980-2012). *Revista Mexicana de Sociología*, 76(1), 37-58.

- Robles, F. (2016). ¿Quiénes y Cómo son los Grupos de Poder Económico en Costa Rica? 1948-2014. En R. Viales, y D. David, *Historia de las Desigualdades Sociales en América Central. Una Visión Interdisciplinaria. Siglos XVIII-XXI* (págs. 191-212). San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Robles, F., y Voorend, K. (2012). Los Dueños de la Palabra en Costa Rica en un Contexto de Reforma Neoliberal. *Rupturas*, 1(2), 144-161.
- Rockwell, R., y Janus, N. (2003). *Media Power in Central America*. Champaign: University of Illinois Press.
- Rodrigues, L. M. (2004). Lula y los Cambios en la Clase Política Brasileña. En L. M. Rodrigues, y M. T. Aina Sadek (Edits.), *El Brasil de Lula: Diputados y Magistrados*. Buenos Aires: La Crujía/PNUD/ITDT.
- Rodríguez, R. (2004). *Teoría de la Agenda-Setting*. Alicante: Observatorio Europeo de Tendencias Sociales.
- Rodríguez, W. (22 de enero de 2010). Opositores Cuestionan Ley Electoral, al BCR y a Encuestadoras. *Radio Gigante*, 800 AM. Recuperado el 2 de setiembre de 2016, de <http://lavozdelpueblocostarricense.blogspot.mx/2010/01/fraude-electoral-en-costa-rica-en.html>
- Rodríguez-Clare, A., Saénz, M., y Trejos, A. (2003). *Crecimiento Económico en Costa Rica: 1950-2000. Working Paper*. Washington, D.C.: BID.
- Rodrik, D. (2007). *One Economic, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Roitbarg, H. (2015). Bloque en el Poder. Genealogía del Concepto y Usos Actuales en Argentina. *XI Jornadas de Sociología*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Rojas, I. (2007). Las Reformas Laborales al Modelo Normativo de Negociación Colectiva del Plan Laboral. *Ius et Praxis*, 13(2), 195-221.
- Rojas, J. (1993). *Historia de los Obreros de la Construcción*. Santiago de Chile: PET.
- Rojas, L. (21 de noviembre de 2015). Reforma laboral y el impacto real en el mundo pyme. *Diario El Mostrador*. Recuperado el 5 de enero de 2016, de: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/11/21/reforma-laboral-y-el-impacto-real-en-el-mundo-pyme/>
- Romero, S. y Sreeharsha, V. (15 de abril de 2016). Los legisladores que buscan destituir a Dilma Rousseff también están acusados de corrupción. *Diario New York Times*. Recuperado el 8 de agosto de 2017, de: <https://www.nytimes.com/es/2016/04/15/los-legisladores-brasilenos-quieren-destituir-a-dilma-rousseff-tambien-estan-envueltos-en-escandalos-de-corrupcion/>
- Roßteutscher, S. (2005a). The Lure of the Associative Elixir. En S. Roßteutscher (Ed.), *Democracy and the Role of Associations* (págs. 3-13). New York: Routledge.
- Roßteutscher, S. (2005b). The Associative Elixir: Lure or Cure? En S. Roßteutscher (Ed.), *Democracy and the Role of Associations* (págs. 219-224). New York: Routledge.
- Rothstein, B. (1992). Labor-market Institutions and Working-class Strength. En S. Steinmo, K. Thelen, y F. Longstreth (Edits.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (págs. 33-56). Cambridge: Cambridge University Press.
- Rovira, J. (1988). *Costa Rica en los Años 80*. San José: Editorial Porvenir.
- Rovira, J. (2000). *Estado y Política Económica en Costa Rica 1948-1970*. San José: EUCR.
- Rovira, J. (2004). Implicaciones del TLC en el Nuevo Estilo de Desarrollo. . En IIS, *Jornadas de reflexión. TLC con Estados Unidos*. San José: Instituto de Investigaciones Sociales, UCR.
- Rudra, N. (2005). Are Workers in the Developing World Winner or Losers in the Current Era of Globalization? *Studies in Comparative International Development*, 40(3), 29-64.
- Ruiz, L. (29 de julio de 2017). Macri acordó con las patronales del campo más flexibilización laboral. *Diario La Izquierda*. Recuperado el 7 de agosto de 2017, de: <http://www.laizquierdadiario.com/Macri-acuerdo-con-las-patronales-del-campo-mas-flexibilizacion-laboral>
- Sáez, C. (5 de mayo de 2016). Reforma Laboral: Gobierno se debate entre la ley corta y el veto presidencial. *Diario UChile*. Recuperado el 15 de agosto de 2016, de: <http://radio.uchile.cl/2016/05/05/reforma-laboral-gobierno-se-debate-entre-la-ley-corta-y-el-veto-presidencial/>
- Salama, P. (2010). Brasil, el Legado Económico de Lula: Éxitos y Límites. *Ciclos*, XIX(37-38), 3-18.
- Salamon, L., y Siegfried, J. (1977). Economic Power and Political Influence: The Impact of Industry Structure on Public Policy. *The American Political Science Review*, 71(3), 1026-1043.
- Salazar, O., y Salazar, J. (1991). *Partidos Políticos en Costa Rica*. San José: EUNED.
- Salvia, S. (2015). La caída de la Alianza. Neoliberalismo, Conflicto Social y Crisis política en Argentina. *Colombia Internacional*(84), 107-138.
- San Juan, P. (20 de junio de 2016). Ministro Valdés dice que veto a la reforma laboral se tramitará con discusión inmediata. *Diario La Tercera*. Recuperado el 15 de agosto de 2016, de:

