

Desarrollo económico y sindicalismo en Chile: 1938-1970

MANUEL BARRERA

I. INTRODUCCIÓN

Tanto el proceso de desarrollo económico como el sindicalismo han experimentado desde la década 1930-40, en que se inicia el esfuerzo de industrialización contemporáneo en el país, múltiples contingencias y variaciones. El conocimiento de la existencia de relaciones entre los cambios producidos en la economía y los acaecidos en el movimiento sindical puede ayudar grandemente a comprender en forma más integrada el devenir de los procesos sociales ligados a las estructuras económicas. El objetivo metodológico más ambicioso de una tal empresa intelectual sería observar variaciones concomitantes en las tendencias ocurridas dentro de un período histórico determinado en ambos aspectos de la realidad social. Sin embargo, en los límites de esta monografía sólo se procura destacar las tendencias económicas principales en el período de 32 años que va desde 1938 a 1970 y el comportamiento paralelo del movimiento sindical en Chile.¹ Se asume que de existir una relación entre ambos fenómenos aquéllas tendrían un papel dominante, aunque no se sugiere la existencia de una determinación causal.

En lo que sigue se estudia la unidad temporal indicada distinguiendo algunos subperíodos históricos que surgen del análisis de la información y de la literatura especializadas. Dentro de cada subperíodo se destacan los aspectos más importantes que caracterizaron en la época del proceso económico, deteniendo la atención en el desarrollo industrial, en la inflación, en las vinculaciones con el capital extranjero, en la política salarial, en la distribución de la fuerza de trabajo y, si es posible, en la del ingreso.

¹ Una versión preliminar de este trabajo fue presentada por el autor al Coloquio sobre Desarrollo y Sindicalismo en América Latina, patrocinado por el Instituto Internacional de Estudios Laborales (Ginebra) de la OIT y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) realizado en diciembre de 1974 en la ciudad de San Carlos de Bariloche, Argentina.

En relación al sindicalismo se enfatizan las tendencias de la afiliación sindical, la existencia de centrales sindicales, la conflictualidad laboral a nivel de base y nacional, y la posición frente a las políticas económicas de los respectivos gobiernos. En el contexto aparecen las orientaciones políticas como dándole forma, en parte, a la interacción gobierno-movimiento sindical.

II. EL DESARROLLO INDUSTRIAL IMPULSADO POR EL ESTADO CON APOYO SINDICAL. 1938-1945.

Para una mejor comprensión de la evolución de los fenómenos a estudiar es necesario mencionar algunas tendencias históricas que se venían gestando en el país desde los años veintes.

Con la crisis internacional de 1929 Chile vivió una experiencia dramática. Las exportaciones disminuyeron en 84% y las importaciones en 87% a la vez que el *producto real per cápita* descendió casi en 50%.² Frente a esta conmoción el país tuvo que transformar la estructura de producción entrando lentamente, durante los años treinta, en el proceso de industrialización vía sustitución de importaciones. Se inaugura así un nuevo enfoque del desarrollo, consistente en el estímulo estatal a la iniciativa privada a través de la implantación a partir desde 1932 de un estricto control a las divisas, el otorgamiento de facilidades para la instalación de unidades industriales, la protección arancelaria y otras medidas de política económica. Tal esfuerzo se orientó hacia la zona "primaria" de sustitución: los sectores del vestuario, calzado, alimentos, muebles y accesorios, y productos metálicos concentraron entre 71 y 75% de la fuerza de trabajo industrial.³ Este período de emergencia constituyó la iniciación de una amplia intervención del Estado en la economía del país, la que se organizó y consolidó con la creación, en 1939, de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), destinada a construir las industrias básicas del país y a formular un plan general de fomento de la producción nacional.

Por otro lado, en 1924 se había incorporado al orden jurídico del país la legislación del trabajo que, entre otros aspectos, establece la organización sindical legal, estipulando normas para la constitución de sindicatos y su administración, prohibiendo la formación de federaciones y centrales sindicales nacionales. En la primera mitad de la década 1930-40 el sindicalismo preexistente se organiza, en su mayoría, en forma legal, iniciándose el proceso que se desplegará en la segunda mitad del decenio: el incremento sostenido del número de sindicatos y socios como conse-

² Véase CORFO; *Geografía económica de Chile*; Santiago, Editorial Universitaria, 1965; p. 445.

³ Dirección de Estadística y Censos; *Industrias*; 1938. Tomado de R. Lagos; *La industria en Chile: antecedentes estructurales*; Santiago: Instituto de Economía y Planificación; 1966 pp. 185-187.

cuencia de los esfuerzos realizados por los partidos del Frente Popular para organizar al proletariado, de las facilidades otorgadas por el Estado y de la creciente industrialización.

El movimiento sindical, que desde comienzos del siglo generó diversas federaciones y confederaciones se unió, en diciembre de 1936, en la Confederación de Trabajadores de Chile (CTCH), la que en junio de 1937 se incorpora al Frente Popular, coalición política de centro-izquierda que elegirá en 1938 presidente de la República. El sindicalismo mantuvo hasta el último año citado tenaces luchas en pro de sus reivindicaciones, las que fueron duramente reprimidas por el gobierno que estuvo en el poder desde 1932 hasta 1938.

Contrariamente a lo sucedido en los años anteriores los gobiernos del subperíodo 1939-1945, todos de la coalición del Frente Popular, llevaron a cabo un esfuerzo premeditado de industrialización. No se conformaron con acentuar las medidas proteccionistas sino que actuaron de modo que el Estado desempeñara un papel decisivo creando y financiando el establecimiento de varias industrias básicas, lo que se instrumentó a través de la CORFO. A partir desde 1939 se agrega otro poderoso determinante proveniente de la realidad exterior: la segunda guerra mundial impide el flujo de diversos productos manufacturados importados. Ello estimuló un salto cualitativo en el proceso de sustitución: el paso de la zona "primaria" a la de productos intermedios y, en ciertos casos, a la de bienes de capital. Es así como la tasa de crecimiento de la producción manufacturera alcanzó en el período 1941-46 el elevado promedio de 11% anual,⁴ constituyéndose la industria en la primera actividad económica del país, en lo que a su aporte al producto geográfico bruto se refiere. En el quinquenio 1940-44 representaba el 20% del PGB. La relación entre el desarrollo industrial y el desarrollo global de la economía chilena fue favorable al primero.⁵

Con la guerra coincidió, pues, un auge industrial durante el cual se incorporaron al mercado grandes unidades de producción, especialmente en los sectores metalúrgico y textil. Su instalación se hizo, muchas veces, mediante la ayuda financiera o de otro tipo de los organismos estatales. También aparecieron nuevas empresas privadas productoras de bienes "no esenciales" destinados a sustituir artículos importados y a satisfacer la demanda de los sectores medianos y altos ingresos, algunas con el aporte de capitales extranjeros con lo que se evadía la prohibición de importar artículos terminados. Así se instalaron plantas para la armaduría y envase de componentes importados semielaborados, las que trabajaron con licencia de firmas extranjeras. Pero las inversiones estatales fueron mayores que éstas.

La coalición gobernante se propuso alterar la distribución del ingreso nacional. Su aproximación fue bastante simple: un alza relativamente

⁴ CORFO, *Desarrollo industrial en Chile*; Santiago: 1966, p. 5.

⁵ CORFO, *Cuentas Nacionales*, 1964.

substantial de los sueldos y salarios mejoraría el ingreso real de los asalariados e incrementaría la oferta de bienes y servicios. No se consideró que a corto plazo el mejoramiento económico de un sector social se hace a expensas de otro, y que esto genera un problema político, una reacción de los grupos afectados a través de los precios, que la coalición de izquierda no fue capaz de enfrentar. Es así como alrededor de 1943 se constituyó una "creciente inflacionaria", por tales factores internos y otros externos, como el encarecimiento y restricción de las importaciones.⁶

Hacia 1945 la estadística de la fuerza de trabajo sigue registrando, como lo venía haciendo desde años atrás, una disminución relativa de la ocupación agrícola, la que en relación a 1940 pierde 2.4 puntos de por ciento (baja del 34.5 al 32.1% con un aumento absoluto de 11 mil trabajadores); en tanto que la ocupación industrial aumenta en 44 mil trabajadores. Por primera vez en 1945 el total de ocupados no agrícolas y no industriales supera a la ocupación agrícola y a la industrial juntas. Es así como alcanza al 50.2% de los ocupados y seguirá aumentando sistemáticamente a través de los años, así como disminuirá relativamente el empleo en el sector primario.⁷

La actitud sindical

El ascenso al poder del Frente Popular trae consigo un cambio cualitativo en el quehacer sindical. Los trabajadores, a través de los partidos políticos que se autodefinen como obreros, hicieron valer sus aspiraciones. Obtuvieron participación directa en la estructura estatal. El secretario General de la Confederación fue consejero de la CORFO y, además, la CTCH designó representantes ante organismos como la Caja de la Habitación, el Consejo de Subsistencia y Precios, la Defensa Civil y el denominado Consejo Superior del Trabajo, destinado a elaborar una política laboral, organismo que fenecerá en 1948. Los trabajadores lograron que el Código del Trabajo se aplicara por parte de los organismos estatales de acuerdo a su espíritu, es decir, favoreciendo a la parte obrera. La política social de educación, vivienda y alimentación favoreció también a las grandes masas postergadas.

