

PAUL DRAKE - IVÁN JAKSIC (Compiladores)

El modelo chileno

Democracia y desarrollo en los noventa



COLECCION SIN NORTE

Las relaciones laborales en Chile: ¿Un sistema colectivo o un amplio espacio para la dispersión?

Helia Henríquez Riquelme

La difícil misión de introducir equidad en el Plan Laboral del liberalismo

El sistema de relaciones laborales establecido por el gobierno militar y suficientemente consolidado cuando éste llegó a su fin, era uno de los ámbitos en que más urgentemente se proponían cambios. La liberalización de las normas laborales y la disminución de las protecciones, el desmantelamiento del sindicalismo y las restricciones al contenido y al procedimiento para negociar colectivamente las condiciones de trabajo, habían generado un sistema de relaciones laborales sumamente desequilibrado, al amparo del cual se menoscabaron seriamente los derechos de los trabajadores, se deterioró su organización y se obstaculizó su expresión. Era el escenario de la estrategia económica liberal de los años ochenta que, favorecida por las condiciones políticas, en nuestro país se instauró con mayor pureza que en otros.

Si bien la resistencia que generó el Plan Laboral en las organizaciones de trabajadores nunca llegó a traducirse en franco desacato a la ley, la disidencia y la protesta habían sido permanentes y el movimiento sindical, que había participado por largos años activamente en las movilizaciones contra la dictadura y había contribuido significativamente a su derrota, pudo inscribir importantes cambios al régimen del trabajo en la agenda del gobierno elegido. Así, el programa de la coalición política que asumía el poder en 1990 se proponía "...introducir cambios profundos en la institucionalidad laboral, de modo que ésta cautele los derechos fundamentales de los trabajadores y permita el fortalecimiento de las organizaciones sindicales para que éstas se vayan transformando en herramienta eficaz para la defensa de los instrumentos de los asalariados y en un factor de influencia sustantiva en la vida social del país. Sólo así podrá cumplir eficazmente su función de canalizar, organizar y regular las vinculaciones entre los actores sociales que intervienen en las relaciones del trabajo, garantizando una mayor justicia social y participación". (Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, 1989).

La expectativa implicaba, pues, reconstruir el sistema de relaciones laborales. No se pensaba en reponer la antigua institucionalidad ni en retomar las prácticas anteriores a 1973, pero tampoco se aceptaba mantener una normativa en que la voluntad del empleador tenía tanto espacio y los trabajadores tanta dificultad de expresión.

Se veía en el cambio de las relaciones de trabajo uno de los factores centrales

para revertir la inequidad social, reconocida casi unánimemente en nuestra sociedad de entonces (y de hoy).¹ Pero todo ello debía lograrse sin alterar la estrategia de desarrollo económico que se mostraba exitosa. Para el gobierno, este último era un punto central. El pensamiento liberal, hegemónico y aplaudido, no admitía discusión de fondo y nadie pensaba en reorganizar la economía fuera de los parámetros del liberalismo. Sin embargo, la concepción de “desarrollo con equidad”, voceada desde foros internacionales de prestigio, emergía en esos momentos como el fundamento de una reorientación que morigerara la fuerte desigualdad social. Se esperaba que el nuevo gobierno jugara el principal papel en la persecución de este propósito. En el marco de estas concepciones, el ministro del Trabajo de la época señalaba, como un principio orientador de su gestión, lograr que “las normas laborales contribuyeran eficazmente al desarrollo del país, en el nuevo contexto económico y tecnológico que experimentamos como resultado del cambio en profundidad que se ha producido a nivel internacional”. Y señalaba también que: “...los objetivos de equidad y participación no son contradictorios con el objetivo de eficacia para el desarrollo; antes bien, son parte importante de su fundamento” (Cortázar, 1993).

Impulsar una dinámica en que estas dos dimensiones confluyeran no era una misión fácil. La evaluación de sus avances ha sido permanentemente un tema de controversia. Hoy, después de nueve años y avalada por el juicio más bien negativo que algunos organismos internacionales prestigiosos han hecho sobre los logros del país en materia de equidad, se ha generalizado la opinión que el incremento de la inversión privada —y el establecimiento de incentivos para conseguirlo— es una preocupación excesivamente prioritaria en nuestra política, que ha dificultado la consecución de los objetivos de equidad.²

En 1990, el proyecto de la alianza gobernante, de “equidad para la eficacia económica”, en la expresión del ministro Cortázar, exigía imprescindibles modificaciones en algunos ámbitos de las relaciones laborales, estimadas claves para el nuevo orden que se programaba:

a) El más importante era, con seguridad, *la instalación de un espacio colectivo*, que debería ir consolidándose como un terreno propio de los actores laborales, en el que, con similar grado de libertad y equivalentes posibilidades de expresión, empresarios y trabajadores acordaran directamente entre sí los caminos y los mecanismos a través de los cuales lograr mejoramientos productivos al mismo tiempo que superación en la condición de vida de los menos favorecidos. Era claro que no se podía pensar en equidad si no se aseguraba una instancia donde efectivamente se generara negociación, eliminando el riesgo de que se impusiera, sin contrapeso suficiente, la voluntad de la

¹ La cifra de 5 millones de personas calificadas técnicamente como “pobres” llegó a ser emblemática de la desigualdad social generada bajo el gobierno militar.

² El estudio del Banco Mundial dado a conocer en 1996, “...ubicó al nuestro entre los países de peor distribución del ingreso a nivel mundial; entre 65 casos estudiados estamos delante sólo de Brasil, Guatemala, Sudáfrica, Kenia, Zimbabwe y Panamá. La publicación de CEPAL, ‘La brecha de la equidad’, confirma nuestro pésimo desempeño en este terreno, colocándonos en el antepenúltimo lugar entre los países latinoamericanos” (Calderón, 1998).

parte empleadora, como venía sucediendo en el modelo que operaba. Este objetivo estaba claro para el gobierno y desde el comienzo diseñó instrumentos y políticas con esta orientación. Los primeros proyectos de reforma legal consistían en autorizar la organización sindical en el nivel de una central, en ampliar la negociación colectiva y en fortalecer el accionar de los sindicatos.

b) En segundo término, era necesario *reducir las tendencias a la exclusión* que se venían observando en el sistema de relaciones laborales. Es necesario tener en cuenta que, para que sea tal, un sistema de relaciones laborales tiene que operar amplia y extensamente en todo el país, incluyendo al conjunto de las situaciones que se dan en la realidad, aunque reconociendo su diversidad. Su propia estabilidad requiere que la legitimidad que se le otorgue sea alta y la eficacia extendida y, aunque en algunos momentos esta integración muestre debilidades, debe permanecer como meta a alcanzar, en función de la cual se generen dinámicas de inclusión que con fuerza y amplitud crecientes lleguen a ser predominantes. Evidentemente que las relaciones de trabajo no estaban operando en estos términos; por el contrario, el empleo venía precarizándose y, en consecuencia, crecientemente sectores de trabajadores se encontraban excluidos del sistema, es decir desprovistos de protecciones y garantías laborales básicas.

En efecto, obedeciendo en parte a las exigencias de flexibilización en la organización de la producción y en el uso de la fuerza de trabajo que viene planteando la empresa moderna, se ha ido generando un tipo de empleo que, bajo diversas modalidades, queda total o parcialmente excluido de las protecciones clásicas que otorga la institucionalidad. Así, nos encontramos frente a un sistema de relaciones laborales debilitado, cuya aspiración a operar en el ámbito nacional y a incluir al conjunto de los trabajadores no se consigue y, por el contrario, una franja creciente del trabajo dependiente se va escapando de su alcance. Muchas de estas ocupaciones, inestables y sujetas a regímenes de contratación nuevos o renovados, están insertas en sectores productivos en expansión y en empresas modernas; sólo en parte se trata de la típica situación de empresas cuya excesiva vulnerabilidad las lleva a infringir las normas. Habría que preguntarse, entonces, si la estrategia de modernización que las empresas llevan adelante en este país, no promueve, inevitablemente, dinámicas de exclusión. Este tema no fue bien visualizado al inicio de los años 90 sino bastante más tarde a medida que los diagnósticos han ido mostrando que la precarización es una tendencia que se consolida. Las políticas gubernamentales para enfrentarla son débiles.

c) El *mejoramiento de los mínimos de protección contemplados por la ley*, es decir de las condiciones reales de trabajo y de vida, es un tercer ámbito en el cual era imprescindible actuar para avanzar en materia de equidad. En este plano, las medidas gubernamentales han estado dirigidas, ante todo, a aquellos sectores de trabajadores especialmente discriminados y vulnerables y también a establecer mecanismos para asegurar derechos que se habían transformado en ilusorios.

El diagnóstico general del trabajo, que mostraba bajas condiciones laborales y pocos instrumentos eficaces para mejorarlas, planteaba la evidente necesidad de intervenir en el plano de la regulación, de la ley. Las modificaciones legales fueron un objetivo urgente aun cuando una de las orientaciones centrales de la política laboral fuera

fortalecer la autonomía de las partes y disminuir la presencia del Estado. Frente a la perspectiva de cambios en la ley, desde el inicio del período se trabó una pugna en el plano de las relaciones laborales que, a pesar del tiempo transcurrido, persiste en términos no demasiado distintos. El empresariado y su expresión política parlamentaria han planteado, desde entonces, la necesidad de mantener las liberalizaciones a la legislación del trabajo establecidas en los años 79 a 81, porque ven que las normas laborales introducen rigideces en la administración de la fuerza de trabajo, lo que califican como uno de los factores más negativos para el crecimiento económico y la concurrencia de las empresas al mercado internacional. Por la otra parte, los trabajadores se han opuesto persistentemente a la rebaja de las protecciones establecidas en la ley y a la flexibilización de estas normas y más bien se han movido tras nuevas garantías legales. En la base de esta disputa se advierte una interrogante de fondo, que subsiste: "¿habrá cambiado suficientemente la naturaleza de la relación trabajador-empresario para derogar definitivamente el carácter tuitivo de las leyes laborales?" (Calderón, 1998). En sus rasgos esenciales, hasta hoy no han cambiado las posiciones de los actores; éstos no han sido receptivos al llamado a concurrir a espacios comunes de concertación donde pudieran reducirse las diferencias, a pesar de que esta estrategia, de acuerdos, fue planteada con gran énfasis por el gobierno en sus primeros tiempos.

La proposición de reformas a la legislación del trabajo gozaba de popularidad. En 1990, una encuesta de opinión mostraba que "nueve de cada diez personas que tenían opinión sobre el tema coincidían en la necesidad de reformar la legislación laboral, sin que esta proporción se alterara cuando la encuesta clasificaba a la población por estratos de ingresos" (Cortázar, 1993).

Con estas orientaciones y expectativas, el proceso se iniciaba.

La sociedad civil no se recompone: Lento avance para fortalecer al sindicalismo y consolidar la autonomía colectiva.