<http://www.latercera.com/noticia/ministro-valdes-dice-que-veto-a-la-reforma-laboral-se-tramitara-con-discusion-inmediata/>

San Juan, P. (9 de diciembre de 2016). FMI advierte riesgo para el crecimiento por incertidumbre sobre reforma laboral. *Diario La Tercera*. Recuperado el 15 de diciembre de 2016, de: <http://www.latercera.com/noticia/fmi-advierte-riesgo-crecimiento-incertidumbre-reforma-laboral/>

Sánchez, C. (2013). Procesos de Precarización de las Relaciones Socio-Laborales del Régimen de Zona Franca: Un Estudio de Caso de las Mujeres Trabajadoras de Maquila Industrial en Heredia y Puntarenas 2009-2010. *Tesis para Optar por el Grado de Licenciatura en Sociología*. San José: Universidad de Costa Rica.

Sancho, M. (8 de enero de 2015). En 20 años, Sala Constitucional Realizó 36 Fallos Sobre Beneficios de Convenciones Colectivas. *Diario digital CRHOY.COM*. Recuperado el 1 de setiembre de 2016, de <http://www.crhoy.com/archivo/en-20-anos-sala-constitucional-realizo-36-fallos-sobre-beneficios-de-convenciones-colectivas/nacionales/>

Sandoval, C. (2007). Vísperas del Referéndum TLC: La Posición de los Medios. *Revista Envío*(306). Recuperado el 8 de agosto de 2016, de <http://www.envio.org.ni/articulo/3641>

Sandoval, S. (2005). The Lula Government: The challenges of the PT in Power and Contradictions of Power. *Journal of Iberian and Latin American Research*, 11(2), 79-92.

Santarcángelo, J. E., Fal, J., y Pinazo, G. (2011). Los Motores del Crecimiento Económico en la Argentina: Rupturas y Continuidades. *Investigación económica*, 70(275), 93-114.

Santoro, M. (14 de julio de 2017). Lula, entre la prisión y la presidencia. *Diario New York Times*. Recuperado el 8 de agosto de 2017, de: <https://www.nytimes.com/es/2017/07/14/lula-entre-la-prision-y-la-presidencia/>

Santos, H. (1987). *Estudios de Derechos Sindical y del Trabajo*. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Sassen, S. (2009). La Ciudad Global: Introducción a un Concepto. En W. Broecker (Ed.), *Las Múltiples Caras de la Globalización* (págs. 50-62). Madrid: Grupo BBVA .

Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E., y Tommasi, M. (2011). ¿Cómo se Juega en América Latina? Instituciones Políticas, Procesos de Negociación y Políticas Públicas. En C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein, y M. Tommasi (Edits.), *El Juego Político en América Latina: ¿Cómo se Deciden las Políticas Públicas?* (págs. 1-32). BID.

Scartascini, C., Stein, E., y Tommasi, M. (2010). Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking. En C. Scartascini, E. Stein, y M. Tommasi (Edits.), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin America Policymaking*. Cambridge: IDB/David Rockefeller Center for Latin American Studies/Harvard University.

Scott, J. (2008). Modes of Power and the Re-conceptualization of Elites. *The Sociological Review*(56), 25-43. [doi: 10.1111/j.1467-954X.2008.00760.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.2008.00760.x)

Schamis, H. (1999). Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America. *World Politics*, 51(2), 236-268.

Schiappacasse, I. (2015). Understanding the Role of Elites in Economic Development: The Case of Mexico, 1880-1940. *A Dissertation Submitted to King's College London for the Degree of Msc Latin American Development*. London.

Schmitt, J., y Mitukiewicz, A. (2012). Politics Matter: Changes in Unionisation Rates in Rich Countries, 1960–2010. *Industrial Relations Journal*, 43(3), 260–280.

Schmitter, P. (1994). Danger and Dilemmas of Democracy. *Journal of Democracy*, 5(2), 57-74.

Schmitter, P. (2015). Crisis and Transition , but not Decline. *Journal of Democracy*, 26(1), 32-44.

Schneider, B. R. (2004). *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schneider, B. R. (2013). *Hierarchical Capitalism in Latin America. Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development*. New York: Cambridge University Press.

Schneider, B. R., y Karcher, S. (2012). La Política de las Empresas en Latinoamérica: Investigando sus Estructuras, Preferencias e Influencia. *Apuntes*, XXXIX(70), 7-28.