La Confederación se constituyó en la central obrera mayoritaria del país. Sus bases principales las formaban los trabajadores del salitre, cobre, carbón, ferroviarios, obreros fabriles, todos agrupados en federaciones nacionales ilegales como la misma CTCH. En su mejor época (actuó unida durante diez años, desde 1936 a 1946) declarará tener unos 200,000 obreros en sus

⁶ Esta es la opinión de Anibal Pinto; *Chile un caso de desarrollo, frustrado*; Santiago: Editorial Universitaria; 1959; pp. 136-137.

⁷ CEPAL, *El Proceso de industrialización en América Latina; Anexo Estadístico*; Santiago: dic. 1965, cuadros I-13, I-16, I-17, I-18; pp. 13-16-18.

filas, organizados en unos mil doscientos sindicatos libres y legales. Una a los trabajadores de orientación socialista, comunista e independientes cuya lucha por el predominio será permanente.

Como queda de manifiesto en el Cuadro I en el subperíodo los sindicatos industriales (entidad que es la integrada exclusivamente por los obreros que trabajan en una empresa industrial o comercial con más de 25 obreros mayores de edad) aumentaron en 258, el número de sus socios lo hizo en 69,287 y el total de socios sindicales aumentó de 125,802 a 232,714, es decir, prácticamente en el 100%. Tales aumentos sólo son comparables a los que se dieron entre 1964 y 1970 y constituyen indicios del crecimiento del proletariado industrial, derivado de la política de desarrollo del sector.

CUADRO I

NÚMERO DE SINDICATOS Y DE SOCIOS POR TIPO DE SINDICATO 1938 y 1945

Año	Industriales		Profesionales		Totales	
	Sindicatos	Socios	Sindicatos	Socios	Sindicatos	Socios
1938	333	78.989	599	46.983	932	125.972
1945	558	139.765	1.023	92.953	1.581	232.714

FUENTE: Datos tomados de varios cuadros de Morris y Oyaneder, *Afiliación y Finanzas Sindicales en Chile, 1932-1959*; Santiago: INSORA, 1962.

El Frente Popular logró crear un ambiente de "paz social" indispensable para impulsar el proceso de industrialización. No obstante, si bien escasas los obreros realizaron algunas huelgas durante estos años, aunque en un número modesto cada año y sin grandes variaciones de uno a otro.⁸

La orientación económica-política de los gobiernos del Frente Popular sustentaba la tesis de que el Estado debía impulsar el proceso de industrialización y ayudar así a la constitución de una burguesía industrial que tomaría en sus manos la tarea histórica de realizar como clase con perfiles propios, el desarrollo de la industrialización en el país. Estos gobiernos tenían su base de apoyo en la alianza de sectores medios y del proletariado organizado en sindicatos, combinación sin fuerza necesaria para aislar a los sectores dominantes tradicionales y marginarlos del poder social. Es así como la clase terrateniente se ve favorecida como sector económico al impedirse la organización de los campesinos, mantenerse intacta la estructura

⁸ Estadísticas y análisis sobre huelgas, véase en Manuel Barrera "Perspectiva histórica de la huelga obrera en Chile", en *Cuadernos de la Realidad Nacional*; Santiago: Universidad Católica de Chile, Septiembre de 1971, N° 9; pp. 119-155.

de tenencia de la tierra y fomentarse su capacidad empresarial con diversos estímulos.

Por otro lado, las fuerzas sociales económicas ligadas al comercio exterior se desplazaron, después de la crisis mundial, hacia la industria que crece al impulso de la iniciativa privada debidamente protegida por la política económica gubernamental. Se produce así por primera vez en la historia nacional una contribución decisiva del sector mercantil a la industrialización. No son los artesanos o pequeños comerciantes los que se hacen industriales, más bien los primeros se hacen obreros fabriles. Ni aquel aporte ni el establecimiento de controles del comercio exterior respondió a una política premeditada, fue la ineludible necesidad de transformar la estructura económica la que provocó tales fenómenos. De modo que no se constituye una burguesía industrial que pudiera desarrollar una ideología nacional de industrialización, como pretendía la idea del Frente Popular, capaz de enfrentar a los sectores dominantes (terratenientes, burguesía mercantil-financiera) sino que resulta de todo esto una burguesía financiero-industrial con vínculos orgánicos con los latifundistas, es decir, se va dibujando en el horizonte social el gran frente de la clase propietaria. No se logra, entonces, generar una estructura social diferente.

Este período hará, sin embargo, algunos grandes aportes al desarrollo económico y social del país: crecimiento industrial significativo, sobre la base de la intervención directa del Estado, acompañado de una política social que procuró mejorar las condiciones de vida del sector urbano, industrial y minero de la clase trabajadora, sector que apoya la política económica promovida. El sindicalismo organizado y los partidos de izquierda en la época con decisiva influencia en él, forman una alianza que realizará una política en parte exitosa al consolidar una nueva estructura económica en la que la industria manufacturera tiene una importancia de primer orden. Los sueldos y jornales que en 1940 constituían el 40.8% del producto geográfico neto en 1946 eran el 43.7% del mismo, la tasa anual de variación del ingreso bruto en el período 1940-45 en la construcción y la industria, consideradas individualmente, superó a las tasas anuales de variación de las demás actividades; el ingreso bruto de la industria constituyó en 1940 el 17.4% del ingreso total de las actividades económicas en tanto que en 1946 alcanzó al 21.7% lo que contrasta con la situación de la agricultura que bajó del 18.8 al 16.3% en los mismos años; las inversiones extranjeras constituyen en los años 1940-45 el 23.7% del capital existente en tanto que en el período 1934-39 alcanzaban al 39.9% del mismo.⁹

El devenir económico y sindical en este subperíodo, que se caracteriza por el crecimiento industrial y el de la afiliación sindical, se da en un ambiente de consenso básico entre los gobiernos y la central obrera, consenso que es favorecido por la coincidencia política entre ambos, basada

⁹ Todos los datos han sido tomados de CEPAL, *Antecedentes sobre el desarrollo de la economía chilena, 1925-1952*. Santiago: Edit. del Pacífico, 1954. Varios cuadros.

en el apoyo y participación en el gobierno de los partidos que predominan en la CTCH. La baja conflictualidad en las relaciones del trabajo coincide con el desarrollo industrial y social, con una política redistributiva y de respeto a los derechos de los trabajadores. En parte esto fue posible por las condiciones políticas creadas por la segunda guerra mundial que favorecen la formación de "Frentes Populares", donde se unen los partidos socialista, comunista y radical (de clase media) en una coalición amplia antifascista, para la realización de una política de "avanzada social".

III. LAS DIFICULTADES DEL CRECIMIENTO INDUSTRIAL Y EL SINDICALISMO DE OPOSICIÓN. 1946-1955

Hacia 1946 empieza a transformarse el clima político, sindical y económico del período del Frente Popular, el que duró hasta ese año. La unificación de los trabajadores chilenos forjada por la CTCH estuvo basada fundamentalmente en la conjunción de socialistas y comunistas en los gobiernos del Frente Popular. Quebrado éste, dichos grupos políticos patrocinaron dos centrales diferentes, a las que se agregan otras minoritarias. Esta escisión alcanza incluso a la agremiación de los empleados particulares.

En el orden internacional comienza el período de la guerra fría que tendrá un gran impacto político en el interior del país, con el acrecentamiento de la influencia norteamericana en el diseño de una política anti-comunista y en el curso de la economía.

Agotados los dos grandes impulsos de la industrialización, la crisis de 1930 y la segunda guerra mundial, y habiéndose colmado la mayor parte de los rubros de sustitución "fácil" la tasa anual de crecimiento industrial cayó en los años 1946-51 a un promedio de 1.8%.¹⁰

La estructura de la producción, medida en porcentos sobre el PGB, varía levemente en este período, notándose un estancamiento de la industria manufacturera la que sigue, sin embargo, al final de estos años siendo la primera actividad económica del país en el aporte al producto geográfico bruto. Las actividades primarias van disminuyendo sistemáticamente su importancia a la vez que se destaca la de las actividades terciarias que desde antes del proceso de industrialización contemporáneo ya superaban con creces al resto de los sectores económicos y lo seguirán haciendo posteriormente.

La relación entre el desarrollo industrial y el global de la economía fue de 0.88 en el quinquenio 1945-49 y de 1.45 en 1950-55, es decir, fue desfavorable para la industria en el primero y algo favorable en el último.

¹⁰ Instituto de Economía, *Desarrollo económico de Chile 1940-56*, Santiago, Edit. Universitaria, 1956; cuadro 101; p. 132.