Las reformas al Código del Trabajo que el gobierno presentó al Parlamento expresaban, pues, el criterio central de moderar la excesiva liberalización de las normas del trabajo³ y estaban muy lejos de preconizar una vuelta al sistema de protección anterior. Por el contrario, eran parte de un proyecto de relaciones laborales que quería mantener lejana la presencia del Estado, evitando que éste retomara su antiguo rol de tercero en los conflictos laborales y descartando, por otra parte, la restauración de una legislación excesivamente rígida que no incluye la particularidad de los distintos sectores productivos y empresas. Al contrario, se había optado por *la concepción de autonomía colectiva*, según la cual la ley protege los derechos

³ El gobierno envió, durante el primer año, cuatro proyectos de ley al Congreso, sobre las materias siguientes: centrales sindicales, normas de despido, organizaciones sindicales y negociación colectiva.

laborales básicos, y se establece, al mismo tiempo, un amplio espacio para la negociación entre los actores, donde, respetando estos límites legales, la norma adquiere la flexibilidad que las partes acuerden sin que el Estado intervenga en este último nivel de regulación. Era, pues, un proyecto que propendía a la recomposición de la sociedad civil y que tenía como requisito imprescindible la existencia de poder equilibrado entre trabajadores y empleadores. Sin embargo, el diagnóstico no dejaba dudas que la fuerte y generalizada subordinación de trabajadores y sindicatos a la parte patronal era un obstáculo grave.

La autonomía colectiva ha persistido como una de las ideas centrales. En 1997, el Ministro del Trabajo, Jorge Arrate, señalaba sobre el punto: "El gobierno... postula avanzar progresivamente, cuando las circunstancias lo hagan posible, a un creciente protagonismo de los propios trabajadores en su propia protección y de los empleadores en la comprensión de que la empresa es tarea común, es un conglomerado humano que no puede olvidar a quienes allí trabajan" (Arrate, 1997).⁴

La ofensiva inicial del gobierno para remozar la ley: más agraz que dulce en sus resultados.

Por esta razón, el primer objetivo era contribuir a que se consolidaran instancias colectivas donde definir las relaciones del trabajo. Esto se expresó inicialmente en tres grandes proyectos de ley que se proponían restringir un tanto la plena libertad que tenía el empleador para despedir a la fuerza de trabajo, fortalecer la organización sindical, ampliar la negociación colectiva y mejorar la posición de los trabajadores en este último procedimiento. En las líneas que siguen nos referiremos a estos proyectos.

Poner *límites al despido* constituía una importantísima demanda de los trabajadores ya que, además del deterioro en la calidad de vida que significa la pérdida del empleo, el libre despido era un arma patronal para inmovilizar toda acción reivindicativa y de adhesión al sindicato. En este punto, la modificación incluía dos instrumentos. El primero consistía en exigir causas para el despido, eliminando el solo desahucio dado por el empleador. Pero elaboró una nueva causal, la "necesidad de la empresa", la que, una vez aprobada, ha operado, según opinión generalizada, como una puerta aún demasiado ancha para despedir. Son muy numerosos los reclamos a las inspecciones del trabajo por despidos que, en opinión del reclamante, no obedecen a esta causal. Pero no es fácil apreciar como opera en la práctica este punto de la ley, ya que estas disputas suelen terminar en avenimiento sin llegar a los tribunales, que es la instancia donde se califica el hecho concreto del despido. Hay, sin embargo, algunos datos en la Dirección del Trabajo que muestran un aumento de despidos basados en la "necesidad de la empresa" ocurridos en situaciones en que razonablemente puede suponerse que el motivo no ha sido éste: "...se evidencia una tendencia a un mayor uso del artículo 161 ("necesidades de la empresa") en la etapa posterior a la negociación colectiva. Mientras

⁴ Discurso de Apertura en el Seminario "La Negociación Colectiva en Chile", organizado por la Universidad de Las Condes, los días 23, 24 y 25 de abril de 1997.

que en el caso de la constitución de sindicato, este aumento se da en el mes cero, es decir en el mes en que se forma el sindicato y luego tiende a disminuir aunque se mantiene más alto que en el período anterior a la existencia de sindicato.⁵

La otra herramienta que utilizó la ley para limitar el despido fue elevar el costo que éste tiene para el empleador, aumentando la indemnización que debe pagar; pero el alza fue menor a la que el proyecto contemplaba, ya que finalmente la ley incluyó un monto tope a este beneficio.⁶ Fueron rechazadas las limitaciones al despido colectivo, que el proyecto del gobierno contemplaba para asegurar algún grado de control o evaluación de estas situaciones desde el Estado. La opinión generalizada que existe entre los trabajadores es que el despido sigue siendo excesivamente libre.

En el ámbito de los derechos colectivos, se atribuía una gran importancia a la reforma sobre *Organizaciones Sindicales y Negociación Colectiva*.⁷ La ley que finalmente se aprobó ha sido relativamente bien valorada en relación con la primera de estas instituciones y muy mal en cuanto a la negociación colectiva. Efectivamente, se ampliaron las funciones del sindicato,⁸ se protegió y facilitó la acción de los dirigentes⁹ y se otorgaron otras facilidades para la constitución de sindicatos y su funcionamiento.¹⁰ Además, una ley anterior había satisfecho una importante expectativa, al permitir la conformación de centrales sindicales, organizaciones que hasta entonces estaban prohibidas.¹¹

La negociación colectiva es, sin duda, una de las instituciones más importantes en el sistema de relaciones laborales; es la forma más valorada de fijar normas en la empresa moderna. En esta instancia se concretan las normas legales considerando las condiciones específicas que las empresas viven, es decir, es donde juega la flexibilidad y es la ocasión en la cual se plantean las peticiones de mejoramiento de las condiciones de trabajo. La ley, recordemos, asegura derechos mínimos, básicos, y se espera que éstos se amplíen a través de negociaciones colectivas. De aquí la relevancia de garantizar un procedimiento que permita la expresión del interés de ambas partes. La normativa vigente, el Plan Laboral del gobierno militar, excesivamente reglamentada, imponía muchas limitaciones a las demandas de los trabajadores. Era necesario removerlas.

Por eso es que las modificaciones a las normas de negociación colectiva que se plantearon tenían como intención fundamental contribuir a reequilibrar el poder social de los actores que participan en la negociación. En esa dirección, el proyecto in-

⁵ Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios: *Cómo operan las Normas de Negociación Colectiva y de Organizaciones Sindicales*. Cuadernos de Investigación N 1, Santiago, 1995.

⁶ Ley 19.010, publicada el 29 de noviembre de 1990.

⁷ Ley 19.069, publicada el 30 de julio de 1991.

⁸ Derogando las prohibiciones sobre determinados objetivos de los sindicatos y estableciendo nuevos fines para la acción sindical.

⁹ Rebaja de requisitos para ser dirigente, ampliación de permisos sindicales y del fuero, haciendo extensivo este último derecho a uno de los representantes de los trabajadores en el Comité Paritario de Higiene y Seguridad.

¹⁰ La rebaja del quórum para la constitución de sindicatos, facilidad para el cobro de las cuotas que deben pagar los afiliados al sindicato.

¹¹ Ley 19.049 de 19 de febrero de 1991.

cluía como instrumentos “la negociación colectiva con efecto obligatorio para los sindicatos interempresa,¹² la posibilidad de negociación para las confederaciones y federaciones,¹³ la reducción de las materias excluidas de la negociación, la posibilidad de los sindicatos de obtener las informaciones necesarias para su adecuado desempeño y la eliminación de restricciones al derecho de huelga” (Herrera, 1992). Los resultados no fueron buenos para la propuesta del gobierno. Uno de los puntos principales, *instituir negociación colectiva en un nivel superior al de la empresa*, fue rechazado¹⁴ y en un proyecto posterior, presentado en el segundo gobierno, del Presidente Frei, se insiste en esta dirección aunque con una propuesta bastante más modesta.¹⁵ En otro de los puntos centrales, *las materias negociables*, se logró una modificación menor, ya que se expandió la posibilidad de negociar nuevos puntos de las condiciones laborales, pero la administración de la empresa ha permanecido por entero en manos de la gerencia. Esta situación también se intenta modificar en el segundo proyecto de reforma a la negociación colectiva (a que antes hacíamos referencia y que se encuentra aún en el Congreso). En este último texto se incluye, entre los temas negociables, un punto sobre “condiciones de empleo”; los acuerdos sobre esta materia hasta hoy son ilegales.¹⁶ La aprobación de este proyecto no ha sido posible.

Estos tres proyectos fueron objeto de mucha polémica. El debate en el Congreso tuvo resonancia nacional. A pesar de su resistencia, en esos primeros años de gobierno democrático el empresariado había decidido aceptar cierto grado de modificación de la legislación laboral y tenía disposición a llegar a algunos acuerdos. Considerados insuficientes y fuertemente criticados al ser presentados, los textos que después de costosa tramitación se aprobaron produjeron mayor insatisfacción aún en las organizaciones sindicales. Muchos analistas expresaron críticas en este sentido, entre las cuales citamos al Programa de Economía del Trabajo, uno de los centros de estudios del trabajo más conocidos desde muchos años antes por su apoyo al movimiento sindical y que adhería al gobierno. Señalaba: “aun cuando las reformas tienen una gran extensión, abarcando prácticamente todo el espectro del derecho laboral, esto no se traduce necesariamente en una gran profundidad de las modificaciones. Es posible afirmar que hay muchos cambios puntuales, pero pocos sustanciales” (Pereira, 1992). Pero en sectores de gobierno y en otros círculos afines a él, hay evaluaciones de signo contrario, como es

¹² *Sindicato interempresa* es aquél que agrupa a trabajadores de dos o más empleadores distintos (art. 216 Código del Trabajo).

¹³ Se entiende por *federación* la unión de tres o más sindicatos y por *confederación* la unión de cinco o más federaciones o de veinte o más sindicatos (art. 266 Código del Trabajo).

¹⁴ Hubo, en realidad una modificación que acepta la negociación colectiva supraempresa siempre que ambas partes así lo acuerden. El resultado de este reforma ha sido: 3 negociaciones de este tipo en 1992; 8 en 1993; 9 en 1994, 6 en 1995. Es decir, en los mejores años se llega al 0.3 por ciento del total de negociaciones. (Dinamarca, en Temas Laborales N° 4).

¹⁵ Otorga a los sindicatos interempresa la facultad de obligar a dos o tres empleadores a negociar colectivamente por el solo hecho de presentar un contrato colectivo.