Segnini, G. (2009). *Los Monopolios de la Verdad en Centroamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Segnini, G., Rivera, E., y Herrera, M. (21 de octubre de 2004). Líderes del PLN y PUSC Recibieron \$2,3 Millones desde Taiwán. *La Nación*. Recuperado el 1 de octubre de 2016, de [http://www.nacion.com/nacional/Lideres-PLN-PUSC-recibieron-Taiwan\\_0\\_716128558.html](http://www.nacion.com/nacional/Lideres-PLN-PUSC-recibieron-Taiwan_0_716128558.html)

Segovia, A. (2005). *Integración Real y Grupos de Poder Económico en Centroamérica: Implicaciones para el Desarrollo y la Democracia de la Región*. San José: Fundación Friedrich Ebert.



- Selerges, M. (22 de agosto de 2017). Metalúrgico: Trabajadores en la industria se unen para barrer reformas. *Comunicado de prensa de la CUT*. Recuperado el 31 de agosto de 2017, de: <https://cut.org.br/noticias/brasil-metalurgico-trabalhadores-na-industria-se-unem-para-barrar-reformas-c146/>
- Senén González, C. (2011). La Revitalización Sindical en Argentina durante los Kirchner. *Revista Trabajo*, 5(8), 39-64.
- Senén González, C., Trajtemberg, D., y Medwid, B. (2009). La Negociación Colectiva en la Argentina: 1991-2007. En C. Senén González, y Schettini (Edits.), *Trabajo y Relaciones Laborales en Argentina, Sector Formal e Informal* (págs. 117-140). Buenos Aires: Prometeo/Universidad Nacional de La Matanza.
- Senén González, C., y Del Bono, A. (2013). Introducción. En C. Senén González (Ed.), *La Revitalización Sindical en Argentina: Alcances y Perspectivas*. San Justo: Prometeo/Universidad Nacional de la Matanza.
- Senén González, C., y Haidar, J. (2009). Los Debates acerca de la 'Revitalización Sindical' y su Aplicación en el Análisis Sectorial en Argentina. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*(22), 5-32.
- Sepúlveda, N., y Arellano, A. (04 de enero de 2016). Platas Políticas: La Generosa Billetera de Aguas Andinas. *CIPER*. Recuperado el 25 de noviembre de 2016, de <http://ciperchile.cl/2016/01/04/platas-politicas-la-generosa-billetera-de-aguas-andinas/>
- Serna, M. (Ed.). (2012). *Giro a la Izquierda y Nuevas Élités en Uruguay ¿Renovación o Reconversión?* Montevideo: Universidad de la República.
- Seymuor, F. (28 de septiembre de 2015). Reforma Laboral: trabajadores enfrentan a dupla CUT–Gobierno. *Diario UChile*. Recuperado el 15 de octubre de 2016, de: <http://radio.uchile.cl/2015/09/28/reforma-laboral-trabajadores-enfrentan-a-dupla-cut-gobierno/>
- Sheahan, J., y College, W. (2002). Alternative Models of Capitalism in Latin America. En E. Huber (Ed.), *Models of Capitalism : Lessons for Latin America* (págs. 25-52). Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Siavelis, P. (2000). *The President and Congress in Postauthoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Sidicaro, R. (2011). El Partido Peronista y los Gobiernos Kirchneristas. *Nueva Sociedad*(234).
- Silva, E. (1996). *The State and Capital in Chile: Business Elites, Technocrats, and Market Economics*. Colorado: Westview Press.
- Silva, E. (1998). Business Associations, Neoliberal Economic Restructuring, and Redemocratization in Chile. En F. Durand, y S. Eduardo (Edits.), *Organized Business, Economic Change, and Democracy in Latin America*. Miami:: North-South Center Press.
- Silva, M. (1998). *Los Cordones Industriales y el Socialismo Desde Abajo*. Santiago de Chile: Imprenta Lazor.
- Silver, B. (2003). *Forces of Labor. Worker´s Movements and Globalization since 1870*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Singer, A. (2010). A Segunda Alma Do Partido dos Trabalhadores. *Novos Estudos*(88), 89-111.
- Skocpol, T., y Pierson, P. (2008). El Institucionalismo Histórico en la Ciencia Política Contemporánea . *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17, 7-38.
- Smith, M. (1995). El Pluralismo. En D. Marsh, y G. Stoker (Edits.), *Teoría y Métodos de la Ciencia Política* (pág. Cap. 11). Madrid: Alianza Universidad.
- Sobrado, L. A. (15 de noviembre de 2015). El Peor Riesgo es la Penetración de Dineros del Crimen Organizado. *Diario Extra*. (I. Gómez, y P. Hernández, Entrevistadores) Recuperado el 1 de setiembre de 2016, de <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/276086/el-peor-riesgo-es-la-penetracion--de-dineros-del-crimen-organizado>
- Sobrado, L. A. (2011). La Financiación de los Partidos Políticos en Costa Rica. En IDEA, *Évaluer la Qualité de la Démocratie: Guide Pratique* (págs. 225-256). Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Sojo, C. (1992). *La Mano Visible del Mercado. La Asistencia de los Estados Unidos al Sector Privado Costarricense en la Década de los Ochentas*. . San José: CRIES.
- Sojo, C. (1995). *En el Nombre del Padre. Patrimonialismo y Democracia en Costa Rica*. San José: FLACSO.
- Solano, J. (21 de enero de 2014). Denunciarán a Empresarios y a Subway. *Diario Extra*. Recuperado el 2 de setiembre de 2016, de <http://www.diarioextra.com/Dnew/noticiaDetalle/223355>
- Solimano, A. (1988). Política de Remuneraciones en Chile: Experiencia Pasada, Instrumentos y Opciones a Futuro. *Colección Estudios CIEPLAN*(25), 159-192.
- Solimano, A. (2012). *Capitalismo a la Chilena y la Prosperidad de las Élités*. Santiago de Chile: Catalonia.
- Soto, J. (2008). La Reforma Procesal Laboral de Costa Rica. *Revista Pensamiento Actual*, 8(10-11), 40-47.
- Standing, G. (2011). *The Precariat: The New Dangerous Class*. London: Bloomsbury Academic.