Toda esta situación se refleja naturalmente en la evolución de la ocupación por sectores y en la industrial, especialmente.¹¹

Desde 1945 a 1955 la ocupación total aumenta en 430,000 trabajadores, de los cuales 39 mil son absorbidos por la agricultura, 92 mil por la industria y 299 mil por el resto de la actividad económica. La industria artesanal que constituía en 1935 el 60% de la ocupación industrial descendió en 1945 al 51.4%, en tanto que en los diez años posteriores este descenso fue sólo de 3.4 puntos de por ciento.¹² La ocupación industrial alcanzaba en 1955 al 18.4% de la total, en 1925 llegaba al 20.7%, es decir, la industria no fue capaz de absorber al incremento de la población activa, derivado del crecimiento de la población, y al traspaso de trabajadores desde la agricultura (37.4% en 1925 y 27.8% en 1955). Más bien se producen traspasos de trabajadores dentro del mismo sector, desde los pequeños talleres de cuatro o menos trabajadores a los establecimientos de cinco o más. Pero este trasvase fue perdiendo fuerza con el tiempo. La cantidad de trabajadores en esos establecimientos pequeños disminuyó en números absolutos desde 1925 hasta 1940. A partir desde este año fueron incrementándose paulatinamente esos trabajadores. En términos relativos la disminución es fuerte hasta 1940 y débil a partir desde entonces. Es sólo en 1955 cuando se registra una mayoría de trabajadores industriales fabriles (52%) en el total de la ocupación industrial.¹³

Planteadas así la situación en la agricultura y la industria no es raro observar el sistemático aumento de la población activa en el resto de las actividades económicas, las que de constituir en 1925 un 41.9% del total suben al 53.6% en 1955.¹⁴ Son estas actividades las que reciben al grueso de los trabajadores que se incorporan a la población activa. Es así como entre 1925 y 1955 se incorporan 672 mil personas en tanto que la industria aumenta su contingente sólo en 143 mil y la agricultura en 135 mil.

Terminada la guerra, en 1945, el país se enfrenta al problema de mantener o suprimir la decidida protección que se había otorgado a la industria nacional, la que según algunos sectores, comerciantes principalmente, ya no se justificaba, toda vez que el abastecimiento del exterior podría realizarse como antes. También se argumentaba que al amparo de dicha protección se habían levantado industrias artificiales que funcionaban de manera ineficiente y con costos muy altos. Es así como, con la inclinación del gobierno hacia la derecha, las empresas más importantes procuran consolidar su posición en el mercado y con las divisas acumuladas durante el conflicto bélico se renuevan equipos y maquinarias, y se importan artículos que se fabrican en el país.

¹¹ CORFO: *Cuentas Nacionales, 1964*; Santiago.

¹² CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*; Anexo Estadístico; Santiago: dic. 1965, cuadros I-13, I-16, I-17, I-18; pp. 13, 16-18.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

El crecimiento industrial, decaído después de 1946, cobra un nuevo impulso con la entrada al mercado de dos grandes industrias básicas, la siderúrgica de Huachipato en 1950 y la refinería de Concón en 1954, y con la continuación de la electrificación del país, todas obras de la CORFO. Ellas crean condiciones favorables para un nuevo auge industrial, el que se refleja en un aumento de la tasa de expansión anual, que en el período 1949-56 alcanza a un 4.7%, según datos de las Cuentas Nacionales de la CORFO. Frente a esta nueva situación la industria comenzó a buscar mercados externos a fin de continuar su crecimiento instalando unidades de gran tamaño y densidad de capital. Todo ello significó un incremento de más del 50% de la producción de la industria entre 1946 y 1955.¹⁵

La estructura misma del sector industrial experimentó cambios importantes. Se fortalece la industria pesada, algunas empresas alcanzan niveles de productividad modernas, aumenta la concentración de la producción y la integración vertical de las empresas. La inflación y otros factores favorecen, no obstante, la creación y supervivencia de gran número de empresas pequeñas e ineficientes.

La producción industrial aumenta en el subperíodo. Con excepción de calzado y maderas todos los rubros elevaron sus niveles de producción, sobresaliendo siderurgia, química, y papeles y cartones, en lo que la acción de la CORFO fue decisiva.¹⁶ A la vez se observan tendencias hacia la concentración de la producción en grupos reducidos de empresas.

Inflación y distribución del ingreso

A fines de 1946 asciende al poder el presidente elegido por la coalición comunista-radical gracias a la división de la derecha. El primer año de gobierno es de inestabilidad política, lo que se refleja en el terreno económico: el sueldo vital sube 35.7% y el costo de la vida un 33.5% en 1947.¹⁷ Pero en los tres años siguientes la inflación tiende a estabilizarse a un nivel no muy alto (entre el 18 y el 15%), lo que se acompaña con el rompimiento abrupto del presidente con sus aliados izquierdistas, el viraje a una posición pronorteamericana exagerada de conformidad a la época de la guerra fría y la formación de un gabinete de centro-derecha. En 1951 el alza del costo de la vida alcanza al 22.3% y en 1952 al 22.2%. Paralelamente el Estado se vio favorecido por la bonanza sostenida en el comercio exterior originada por la guerra de Corea y por las condiciones ventajosas de venta y retornos del cobre.

Terminan los presidentes radicales en 1952 con la elección del presidente Ibáñez. Declina, a su vez, el comercio exterior. La debilidad política del

¹⁵ Véase Instituto de Economía: *Desarrollo económico de Chile 1940-1956*; Santiago: Edit. Universitaria, 1956; p. 131.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Datos tomados de Aníbal Pinto; *op. cit.*; p. 138.

nuevo régimen es manifiesta: el alza del costo de la vida llega al 25.3% en 1953, asciende al 72.2% en 1954 y al 80% en 1955.

Los economistas señalan los siguientes como los factores mediatos principales del desborde inflacionario: a] la incapacidad del sector agropecuario para satisfacer la demanda por alimentos incrementada por el ascenso de grupos sociales ligados a la industria y por el desplazamiento de la población hacia las ciudades (la población en localidades de menos de 20,000 habitantes disminuyó del 72% en 1920, al 67.5% en 1930, al 63.6% en 1940, al 57.2% en 1952 y al 45.3% en 1960, según los correspondientes censos de población); b] la dependencia del comercio exterior exagerada en el caso chileno por el predominio del cobre como producto de exportación y por las características desfavorables que en el largo plazo han tenido su demanda y precios. Los altibajos del intercambio afectan la estabilidad financiera y económica tanto cuando se trata de depresiones como de bonanzas.¹⁸

Una de las consecuencias teóricas de la inflación es que determina un cambio en la distribución del ingreso nacional. En el período de 1940 a 1953 no sucedió una alteración fundamental en el reparto de las rentas. Las variaciones importantes se dieron al interior del grupo de asalariados, con ventajas para la clase media y pérdidas de los obreros.

Según el cuadro II el ingreso real de todos los grupos creció en un 40% entre 1940 y 1953. La participación en este mejoramiento fue desigual: los obreros aumentaron su remuneración en un 7%; los empleados elevaron su ingreso real en un 46%, lo que va más allá que el aumento del ingreso total; los no asalariados subieron su renta efectiva en un 60%. Es decir, el sector mayoritario de la población activa, que apoyó el proceso

CUADRO II

CAMBIOS EN EL INGRESO REAL Y EN LA PARTICIPACIÓN DE LOS PRINCIPALES GRUPOS EN EL INGRESO NACIONAL

	<i>Variación ingreso</i>			<i>% en total</i>			<i>% población activa</i>		
	1940	1948	1953	1940	1948	1953	1940	1948	1953
Salarios	100	103	107	26.7	22.9	21.2	57.2	56.5	57.1
Sueldos	100	109	146	15.1	16.1	20.0	11.4	11.4	11.7
Empresarios	100	125	160	52.2	61.0	58.9	33.2	32.0	31.2
Total todos los grupos	100	115	140						

FUENTE: N. Kaldor, *Economics problems of Chile*, estudio realizado para la CEPAL CON DATOS DE CORFO.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 140-141.

de industrialización hasta la casi renuncia a realizar huelgas fue lejos el que menos se benefició con dicho proceso.

La respuesta sindical

El debilitamiento del desarrollo industrial que se produce en el segundo quinquenio de los años cuarenta encuentra al movimiento sindical dividido ideológicamente. La escisión y la guerrilla en el sindicalismo se iniciaron con las alternativas que rodearon una huelga general de la *CTCH* realizada el 30 de enero de 1946, en protesta por la cancelación de las personerías jurídicas de los sindicatos de dos centros salitreros. Esta huelga general fue reprimida violentamente por la fuerza pública, y provocó una crisis política. Las diferencias entre socialistas y comunistas en cuanto a la duración de ella produjo la división de la Confederación, inaugurándose un período de agudas tensiones entre estos dos grupos. La represión sistemática del movimiento sindical dividido comienza en 1947, con medidas tales como la exoneración de trabajadores y el control militar de algunos servicios. En 1948 se aprueba la Ley de Defensa Permanente de la Democracia, legislación anticomunista, con la cual se liquidó la dirigencia sindical comunista, aunque también se afectó a otras. La represión sindical produjo una mayor dispersión en el movimiento ya que varias federaciones prefirieron seguir el camino de la autonomía.