¹⁶ Con un listado de materias específicas, entre las cuales destacan aquéllas que tienen que ver con productividad (como incentivos, capacitación, mejoramiento de maquinaria e instrumentos), hoy prohibidas (López, 1995).

la que hizo el ministro Cortázar —ministro del Trabajo durante todo el gobierno Aylwin— meses antes de terminar su mandato. El califica de exitoso este período basándose fundamentalmente en ciertos avances sindicales (aumento del número de sindicatos y de la tasa de sindicalización), en la expansión de la negociación colectiva sin alto nivel de conflicto y en la emergencia de instancias de concertación entre los actores. Si bien estos comportamientos expansivos fueron efectivos en los años 91 y 92, todos se detuvieron con posterioridad, según veremos en el desarrollo de este documento.

Así y todo, las modificaciones a la ley laboral logradas durante el primer gobierno han sido las más significativas.

Con una orientación similar, de fortalecer la acción colectiva de los trabajadores, se propuso, en el segundo gobierno de la Concertación, un nuevo conjunto de reformas a las instituciones de negociación colectiva y organización sindical. Fue enviado el proyecto al Congreso Nacional en enero de 1995, pero estas reformas no se han aprobado todavía y, lo que es más grave, se empantanaron. La posibilidad de reanudar su tramitación es mínima, ya que los parlamentarios “de oposición” las rechazaron. Como señala el Programa de Economía del Trabajo, el clima del debate hoy es muy distinto a aquél en que se discutieron los anteriores proyectos. “Actualmente existe un virtual veto empresarial a las modificaciones propuestas...” (López, 1995). En efecto, en 1997, el presidente de la principal asociación de empresarios del país expresaba: “Las modificaciones laborales que propone implementar el proyecto que nos ocupa (del gobierno), se encaminan en un sentido diametralmente opuesto al que se requiere para un mayor desarrollo de nuestro país. Son contrarias a las exigencias de mayor competitividad y eficacia de nuestras actividades productivas y por consiguiente, atentan contra la posibilidad de mayor cantidad y calidad de empleo para nuestros trabajadores” (Riesco, 1997).¹⁷

Aunque sea una perogrullada decirlo, la institucionalidad juega un papel clave en los comportamientos sociales e individuales y también en el pensamiento, en la ideología de los actores. En el tema que nos ocupa, el fracaso en lograr una legislación que dé más espacio a la acción colectiva de los trabajadores, que los motive a plantearse algunos de los temas centrales del funcionamiento de la empresa moderna, que permita desarrollar algunas prácticas más comunitarias que maticen la concepción de empresa construida sobre la sola idea de propiedad, son factores que han jugado su papel en la conciencia y en la actitud de éstos, contribuyendo a enclaustrarlos en el “pensamiento oficial” y a bloquear el paso a otros estilos de pensamiento.

La concertación entre los actores, un proceso que se inició y se detuvo

El proyecto de relaciones laborales del gobierno incluía, casi como condición, que los representantes de empresarios y de trabajadores llegaran a concertarse. La distribución de las fuerzas políticas en el Congreso hacía prever que el acuerdo social sería la

¹⁷ Intervención de Walter Riesco, presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, en el seminario “La Negociación Colectiva en Chile”, organizado por la Universidad de Las Condes los días 23, 24 y 25 de abril de 1997.

única palanca eficaz para los cambios legales que se requerían. Pero, esta razón de práctica política inmediata no era la única. La aspiración fue, al menos para algunos, de envergadura mayor. En efecto, tuvo expresión y peso en el debate, una cierta ideología que veía en la concertación y en el acuerdo, la base para conformar un “nuevo mundo” del trabajo, donde la idea del interés común, de la comunidad, fuera una barrera de contención a las prácticas “salvajes” de que eran víctimas los trabajadores y que tanto habían deteriorado sus condiciones laborales. Debía ser, al mismo tiempo, un estímulo que empujara a éstos a esforzarse en pro de la productividad de su centro de trabajo. Se aspiraba a que las partes elaboraran en forma conjunta, un nuevo modelo de relaciones de trabajo. Avalando estas ideas, el objetivo del gobierno era instalar una instancia de concertación entre trabajadores y empresarios, en el nivel más alto posible, donde se abordaran temas claves del trabajo. En el inicio del debate se pensaba que temas como la capacitación de los trabajadores y la salud y seguridad en el trabajo serían “blandos” y que en torno a ellos se obtendrían acuerdos que orientaran la acción en el ámbito laboral.

Preciso es decir que la estrategia de concertación no ha tenido éxito. Si bien en el año 1990 se firmó el Acuerdo Marco Tripartito entre los actores de más alto rango —la Central Unitaria de Trabajadores, la Confederación de la Producción y el Comercio y el Gobierno—, ésta no fue más que una declaración de intenciones a la que debían seguir acuerdos más específicos. Sin embargo, esto último no ha ocurrido.

Es verdad que un clima de cierta convergencia fue el marco en que se discutieron las primeras reformas laborales enviadas al Congreso y esta actitud de los empleadores y de la organización sindical fue lo que facilitó la aprobación de algunos de sus puntos. También el salario mínimo fue acordado en forma tripartita durante los primeros años, aceptándose un alza de éste superior al alza de las remuneraciones reales promedio, criterio que se mantuvo hasta 1993. Sin embargo, el proceso de acercamiento social no prosiguió y los actores orientaron en otro sentido sus líneas de acción: “Para la CUT, el costo político de ese gesto pacificador fue mostrarse ante sus bases con una postura de conciliación... Para recuperar su credibilidad y marcar una distancia con el empresariado y con el propio gobierno, la CUT fue tomando una postura crítica a las políticas laborales del gobierno...” “Por su parte, los empresarios también endurecieron sus posturas frente al diálogo, desestimaron el camino de los acuerdos nacionales y repusieron en la agenda pública, un discurso descalificador del sindicalismo...” (Espinosa, 1998). Las actitudes hostiles al diálogo han persistido y las propuestas gubernamentales no encuentran acogida en los actores (ni siquiera el reajuste anual de remuneraciones se ha podido decidir en una mesa tripartita en los últimos años). Sólo existen algunas mesas muy específicas, en un nivel inferior al de la rama o sector de la producción, a las que concurren representantes de los empleadores y de los trabajadores con bajo rango o bien sus asesores. Establecidas para temas particulares, con limitado alcance, tienen muy poca incidencia política.¹⁸

¹⁸ El tema aparece desarrollado en Espinosa, Malva, “Concertación Social en Chile ¿Itinerario de un Fracaso?”, Santiago, 1998, mimeo.

¿Desconfianza en las instituciones? Menos afiliación sindical y menos contratos colectivos.

En este panorama de serias limitaciones legislativas y hostilidad entre los actores, el sistema de relaciones del trabajo que se propuso como modelo, ha tenido dificultades para consolidarse. No se ha podido ampliar el alcance de las instituciones colectivas del trabajo, que siguen teniendo vigencia limitada a algunos sectores. Como se vio anteriormente, las normas de sindicalismo y de negociación colectiva no alcanzan a la pequeña empresa, ámbito en el cual la inmensa mayoría de los trabajadores sólo tiene la instancia del acuerdo individual para determinar las condiciones bajo las cuales trabajará.¹⁹ Son muy amplios los sectores en los que no hay relaciones colectivas del trabajo. Datos recientes de la Dirección del Trabajo muestran que sólo en el 12.8 por ciento de la pequeña empresa y en el 5.4 por ciento de la microempresa, se han establecido las condiciones de trabajo a través de un proceso de negociación colectiva²⁰ (en cambio en el 75.7 por ciento de la gran empresa se ha negociado colectivamente). En igual sentido, sólo en el 7.4 por ciento de la pequeña empresa y en el 2.2 por ciento de la microempresa existe sindicato.

Pero no sólo las insuficiencias de la ley explican las debilidades en el dinamismo de las relaciones laborales. Más preocupante que ello es cierta *pérdida de vigencia del derecho laboral* colectivo en empresas que no tienen restricciones para regirse por la normativa. Esta tendencia, que se ha advertido en el último tiempo, se expresa en lo que podría llamarse, una cierta desafección de los trabajadores frente a las instituciones colectivas básicas. Los datos muestran claramente una baja en el sindicalismo y una caída en la proporción de trabajadores que se atienen a la negociación colectiva según está reglada en la ley. Se trata, como se sabe, de instituciones que no se imponen, de las cuales los trabajadores pueden desvincularse, pero que constituyen la base del modelo de relaciones laborales que se está construyendo.

Respecto de las organizaciones sindicales, hubo un crecimiento significativo en los primeros años democráticos, esto es 1991 y 1992, para disminuir lentamente en los años sucesivos. En términos absolutos, la población afiliada ha disminuido de 724.065 a 601.071 entre los años 1992, que fue el momento más alto, y 1998. No ha bajado, sin embargo, el número de sindicatos; por el contrario, viene aumentando persistentemente desde 1981 (hay que considerar que la ley permite la multiplicidad de sindicatos en una empresa) pero el ritmo del aumento ha bajado en los dos últimos años. El tamaño de los sindicatos sí ha disminuido: mientras en 1991 el promedio de socios por sindicato era de 91, en 1996 bajó a 67. Por otra parte, su actividad es deficiente ya que una buena parte de los sindicatos se mantiene en receso; en 1996 la inactividad sindical alcanzaba al 26 por ciento (Dirección del Trabajo, 1998) y, entre 1991 y 1994, el número de sindicatos en receso aumentó más que el de sindicatos vigentes (Morris, 1998). La alarma en las autoridades se ha dejado sentir.

Sin embargo, la "salud" actual del sindicalismo es un tema en discusión. Si el período de análisis es más largo, la década entera, se advierte crecimiento y no disminución: "la

¹⁹ La microempresa captaba el 51 % del empleo en 1991 (MIDEPLAN, 1992, citado en OIT, 1998)

²⁰ Estos datos responden a la pregunta si hubo negociación colectiva alguna vez en los últimos cinco años en la empresa. (Encuesta Laboral, Dirección del Trabajo, Santiago, 1998).

tasa de sindicalización respecto del total de asalariados ha subido desde el 14 por ciento en 1986 al 17 por ciento en 1997, habiendo tenido un momento máximo de 22.4 por ciento en 1991, recién recuperada la democracia.²¹ A pesar de que las cifras son poco alentadoras, hay quienes sostienen que se vive un período de recomposición en el que, incipientemente y con dificultades, las organizaciones sindicales van fortaleciendo un rol corporativo que se juega al interior de las empresas, y desentendiéndose de sus antiguas orientaciones que eran más políticas, hacia la sociedad. Pero es necesario considerar que un desarrollo de tal tipo no es automático ni espontáneo y enfrenta la cotidiana hostilidad del empresariado. Las prácticas antisindicales están sancionadas en la ley, pero su persecución es tan engorrosa que los resultados han sido casi nulos. Pero aun en este contexto adverso de la empresa, las posibilidades de fortalecimiento sindical existen y están asociadas, creemos, a la existencia de una institucionalidad que lo facilite, a la redefinición de la vinculación entre los distintos niveles del sindicalismo y también a la política de promoción que el gobierno despliegue. Indudablemente que también hay factores ajenos a los culturales o políticos que señalamos. El desarrollo de la economía explica, en buena medida, las dificultades en la sindicalización: la expansión del empleo temporal (en la agricultura, en la industria pesquera, en el turismo, por ejemplo); la declinación de sectores que eran pilar de la organización sindical (algunas ramas de la industria); el estancamiento del empleo en sectores con fuerte tradición sindical (minería) y el aumento en sectores con menor tradición organizativa y con dificultad para sindicalizarse (servicios, comercio). Incluso se señala que la feminización del empleo sería un factor en contra.