- Stédile, J.P. (2016). Los golpistas mostraron a qué vinieron. En P. Gentili (Ed.), *Golpe en Brasil: Genealogía de una farsa*. Buenos Aires: CLACSO.
- Steinmo, S., Thelen, K., y Longstreth, F. (Edits.). (1992). *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stiglitz, J. (2012). *El Precio de la Desigualdad*. Bogotá: Taurus.
- Streeck, W., y Thelen, T. (Edits.). (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Streeck. (2014). ¿Cómo Terminará el Capitalismo? *New Left Review*(87), 38-68.
- Svampa, M. (2013). La Década Kirchnerista: Populismo, Clases Medias y Revolución Pasiva. *LASA FORUM, XLIV*(4), 14-16.
- Tapia, L. (2009). *La Coyuntura de la Autonomía Relativa del Estado*. La Paz: CLACSO.
- Tapia, M. y Kirsten, H. (25 de septiembre de 2015). La pequeña gran jugada. *Revista Qué Pasa*. Recuperado el 5 de enero de 2016, de: <http://www.quepasa.cl/articulo/negocios/2015/09/la-pequena-gran-jugada.shtml/>
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*(2), 369-404.
- Thelen, K. (2009). Institutional Change in Advanced Political Economies. *British Journal of Industrial Relations, 47*(3), 471-498.
- Thelen, K., y Steinmo, S. (1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics. En S. Steinmo, K. Thelen, y F. LongStreth (Edits.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (págs. 1-32). Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, C. (2006). Why and How History Matters. En C. Tilly, y R. Goodin (Edits.), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis* (págs. 417-437). New York: Oxford University Press.
- Toro, P. y Torrealba, F. (27 de marzo de 2013). Andrés Santa Cruz: “Nos da lo mismo quien gobierne. Vamos a trabajar con la coalición gobernante, independiente de cual sea”. *Diario El Pulso*. Recuperado el 18 de octubre de 2016, de: <http://www.pulso.cl/economia-dinero/andres-santa-cruz-nos-da-lo-mismo-quien-gobierne-vamos-a-trabajar-con-la-coalicion-gobernante-independiente-de-cual-sea/>
- Touraine, A. (1978). *Introducción a la Sociología*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Touraine, A. (1986). La inútil idea de la sociedad. El hombre, las ideas y las instituciones. En F. Galván, *Touraine y Habermas: Ensayos de Teoría Social* (págs. 90-99). Puebla: Universidad Autónoma de Puebla.
- Touraine, A. (1987). *El Regreso de Actor*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Buenos Aires.
- Trajtemberg, D., y Borroni, C. (2013). La Relación entre la Estructura de la Negociación Colectiva y el Desempeño de la Economía. Aspectos Teóricos y Evidencias sobre el Caso Argentino. En C. Senén González, y A. Del Bono (Edits.), *La Revitalización Sindical en Argentina: Alcances y Perspectivas* (págs. 29-53). San Justo: Prometeo/Universidad Nacional de la Matanza.
- Trejos, J. (2012). El Combate a la Pobreza y la Desigualdad en Costa Rica: Avances, Retrocesos, Lecciones y Propuestas de Política. En *Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en América Latina* (págs. 73-85). Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Trópia, P. V. (2002). A Adesão da Força Sindical ao Neoliberalismo. *Revista Ideias, 9*(1), 155-202.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players*. New York: Russell Sage Foundation.
- Turmo, J., y Moslares, C. (2007). Chile: De la Industrialización Mediante Sustitución de Importaciones a la Liberalización y Diversificación Comercial. *Boletín económico de ICE*(2914), 49-62.
- Ulloa, V. (2003). *El Movimiento Sindical Chileno del Siglo XIX Hasta Nuestros Días*. Santiago de Chile: OIT/CUT.
- Urcuyo, C. (1996). Actas del Debate Legislativo sobre la Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica. Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Urquieta, C. (5 de mayo de 2016). Exclusivo: Esta es la Secreta “Ley Reservada del Cobre”. *El Mostrador*. Recuperado el 22 de mayo de 2016, de <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/05/05/exclusivo-esta-es-la-secreta-ley-reservada-del-cobre/>
- Van der Laet, B., y Schapira-Felderhoff, K. (2008). *Estudio sobre Proyecto de Ley de Reforma Procesal Laboral y Proyecto de Ley de Modificación del artículo 60 de la Constitución Política de la República de Costa Rica*. ILO/OIT.
- Van Evera, S. (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press.
- Varas, K., y Toledo, C. (2014). La Huelga un Derecho Fundamental. En *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2014* (págs. 63-108). Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales.