Aparte de la realidad nacional la internacional ayudó, por su lado, a agudizar las tensiones en el movimiento sindical chileno. La formación de centrales sindicales mundiales contrarias unas de otras repercutió en América Latina al organizarse confederaciones en la región dependientes de cada una de aquéllas. El sindicalismo chileno reconoció filas en distintas centrales regionales, reproduciéndose en el país la áspera contradicción internacional de la guerra fría.

Sin embargo, se fue gestando una situación aparentemente paradójal, que ayudaría decisivamente a una ulterior reunificación del trabajo organizado. Los gremios de empleados, menos politizados que las centrales obreras, con menos tradición de lucha sindical y que podrían considerarse más próximos al gobierno donde el Partido Radical (de clase media) era el eje principal, libraron varias jornadas huelguísticas y constituyeron una central unitaria, la Junta Nacional de Empleados de Chile (*JUNECH*).

Las huelgas se incrementaron paralelamente al aumento de la aplicación de la legislación represiva. Por otro lado, la inflación provocó una baja en el poder adquisitivo de sueldos y salarios. La protesta de los trabajadores llegó a su culminación a fines de enero de 1950 con una oleada de huelgas que duró 12 días, en la que se conjugaron gremios de empleados, sindicatos obreros, la oposición política, estudiantes y otros sectores. Estas acciones produjeron una crisis política que quebró tanto la estabilización salarial

como la acción represiva. A partir de entonces fueron surgiendo diversos organismos aglutinadores que propugnaban la unidad sindical. Esta se realiza con la constitución, en febrero de 1953, de la Central Unica de Trabajadores (CUT).¹⁹

Con la constitución de la CUT se produjo la unidad de las tendencias políticas e ideológicas contendientes en el movimiento sindical. En el plano de la organización ello significó la agrupación de las distintas federaciones aunque la dispersión orgánica al nivel de los sindicatos de base —consecuencia de la legislación laboral— persistió. Tal unidad es válida para las negociaciones entre el movimiento sindical y las instancias superiores del Estado, tanto con el Poder Ejecutivo como con el Legislativo, pero no lo ha sido para la negociación colectiva que se realiza al nivel de los establecimientos.

El crecimiento de la sindicalización tanto en número de sindicatos como de socios amenguó en los nueve años (1947 a 1955) en comparación con los nueve años anteriores (1938 a 1946).

CUADRO III

NÚMERO DE SINDICATOS Y DE SOCIOS POR TIPO DE SINDICATO
1947 y 1955

	<i>Industriales</i>		<i>Profesionales</i>		<i>Agrícolas</i>		<i>Totales</i>	
	<i>Sindic.</i>	<i>Socios</i>	<i>Sindic.</i>	<i>Socios</i>	<i>Sindic.</i>	<i>Socios</i>	<i>Sindic.</i>	<i>Socios</i>
1947	603	150,448	1,228	112,637	—	—	1,831	263,085
1955	660	162,937	1,495	140,378	22	1,877	2,177	305,192

FUENTE: *Ibid.*: cuadro I.

Como se muestra en el cuadro III el progreso de la sindicalización es insignificante durante este subperíodo. El total de asociados en el país aumenta en 42,107 personas y el de sindicatos en 346 unidades. Los sindicatos industriales van disminuyendo su participación en el total a medida que aumenta la de los profesionales. En efecto, los asociados industriales se incrementan sólo en 12,489 obreros y las organizaciones en 57. Hay que recordar que la ocupación total era en el último año mencionado de 2.300,000 personas.

La aparición de la sindicalización agrícola, a pesar de su menguada magnitud es un hecho importante. Ella comienza en 1949 y de este modo porque la ley de sindicalización campesina, promulgada en 1947, fue elaborada

¹⁹ Todo el proceso de unificación está descrito en Jorge Barría; *Trayectoria y estructura del Movimiento Sindical Chileno, 1946-1962*; Santiago: INSORA, 1963.

precisamente para evitar la organización de los trabajadores del agro y no para promoverla. No se explica de otro modo que después de ocho años de vigencia de la ley en 1955 están sindicados sólo 1,877 trabajadores de una fuerza de trabajo agrícola de alrededor de 640,000 personas.

No es ajena al escaso crecimiento de la sindicalización la política represiva antisindical instrumentada a través de la aplicación de la Ley de Defensa Permanente de la Democracia, que proscribió al Partido Comunista, acción legitimada por la adhesión a la causa de la democracia occidental, pero que constituyó en los hechos un duro golpe a la organización sindical y a la posibilidad de acción del movimiento obrero. La represión recayó fuertemente en los sindicatos del cobre, del salitre y del carbón; en aquellos que intentaron realizar huelgas, en los sospechosos de tener directivas de orientación marxista, en los que propugnaban un mejoramiento de la condición obrera.

El ascenso de la lucha social, el desprestigio de una política de "guerra fría" en el interior del país, la detención de las tendencias distributivas, el consiguiente deterioro político del gobierno provocan el triunfo del candidato de una amplia coalición opositora en las elecciones presidenciales de 1952. Comienza un gobierno con visos populistas que se inicia con manifestaciones de simpatía hacia el movimiento sindical. En este ambiente se constituye la CUT. Es necesario caracterizar ideológica y orgánicamente a esta Central Sindical, que tendrá en todo el resto del período en estudio una profunda influencia tanto en el sindicalismo como en la política nacionales.

La declaración de principios de la CUT define su posición: "Que el régimen capitalista actual, fundado en la propiedad privada de la tierra, de los instrumentos y medios de producción y en la explotación del hombre por el hombre, que divide a la sociedad en clases antagónicas: explotadas y explotadoras, debe ser sustituido por un régimen económico-social que liquide la propiedad privada hasta llegar a la sociedad sin clases, en la que se aseguren al hombre y a la humanidad su pleno desarrollo". Propugna en la política inmediata, una diversificación de la economía mediante un desarrollo industrial; la reforma agraria; política educacional, de salud, habitacional y de seguridad social favorables a las clases más postergadas. Pero en especial se propone una lucha por defender a los trabajadores de la disminución progresiva de los niveles de vida, mediante la oposición a las alzas de precios y la reivindicación de mejores salarios.

La CUT es principalmente una reunión de federaciones de obreros y de empleados y de trabajadores agrícolas, de asociaciones de trabajadores municipales y del Estado, incluyendo ferroviarios, empleados fiscales, semifiscales y educadores. Sin embargo, a los congresos —en los que se elijen las autoridades— nombran delegados los sindicatos de base. Los principales organismos permanentes son el Consejo Directivo Nacional, comité ejecutivo de la Central, que se designa en los Congresos y el Consejo Nacional de Federaciones, que es el órgano decisivo en lo que se refiere a la aplicación

de la línea sindical general. Como organismos de funcionamiento no permanente están el Congreso Nacional, que se reúne en intervalos no menores de dos años y la Conferencia Nacional de Federaciones, que se reúne entre los Congresos, formada por los consejeros nacionales, miembros del Consejo Directivo Nacional y los delegados de los organismos nacionales sindicales, es decir, federaciones, asociaciones, y otras agrupaciones. También existen Consejos Provinciales, con funcionamiento variado. El Consejo Nacional de Federaciones decide las tácticas de la Central frente a los problemas mayores que se presentan en la coyuntura.

En la Central predomina el sector obrero industrial y minero. Los empleados tienen una gran representación que tiende a aumentar con los años, especialmente los del Estado. El campesinado también ha estado, aunque en pequeña proporción, en todos los congresos de la CUT. Al congreso constituyente de 1953 acudieron alrededor de 952 organizaciones que acreditaron unos 2,355 delegados. Las organizaciones que participaron en la CUT durante toda su existencia fueron las más grandes, mejor estructuradas, más disciplinadas y con mayor conciencia sindical. No existió durante los treinta años de vida de esta central otra competitiva. De modo que representó en general al "mundo del trabajo" en la vida nacional.

La inflación de los años 1954 y 1955, con un gobierno que ya se había distanciado de los grupos populares que contribuyeron a su elección y que iniciaba una represión sindical, obligó a la CUT a una tenaz acción reivindicativa.

Es así como el 17 de mayo de 1954 y el 7 de julio de 1955 realiza huelgas generales en pro de reivindicaciones económicas, laborales y políticas. Las principales son la petición de que se legisle acerca del salario vital obrero y la protesta contra el alza de los precios de los artículos de primera necesidad; la inamovilidad en el empleo y la solución de conflictos pendientes; la exigencia de que se derogue la Ley de Defensa Permanente de la Democracia. Ambas huelgas generales tuvieron éxito en cuanto a la adhesión de sindicatos de obreros y gremios de empleados. A pesar de la represión policial y jurídico-administrativa el gobierno hubo de ceder en algunos asuntos frente a los huelguistas.