Más sorprendente que la baja en el sindicalismo es la disminución de la negociación colectiva en los últimos años. No es una merma neta, es decir no ha bajado el número de procesos de negociación colectiva, pero sí el porcentaje de trabajadores que negocia: en 1986 el porcentaje de los asalariados cubiertos por negociación colectiva era de 9.4 por ciento, nivel que se mantuvo hasta 1989, cuando comenzó a expandirse hasta llegar a algo más del 14 por ciento de los trabajadores asalariados; Pero, después, en 1995 y 1996 ha disminuido y en este último año sólo el 11.4 por ciento de los asalariados estuvo cubierto por negociación colectiva (OIT, 1998 y Dinamarca, 1996).²² Para 1998, datos provisorios de la Dirección del Trabajo muestran que la baja prosigue, llegando a la tasa a 10.5 por ciento. Durante los seis primeros años de régimen democrático el número de trabajadores cubiertos por negociación colectiva subió muy levemente, de 407.354 en 1990 a 423.099 en 1996; pero en 1998 la cifra (provisoria) es de 395.886 trabajadores, esto es, acusa una baja. (OIT, 1998). En comparación con los países de la OCDE que tienen un régimen similar al chileno (negociación en el nivel de la empresa, sin extender los resultados a empresas no firmantes), la tasa de cobertura de Chile es la más baja.²³ En las empresas de 50 trabajadores y más,

²¹ La tasa de crecimiento anual es disímil, llegando en el año 1990 a casi 20 por ciento y en 1991 a 16 por ciento. Desde entonces cae, teniendo signo negativo desde 1993.

²² Este porcentaje se eleva al 14% si se calcula excluyendo de los asalariados a los funcionarios públicos, a las fuerzas armadas y a los trabajadores transitorios, todos los cuales no tienen legalmente derecho a negociar colectivamente (OIT, 1998).

²³ Países en igual situación son Estados Unidos, cuya cobertura es del 18%, Japón (23%), Canadá (38%) y Gran Bretaña (47%) (OIT, 1998).

el 36 por ciento de éstos está cubierto por negociación colectiva. En las empresas de menos de 50 trabajadores la cobertura alcanza al 1.3 por ciento del total de empleados (Asesorías Estratégicas, 1998).

La Encuesta Laboral de la Dirección del Trabajo mostró que únicamente el 26 por ciento de las empresas interrogadas (entre abril y junio de 1998) había negociado colectivamente alguna vez en los últimos cinco años.²⁴ A pesar de esta realidad, el 56 por ciento de los empleadores interrogados señaló que le parece “conveniente” o “muy conveniente” que se lleven a cabo procesos de negociación colectiva. Estos datos son novedosos porque están referidos al número de empresas (aunque de una muestra) y no a la fuerza de trabajo, como ocurre en las otras estadísticas conocidas. La negociación colectiva varía notablemente según el tamaño de las empresas.

Investigaciones en desarrollo están proporcionando nuevos antecedentes sobre el tema de los estatutos colectivos. Muestran, en primer lugar, que se están multiplicando los casos en que se deja de recurrir a la institucionalidad modelo, esto es al procedimiento reglamentado para la negociación colectiva y, en vez de ello, se celebra un “convenio” entre las partes. Este tipo de instrumento, el “convenio”, está considerado también en la ley, pero no tiene procedimiento pautado. La experiencia muestra que casi siempre es el resultado de una proposición del empleador y que, de alguna manera, éste presiona o convence para su aceptación. Lo más importante de este procedimiento informal es que no autoriza huelga y si ésta se produce, es ilegal; además, los trabajadores no gozan de fuero y pierden otros derechos importantes, como exigir en plazo respuesta al empleador; si éste no responde a una propuesta de convenio de los trabajadores, todo el trámite finaliza. En definitiva, la subordinación de los trabajadores en este procedimiento informal es enormemente mayor.²⁵ Pero, además, los trabajadores quedan impedidos de presentar un proyecto de contrato colectivo —es decir nuevas demandas— mientras esté vigente el convenio, el que generalmente se establece por un período mayor de los dos años que fija la ley como mínimo. Este último punto es importante de destacar: en los últimos años, los convenios se celebran por un período cada vez más extenso, incluso en empresas grandes con sindicato relativamente fuerte (se conocen algunos que regirán por cuatro, cinco y hasta nueve años). Esta práctica satisface la aspiración empresarial de disminuir la probabilidad de conflicto en su empresa durante varios años y desechar la interferencia en el manejo de la mano de obra.

La opinión de los inspectores del trabajo es coincidente: los convenios constituyen una estrategia empresarial con el objetivo principal de evitar que se produzcan conflictos; especialmente se busca evitar que estalle una huelga. En las empresas grandes y medianas, se invita a los trabajadores a un diálogo no regulado, lo que significa que algún intercambio hay. Pero en la pequeña empresa el convenio es una imposición y, a veces, una condición para acceder al empleo (Asesoría Estratégica, 1998).

²⁴ La Encuesta Laboral de la Dirección del Trabajo se realizó en los meses de abril y mayo de 1998, a una muestra de 1.241 empresas de distinto tamaño y de todos los sectores productivos, en las regiones IV a X y Metropolitana. Incluyó a 151.251 trabajadores.

²⁵ El convenio es una institución contemplada en la ley y es un acuerdo no sujeto al procedimiento de la negociación colectiva, que tiene el mismo efecto que ésta.

Pero, la información muestra también que a través de un convenio no se obtiene, necesariamente, un peor resultado en términos de beneficios. Este hallazgo es complementado con otra observación: que en muchas empresas el reajuste de salarios que se obtiene no va asociado a negociación colectiva. En efecto, hay un alto número de empresas en las que se reajustan los salarios, pero este mejoramiento no es resultado del procedimiento de negociación que establece la ley ni tampoco del convenio que ésta autoriza, sino, debemos concluir, de la voluntad patronal. La Encuesta Laboral de la Dirección del Trabajo reveló que en el 47 por ciento de las empresas interrogadas hubo reajuste de salarios en el último año, y de éstas, sólo el 16,7 por ciento lo obtuvo a través de negociación colectiva; el 29.9 por ciento obtuvo reajuste sin negociación.

Siempre ha sido mayor el número de contratos colectivos reglados que el de convenios informales, pero estos últimos han aumentado más, proporcionalmente. Datos de la Dirección del Trabajo atribuyen un aumento de 1.7 por ciento a los contratos y 9.9 por ciento a los convenios, entre los años 1990 y 1996. Cuando en la empresa hay sindicato, la tendencia es que se siga el procedimiento del contrato reglado y, en cambio, cuando no lo hay, los grupos negociadores que se constituyen celebran, en mayor medida, convenios. No hay que perder de vista, por otra parte, que en la gran mayoría de las empresas no hay instancia colectiva de ninguna especie para tratar condiciones laborales.

Por cierto que este panorama plantea interrogantes. Es verdad que la normativa legal nunca rige la totalidad de las relaciones laborales, que una parte de éstas siempre se escapa. Sin embargo, esto ocurre más bien en situaciones en que hay un desequilibrio de poder tan grande que la parte en desmedro, a pesar de contar con la garantía de la ley, no tiene fuerza para invocarla y hacer jugar su respaldo. O también cuando la ley ha demostrado terminantemente su ineficacia o inutilidad. Es cierto que el empresariado chileno es especialmente refractario a la organización de los trabajadores, que prefiere las negociaciones individuales y promueve la dispersión de los estatutos laborales; ha manifestado persistentemente su distancia con el sindicalismo y muchas veces despliega acciones encaminadas a destruirlo. Sin embargo, no puede decirse que la situación que actualmente se vive sea represiva al estilo de la existente durante el gobierno militar. Tampoco, excepto en el último año, ha existido un estado de depresión económica en que el despido pudiera operar como un inhibidor insuperable para la asociación; por el contrario, la economía chilena está en crecimiento desde 1986 y el desempleo fue bajando persistentemente. Por lo tanto, en nuestro medio, el temor a la afiliación sindical debería ir disminuyendo, como resultado del clima democrático posterior a 1989, de la reforma a la legislación, del mayor espacio de acción que en los últimos años han tenido los sindicatos; en realidad se han logrado desprender del carácter "satánico" que se les atribuía. ¿Cómo es, entonces, que se está desarrollando una dinámica en sentido contrario? ¿Por qué, después del primer período de dos o tres años, se ha desacelerado la incorporación de nuevos contingentes de trabajadores, y también de empresarios, al régimen de relaciones colectivas que la institucionalidad propone?

Para la comprensión de esta situación en que las partes no se valen de las instituciones que la ley contempla, es necesario indagar si el significado de esta conducta es una autoexclusión acordada por ambas partes y establecida en interés de las dos, o es

una imposición patronal. Si la primera de estas opciones fuera cierta, ello podría estimarse como un fortalecimiento de la autonomía colectiva de las partes, corazón del modelo que los dos últimos gobiernos han querido impulsar; significaría que los actores podrían establecer con libertad sus condiciones de trabajo, aun cuando no se atengan al procedimiento establecido en la ley. Pero esta alternativa ofrece muchas dudas y plantea la necesidad de examinar el grado de libertad, de expresión que los trabajadores logran en estos acuerdos informales. La hipótesis más plausible, ilustrada parcialmente por la experiencia, señala que hay preeminencia de la voz patronal y que el procedimiento de los acuerdos se desencadena a partir de una proposición del empleador. Más aún, que muchas veces el convenio no es sino la sumatoria de acuerdos individuales o se transforma en un convenio de adhesión, sin que haya existido instancia alguna de negociación ni, por tanto, de expresión de los trabajadores. Otra hipótesis que ha encontrado evidencia afirma que la organización sindical suele experimentar fuerte desmedro como resultado de este proceso; mantiene un perfil muy bajo durante la celebración del acuerdo y pierde su mejor oportunidad para acumular experiencia y desarrollarse. "Generalmente, este recurso va asociado a una estrategia empresarial que apunta a disminuir el poder del sindicato, si es que lo hay, o a impedir su constitución". (Asesoría Estratégica, 1998). Es posible sostener también que el mejoramiento en las condiciones de trabajo se hace difícil por un largo período posterior a la firma; más bien hay un congelamiento de las mismas, en la medida en que el tiempo de vigencia que se acuerda para estos convenios es, generalmente, bastante más largo que el plazo de dos años que tiene el contrato colectivo cuando se concluye con sujeción al procedimiento legal. Sin embargo, hay empresas en que el convenio ha seguido más cercanamente las pautas de la negociación reglada, por lo cual se da efectivamente la discusión, el desacuerdo y el diálogo y no es un acto de adhesión a la proposición de la empresa. En otros casos, el convenio es un complemento al contrato formal que sigue vigente; se pactan nuevos beneficios por esta vía que es más rápida pero que, al mismo tiempo, hace más fácil el retiro posterior de estos beneficios.

