

EL ESTADO Y EL SECTOR PRIVADO  
Construyendo una nueva economía en los años 90

OSCAR MUÑOZ GOMÁ  
Y COLABORADORES

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Santiago de Chile

## INDICE

|   |     |
|---|-----|
| PREFACIO .....  | 7   |
| PRESENTACIÓN .....  | 9   |
| INTRODUCCIÓN,<br>León Guzmán y Oscar Muñoz .....  | 11  |
| LOS ACTORES SOCIALES Y EL DESARROLLO PRODUCTIVO,<br>Oscar Muñoz Gomá .....  | 33  |
| LAS RELACIONES LABORALES: ¿UN ASUNTO PÚBLICO?,<br>Cecilia Montero .....   | 77  |
| LAS POLÍTICAS DE FOMENTO A LAS PYMES,<br>Claudio Maggi .....  | 121 |
| COMPETENCIA Y REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE UTILIDAD<br>PÚBLICA EN CHILE: UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL,<br>Eugenio Rivera .....     | 155 |
| EL SISTEMA FINANCIERO CHILENO Y SU INSTITUCIONALIDAD<br>REGULATORIA: LAS POLÍTICAS BANCARIAS,<br>Carlos Budnevich .....               | 199 |
| LA POLÍTICA DE REGULACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.<br>DESAFÍOS INSTITUCIONALES, Vivianne Blanlot .....                                     | 247 |
| POLÍTICA COMERCIAL Y LA RELACIÓN PÚBLICO-PRIVADA<br>EN CHILE DURANTE LOS NOVENTA,<br>Verónica Silva .....                             | 303 |
| HACIA UNA GARANTÍA UNIVERSAL EN LA SALUD:<br>UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO,<br>Carmen Celedón y César Oyarzo ..... | 353 |
| CONCLUSIONES,<br>León Guzmán y Oscar Muñoz Gomá .....   | 395 |

## AUTORES

Vivianne Blanlot, economista, consultora. Ex Directora de CONAMA

Carlos Budnevich, doctor en economía, Jefe del Depto. de Análisis Financiero, Banco Central

Carmen Celedón, economista, consultora

León Guzmán, magister en psicología política, consultor

Claudio Maggi, ingeniero civil industrial, magister en economía, ex Gerente de Fomento, CORFO, investigador visitante, Universidad de Duisburg (Alemania)

Cecilia Montero, doctora en sociología investigadora de CNRS, (Francia), consultora

Oscar Muñoz, doctor en economía, Secretario Ejecutivo, Foro de Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía y profesor asociado de Flacso -Chile

César Oyarzo, economista, ex Director de FONASA, consultor

Eugenio Rivera, doctor en Ciencias Económicas y Sociales Jefe de la División de Desarrollo de Mercados, Ministerio de Economía y presidente de la Comisión Preventiva Central Antimonopolios de Chile

Verónica Silva, economista, CEPAL

Las opiniones expresadas por los autores son hechas a título personal y no comprometen a las instituciones en las cuales se desempeñan.

Los Cargos de los autores son los que desempeñaban en diciembre de 1999.

# LAS RELACIONES LABORALES: ¿UN ASUNTO PÚBLICO?

Cecilia Montero

## I. INTRODUCCIÓN

Las relaciones laborales, es decir, las que se dan entre empleadores y trabajadores, existen ahí donde trabajan varias personas. Ellas se presentan en dos niveles: el que involucra a las personas a título individual (por el hecho de estar en situación de dependencia), y el que se produce como expresión de una acción colectiva. Estas últimas comprenden los vínculos mantenidos entre organizaciones de trabajadores y de empleadores. La forma en que una sociedad define y protege los derechos individuales y colectivos en el ámbito laboral es un indicador del grado de desarrollo que han alcanzado las relaciones entre los actores sociales. Los modos de relacionarse de trabajadores y empleadores constituyen un componente esencial de la sociedad civil. El grado de conflicto o de consenso entre ambos sectores puede tener un impacto importante en el crecimiento económico y la estabilidad democrática (Valenzuela, 1993).

Aunque las relaciones laborales se dan entre actores en la esfera privada, históricamente han sido objeto de regulación pública. En efecto, hasta una fecha muy reciente no se cuestionó si el Estado debía regular las relaciones de trabajo, pues existía un consenso implícito respecto a la necesidad de un marco reglado que corrigiera la asimetría de poder originada en el trabajo.