La inflación es una de las causas de los bajos aumentos de la productividad, ya que influye tanto en la orientación de la inversión alejándola de los campos más productivos —maquinarias, equipos, construcción— como en el aumento de la intranquilidad laboral, lo que se refleja por el incremento de las huelgas ilegales especialmente. Es así como en los años 1947-50 hubo 121 huelgas como promedio anual (39 legales y 82 ilegales) comprometiendo a 41,603 trabajadores. El promedio anual en el período 1951-54 fue de 231 huelgas (55 legales y 176 ilegales) y 73,320 trabajadores. En el año 1955 las huelgas fueron 274 (62 legales y 212 ilegales) y los huelguistas 104,363.²⁰

²⁰ Datos de la Dirección General del Trabajo.

El período se caracteriza, pues, por una detención del desarrollo industrial en el primer quinquenio y una recuperación en el segundo, pero acompañado de una creciente inflacionaria desbordada. La política de guerra fría crea en el país una aguda división y genera una dura represión sindical y social, que consolidará más tarde un frente obrero sólido y con una ideología anticapitalista predominante.

IV. LAS POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN Y LA BELIGERANCIA SINDICAL. 1956-1964.

A fines de 1955 Chile comenzó a realizar importantes cambios en su economía; no en el sistema productivo sino en el plano de la política económica, tendientes a poner freno a la espiral inflacionaria. La iniciativa tuvo su origen, como en otras ocasiones, en el exterior. Numerosos controles e intervenciones estatales fueron reemplazados por otros de tipo indirecto, a la vez que se procura implantar una mayor libertad en las actividades económicas, estimulándose la competencia e iniciándose la aplicación de una definida política antiinflacionista, de carácter ortodoxo. Esta reduce el gasto fiscal, restringe los créditos, liberaliza las importaciones, congela sueldos y salarios, lo que disminuye la demanda, especialmente de manufacturas nacionales. Esta política fue recomendada por el Fondo Monetario Internacional e impulsada por técnicos extranjeros, la Misión Klein-Sacks. Fue aplicada en los años 1956, 1957 y 1958. Los elementos substanciales de esta experiencia fueron: a] el endeudamiento externo que desempeña un papel estratégico en relación a las fluctuaciones del comercio exterior, a los gastos fiscales, a la política monetaria y a las importaciones; b] el control de los reajustes de remuneraciones; c] la menor presión sobre los recursos disponibles originada por el relajamiento de la actividad económica y la presencia de "pozos depresivos" en algunos sectores, la construcción especialmente.

La política antiinflacionista por sus efectos directos e indirectos, y por la amplitud de sus derivaciones constituyó un obstáculo fundamental para la expansión industrial. Como lo dice un organismo académico, su "aplicación [...] significó el fin de la bonanza de que venía gozando el sector industrial y fue una de las causas de la detención del dinámico proceso de crecimiento de la industria manufacturera nacional."²¹

El período que comienza en 1956 encuentra a la industria con los campos de sustitución más fáciles y favorables agotados, haciéndose sentir la exigencia de tecnologías más complejas y de mayores capitales, la necesidad de mercados más amplios. El país terminaba una etapa importante de su desarrollo industrial y encaraba dificultades para mantener su creci-

²¹ Instituto de Economía y Planificación, *La economía chilena en el período 1950-1963*; Santiago: 1963; p. 110.

miento. Las industrias que ya trabajaban para el mercado interno sólo podían elevar su producción en razón de aumentos de demanda derivados del crecimiento de la población (lo que sucedió efectivamente: la tasa de incremento poblacional del país en el período intercensal 1952-60 fue 2.5% anual; la urbanización se aceleró ya que esta misma tasa para Santiago fue de 4.2% anual), por el aumento del ingreso *per cápita* y una redistribución progresiva de él, lo que no aconteció.

La distribución del ingreso por grupos sociales entre 1953 y 1959 siguió una tendencia regresiva, como se muestra en el cuadro IV.

CUADRO IV
DISTRIBUCIÓN RELATIVA DEL INGRESO POR GRUPOS SOCIALES
(En porcentajes)

<i>Grupos sociales</i>	1953	1959
Obreros	30.0	25.0
Sector medio	26.4	25.2
Sector patronal	43.6	49.3
	100.0	100.0

FUENTE: CORFO, *Cuentas Nacionales de Chile, 1940-1964. La política de estabilización y los sueldos y salarios.*

Por otro lado, la aplicación de la política de estabilización fue reduciendo la tasa de inflación substancialmente entre 1955 y 1961 para alcanzar en este último año un nivel cercano a la décima parte del de 1955. Ello se logró debido, en parte, a la limitación de los reajustes de sueldos y salarios. En 1956 se dictó una ley que abolió el sistema de reajustes automáticos de sueldos y salarios y estipuló que los reajustes de remuneraciones debían ser acordados por ley. Es así como en 1956 las remuneraciones se reajustaron en un 50% del alza del costo de la vida. Entre 1956 y 1957 la proporción entre el reajuste y el alza de precios subió del 50 al 80%. Los sueldos y salarios reales bajaron entre 1956 y 1958. La tasa de cesantía, por otro lado, pasó en el Gran Santiago, del 6.7% en 1956 al 9.5% en junio de 1958 y al 10.4% en marzo de 1959.²²

A pesar de todo en 1958, año de cambio de gobierno —asume en noviembre el presidente Jorge Alessandri, un gran empresario privado— la inflación fue del 33%. La nueva administración se propuso lograr la esta-

²² PREALC; *La política y la evolución del empleo en Chile durante 1971; Chile, Santiago, 1972, cuadro N° 1, sin p.*

bilización sin retrasar la actividad económica. Con el fin de reactivar la economía puso énfasis en el aumento de la inversión pública y en la construcción de viviendas. Dado que era imposible que el desarrollo fuera financiado por el ahorro nacional, mientras persistieran la inflación y el estancamiento, el aumento de la deuda eterna fue un elemento clave en esta estrategia de desarrollo. En el período 1958 y 1961 las importaciones de bienes de consumo y de capital tuvieron un incremento mayor al 50%,²³ la inflación bajó al 7.7% en 1961²⁴ y la economía se recuperó logrando un ritmo de crecimiento de más de 6%.

La política salarial adoptada en estos años consistía en otorgar un reajuste único al año del 100% del alza del costo de la vida del año anterior. Todo otro aumento debía ser producto de acuerdos particulares y de aumentos en la productividad laboral. La cesantía bajó continuamente hasta llegar a un 6.8% en 1961.²⁵

El gobierno del presidente Alessandri tuvo, pues, en sus tres primeros años éxito en su propósito de reactivar la economía y estabilizar los precios, pero endeudando grandemente al país. Cuando el financiamiento externo hace crisis el gobierno sacrifica su política de estabilización, para mantener la de crecimiento. Se procede a un control de las importaciones, eliminando las suntuarias.

El ahorro y la inversión nacionales no fueron capaces de promover un crecimiento sobre bases internas por lo que a pesar de la crisis cambiaria de 1962 se continúa acumulando la deuda externa, la que entre 1961 y 1964 se incrementa en 942 millones de dólares.²⁶ Con ello se importan maquinarias a un nivel 34% mayor que el promedio en el período 1952-58, lo que aumenta los bienes de capital de la economía.²⁷ Pero los precios al consumidor aumentan de diciembre a diciembre en 1962 en 27.7%, en 1963 en 45.4% y en 46% en 1964.²⁸ A pesar de ello el crecimiento económico continuó alcanzando entre 1962 y 1964 una tasa del 4.8%. La cesantía siguió bajando hasta el 5.3% en los años 1963 y 1964.²⁹

La evolución del índice de sueldos y salarios fue desde 1962 a 1964 menor que el crecimiento del índice de precios al consumidor. La reducción de los ingresos reales de los trabajadores se calcula en un 15% en el sector privado y de un 10% en el público entre 1962 y 1964.³⁰ Esto significa que el desarrollo de la economía de estos años se logró a costa de los trabajadores. El crecimiento económico logrado dejó a los gobiernos

²³ Banco Central de Chile; *Balanza de pagos*: 1961; p. 20.

²⁴ Datos de Dirección de Estadísticas y Censos.

²⁵ PREALC, *op. cit.*

²⁶ Fuente: *Ibid.*

²⁷ Fuente: ODEPLAN: Anexo a la balanza de pagos.

²⁸ Datos de Dirección de Estadística y Censos.

²⁹ PREALC, *La política...*, *op. cit.*

³⁰ PREALC, *El empleo y el proceso de desarrollo en Chile 1960-07*; Santiago; Tomo I, p. 111-12.

posteriores la complicada herencia de pagar entre el 2 y el 3% del producto nacional bruto entre intereses y amortizaciones de los préstamos obtenidos.