Es necesario tener en cuenta que el gobierno ha planteado su proyecto de fortalecer la autonomía colectiva de las partes, diseñando herramientas para expandir la cobertura de las actuales instituciones. ¿Estarían indicando, los datos que señalamos, que el objetivo general sería poco viable o, a diferencia de ello, que las herramientas legales diseñadas son inadecuadas e ineficaces? En otros términos, se necesita saber si la negociación colectiva —en la versión de nuestra ley— es útil a los trabajadores o si, por el contrario, obstaculiza sus posibilidades de acción a tal punto que se desinteresan y prefieren aceptar la proposición que les formula la empresa. Se requiere indagar, además, sobre los beneficios reales, y también sobre los "perjuicios", que les está acarreado hoy la afiliación sindical.

Lo que ocurre, creemos, es que la práctica empresarial no ha abandonado su decisión, de inspiración liberal, de resistir lo colectivo, promover el trato individual y multiplicar los estatutos particulares. Y en la medida en que cuenta con instrumentos para una estrategia que persiga esta finalidad, los está poniendo en juego. Es así como las prácticas antisindicales siguen operando a pesar de la prohibición legal y de los esfuerzos que ha-

cen las Inspecciones del Trabajo por controlar esta infracción, con las débiles atribuciones que tienen.²⁶ Es frecuente la promoción, por parte del empleador, de grupos negociadores que son ajenos al sindicato pero que la ley autoriza a negociar igual que éste. En el mismo sentido, la distribución de beneficios acordados con el sindicato a trabajadores no sindicalizados está autorizada en la ley, y ello trae indudablemente una seria duda a la conveniencia de estar afiliado. Contribuye a la dispersión, también, la amplia libertad que otorga la legislación para contratar bajo régimen temporal, de subcontratación u otro que deja a los trabajadores así contratados, excluidos de las instituciones del derecho colectivo. En otros términos, la normativa misma otorga muchas facilidades para una dinámica de dispersión, de atomización, que no ha podido ser enfrentada por los trabajadores. Frente a la contracción de los espacios colectivos en el trabajo hay, creo, una tarea urgente de reponerlos con una reglamentación que, todo indica, debiera ser distinta a la estatuida.

Además de la desvalorización del modelo institucional de relaciones laborales que expresan los actores al sustraerse de esta institucionalidad, el conjunto de la población (donde la mayoría debe tener experiencia laboral propia) advierte también insuficiencias en este marco. Así lo muestran diversas encuestas de opinión en las que la mayoría de los interrogados aparece cuestionando la legislación por "favorecer a los empresarios" y apoyando la necesidad de reformas laborales.²⁷

Aunque desde el punto de vista del empleo más que del carácter de las relaciones laborales, el Índice de Seguridad Humana Subjetiva, que aparece en el Informe sobre el Desarrollo Humano en Chile 1998, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, revela también desconfianza de la población en el sistema de relaciones laborales. En efecto, la dimensión laboral fue medida a través de tres variables: la posibilidad de reinserirse en el mercado laboral en caso de perder el empleo, la posibilidad de reinserirse siendo inactivo, la confianza en mantener el empleo por lo menos en el año próximo. El 69 por ciento de los consultados dio respuesta negativa frente a la primera de estas variables; el 82 por ciento respondió de igual manera frente a la segunda variable y el 59 por ciento frente a la tercera.

Una dinámica de exclusión está operando: Empleos fuera del alcance de la institucionalidad laboral.

Un tema de vigencia universal, que se ha hecho presente también en Chile, es la emergencia y multiplicación de las ocupaciones llamadas "atípicas", en las cuales se pierden algunos de los rasgos que conformaron el patrón de empleo que durante todo el

²⁶ La Dirección del Trabajo no puede decidir sobre la existencia de prácticas antisindicales. Sus atribuciones se limitan a registrar hechos que pudieran ser indicadores de estas prácticas y elaborar un informe que el tribunal que conoce el caso puede requerir.

²⁷ Las encuestas de opinión del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea han incluido en varias ocasiones preguntas sobre relaciones laborales. En enero de 1995, aparece el 64.5 por ciento de los encuestados señalando que "las leyes laborales favorecen a los empresarios", y el 80.4 por ciento confiesa temor a ser despedido por huelga. En noviembre de ese mismo año, el 59 por ciento de los encuestados marca la opción "las reformas laborales favorecen la economía".

siglo la empresa se esforzó en consolidar. En efecto, la antigua urgencia de contar con mano de obra disciplinada y permanente, expresada en el contrato indefinido con jornada extensa (a tal punto que su extensión debió limitarse en la ley), es hoy relativa, y se ha venido planteando crecientemente la conveniencia de disponer de la fuerza de trabajo de una manera más flexible. Con este nuevo presupuesto, las contrataciones temporales se multiplican y son preferidas a tal grado que en algunos sectores productivos y en ciertos momentos, estos empleos por tiempo determinado pasan a ser predominantes.

Son muy variados los requerimientos de tiempo que en la actualidad formula la empresa a la fuerza de trabajo: empleo sólo durante una parte del año, pero intensivo en este período; (en nuestro país, los trabajadores de temporada en el sector agrario y los trabajadores de hotelería, entre otros, tienen este tipo de inserción); empleos intermitentes, en que el trabajador es incorporado recurrentemente en períodos de duración variable y también con jornada intensa; (tiene lugar en varias ramas industriales, en la actividad de la pesca, tanto extractiva como de procesamiento y en el comercio); empleo intermitente en que el trabajo efectivo abarca períodos cortos pero que exige una disponibilidad permanente del trabajador (la pesca, ocupaciones en el área de la salud y ocupaciones en otros servicios); empleo en que la jornada varía diariamente según los requerimientos de la empresa, pudiendo incluir tarde y noche, fines de semana y días festivos, lo que origina turnos con mayor o menor variabilidad en el horario de cada trabajador.

Al igual que el tiempo de trabajo, otro factor que se ha hecho flexible es el "lugar" de desempeño. En efecto, en muchas ocupaciones la presencia constante del trabajador en la empresa ha dejado de considerarse imprescindible. La búsqueda de mercados, la promoción, la rapidez en responder a la demanda, factores en los que hoy se invierte gran esfuerzo, muchas veces pueden cumplirse de mejor manera en lugares distintos al de la empresa; con el auxilio de la moderna tecnología de comunicaciones, la distancia puede ser beneficiosa. Es así como una parte de la actividad de comercio se realiza bajo fórmulas que exigen al trabajador trasladarse a diferentes lugares o comunicarse desde su domicilio; la actividad de promoción en todos los sectores que producen bienes o servicios para el mercado interno, las cobranzas y la labor de marketing en el sector financiero, han generado muchas ocupaciones que se realizan en la calle, casa por casa o en el domicilio propio del trabajador.

Los empleos atípicos se multiplican

El empleo temporal ha sido objeto de debate en el país desde hace bastantes años y se han denunciado persistentemente las malas condiciones en que suele realizarse en algunos sectores; un paradigma de esta situación ha sido el empleo femenino en la fruticultura de exportación. Sin embargo, su medición entraña dificultades y está lejos de ser rigurosa. La Encuesta Nacional de Empleo del Instituto Nacional de Estadísticas no lo registra y la Encuesta de Caracterización Socioeconómica del Ministerio de Planificación y Cooperación lo hace de manera muy poco precisa. Recientemente, la Dirección del Trabajo incluyó este punto como una variable de su Encuesta Laboral.

En esta última medición, los datos muestran que el 19 por ciento de los trabajadores de las empresas de la muestra tienen contrato temporal en el momento de la

interrogación (“a plazo fijo” o “por obra o faena”, según las categorías del Código del Trabajo). Los empleadores respondieron también que el 16 por ciento de su personal de planta ha sido suministrado por contratistas. Si se considerara que estos empleos bajo régimen de subcontratación son temporales, y se sumaran al grupo de trabajadores contratados temporalmente de manera directa por la empresa interrogada, se llega a una proporción de 35 por ciento de empleo temporal, que se contrata bajo regímenes diversos. La cifra no es despreciable.

La investigación mencionada revela también que el proceso de flexibilización de la fuerza de trabajo se ha acelerado y que la rotación y la temporalidad de los empleos son características que se generalizan. En efecto, las empresas señalan que sólo el 24 por ciento de las contrataciones hechas en el último año fueron de carácter indefinido, y que la gran mayoría fueron temporales (el 32 por ciento “a plazo fijo”, el 39 por ciento “por obra o faena” y el 5 por ciento de servicios “a honorarios”). La alta rotación del empleo se reafirma con otro dato: sólo el 25 por ciento de las contrataciones a plazo fijo fueron renovadas al término del plazo y el 50 por ciento de los despidos tuvieron como causal el cumplimiento del plazo.

Ya es un lugar común hablar del impacto que tuvo en el empleo la crisis del modelo de organización productiva altamente concentrado en la gran empresa, que a partir del industrialismo se entendió como única vía para el crecimiento económico en el mundo entero. Con el paso a la dinámica contraria, a la dispersión, a la fragmentación y distribución de la producción en una multiplicidad de centros productivos, el empleo también se dispersa: “un acontecimiento principal en los años recientes lo ha constituido el aumento en la diversidad de la fuerza laboral y en los tipos de relaciones de empleo...” (Locke).

Son muchas las ocupaciones que se ubican en estas unidades de producción desgajadas, que entregan bienes o servicios que pueden ser del mismo giro de la empresa principal o bien accesorios. Estas unidades son, como se sabe, de muy diverso carácter y fortaleza: empresas pequeñas, talleres o trabajadores aislados, que se desempeñan en un lugar especial para la producción, en espacios en la calle, en el domicilio de los trabajadores. El trabajo para el mercado llega a situarse también en el ámbito doméstico, con el cual la industria había mantenido más bien una relación excluyente y una tajante separación. Así, el espacio del trabajo y lo doméstico aparecen confundidos en algunos pequeños talleres y sobre todo en el trabajo a domicilio.