- Varesi, G. (2014). La Construcción de la Hegemonía Kirchnerista en Argentina (2003-2007). *Temas y Debates*(28), 57-80. Recuperado el 12 de mayo de 2017, de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-984X2014000200003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-984X2014000200003&lng=es&tlng=es)
- Vargas, L. P. (2003a). *Modelo Desarrollista y de industrialización sustitutiva. (Serie Cuadernos de Historia de las Instituciones de Costa Rica: n° 8)*. San José: EUCR.
- Vargas, L. P. (2003b). *La Estrategia de Liberalización Económica (Período 1980-2000)*. (Serie Cuadernos de Historia de las Instituciones de Costa Rica: n° 9). San José: EUCR.
- Vargas, L. P. (2016). El Proyecto Histórico Neoliberal. *Revista Rupturas*, 6(1), 147-162.
- Vázquez, J. (2008). Costa Rica. El Neocorporativismo Empresarial Político en el Actual Estilo de Desarrollo: El Caso de la Promotora de Comercio Exterior PROCOMER. *Tesis de Maestría en Sociología*. San José: Universidad de Costa Rica.
- Vázquez, J. (2009). La Corporatización Empresarial de las Políticas Públicas: El Caso de Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER). *Anuario de Estudios Centroamericanos*,(35-36), 117-135.
- Vega, M. (1980). El Estado Costarricense de 1974 a 1978: CODESA y la Fracción Industrial. *Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Sociología*. San José: Universidad de Costa Rica.
- Vega, M. L. (2004). *Libertad de Asociación, Libertad Sindical y el Reconocimiento Efectivo del Derecho de Negociación Colectiva en América Latina*. Gevena: ILO/OIT.
- Vega, M. L. (2005). *La Reforma Laboral en América Latina: 15 Años Después*. Lima: ILO/OIT.
- Velasco, J. (2006). Deliberación y Calidad de la Democracia. *Claves de Razón Práctica*(167), 36-43.
- Villasuso, J. (27-29 de octubre de 1999). Economía Política de las Reformas Estructurales en Costa Rica. *Simposio Internacional del Proyecto de Investigación Reforma Económica y Cambio Social en América Latina y el Caribe*. Cali. Recuperado el 20 de setiembre de 2016, de <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/0Econom%C3%ADa%20pol%C3%ADtica%20de%20las%20reformas%20estructurales%20en%20C.R.0.pdf>
- Visser, J., y Checchi, D. (2009). Inequality and the labor market: Unions. En W. W. Salverda, B. Nolan, y T. Smeeding (Eds.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality* (págs. 230-257). Oxford: Oxford University Press.
- Weber, M. (2005). *Economía y Sociedad*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Weller, J. (2009). Avances y Retos para el Perfeccionamiento de la Institucionalidad Laboral en América Latina. En J. Weller (Ed.), *El Nuevo Escenario Laboral Latinoamericano* (págs. 11-64). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Weston, F. (2016). La destitución de Dilma Rousseff - la clase dominante brasileña en pie de guerra. *Marxist*. Recuperado el 8 de agosto de 2017, de: <https://www.marxist.com/2016-05-18-14-17-14.htm>
- Williamson, J. (1990). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- WOLA. (2009). *CAFTA-RD y los Derechos de los Trabajadores: Pasando del Papel a la Práctica*. Washington D.C.: WOLA.
- World Bank. (2012). *The World Development Report 2013: Jobs*. Washington: World Bank. doi:10.1596/978-0-8213-9575-2.
- Wright Mills, C. (1956). *The Power Elite*. Oxford: Oxford University Press.
- Wright, E. (2000). Working-Class Power, Capitalist-Class, Interests, and Class Compromise. *American Journal of Sociology*, 105(4), 957-1002.
- Yaday, V. (2011). *Political Parties, Business Groups, and Corruption in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Yáñez, C. (17 de mayo de 2016). Francia Afronta la Mayor Oleada de Protestas Contra la Reforma Laboral. *El País*. Recuperado el 19 de mayo de 2016, de [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/05/17/actualidad/1463438068\\_797947.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/05/17/actualidad/1463438068_797947.html)
- Yoon, Y. (2009). *A Comparative Study on Industrial Relations and Collective Bargaining in East Asian Countries*. Working Paper No. 8. Geneve: ILO/OIT.
- Zapata, F. (2003). ¿Crisis del Sindicalismo en América Latina? *Working Paper #302*. The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Zapata, F. (2004). De la Democracia Representativa a la Democracia "Protegida". *Movimiento Obrero y Sistema Político en Chile*. *Revista Enfoques*(3), 125-155.
- Žižek, S. (2007). *En Defensa de la Intolerancia*. Madrid: Ediciones sequitur.
- Zuñiga, F. (1986). *La División del Partido Vanguardia Popular. Tesis para Optar por el Grado de Maestro en Ciencias Sociales*. Ciudad de México: FLACSO.