La protesta sindical

A pesar de que la población económicamente activa creció a una tasa anual de 1.97% en el decenio 1950-60 y la ocupación entre 1960 y 1964 aumentó en 229,300 trabajadores, la afiliación sindical disminuyó. En efecto, la estadística llevada por la Dirección General del Trabajo indica que desde 1956 a 1964 se produjo una disminución de 44,810 socios sindicales y de 519 sindicatos. Los 2,380 campesinos sindicados bajaron a 722. Ello es indicio de la indiferencia de los organismos del Estado por promover la organización sindical y la imposibilidad de sindicarse en el agro. Además, indica una debilidad del movimiento sindical para crecer apoyado en sus propias fuerzas.

Sin embargo, al nivel de la CUT y algunas federaciones se plantearon duros combates en defensa de sus intereses. Antes de hacer referencias a ellos conviene destacar que el número de conflictos y de huelgas se fue incrementando en el período, como se muestra en el cuadro V. Los trabajadores protestan de la política de estabilización, primero, y de la inflación del final del período, después, aunque no tienen éxito en lograr una distribución del ingreso favorable a ellos.

CUADRO V

SINDICATOS, CONFLICTOS ECONÓMICOS Y HUELGAS, 1956-64

<i>A ñ o</i>	<i>Número de sindicatos</i>	<i>Número de conflictos</i>	<i>Número de huelgas legales e ilegales</i>
1956	2,382	1,428	147
1957	2,121	1,066	80
1958	1,594	1,127	120
1959	1,752	1,134	174
1960	1,770	1,899	257
1961	1,764	1,874	262
1962	1,774	1,669	401
1963	1,852	1,495	413
1964	1,863	1,939	564

FUENTE: Dirección de Estadística y Censos.

La protesta de la CUT tendrá características sociológicas muy significativas. En efecto, en 1956 se produce a nivel político la constitución de un bloque de partidos que actuarán unidos en la vida nacional y no sólo en ocasiones electorales: es la creación del Frente de Acción Popular (FRAP) que reúne a los partidos comunista y socialista y otros grupos menores. Ello consolida la unión sindical, le propone un canal de comunicación con las instituciones políticas, y da lugar al agrupamiento de fuerzas sociales que defenderán los derechos políticos y sociales de los trabajadores y contribuirán a su educación cívica. Durante todo este subperíodo de la vida económica del país la CUT ha sido un "sindicato de oposición" para los gobiernos.

Frente a la aprobación, a fines de 1955, de las recomendaciones de la Misión Klein Sacks la CUT reacciona airada y apresuradamente: decreta, para comenzar, el 9 de enero de 1956 un paro nacional indefinido a fin de obtener el retiro de la legislación antiinflacionaria. Ante esto el gobierno clausura las sesiones extraordinarias del Congreso, declara el estado de sitio, detiene a los dirigentes sindicales y los relega a diferentes puntos del país. Las consecuencias deprimen al movimiento obrero por algún tiempo y se imponen las líneas estabilizadoras.

La CUT procurando reorganizarse efectúa su segundo Congreso en agosto de 1957. Las reivindicaciones que plantea son: derogación de la legislación antiinflacionista, reajustes iguales al alza del costo de la vida, salario vital obrero, asignación familiar igual para todos los trabajadores, creación del seguro nacional de desempleo, congelación de los precios de artículos esenciales, estabilización de empresas de utilidad pública, programa de viviendas obreras.

Ante el cambio de presidente en 1958 la CUT presiona por los mismos objetivos. En 1960 debido a la acción de las fuerzas represivas en una concentración, que provoca la muerte de dos manifestantes, la CUT llama a un paro general para el 6 de noviembre. La paralización de las actividades importantes fue completa. La Central eleva al presidente un petitorio en que solicita: reajuste del 100% del alza del costo de vida en el año 1959, alza en la asignación familiar, solución a diversos conflictos en especial al de los profesores, ferroviarios, transportistas, empleados semifiscales, obreros y empleados municipales y se pide un proyecto de ley que favorezca a pensionados y montepiados.

Frente a la situación económica existente en 1964 la CUT realiza una nueva huelga nacional el 1º de abril de 1964. Los gremios de los trabajadores estatales rechazaron un proyecto de ley que sólo les otorgaba un aumento de remuneraciones del 35% que estimaban insuficiente para paliar la inflación que alcanzó al 45% en 1963. Proponen un aumento del 70% para las rentas bajas, el que decrecería hasta el 25% para las rentas más altas. Luego insisten en el aumento de la asignación familiar. Hubo durante el paro luchas callejeras entre los huelguistas y la fuerza pública.

La política de estabilización y la inflación de los últimos años del período provocan la protesta del sindicalismo, radicalizan la actitud del movimiento obrero ligándolo muy estrechamente con la oposición política, contestaria del sistema.

V. EL REFORMISMO Y LA EXTENSIÓN DE LA ORGANIZACIÓN POPULAR. 1965-1970

El período que se inicia en noviembre de 1964, con el ascenso al poder del Partido Demócrata Cristiano, se destaca por los esfuerzos en pro de la realización de reformas sociales y económicas que a la vez que detengan gradual y programadamente la inflación reparen las injusticias sociales. La estrategia de desarrollo varía en relación a la etapa de estabilización en cuanto se pretende ahora realizar una redistribución del poder económico y político, rebajando el de la clase alta y aumentando el de las masas populares. La reforma agraria, el aumento de las inversiones del Estado en la industria, la creación de nuevas organizaciones comunitarias, la ampliación de la sindicalización campesina, la reforma educacional, la estabilización de los precios son los medios que se perciben adecuados para el logro de esos objetivos. Desarrollo económico con participación del pueblo es la divisa que resume la política.

Los reajustes de salarios consistieron en aumentos equivalentes al 100% del alza del índice del costo de la vida del año anterior, otorgando mayores aumentos en sectores postergados. Se contaba con que los aumentos de productividad y la reducción de las utilidades desaceleraran gradualmente la tasa de inflación. Los salarios reales aumentaron un 15% en 1965 y 13% en 1966 por lo que la participación de los trabajadores en el ingreso nacional ascendió desde el 46.8% en 1964 al 50.9% en 1966. La tasa de cesantía se estabilizó en un promedio de 5.4%. Por su parte el producto geográfico bruto aumentó en 6.5% en 1964 y 10.1% en 1966.³¹ Es importante señalar que el sector industrial experimentó un crecimiento superior al promedio de la economía, con una contribución creciente en el aumento total. La inversión privada en maquinarias aumentó en 1965 en un 16.1% respecto a 1964.³²

La aplicación de la política concebida por la nueva administración fue exitosa hasta fines del año 1966: aumento del empleo, crecimiento del producto, disminución de la inflación, redistribución del ingreso favorable al sector laboral. Sin embargo, el hecho de que los salarios aumentaran un 10% más de lo programado, hizo que hacia 1967 el gobierno abandonara su política de desarrollo para mantener la inflación a un nivel bajo.

³¹ Informaciones de ODEPLAN; *Antecedentes sobre el desarrollo chileno. 1960-70*; Santiago: 1971.

³² *Ibid*; cuadro N° 12, p. 10.

La idea era conseguir una inflación de sólo 10% como máximo, para lo cual se bajó el déficit fiscal de 3.3% en 1966 a 1.8% en 1967, con lo que se perjudicó el programa de construcción de viviendas y de obras públicas. En cuanto al nivel de la inversión se mantuvo orientada hacia los equipos productivos. La tasa de inflación bajó al 18.1% pero la del crecimiento del producto descendió bruscamente del 10.1 al 1.2%.³³

Ante esta desfavorable situación el gobierno planteó para el período 1968-70 la formulación de una nueva estrategia de desarrollo y estabilización tratando de implantar un mecanismo de ahorro forzoso de parte de las remuneraciones. El proyecto se presentó bajo el nombre de Fondo de Capitalización Nacional de los Trabajadores. La oposición sindical y política derrotó esta iniciativa y se aprobó un reajuste en 1968 y 1969 del 100% del alza del costo de la vida del año anterior. Frente a esta realidad se hacen esfuerzos por mantener una inflación constante, junto a un ritmo de crecimiento de alrededor del 5%.

La política económica del gobierno incrementó la capacidad productiva de la economía nacional, pero los intentos de estabilización redujeron la demanda global y, por ende, el grado de utilización de la capacidad instalada. Los esfuerzos de revitalización hacen acrecer la producción en 3.5% y elevan la inflación al 27% en 1968. En los dos años posteriores la producción aumenta en 5.5 y en 3.4%; la inflación, a su vez, lo hace en un 31 y 33%.³⁴ La tendencia redistributiva del ingreso continuó, sin embargo. La cesantía aumentó levemente.

La política industrial que se aplicó desde 1965 en adelante favorece una participación del Estado en las actividades productivas del país, aun cuando el lugar primordial lo ocupa el sector privado. La acción del Estado se orienta hacia algunos rubros básicos: automotrices y eléctricos, petroquímica, papel y celulosa, y agro-industrias. Tales sectores requieren, en su mayoría, la introducción de tecnologías complejas, con alta densidad de capital. Por ello se considera que es necesario contar con el concurso del capital extranjero, por lo que se promueven estas inversiones. El Estado se asocia a él en empresas mixtas.