La intervención pública comenzó durante el siglo XIX en respuesta a la aguda conflictividad social desplegada por los trabajadores. Fueron los límites a la defensa colectiva de los intereses obreros, límites impuestos por la ideología liberal y la acción patronal, los que desencadenaron esta reacción del Estado. La llamada "cuestión social" surgió durante esta primera fase de la industrialización y no fue sino la expresión de las condiciones miserables e inhumanas en que vivían los trabajadores. Según W. Thayer, el derecho colectivo del trabajo precedió históricamente al derecho individual del trabajo. "Un derecho especial para regir las relaciones laborales provino de la necesidad de dar cauce constitucional y legal a los movimientos sociales y políticos provenientes de la protesta obrera y no de la conclusión académica o doctrinaria..." (Thayer, 1997).

Un sistema de relaciones laborales está formado por el conjunto normativo-institucional que rige las relaciones de trabajo, y es el resultado de la forma en que se han vinculado históricamente los actores co-

lectivos. Dichas relaciones no ocurren en un vacío institucional sino en el marco de la legislación social. Un componente importante lo constituye el Derecho del Trabajo, que regula los derechos laborales individuales y colectivos.

Gran parte del edificio del derecho laboral se ha ido construyendo con el fin de regular relaciones colectivas y no derechos individuales. Es, por tanto, muy diferente del Código Civil, que es un conjunto de normas de justicia. Al contrario de otras ramas del Derecho Civil, el Derecho del Trabajo es una de las ramas más dinámicas del derecho, en cuanto se modifica bajo la presión de cambios sociales y económicos. Es un derecho que se adapta a una cierta sociología. No está basado en ninguna doctrina precisa de la empresa o del individuo en situación de trabajo. Por ello, no podemos establecer -como en otros capítulos de este libro- los fines y mecanismos institucionales óptimos que, desde un punto de vista teórico, asegurarían la mayor eficiencia del sistema de relaciones laborales. Dicho de otro modo, la calidad de las relaciones laborales de un país no es materia de diseño, pues evoluciona en función de la correlación de fuerzas de los actores.

Los actores que intervienen en la construcción de un sistema de relaciones laborales son públicos (Gobierno, Parlamento) y privados (empresarios, sindicatos). El rol que ejercen en la forma en que se regulan las relaciones laborales ha sufrido vuelcos importantes. Estos son precisamente el objeto del artículo. Los cambios económicos y políticos de los últimos 20 años, con las consecuentes transformaciones en los vínculos entre actores públicos y privados, han vuelto a poner en el centro del debate el tema de si las relaciones laborales debieran regularse en forma centralizada (por el Estado) o en forma descentralizada (por el mercado). Por otra parte, bajo la presión de los empleadores, la legislación del trabajo ha perdido autonomía y se ha vuelto más funcional a las necesidades de flexibilidad que impone el modelo de competitividad global. Por último, el carácter del trabajo y la organización interna de las empresas se han modificado a tal punto que vale la pena abrir una reflexión sobre cuáles son los actores pertinentes y los espacios en que se definen las relaciones laborales.

En primer lugar, el artículo se refiere a la forma que adoptó el sistema de relaciones laborales en los tres modelos de organización de la economía y del sistema político que el país ha conocido en los últimos 50 años. Para describir dicha evolución hablamos, primero, de una regulación central vía el sistema político (nivel macro) en el modelo de una economía protegida. Segundo, de una desregulación con relaciones definidas -negociadas o impuestas- en el ámbito de la empresa (nivel micro) en un modelo neoliberal extremo. Finalmente, aludimos a intentos no

logrados de establecer regulación en un nivel intermedio (meso) con menor intervención pública y mayor participación de los actores sociales en un modelo concertacionista.

La sección 3 analiza la eficacia del actual marco normativo, situándolo en un contexto de significativa reestructuración industrial. Enseguida, constatando el escaso avance que se ha observado en esta materia (bloques a las reformas laborales, insatisfacción de los principales actores respecto de las mismas, deterioro de los indicadores clásicos de la situación laboral), nos interrogamos acerca de qué tan funcional es el sistema de relaciones laborales de hoy. En particular, evaluamos si la legislación del trabajo facilita que las relaciones entre trabajadores y empresarios se regulen en un nivel micro, es decir, en el ámbito de la empresa (donde, pese a la democratización del país, no se observan mejoramientos y se configura una situación de receso sindical y creciente atomización de las relaciones laborales).

En apoyo a la última afirmación, la sección 4 presenta evidencia empírica sobre cómo están operando los mecanismos de negociación colectiva y cuáles son las estrategias de cada uno de los actores. A su vez, la sección 5 aborda el impacto de una flexibilidad sin límites sobre las condiciones de empleo. En este sentido, cabe hacer notar que estudios recientes sobre las formas atípicas de empleo y sobre el cambio en el estatuto jurídico de las empresas (fusiones, filialización) ponen en evidencia el desfase que existe entre la realidad económica y el marco regulatorio laboral.