### **Entrevistas realizadas por el autor para el caso de Costa Rica**

- Sojo, Álvaro. Viceministro de Trabajo, 2010-2011. 15 de abril de 2016.
- Vargas, Albino. Secretario General de la ANEP. 5 de abril 2016.
- Zúñiga, Ana Gabriel. Viceministra de la Presidencia, 2014-2018. 25 de abril 2016.
- Benavides, Carlos Ricardo. Ministro de la Presidencia, 2011-2014. 20 de abril 2016.
- Vargas, Gerardo. Diputado por el partido Frente Amplio, 2014-2018. 14 de abril 2016.
- Fallas, Ligia. Diputada por el partido Frente Amplio, 2014-2018. 29 de abril de 2016.
- Chavarría, Luis. Secretario General sindicato UNDECA. 13 de abril 2016.
- Salas, Mariano. Asesor de Ministro de la Presidencia Melvin Jiménez, 2014-2015. 14 de abril 2016.
- Castro, Mauricio. Asesor Legal de la ANEP. 12 de abril del 2016.
- Saborío, Shirley. Directora Ejecutiva UCCAEP, 2003-2015. 25 de abril 2016.
- Morales, Edgar. Secretario General Adjunto UNT. 01 de abril de 2016.
- Chacón, Francisco. Diputado por el partido Liberación Nacional (mayo 2010-marzo 2012), Ministro de Comunicación (marzo 2012-mayo 2013). 9 de abril 2016.
- Villalta, José María. Diputado por el partido Frente Amplio (2010-2014). 4 de abril 2016.

### **Entrevistas realizadas por el autor para el caso de Chile**

- Seguel, Alejandra. Asesora legal de la CUT y de la bancada del Partido Comunista. 7 de junio de 2016.
- Campero, Guillermo. Asesor en políticas públicas de la OIT, sede Chile. Participó en los tres primeros procesos de reforma, como jefe de asesores de los ministros del Trabajo: René Cortázar, Jorge Arrate y Jorge Molina. (1990-2000). Después pasó a ser miembro del “Gabinete Político Estratégico Asesor” del Presidente Ricardo Lagos (2000-2006). 7 de junio de 2016.
- Martínez, Juan Carlos. Presidente de la cámara empresarial ASIMET. 15 de junio de 2016.
- Díaz, Francisco. Subsecretario del Trabajo, 2014-2018. 10 de junio de 2016.
- Díaz, Luis. Asesor en el Senado, partido PPD. 20 de junio de 2016.
- Larraín, Luis. Director Ejecutivo de la Fundación Libertad y Desarrollo. 23 de junio de 2016.
- Olivos, Oscar. Presidente de la central sindical CAT. 8 de junio de 2016.
- Bobic, Pablo. Asesor Legal de la CPC. 20 de junio de 2016.

Solari, Ricardo. Ministro de Trabajo, 2000-2006. 3 de junio de 2016.

Muñoz, Adriana. Senadora por el PPD, 2014-2018. 11 de julio de 2016.

Ljubetic, Yerko. Subsecretario de Trabajo 2000-2005 y Ministro de Trabajo, 2005-2006. 23 de junio de 2016.

Alvear, Fernando. Director Ejecutivo de la CPC. 13 de julio de 2016.

Rössler, Felipe. Experto en políticas públicas de la Fundación Jaime Guzmán, coordinador de la estrategia en el Congreso de la coalición Alianza. 12 de junio de 2016.

Díaz, Norberto. Vicepresidente de la CUT. 13 de julio de 2016.