A través de estas formas de inserción, los rasgos de inestabilidad y precariedad se generalizan. Los empleos que salen a situarse fuera de la empresa para la cual realmente producen, dejan de participar del régimen laboral de aquélla. Las actividades externalizadas son desempeñadas por trabajadores independientes que tienen distinto grado de vulnerabilidad, por trabajadores subcontratados, por trabajadores en sus domicilios o bajo otras modalidades, todos los cuales ven sustituidos los contratos laborales por contratos comerciales y los “salarios por tarifas” (Atkinson). En algunos casos la nueva inserción significa real independencia y ausencia del vínculo laboral típico del asalariado, pero en muchos otros, la relación, en los hechos, permanece siendo laboral y se la encubre, actuando fraudulentamente.

En el conjunto de las unidades productoras de bienes y servicios —que presentan amplia diversidad— una de las distinciones más importantes es la ubicación que tienen las empresas frente al mercado. En efecto, muchas de éstas no concurren al mercado porque producen por encargo de otras empresas, a las que entregan el bien o servicio, sin comercializarlo directamente. Las vinculaciones que en estos casos entablan las distintas unidades productivas son principalmente comerciales, a pesar de lo cual involucran el empleo, las relaciones laborales y las condiciones de trabajo. Se configura el fenómeno conocido como subcontratación. El rasgo central de esta modalidad de empleo, que se ha multiplicado aceleradamente, es la desarticulación de la relación empleador/trabajador clásica, ya que aparece una situación de triangulación, con un empleador que, en verdad, está desdoblado. Los trabajadores son contratados por una empresa pero prestan servicios, desarrollan su trabajo, en otra. En este último espacio se congregan trabajadores propios, de la empresa matriz, con otros de diferentes empleadores, que pueden realizar incluso las mismas tareas en un mismo lugar e integrando el mismo equipo.

Aun cuando no hay medición precisa, algunos estudios han ido mostrando cómo la subcontratación se generaliza en el país. La Encuesta Laboral de la Dirección del Trabajo (a la que ya hicimos referencia) registra datos de importancia sobre el tema: el 20 por ciento de las empresas interrogadas ha subcontratado a otras empresas o a terceros para realizar actividades en el rubro principal de su empresa en los últimos cinco años. Asimismo, el 16 por ciento de las empresas fue subcontratada por otra y de éstas, el 9 por ciento es subcontratada frecuentemente.

Fuera de estos datos de cobertura nacional, existen algunos que son parciales y para ciertos sectores. Así, la información de la Encuesta Nacional Industrial Anual del Instituto Nacional de Estadísticas, confirma la tendencia al aumento de los trabajos subcontratados entre 1985 y 1995, especialmente en la industria textil y del vestuario. Ante la pregunta sobre "costo de trabajos efectuados por contrato" estos dos subsectores señalan aumento de 2.5 y 6.0 por ciento respectivamente (la cifra expresa el porcentaje de valor agregado). En el conjunto de la manufactura el aumento es menor, pero también existe: de 1.7 a 2.9 por ciento del valor agregado.²⁸ (Reinecke, 1997).

En la minería, el sector más importante de nuestra economía, donde la inversión extranjera, siempre significativa, ha llegado en los últimos años a niveles sin precedentes, la subcontratación tiene un espacio muy amplio. Debido al carácter de la tecnología que se ha introducido, el crecimiento del empleo ha sido poco relevante (19.000 puestos de trabajo nuevos entre 1985 y 1996, lo que significa 22 por ciento de aumento). Pero la composición de la fuerza de trabajo ha variado, especialmente porque los trabajadores de empresas contratistas han aumentado persistentemente de año en año, desde los 3.174 que había en 1985 a 34.737 en 1996. Al mismo tiempo, los trabajadores de las empresas mandantes empezaron a disminuir desde 1990; en aquel año alcanzaban a 74.508 y en 1996 a 51.166 (Echeverría y Uribe, 1998).

²⁸ La detección de las empresas que hacen trabajo subcontratado es más difícil ("trabajos efectuados por cuenta y con materiales de terceros"), ya que esta encuesta excluye a las empresas de menos de 10 trabajadores y subregistra a las que tienen entre 10 y 19 trabajadores. (Reinecke, 1997)

La protección se debilita y la política tarda

Muchas de estas formas de empleo, llamadas atípicas, han llegado a identificarse como uno de los factores más importantes para mejorar las posibilidades de competencia de las empresas en los mercados actuales de tan difícil conquista; aparecen, por tanto, ligadas a la modernización de las empresas y, en definitiva, a las posibilidades de crecimiento de la economía. En la base está la idea de flexibilidad, que rompe con la concepción anterior de un patrón único y fijo de relaciones laborales. El discurso del liberalismo empresarial presenta una dinámica en que todo parece virtuoso: la economía crece y las relaciones laborales se diversifican; aumenta la base material y se profundiza la democracia. La posición de los empleadores chilenos sobre este tema es clara: "El desconocimiento o la impugnación de realidades como la subcontratación, la flexibilidad de jornadas, el adecuado ordenamiento de la producción, el trabajo a domicilio, la necesidad de negociación individual o de grupos de trabajadores especializados o debidamente capacitados, implican en definitiva la pérdida de productividad y calidad y, al final, la muerte de la empresa".²⁹

Sin embargo, este tipo de empleo no ha mostrado favorecer la equidad; las diferentes investigaciones en distintos sectores revelan casi siempre que las condiciones de trabajo de los subcontratados son inferiores a las de los trabajadores directamente contratados por la empresa matriz. Se sabe que tras esta constatación, un problema de importancia mayor se ha generado: desde que esta variedad de formas de empleo se generaliza, se desarticula la protección que el derecho laboral ha acordado al trabajo y que se ha basado fundamentalmente en el patrón del empleo tradicional, típico.

Lo que tiene lugar es, pues, una desregulación, que se produce a través de dos procesos principales. Uno es la reforma expresa de la ley que liberaliza diversos puntos de la legislación, lo que significa que dejan de ser exigidos algunos derechos que han estado fijados por muchos años de manera expresa. Este proceso tuvo lugar durante el gobierno militar y, como ya se señaló, volver a establecer algunas de estas regulaciones ha sido un objetivo importante para los dos gobiernos democráticos. La otra dinámica ha sido la distancia que se ha ido estableciendo entre las nuevas formas de empleo y la ley laboral vigente, ya que ésta, en su totalidad o en algunos de sus aspectos, no es aplicable al empleo atípico. Este proceso se está haciendo más general.

No es que en su esencia los empleos atípicos sean perversos. Por el contrario, pueden favorecer la gestión de las empresas y el crecimiento económico. El problema es que esta flexibilización, virtuosa para la economía, se realiza sin protección al trabajo o con un nivel de protección insuficiente, resultado de la desregulación que al mismo tiempo se ha producido.

En el fondo, el liberalismo ha querido poner en tela de juicio el Derecho del Trabajo en su misma existencia y, a través de ello, los acuerdos sociopolíticos básicos de nuestras sociedades. Sin embargo, como se ha dicho tantas veces, flexibilizar las relaciones laborales no significa necesariamente precarizarlas y contemplar cómo, en au-

²⁹ Intervención de Walter Riesco, presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio en el seminario "La Negociación Colectiva en Chile", en abril de 1997.

sencia de regulación, el contrato de trabajo queda por entero sujeto a la voluntad de las partes o es un contrato de adhesión o simplemente se convierte en una transacción comercial.

Sin duda que este espectro de empleos, en el cual está afectada, y a veces muy seriamente, su calidad, constituye preocupación del gobierno. Sin embargo, no ha sido considerado todavía de manera explícita en las políticas gubernamentales; así fue reconocido recientemente por un asesor del Ministerio del Trabajo, quien señaló que la política consiste hoy sólo en “conocer esta realidad”. En efecto, la elaboración de diagnósticos precisos, que sirvan de base para posteriores líneas de acción es un objetivo que se está implementando. En el plano concreto, la medida más significativa ha sido la elaboración de un proyecto de ley que contempla un seguro de desempleo (“Protección para el Trabajador Cesante”). Si bien se continúa negociando, hasta el momento tanto los trabajadores como los empleadores lo han rechazado. Por lo demás, éstos últimos no parecen dispuestos a aceptar normas que introduzcan o repongan limitaciones a la gestión de la mano de obra, la que hoy día pueden manejar con mucha libertad. Han dado múltiples muestras de esta actitud, por ejemplo, al rechazar las modificaciones al régimen del trabajo a domicilio que el gobierno propuso o al oponerse persistentemente a un estatuto que permita negociar colectivamente a los trabajadores temporeros.

En las líneas que siguen se da cuenta, en la medida en que la información lo permite, del desarrollo que están teniendo en Chile tres modalidades de empleo cuya protección legal es precaria: el empleo temporal, el empleo subcontratado, especialmente aquél que es suministrado por empresas cuyo giro es precisamente éste, y el trabajo a domicilio.

La situación del trabajo temporal.

Los trabajadores que no son contratados por tiempo indefinido sino de manera temporal, no acceden a todos los derechos laborales considerados básicos. Hay, a lo menos tres derechos cuya carencia ha sido permanentemente reclamada por estos trabajadores: el primero es que, cualquiera sea el régimen de su contratación, quedan excluidos de la negociación colectiva,³⁰ que es la instancia donde se acuerdan las condiciones de trabajo, el más importante espacio de participación en la empresa, que permite a los trabajadores constituirse en grupo, desarrollar espíritu de cuerpo, aprender las prácticas de colectivismo y solidaridad. La negociación colectiva, recordemos, es un derecho tan valorado que es uno de los siete tratados internacionales que la OIT está considerando esenciales y ha proyectado que su validez sea plenamente universal y sus principios obliguen incluso a Estados miembros que no hayan ratificado el tratado respectivo. En segundo lugar, tampoco hay protección para la maternidad cuando el trabajo es temporal, ya que la ley autoriza el desafuero al cumplirse el plazo del contrato y en tal caso se pierden los demás derechos en razón de la maternidad, incluso el subsidio, que es pagado por el Estado y no

³⁰ “No podrán negociar colectivamente: 1.- los trabajadores sujetos a contrato de aprendizaje y aquéllos que se contraten exclusivamente para el desempeño de una obra o faena transitoria o de temporada...” (art.305 del Código del Trabajo).

por el empleador. Los derechos de la seguridad social constituyen un tercer y grave problema para los trabajos temporeros, ya que en un régimen de capitalización individual, la discontinuidad en la acumulación de fondos afecta seriamente el monto de las pensiones y beneficios que se obtendrán a futuro. Según han señalado los analistas, el problema a nivel más global, consiste en que se estaría creando un "bolsón" de pobreza que tendrá que enfrentar posteriormente el Estado con políticas asistenciales.

La desprotección en el empleo subcontratado.