Las industrias que se desarrollan suponen asignar grandes volúmenes de inversión sin que con ello se produzca un aumento proporcional de las ocupaciones. Ello explica que el empleo manufacturero tuvo entre 1965 y 1970 una tasa de crecimiento anual de 2.1% con un incremento absoluto de sólo 35,200 trabajadores. La ocupación total aumentó en el mismo quinquenio a un ritmo de 2.7% anual.³⁵

Uno de los puntos fundamentales del programa de asociación entre el Estado y el capital extranjero fue la "chilenización" de la Gran Minería del Cobre que el presidente Frei concibió como la "viga maestra" del

³³ *Ibid.*; p. 38.

³⁴ Datos sobre inflación de *Ibid.*; cuadro N° 26, p. 39.

³⁵ Informaciones de ODEPLAN, División de Recursos Humanos.

desarrollo nacional. El 25 de enero de 1966 se dictó la ley N° 16,425 que estableció la asociación entre las empresas norteamericanas y el Estado chileno. En lo principal se convino una paulatina adquisición por parte del Estado de acciones de las compañías, lo que se materializó en el caso de la Braden Copper Co. en la compra del 51% de ellas en 1967 constituyéndose una sociedad mixta, la Sociedad Minera El Teniente, con el Estado chileno como socio mayoritario. La empresa norteamericana conservó, sin embargo, la administración y el control total de la sociedad. En 1969 se convino con Anaconda un acuerdo similar, aunque con mayor ingerencia nacional en la administración de las empresas.

La rentabilidad de las inversiones de las empresas norteamericanas en el cobre, que siempre fueron cuantiosas, no disminuyeron con la "chilenización" sino que se acentuaron, según posterior opinión del organismo de planificación.³⁶

Junto con producirse la chilenización de los minerales la principal industria elaboradora de cobre del país, MADECO, fue traspasada a capitales extranjeros. Pero este no fue un hecho aislado. La inversión extranjera creció en la década de los años sesentas en más de tres veces, localizándose ya no en la extracción de mineral, sino en las industrias más dinámicas.³⁷

Otro rasgo del desarrollo de la industria es la tendencia a la concentración en cuanto a la tenencia institucional de la propiedad. El sector fabril tiende a ser oligopólico e incluso monopólico. Junto a ello aparece una actividad artesanal y casera que absorbe a más del 40% de la población ocupada en la manufactura y dispone de un monto desproporcionado del capital. Su contrapartida es que en el año 1970, 144 empresas controlan más del 50% de los activos en todos y cada uno de los sectores de la industria manufacturera chilena y que en más del 50% de las empresas los 10 mayores accionistas poseen entre el 90 y 100% del capital.³⁸

La reforma agraria propiciada por la Democracia Cristiana tuvo como objetivo desarrollar el capitalismo en el agro compeliendo a los agricultores a incrementar la producción, aumentar las inversiones y, en general, modernizar sus explotaciones para no quedar expuestos a la expropiación. Fue así como muchos latifundistas realizaron un esfuerzo de mecanización que estuvo orientado a elevar la productividad de la mano de obra, pero no la del predio, aumentando de esa forma la masa de cesantes agrícolas y agudizando la relación latifundio-minifundio. Al final del período se había afectado por expropiación a sólo un 15% de las superficies latifundarias (3.565,900 Has.) correspondiendo sólo un 12% de ellas a tierras de riego.

³⁶ Véase ODEPLAN, *Informe económico anual 1971*. Santiago: Ed. Universitaria, 1972; p. 113.

³⁷ Véase Sergio Bitar: *La presencia de la empresa extranjera en la industria chilena*. Santiago; CEPLAN, 1972, cuadro 3; pp. 11-12.

³⁸ Oscar Garretón: "Concentración monopólica en Chile; participación del Estado y de los trabajadores en la gestión de la economía". En *Cuadernos de la Realidad Nacional*; Santiago: Universidad Católica, marzo de 1971, N° 7, p. 144.

Si bien el gobierno no atacó profundamente al sistema de tenencia imperante en el agro, provocó un proceso de radicalización campesina que con la legalización sindical desató una intensa lucha de clases.

Las políticas de desarrollo social llevadas a cabo en el período, en especial lo referente a la mayor organización de las poblaciones urbanas, la nueva ley de sindicalización campesina, la reforma educacional tuvieron resultados positivos, aunque no correspondientes con los del proceso económico.

La extensión de la organización y la reivindicación sindicales

La concepción reformista atribuía gran importancia en el desarrollo social a la participación del pueblo en los bienes, la cultura y el poder de decisión. El gobierno se propuso —como una primera etapa indispensable— impulsar la organización popular en diferentes aspectos de la vida social. Uno de ellos fue el sindicalismo que se vio favorecido por medidas administrativas que facilitaron la creación de sindicatos industriales, profesionales y agrícolas. Estos últimos tuvieron un espectacular crecimiento, a partir de la dictación de la Ley N° 16,625 de abril de 1967, de sindicalización campesina.

CUADRO VI

NÚMERO DE SINDICATOS Y DE SOCIOS. 1964 y 1970

	<i>Agrícolas</i>		<i>Industriales</i>		<i>Profesionales</i>	
	<i>Sindic.</i>	<i>Socios</i>	<i>Sindic.</i>	<i>Socios</i>	<i>Sindic.</i>	<i>Socios</i>
1964	24	1,863	632	142,958	1,015	109,542
1970	481	138,349	1,437	197,651	2,718	228,717

FUENTE: Dirección General del Trabajo.

Los sindicatos se organizaron en uniones nacionales, federaciones y confederaciones. Lo mismo sucedió con la gran mayoría de los nuevos sindicatos profesionales (los que están formados en su mayor parte por obreros de oficios y empleados de empresas industriales y comerciales; aunque también existen empleados de oficios), los que se incorporaron a diversas federaciones y confederaciones de nivel nacional. La gran mayoría de las estructuras intermedias existentes se encontraba afiliada a la CUT en este período, lo mismo que las organizaciones sindicales de trabajadores del Estado, que por disposición de la ley no pueden asociarse en entidades con

personería jurídica. Sin embargo, debido a la extensión de los servicios públicos se fue constituyendo desde tiempo atrás una poderosa tendencia a la agremiación o sindicalismo de los trabajadores estatales y municipales.

No es aventurado señalar que en este período, junto con el crecimiento de la sindicalización de la población ocupada, que llega alrededor del 35% de ella, la Central alcanza su madurez ya que agrupa alrededor del 90% de la fuerza de trabajo organizada en el país.

Junto con el incremento de la afiliación y el desarrollo de la organización a niveles intermedios y nacionales se da un notable incremento del conflicto laboral. La conflictualidad alcanza índices insospechados. Desde 564 huelgas legales e ilegales en 1964 se llega al punto más alto del período en 1967 con 2,177. Aparecen los campesinos realizando movimientos huelguísticos con un crecimiento sistemático. Entre 1960 y 1970 realizaron 4,874 huelgas de las cuales el 32.4% acontecieron en 1970.³⁹ Los movimientos campesinos se manifestaron muchas veces a través de tomas de fundos, de las que en los años 1967-69 hubo 183 y en 1970, 456.⁴⁰

En el período la CUT realizó tres huelgas generales en marzo de 1966, en noviembre de 1967 y en julio de 1970. Ellas fueron de todos los paros nacionales propiciados por la Central los menos "economicistas", los de objetivos más generales, más ligados a las tareas políticas generales de la clase trabajadora. Al revés, las huelgas de los sindicatos de base tuvieron como objetivo mayoritario y fundamental el aumento de las remuneraciones.⁴¹

El movimiento sindical y la oposición política de izquierda —mayoritaria en él— se opusieron tenazmente a la política económica del gobierno. Sus proyectos de asociación con empresas extranjeras fueron denunciadas como de penetración imperialista y el destinado a crear un Fondo de Capitalización Nacional de los Trabajadores, orientado a detener la inflación, fue derrotado por la acción sindical y política. Por tanto, los intentos de controlar la inflación por medio de estabilización de salarios no pudieron aplicarse en el período, debido a la fuerza y orientación del sindicalismo.

Por causa de la oposición sindical fracasó también el proyecto de reformar el Código del Trabajo introduciendo, a nivel de las unidades productivas, el paralelismo sindical. La confrontación gobierno-sindicatos que se dio en torno de otros varios asuntos fue permanente en el subperíodo y se debe, en parte a ella, el fracaso político y económico de esta experiencia reformista en el país.

³⁹ Datos tomados de A. Affonso y otros: *Movimiento Campesino Chileno*; Santiago: ICIRA, 1970; y Emilio Klein: *Antecedentes para el estudio de conflictos colectivos en el campo. 1967-71*; Santiago: ICIRA, 1972.