## Lista de acrónimos y siglas

**ABC:** Asociación Bancaria Costarricense  
**ABIF:** Asociación de Bancos e Institutos Financieros de Chile  
**AD:** Arreglos Directos  
**AFL-CIO:** American Federation of Labor – Congress of Industrial Organization  
**ALCA:** Área de Libre Comercio de las Américas  
**ANEF:** Agrupación Nacional de Empleados Fiscales  
**ANEP:** Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados  
**AS:** Asociaciones Solidaristas  
**BCR:** Banco de Costa Rica  
**BID:** Banco Interamericano de Desarrollo  
**BM:** Banco Mundial  
**BUSSCO:** Bloque Unitario Sindical y Social Costarricense  
**CACIA:** Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria  
**CADEXCO:** Cámara de Comercio Exterior  
**CAFTA:** Central America Free Trade Agreement  
**CAT:** Central Autónoma de Trabajadores de Chile  
**CChC:** Cámara Chilena de la Construcción  
**CCSS:** Caja Costarricense del Seguro Social  
**CDES:** Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social  
**CEFSA:** Consultores Económicos y Financieros S.A  
**CEMPASA:** Cementos del Pacífico  
**CENPRO:** Centro para la Promoción de Exportaciones e Inversiones  
**CGT:** Confederación General del Trabajo de la República Argentina  
**ChV:** Chile Vamos  
**CINDE:** Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo  
**CIOSL:** Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres  
**CLT:** Consolidación de las Leyes de Trabajo  
**CMTC:** Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses  
**CNAA:** Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria  
**CNC:** Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo  
**CNP:** Consejo Nacional de Producción  
**Codelco:** Corporación Nacional del Cobre de Chile  
**CONARE:** Consejo Nacional de Rectores  
**CORBANA:** Corporación Bananera Nacional  
**CORFO:** Corporación de Fomento de la Producción  
**COSIBA:** Coordinadora de Sindicatos Bananeros  
**CP:** Comité Permanente  
**CPC:** Confederación de la Producción y del Comercio  
**CPO:** Causal process observations  
**CSJMP:** Central Social Juanito Mora Porras  
**CST:** Consejo Superior de Trabajo  
**CTA:** Central de Trabajadores de la Argentina  
**CTCR:** Conferencia de Trabajadores de Costa Rica  
**CTRN:** Confederación de Trabajadores Rerum Novarum  
**CUT (Brasil):** Central Única dos Trabalhadores  
**CUT (Chile, 1953-1973):** Central Única de Trabajadores de Chile  
**CUT (Chile, 1988-actualidad):** Central Unitaria de Trabajadores de Chile  
**DLC:** Derechos laborales colectivos  
**ELN:** Ejército de Liberación Nacional  
**FA:** Frente Amplio  
**FIT-ICE:** Frente Interno de Trabajadores del Instituto Costarricense de Electricidad  
**FMI:** Fondo Monetario Internacional  
**FNT:** Fórum Nacional do Trabalho  
**FNV:** Frente para la Victoria  
**FOSESAF:** Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares  
**FS:** Força Sindical  
**GC-48:** Guerra Civil de 1948  
**IED:** Inversión extranjera directa

**ILO/OIT:** International Labor Office/Organización Internacional del Trabajo  
**IMAS:** Instituto Mixto de Ayuda Social  
**INA:** Instituto Nacional de Aprendizaje  
**ISI:** Industrialización por Sustitución de Importaciones  
**ML:** Movimiento Libertario  
**MRL:** Modernización de las Relaciones Laborales  
**MRP:** Movimiento Revolucionario del Pueblo  
**MTE:** Ministério do Trabalho e Emprego  
**MTSS:** Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Costa Rica)  
**NAFTA:** North American Free Trade Agreement  
**OEA:** Organización de Estados Americanos  
**OECD:** Organisation for Economic Co-operation and Development  
**OIT:** Organización Internacional del Trabajo  
**ONG:** Organización no gubernamental  
**PAC:** Partido Acción Ciudadana  
**PAE:** Programa de Ajuste Estructural  
**PAT:** Poder de asociación de los trabajadores  
**PCCh:** Partido Comunista de Chile  
**PCN:** Proceso de Concertación Nacional  
**PDC:** Partido Demócrata Cristiano  
**PET:** Poder estructural de los trabajadores  
**PFP:** Procesos de formulación de políticas  
**PIB:** Producto Interno Bruto  
**PJ:** Partido Justicialista  
**PLN:** Partido Liberación Nacional  
**PMDB:** Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
**PPD:** Partido por la Democracia  
**PRE:** Programa de Reforma del Estado  
**Procomer:** Promotora del Comercio Exterior  
**PRT:** Partido Revolucionario de los Trabajadores  
**PS:** Partido Socialista  
**PSDB:** Partido da Social Democracia Brasileira  
**PT:** Partido dos Trabalhadores  
**PUN:** Partido Unión Nacional  
**PUSC:** Partido Unidad Social Cristiana  
**PVP:** Partido Vanguardia Popular  
**RN:** Renovación Nacional  
**RPL:** Reforma Procesal Laboral  
**SNA:** Sociedad Nacional de Agricultura  
**SONAMI:** Sociedad Nacional de Minería  
**TC:** Tribunal Constitucional  
**TLC:** Tratado de Libre Comercio  
**TMI:** Transnacionalización del Mercado Interno  
**TSE:** Tribunal Supremo de Elecciones  
**UCCAEP:** Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado  
**UCD:** Unión del Centro Democrático  
**UDI:** Unión Demócrata Independiente  
**UIA:** Unión Industrial Argentina  
**UNDECA:** Unión Nacional de Empleados de la Caja y la Seguridad Social.  
**UNT (Chile):** Unión Nacional de Trabajadores de Chile  
**UNT (Costa Rica):** Unión Nacional de Trabajadores y Trabajadoras  
**USAID:** United States Agency for International Development  
**USTR:** United States Trade Representative  
**VdC:** Variedades de Capitalismo  
**WOLA:** The Washington Office on Latin America

Anexo 1

**Donaciones económicas de personas vinculadas a principales GPEs,  
al Partido Liberación Nacional para la campaña electoral del 2010**