En relación con este régimen de contratación, también la regulación legal es insuficiente para una adecuada protección del empleo que se desempeña bajo esta modalidad. La subcontratación ha sido estimulada por la propia legislación, que suprimió las limitaciones y resguardos que establecía. En efecto, hasta 1979 (año del Plan Laboral del gobierno militar) se prohibía que se subcontrataran tareas que constituirían la actividad principal y permanente de la empresa y además se exigía que las empresas contratistas tuvieran su giro principal formalmente declarado, debiendo prestar sus servicios sólo en ese rubro. Estas normas se derogaron, autorizándose, desde entonces, a las empresas a subcontratar faenas de todo tipo, aunque sean de su giro central y permanente (López, 1998).

El problema principal en la subcontratación emana de la determinación del empleador, es decir del obligado a cumplir la ley laboral, que en esta figura se hace difuso. La ley chilena define al empleador como "la persona natural o jurídica que utiliza los servicios intelectuales o materiales de una o más personas en virtud de un contrato de trabajo". Por la otra parte, el trabajador es quien presta servicios bajo dependencia o subordinación de este empleador, y entre ambos se establece una relación laboral. Ocurre que en la subcontratación, en algunas de sus formas, hay un empleador que contrata y otro para quien se trabaja realmente, sin que las obligaciones de ambos estén claramente determinadas. Tratándose de subcontratación de bienes o servicios, la ley reconoce responsabilidad en ambos y establece que el dueño de la obra o faena responde subsidiariamente de las obligaciones laborales y previsionales que no cumplió el contratista.³¹ Esta norma de responsabilidad subsidiaria se ha mostrado ineficaz para el debido resguardo de los derechos laborales, por lo que se busca elevar la responsabilidad del dueño de la obra o faena (convirtiéndolo en fiador frente a algunos derechos) y poner más obligaciones al contratista o empleador directo, manteniendo siempre el sistema de responsabilidad subsidiaria. Anteriormente se aprobó una modificación que permite actuar conjuntamente contra el contratista y el mandante, sólo para el efecto de dejar trabada —aunque en suspenso— la relación judicial con este último, e impedir así que el plazo de prescripción haga imposible la acción contra el mandante, ya que anteriormente ésta procedía sólo después de agotado el procedimiento contra el empleador directo.

31

"El dueño de la obra, empresa o faena será subsidiariamente responsable de las obligaciones laborales y previsionales que afecten a los contratistas a favor de los trabajadores de éstos. También responderá de iguales obligaciones que afecten a los subcontratistas cuando no pudiere hacerse efectiva la responsabilidad a que se refiere el inciso siguiente" (art.64 del Cód. del Trabajo)

En el caso de la subcontratación de trabajo, en que una empresa suministra trabajadores a otra, la desregulación es mayor y los efectos en el trabajo son más graves. En este caso, el empleador contrata al trabajador para ubicarlo en otra empresa, sin que tenga injerencia alguna en su desempeño y sin estar en el lugar del desempeño. La lejanía impide que este empleador responda por las condiciones de trabajo, que se plasman día a día; para él, ésta es una obligación imposible. Sin embargo, los tribunales de justicia no han reconocido responsabilidad al empleador para quien se ejecuta efectivamente el trabajo, porque no es formalmente el empleador. El resultado es que no se puede exigir el cumplimiento de los derechos laborales que son vulnerados, es decir, nuevamente la desprotección del trabajador.³²

A pesar de sus características particulares, este último tipo de empresa, llamada "empresas de trabajo temporal" no tiene regulación específica. Si bien hay interpretaciones que hablan de su ilegalidad, lo cierto es que operan libremente, ofrecen abiertamente sus servicios en el mercado. En Chile, como en otras partes del mundo, estas empresas han aumentado. Hoy en día, los propios empresarios reconocen la existencia de alrededor de 150 empresas de trabajo temporal formales, cuyo giro es el suministro de trabajadores, identificándose con este giro y nombre en el mercado. Algunas transnacionales conocidas se han instalado en el país. No se consideran en esta cifra las empresas informales, constituidas muchas veces por la propia empresa mandante para efectos de rebajar las condiciones de trabajo o disminuir su planta (con fines diversos y muchas veces "perversos", como evitar la constitución de sindicato, disminuir impuestos, u otros). La falta de norma ha significado ausencia de límites, llegando a desnaturalizar la función de estas empresas y el objetivo que están llamadas a cumplir. Es así como hoy día todas están suministrando trabajo permanente, lo que en todas las legislaciones está prohibido pues contradice su naturaleza y oculta la relación laboral real. No tienen obligación alguna de probar solvencia económica; no hay requisitos para asegurar transparencia en sus operaciones, ni se establece causalidad para que opere la figura del suministro de trabajadores; menos aún obligaciones como capacitación a los trabajadores u otras que existen en las legislaciones europeas y también en algunas latinoamericanas. Cada día son más frecuentes las denuncias de trabajadores bajo este régimen de contratación en las inspecciones del trabajo y, en el marco de la normativa que explicamos, la gran mayoría de las veces su reclamo no encuentra acogida.

El proceso de desregulación en el trabajo a domicilio:

Otra modalidad de empleo no típico es el trabajo a domicilio, que en nuestro país puede considerarse como el paradigma del proceso de desregulación laboral que hemos caracterizado. Durante cincuenta años, desde que se dictó el primer Código del Trabajo en 1931, la legislación chilena consideró que el trabajo a domicilio generaba una relación de carácter laboral, y su regulación incluía disposiciones específicas que adecuaban las normas de aplicación general a la naturaleza especial de esta modalidad de empleo. Esta

³² A pesar de que la interpretación administrativa ha sido contraria y la Dirección del Trabajo ha señalado persistentemente la responsabilidad del mandante.

normativa se mantuvo vigente hasta el año 1981, en que se consolidó el Plan Laboral del gobierno militar. Ese año, una modificación legal estableció que no dan origen a contrato de trabajo “los servicios prestados en forma habitual en el propio hogar de las personas que los realizan o en un lugar libremente elegido por ellas, sin vigilancia ni dirección inmediata del que los contrata. Con ello, el contrato laboral de trabajo a domicilio se convirtió en una prestación de servicios de carácter comercial, y la pérdida de derechos laborales fue, entonces, total. El gobierno de Aylwin incluyó entre los proyectos de reforma laboral, la reposición del trabajo a domicilio como contrato de trabajo, pero no prosperó y sólo se logró una modificación menor que distingue entre los servicios “que se efectúan discontinua o esporádicamente en el domicilio”, que no dan origen a contrato de trabajo, y los que tienen habitualidad. Estos últimos no hacen presumir contrato de trabajo y la presunción que se establece admite prueba en contrario. La exigencia de hacerla valer en juicio pone una dificultad seria a la eficacia de esta norma y, en la realidad, los trabajadores a domicilio no son tratados como dependientes y no tienen, por tanto, derecho laboral alguno.

Frente al trabajo a domicilio, nuestra legislación tiene un retraso grave ya que es uno de los pocos países en el mundo que no lo reconoce como relación laboral. Un estudio reciente, efectuado por la Dirección del Trabajo y el Instituto Nacional de Estadísticas, mostró que el trabajo a domicilio persiste en aquellos sectores que han sido tradicionales para esta actividad, como son la industria de confecciones y la del cuero y calzado, a pesar del deterioro experimentado por estas ramas productivas en las dos últimas décadas. Pero, lo que es más importante, esta modalidad de empleo se ha instalado en diferentes actividades de servicios y en el comercio, aprovechando el desarrollo y difusión de una tecnología que facilita la comunicación. Ocupaciones relativas al marketing, a cobranzas, a promoción, a mejorar la relación con los clientes, son realizadas desde el domicilio propio por trabajadores que en su mayoría son mujeres. Se trata de nuevas ocupaciones generadas en empresas modernas y solventes que contratan trabajo dependiente (este es un punto que se midió acuciosamente) sin contraer obligación laboral alguna con estos trabajadores. Como ocurre en todos los países, el trabajo a domicilio es mayoritariamente femenino; la medición arriba citada mostró que, en Chile, el 3.9 por ciento de las mujeres ocupadas se desempeña como trabajadora a domicilio.

Consideraciones finales

Las carencias en equidad que muestra la sociedad chilena son parte, hoy en día, de un diagnóstico que no se niega y que opaca —aunque no para todos en igual medida— el éxito con que se evalúa el crecimiento de la economía. El empleo y el trabajo están, obviamente, en el centro del tema de la inequidad social y el signo bajo el cual se desarrollen las relaciones laborales, contribuirá, sin duda, al alivio o a la profundización de esta desigualdad con que vivimos.

³³ Entre 1990 y 1997, el producto interno bruto creció a una tasa de 7.1 por ciento.

En el contexto de alto y sostenido crecimiento económico del país,³³ el acceso de la población al empleo ha mejorado significativamente y el desempleo se ha mantenido por largo tiempo en niveles bastante bajos. Baste señalar que entre 1984 y 1995 éste se redujo del 14 al 5.5 por ciento³⁴. Las desigualdades sociales se explican, más bien, por la calidad de los empleos. En este punto se ha centrado el debate, a medida que la experiencia y la investigación han ido mostrando que gran parte de las ocupaciones que se generan son de baja calidad, especialmente por ser inestables, precarias y desempeñarse en condiciones laborales muy desmedradas que no se determinan en procesos de negociación colectiva. Se ha dicho que esta situación encuentra explicación en una institucionalidad que no siempre asegura adecuada y suficiente protección al trabajo, y en una práctica de los actores que no ha podido remontar la dispersión de los estatutos laborales y de la organización sindical implantadas por el régimen laboral del gobierno militar.

En este último ámbito, el proyecto de los dos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia ha consistido en crear herramientas para fortalecer las instancias colectivas, expresadas principalmente en los sindicatos y los estatutos colectivos, de modo de garantizar la puesta en práctica de los derechos a sindicalizarse y a negociar de manera conjunta las condiciones de trabajo y de empleo. Se ha buscado, pues, asegurar un espacio en que los actores —trabajadores y empleadores— establezcan regulaciones que atiendan a grados de flexibilidad que hoy se estiman necesarios en las relaciones laborales de empresas que se esfuerzan por ser competitivas. El Estado quiere mantener su presencia lejana y evitar la regulación rígida, excepto en los derechos considerados básicos, cuyo respeto corresponde a su responsabilidad. Tampoco quiere reponer el modelo tripartito de relación y, por el contrario, promueve el bipartismo y la concertación entre los actores. Esta ofensiva, que no significa un abandono de la lógica básica del sistema de relaciones laborales que venía desde el gobierno militar, pero sí la introducción de modificaciones importantes, ha tenido resultados precarios.

La resistencia empresarial a regular cualquier aspecto de las relaciones laborales, ha sido persistente. En el fondo, es la concepción de propiedad de la empresa, que los empleadores entienden en el sentido más clásico, enmarcándolo en las categorías del derecho civil, lo que está en discusión. La norma laboral significa, como se sabe, una limitación a la propiedad plena y exige que se enajene, en algún grado, el poder de decisión sobre la marcha de la empresa. El modelo liberal de relaciones laborales sigue siendo, para el empresariado, el único posible.