⁴⁰ E. Klein; *Ibid.*

⁴¹ Véase Manuel Barrera; *op. cit.*

VI. CONCLUSIONES

1. En el período 1938-1970 el sindicalismo chileno se expresa en lo que constituyen sus características básicas:

- a] Su atomización orgánica, que implica la existencia de miles de pequeños sindicatos organizacionalmente independientes entre sí, cada uno de los cuales negocia las condiciones de trabajo y de salarios.
- b] A la vez la existencia de una central sindical (CTCH, primero y CUT después) con un proyecto político de clase que interviene en representación de todas aquellas pequeñas unidades y del conjunto de los trabajadores en la vida política, social y económica del país.
- c] La estrecha relación del sindicalismo con el aparato del Estado en tanto su organización al nivel de la base obrera depende, en parte importante, de los organismos burocráticos del trabajo, los que controlan los aspectos más significativos de la vida sindical, desde el proceso eleccionario de las directivas hasta las finanzas.

En suma, el movimiento sindical al nivel de las centrales nacionales se organizó con independencia del Estado y ganó *status* en la vida del país en oposición, la mayor de las veces, a los gobiernos. Al revés, la organización de base de los trabajadores —a nivel de los establecimientos— dependió en gran medida de la ayuda de la ley o de la acción administrativa del Estado. Los incrementos de la sindicalización dependieron, en efecto, de la dictación de una ley —como la sindicalización campesina— o de los propósitos de la Administración del Trabajo en el sentido de promoverla, como en los subperíodos 1938-45 y 1965-70.

- d] La relación con el Estado —Parlamento y Poder Ejecutivo— a través de las centrales o de algunas poderosas federaciones de obreros o empleados se hace interviniendo los partidos políticos. Esta relación puede ser de colaboración o de oposición a las políticas de seguridad interior, económica y laboral pero siempre el sindicalismo como movimiento se acompaña en ellas con los partidos políticos que más influencia tienen en él.
2. En el estudio realizado acerca de las tendencias del desarrollo económico y del sindicalismo en el período de los 32 años de la historia contemporánea chilena que van desde 1938 a 1970 se destacan algunos paralelismos entre esos dos fenómenos sociales:
- a] El proceso de industrialización se aceleró cuando el Estado intervino activamente en él, procurando variar estructuralmente la economía. Esta política fue impulsada desde el gobierno por partidos con ideologías socializantes. El movimiento sindical —donde tales tendencias eran mayoritarias— apoyó tal proceso. Cuando aconte-

ció esta coincidencia creció la industria, se desarrolló orgánica y unitariamente el movimiento sindical, a la vez que los trabajadores fueron favorecidos por una tendencia hacia una distribución más igualitaria del producto nacional. El movimiento sindical participó en algunas instancias gubernamentales y decreció la actividad huelguística.

- b) El reformismo que tendió a paliar la desmedrada situación de las grandes masas de la población con la modernización de la industria —vía asociación con el capital extranjero— y la ampliación de la participación social, no logró captar el apoyo sindical. Aconteció una situación paradójal ya que desde el Estado se promovió la organización del pueblo y se elaboraron políticas sociales tendientes a mejorar su nivel de vida, pero las organizaciones así surgidas aumentaron de grado la conflictualidad laboral hasta llegar a niveles inéditos en la historia del país. La participación de los asalariados en el ingreso aumentó, a pesar de la inflación y de los intentos de estabilizar las remuneraciones. La lucha sindical rompió los esquemas económicos estabilizadores en este contexto reformista.
- c) La inflación fue el motor que dinamizó y aceleró el conflicto laboral por largos años. En los períodos de inflación se forjó la unidad del movimiento sindical escindido y se realizaron intensas acciones reivindicativas. Las peticiones de aumentos salariales fueron permanentemente legitimadas por el alza del costo de la vida. Cuando se aplicaron políticas de estabilización económica se reprimió al movimiento sindical o se le desconoció como parte importante de la vida nacional. Es así como se observaron bajas tasas de incremento de la afiliación sindical o su disminución en términos absolutos.
- d) Las centrales sindicales nacionales —CTCH primero y CUT más tarde— apoyaron la idea de industrializar el país considerándola como un mecanismo capaz de superar la condición monoexportadora de la economía, de elevar el empleo y el nivel de vida de los trabajadores. Algunas de sus expectativas no se cumplieron: la industrialización alcanzada no eliminó los avatares económicos provenientes de la posición del cobre en el mercado internacional; no absorbió el incremento del empleo proveniente del aumento de la población y de la disminución de la fuerza de trabajo agrícola. Proporcionó buenas remuneraciones sólo a un sector de los trabajadores industriales. El movimiento sindical fue insistiendo, al paso del tiempo, no sólo en el crecimiento industrial sino en el cambio de las estructuras de la propiedad industrial y agraria.
- e) La intervención del capital extranjero y la concentración industrial fueron consideradas por el sindicalismo como perniciosas para la economía y la independencia del país. Las influencias exógenas repercutieron en los años de la guerra fría con una escisión política

y sindical de sectores previamente vinculados entre sí. Más tarde, sin embargo, todos esos grupos se manifestaron adversos a tales influencias.

f] Las direcciones de la economía y las modalidades que toma el sindicalismo están relacionadas. Esta relación se verifica mediando en el análisis la variable "orientación política". Esta es una conclusión general que emana de esta monografía que ha procurado establecer los comportamientos de estos fenómenos en los cuatro subperíodos que se han distinguido en este trozo de la historia chilena.

3. El estudio detallado del despliegue del proceso de industrialización, de los datos del crecimiento de la fuerza de trabajo, de las tasas de inflación, de la orientación política de los gobiernos, de la afiliación y la conflictualidad sindicales en un período histórico de importancia en la vida nacional lleva naturalmente a preguntarse ¿cuál fue en tal período la función del movimiento sindical y de los sindicatos de base? ¿cómo contribuyeron al desarrollo nacional?

Naturalmente que entre la estructura de la economía y la naturaleza del sindicalismo existe una relación obvia: un país que se industrializa verá aparecer una clase obrera que se organizará para defenderse de una explotación exagerada y para obtener condiciones de trabajo y de vida acordes con lo que la lógica del industrialismo implica.

Ahora bien, la lógica de la industrialización y del sistema de servicios financieros y sociales que acompaña tal proceso demanda alguna forma de diálogo, de comunicación entre los trabajadores industriales —en América Latina mayoritariamente urbanos— y la clase empresarial. Si la industrialización es impulsada fuertemente por un Estado en proceso de democratización (como lo fue en este período en la historia de Chile) la intervención de la clase obrera industrial es natural, jurídicamente establecida y políticamente aceptada, como tendencia general.

Sin embargo, ello no implica que las tensiones sociales —fruto de las contradicciones íncultas al capitalismo latinoamericano— hagan fácil tal proceso. Al revés, ellas se expresan con cierta libertad si el sistema político lo permite y, a veces, violentamente. La contradicción básica dice relación, naturalmente, con las características del proceso de acumulación y, de ellas en especial, con la apropiación diferencial por los diversos sectores sociales, de la riqueza generada.

Entonces, el sindicalismo no es sino el instrumento de la clase trabajadora para ser considerada en el proceso de desarrollo como un conjunto que procura obtener del proceso de industrialización y del desarrollo social y político una mejor situación de clase y un más elevado status en la sociedad.

El desarrollo de la sociedad chilena en el período se puede caracterizar como heterogéneo —desigual—, combinándose modernización y

tradicionalismo a la vez tanto entre los grandes sectores económicos, (primario, secundario y terciario) como al interior de las mismas ramas industriales. De ahí que —entre otros factores— la propuesta histórica inicial del Frente Popular, la de constituir una burguesía con conciencia de clase nacional que realizara por sí misma la industrialización del país, no puede afirmarse que se hubiese cumplido al nivel de la década de los años setenta. El fracaso en la constitución de tal clase y su contraparte, una numerosa y calificada clase obrera provocó que las expectativas de progreso de la clase trabajadora en general se plantearan —por parte del movimiento sindical— más ante el Estado que frente al empresariado.

En tal posición estructural el movimiento sindical chileno, a pesar de su desarticulación orgánica, asume un proyecto político que pone el énfasis no en la reforma de la empresa sino en la del país. Cuando las políticas reformistas se perciben insuficientes, entonces, las viejas consignas anticapitalistas del sindicalismo se proyectan hacia una acción política propiamente tal. Es así como en 1938 se apoyó la industrialización del país con la intervención del Estado y el liderazgo social de las clases medias y de los grupos urbanos y liberales de la clase alta, en tanto que en 1970 apoya directamente la socialización de la economía.

De modo que el sindicalismo cumple un papel dual: reivindicativo y político. Ambas funciones se sustentan una a otra. El desarrollo de la economía industrial y el de la sociedad en general no permitió una función puramente reivindicativa. Hizo necesaria una posición política incluso para lograr las metas reivindicativas. La insistencia sindical en que las políticas económicas antiinflacionistas no dañarán la economía obrera —lo que podría caer en el campo de la lucha reivindicativa— significó, sin embargo, que en Chile, país con una inflación permanente el movimiento sindical hiciese política de oposición frente a los gobiernos. En otras palabras, la debilidad del capitalismo nacional hizo del Estado y del sistema político en general el centro mismo donde se plantearan y resolviesen —o no resolviesen— las contradicciones de las clases productivas.