Nombre	Principales GPE u entidades asociadas	Monto
Familia Esquivel Volio	Bansol	¢114.180.241
Rodolfo Jiménez Borbón	Grupo Nación, FIFCO	¢38.624.050
Mario Gómez Pacheco	Bufete Gómez y Galindo, Asociación Bancaria Nacional	¢38.000.000
Hermanos Quirós	Purdy Motor S.A.	¢23.200.000
Edgar Zurcher Gurdían	Promerica	¢22.972.900
Jorge Bolaños Rojas	Banco Cathay	¢18.258.969
Roberto Acon Sánchez	Grupo Acon	¢14.333.750
Cesar Miguel Gómez	BAC Credomatic	¢14.000.000
Luis Liberman Ginsburg	Scotiabank	¢14.000.000
Humberto Pacheco Alpizar	Bufete Pacheco y Coto, Naviera Tambor, expresidente de AMCHAM	¢14.000.000
Carlos González Pinto	Grupo Pelón	¢12.447.000
Alberto Esquivel Prestinary	BANSOL	¢11.516.048
Miguel Schyfter Lepar	Sector Textil (Sextex S.A.) Exmiembro de la UCCAEP	¢10.600.000
Hans Bucher Chévez	Demasa, Arrocería Río Claro, Arroz Comercial S.A., Panificadora Camacho	¢10.040.000
John Keith Sánchez	Promerica	¢10.035.000
Carlos Viquez Ramírez <sup>a</sup>	---	¢9.588.000
Gonzalo Ramírez Guier	Compañía Keith y Ramírez, exvicealcalde de San José	¢9.580.800
Rolando Charpentier Ramírez	VICESA	¢8.350.000
Manuel Cordero Ortiz	Distribuidora Lucema	¢8.325.000
Familia Alonso Guzmán	Corporación Automercado	¢6.720.000
Marco Cercone Cabezas	Distribuidora Lucema	¢5.689.000
Ricardo Solera Aguilar	Clean Fuels y Energy Las Américas	¢5.595.800
Orlando Soto Enríquez	Grupo Acobo	¢5.595.800
Familia Aronson Fletcher	Grupo Café Britt S.A.	¢5.000.000
Ricardo Jiménez Montealegre	Constructora Van Der Laat y Jiménez	¢4.811.000
Rodrigo Van Der Laat Ulloa	Constructora Van Der Laat y Jiménez	¢4.162.500
Ronald Gurdian Marchena	E3 Capital, Terminales Santamaría S.A., Tostadora El Dorado, ITS Infocom.	¢3.792.200
Samuel Aizensman	Grupo Datsun	¢2.825.000
Familia Durman Esquivel	Durman Esquivel S.A.	¢2.800.000
Jorge Oller Alpírez	Grupo Dipo	¢1.937.500

**Fuente:** Tomado de Arias, 2014.



## Anexo 2

### Retrato de la Familia Jiménez: Las Juntas Directivas del Grupo Nación y FIFCO (Costa Rica)

Grupo Nación	Miembros	FIFCO	Miembros
Presidente	Manuel Francisco Jiménez Echeverría	Presidente	Wilhelm Steinvorth Herrera
Vicepresidente	Fernán Vargas Rohrmoser	Vice-Presidente	Rodolfo Jiménez Borbón
Secretario	Mario Montealegre Saborío (Grupo ALDESA)	Secretario	Arturo Alexis Loría Agüero
Tesorero	Francisco Guzmán Chacón	Tesorero	André Garnier Kruse51 (Grupo Garnier)
Vocal	Jaime Jiménez Solera52	Vocal	José Rossi Umaña53
Vocal	Tomás Gilmore Miller (Grupo Sardimar)	Vocal	Sergio Egloff Gerli (Grupo ALDESA)
Comité de Vigilancia	Jorge Brenes Ramírez	Vocal	Edna Camacho Mejía
Comité de Vigilancia	Mario Pérez Cordon		
Comité de Vigilancia	Sergio Egloff Gerli (Grupo ALDESA)		

**Fuente:** Tomado de Robles, 2016.

### Anexo 3

#### Ranking de Nivel de Patrimonio, Ingresos y Activos. 30 Principales grupos económicos de Chile, diciembre de 2015

Grupo Económico	Posición en el ranking
LUKSIC	1
ANGELINI	2
MATTE	3
SOLARI	4
PAULMANN	5
SAIEH	6
YARUR	7
SAID	8
CUETO	9
FERNANDEZ LEÓN	10
CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN	11
SIGDO KOPPERS	12
HURTADO VICUÑA	13
NAVARRO	14
SECURITY	15
PENTA	16
CALDERÓN	17
PONCE LEROU	18
BOFILL	19
GUILISASTI-LARRAÍN	20
CAP	21
CGE	22
CLARO	23
EMBONOR	24
SALFACORP	25
SOCOYESA	26
BEZANILLA	27
URENDA	28
BRIONES	29
MULTIEXPORT FOODS	30

**Fuente:** Centro de Estudios en Economía y Negocios, 2016