La fuerza que esta ideología mantiene es lo que impide que temas nuevos, como es la discriminación, tengan tan escaso espacio en las relaciones del trabajo en Chile, aun cuando en torno a ellos exista un discurso universal. Ésta es la razón, creo, por la cual la desigualdad de género no ha experimentado cambio significativo en nuestro país. Aceptar regulaciones en el acceso al empleo, en el despido o en

³⁴ En el nuevo contexto de crisis económica mundial, los indicadores se han deteriorado en el país. El desempleo alcanzó a 7.5 por ciento en el trimestre noviembre 1998-enero 1999 y en algunas regiones es mayor aún.

las decisiones de promoción en beneficio de las trabajadoras de un centro de trabajo, implica intervenir el libre mercado, es decir, poner en juego una lógica opuesta a las convicciones del empresariado. Políticas en favor de la igualdad de género que limiten la libre disposición y administración de la empresa, como las arriba enunciadas, ni siquiera se han pensado.

No deja de ser asombroso que en el contexto de escasos logros que recién señalamos, el grado de conflicto laboral sea bajo. Una hipótesis, plausible en nuestra opinión, señala que esta pasividad no indica necesariamente satisfacción, sino que podría estar indicando también desconfianza en la institucionalidad, en el sistema modelo. Este juicio se ve reforzado por ciertas señales de renuncia por parte de los trabajadores, a invocar una normativa que supuestamente está establecida en su beneficio. Las señales de desvalorización y desconfianza en el sistema laboral inducen a profundizar los análisis con esta orientación; la comprensión de estas dinámicas, la búsqueda de respuestas constituye, sin duda, un desafío intelectualmente interesante y políticamente necesario.

1981	335909	
1982	340329	
1983	340863	
1984	341397	
1985	341932	
1986	342466	
1987	343000	
1988	343534	
1989	344068	
1990	344602	
1991	345136	
1992	345670	
1993	346204	
1994	346738	
1995	347272	
1996	347806	
1997	348340	
1998	348874	
1999	349408	
2000	349942	
2001	350476	
2002	351010	
2003	351544	
2004	352078	
2005	352612	
2006	353146	
2007	353680	
2008	354214	
2009	354748	
2010	355282	
2011	355816	
2012	356350	
2013	356884	
2014	357418	
2015	357952	
2016	358486	
2017	359020	
2018	359554	
2019	360088	
2020	360622	
2021	361156	
2022	361690	
2023	362224	
2024	362758	
2025	363292	
2026	363826	
2027	364360	
2028	364894	
2029	365428	
2030	365962	
2031	366496	
2032	367030	
2033	367564	
2034	368098	
2035	368632	
2036	369166	
2037	369700	
2038	370234	
2039	370768	
2040	371302	
2041	371836	
2042	372370	
2043	372904	
2044	373438	
2045	373972	
2046	374506	
2047	375040	
2048	375574	
2049	376108	
2050	376642	

**Cuadro N° 1. Total de Sindicatos y variación anual.
Años 1980-1998**

Años	Total Nacional	
	Número de Sindicatos	Variación Anual %
1980	4.597	
1981	3.977	-13,5
1982	4.048	1,7
1983	4.401	8,7
1984	4.714	7,1
1985	4.944	5,9
1986	5.391	7,9
1987	5.883	9,1
1988	6.446	9,6
1989	7.118	10,4
1990	8.861	24,5
1991	9.858	11,3
1992	10.756	9,1
1993	11.389	5,9
1994	12.109	6,3
1995	12.715	5,0
1996	13.158	4,3
1997	13.795	4,2
1998	14.242	3,2

Fuente: Dirección del Trabajo. Chile.

Cuadro N° 2. Evolución de la afiliación sindical.**Años 1980-1998**

<i>Año</i>	<i>Total Nacional</i>	
	<i>Población Afiliada</i>	<i>Variación Anual %</i>
1980	386.910	
1981	395.951	2,3
1982	347.470	-12,2
1983	320.903	-7,6
1984	343.329	6,9
1985	360.963	5,1
1986	386.987	7,2
1987	422.302	9,1
1988	446.194	5,7
1989	507.616	13,8
1990	606.812	19,5
1991	701.355	15,6
1992	724.065	3,2
1993	684.361	-5,5
1994	661.966	-3,3
1995	637.570	-3,7
1996	655.597	2,8
1997	613.123	-6,5
1998	601.071	-2,0

Fuente: Dirección del Trabajo. Chile.

**Cuadro N° 3. Evolución de la tasa de sindicalización.
Años 1986-1997.**

(considera la fuerza de trabajo asalariada)

<i>Año</i>	<i>Fuerza de trabajo ocupada (miles)</i>	<i>Población Afiliada a sindicatos</i>	<i>Fuerza de trabajo asalariada</i>	<i>Tasa de sindicalización (Pob/F.T.Asal.)</i>
1986	3.895,7	386.987	2.717.500	14,2%
1987	4.010,8	422.303	2.798.500	15,1%
1988	4.265,8	446.194	2.944.900	15,2%
1989	4.424,8	507.616	3.019.600	16,8%
1990	4.459,6	606.812	3.063.100	19,8%
1991	4.540,4	701.355	3.134.600	22,4%
1992	4.773,3	724.065	3.295.400	22,0%
1993	4.985,7	684.361	3.472.500	19,7%
1994	4.988,3	661.966	3.422.700	19,3%
1995	5.025,8	637.570	3.482.610	18,3%
1996	5.298,7	655.597	3.713.080	17,7%
1997	5.683,8	617.761	3.787.650	16,3%

Fuente: Dirección del Trabajo. Chile.

Cuadro N° 4. Trabajadores cubiertos por instrumentos colectivos en Chile.

	1987	1990	1996	1998 *
<i>Trabajadores cubiertos (2 años consecutivos)</i>	273.094	407.354	423.099	395.886
<i>Trabajadores cubiertos/ fuerza de trabajo ocupada (por cien)</i>	6,8	6,9	8,0	7,3
<i>Trabajadores cubiertos / fuerza de trabajo asalariada (por cien)</i>	9,8	13,1	11,4	10,5

* Información provisoria.

Fuentes: Organización Internacional del Trabajo-Dirección del Trabajo. Chile

Cuadro N° 5. Crecimiento de los sindicatos vigentes v/s los sindicatos en receso en Chile. Años 1991-1994. (1991 = 100)

Años	<i>Sindicatos vigentes</i>	<i>Sindicatos en receso</i>
1991	100,00	100,00
1992	109,11	112,85
1993	115,53	159,58
1994	122,83	192,10

Fuente: Dirección del Trabajo. Chile.

- Arrate, Jorge.** Discurso de Apertura, en "La Negociación colectiva en Chile", Corporación Educacional Universidad Las Condes, Santiago, 1997.
- Asesoría Estratégica.** "Nuevas formas de negociación colectiva: balance y tendencias emergentes", informe preliminar, mimeo, Santiago, 1998.
- Calderón, Rolando.** "Un derecho de negociación colectiva eficaz. Una tarea pendiente de las relaciones laborales en Chile", en *La negociación Colectiva en Chile*, Corporación Educacional Universidad Las Condes, Santiago, 1997.
- Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza.** "La pobreza en Chile: Un desafío de equidad e integración social", Santiago, 1996.
- Cortazar, René.** *Política laboral en Chile democrático. Avances y desafíos en los noventa*, Ediciones Dolmen, Santiago, 1993.
- Dinamarca, Cristián.** "Reflexiones sobre la negociación colectiva en Chile", en *Temas Laborales* N° 4, Dirección del Trabajo, Santiago, 1996.
- Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios.** *ENCLA 98, Encuesta Laboral*, Santiago, 1998.
- Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios.** *Cómo operan las normas de negociación colectiva y de organizaciones sindicales*, Santiago, 1995.
- Dirección del Trabajo.** *Memoria Institucional*, Santiago, años 1994, 1995, 1996, y 1997.
- Dirección del Trabajo, Departamento de Organizaciones Sindicales.** *Estadísticas Sindicales 1995-1996*, Santiago, s/f.
- Dirección del Trabajo.** "Código del Trabajo", en *Boletín Oficial*, Publitecsa, Santiago, 1998.
- Echeverría, M.; Solís V. y Uribe, V.** *El otro trabajo. El suministro de personas en las empresas*, Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios, Santiago, 1999.
- Echeverría, M. y Uribe, V.** *Condiciones de trabajo en sistema de subcontratación*, Organización Internacional del Trabajo, Santiago, 1998.
- Espinosa Malva.** *Concertación social en Chile: Itinerario de un fracaso*, Santiago, Mimeo, 1998.
- Espinosa, Malva.** *Chile y las relaciones laborales de fin de siglo; disoluciones, rupturas y continuidades*, Santiago, mimeo, 1998.
- Gálvez, T. y Pollak, M.** "Empleo y equidad", en *Estadística y Economía* N° 16, Instituto Nacional de Estadísticas, Santiago, 1998.
- Henríquez, Helia, y otros.** *El trabajo a domicilio en Chile: un tema antiguo y actual*, Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios, Santiago, (en prensa).
- Herrera, Gonzalo.** "La negociación colectiva, eje de la acción sindical", en 1991-1992. *Economía y Trabajo en Chile*, Programa de Economía del Trabajo, Santiago, 1992.
- López, Diego.** "La descentralización productiva: Un desafío de adecuación

para el derecho laboral", en *Boletín Oficial* N° 11, Dirección del Trabajo, Santiago, 1998.

López, Diego. "El proyecto de reforma laboral: avances y desafíos", en *1994-1995 Economía y Trabajo en Chile. 5° Informe Anual*, Programa Economía del Trabajo, Santiago, s/f.

MIDEPLAN. *Encuesta CASEN, Serie 87-96*, Santiago, 1997.

Morris, Pablo. *Sindicatos en receso: la otra cara de la estabilidad sindical*, Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios, Santiago, 1998.

Oficina Internacional del Trabajo. *Chile. Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social*, Santiago, 1998.

Pereira, Rafael. "Reforma de la legislación del trabajo: un esfuerzo por establecer relaciones laborales autónomas", en *1991-1992. Economía y Trabajo en Chile. Informe Anual*, Programa de Economía del Trabajo, Santiago, 1992.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Desarrollo humano en Chile 1998*, Santiago, 1998.

Reineche, Gerhard. *Flexibilidad, innovaciones y cadenas productivas: La industria textil y del vestuario en Chile*, OIT, Santiago, 1997.

Riesco, Walter. "Modificaciones al Código del Trabajo en lo relativo a la negociación colectiva", en *La negociación colectiva en Chile*, Corporación Educacional Universidad Las Condes, Santiago, 1997.

Rojas Miño, Irene. "Las reformas laborales", en *1990-1991. Economía y Trabajo en Chile. Informe anual*, Programa Economía del Trabajo, Santiago, 1991.