El constatar la privatización de las relaciones laborales nos conduce al cuestionamiento de nuestras categorías tradicionales de análisis. Si el mercado y el Estado han fracasado en regular las relaciones entre empresarios y trabajadores, ¿qué tipo de instituciones cabría desarrollar? Por de pronto, la experiencia internacional indica que el Derecho del Trabajo resulta insuficiente frente a la rapidez de los cambios en las formas adoptadas por la relación salarial. Con una perspectiva más conceptual, nos interrogamos en la sección 6 acerca de la pertinencia de las distinciones entre actores públicos y privados para el caso de las relaciones laborales. Si ya no se puede dejar sólo en el Estado la responsabilidad de lo público, y tampoco en el mercado, ¿qué rol le cabe a los actores sociales en el marco de un modelo de competencia flexible? Al plantear esta interrogante generamos otra, cual es aquella que pide una definición acerca de quiénes constituyen actores públicos y privados.

El capítulo concluye sosteniendo que, en el contexto descrito, las relaciones laborales pueden convertirse en un asunto público a condición de sustraerlas tanto de la lógica de regular todo por vía legislativa

como de pretender que todo se resuelva al interior de la empresa. Planteamos la necesidad de reincorporar el rol de los actores sociales en la definición y ampliación de los temas que deben ser sustraídos a la sola lógica privada y desarrollados como asuntos públicos.

## **II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS: EL MUNDO DEL TRABAJO EN EL MARCO DE TRES MODELOS DE RELACIONES ENTRE ACTORES**

Hemos dicho que los sistemas de relaciones laborales son permeables a cierta configuración sociológica de los vínculos entre actores. La manera en que se estructuran las relaciones en el campo de lo laboral depende, en gran medida, de las posiciones y relaciones que asumen los diversos protagonistas en los diferentes escenarios socio-políticos. En otras palabras, los lugares que ocupan la empresa privada, los trabajadores organizados y el poder político en una sociedad y en un momento histórico, son decisivos a la hora de comprender el sistema de relaciones laborales que regulan a dichos actores. Para caracterizar las formas de articulación público-privada en el ámbito laboral distinguimos tres modelos de regulación, referidos a las etapas y tipos de desarrollo económico y de régimen político que Chile ha tenido en la segunda mitad del siglo<sup>1</sup>.

### **1. Modelo de crecimiento "hacia dentro": relaciones politizadas y regulación a nivel central**

El sistema de relaciones laborales que se desarrolla entre la posguerra y el golpe de Estado de 1973 se caracterizó por una legislación laboral proteccionista, por relaciones laborales politizadas y confrontacionales, y por un rol activo del Estado en los procesos de negociación colectiva. En un modelo de economía mixta, el Estado no sólo velaba por el cumplimiento de la legislación sino que intervenía directamente; lo hacía en su calidad de empleador (a cargo de importantes empresas públicas) y, también, en su condición de actor en las negociaciones tripartitas centralizadas, en las que se definían variables decisivas de la condición laboral (salarios mínimos, reajustes). Los actores privados -empresarios y sindicatos- conservaban un rol secundario y su accionar estaba orientado a competir por lograr una cercanía con el Estado y a obtener marcos de protección para sus productos (subsidios, precios) y compensaciones (salarios, prestaciones).

---

<sup>1</sup>Para una presentación histórica de la relación del Estado con los actores sociales ver Montero (1997).

Dado el tipo de matriz socio-política imperante -en un período en el cual todas las presiones convergían en el Estado-, el Gobierno y el sistema político actuaban como sistemas de distribución de recursos. El Gobierno intervenía directamente en la economía, lo que permitió que trabajadores y empresarios traspasaran los aumentos salariales a precios por la vía de las presiones políticas. Por su parte, el actor sindical -con un peso político importante, pese a no haber alcanzado nunca una tasa de sindicalización muy alta- tenía una amplia base organizativa de gran poder negociador, el cual era garantizado por la legislación laboral.

En un modelo de economía cerrada, con un sistema de precios distorsionado por las presiones corporativistas, la asignación de recursos se realizaba por la vía política. El sistema político operaba como intermediario ante el Estado, procesando las demandas de los actores sociales vía partidos de centro-izquierda y canalizando los intereses de los actores privados vía partidos de derecha. La matriz populista de relación entre actores públicos y privados era funcional a la acumulación y ampliación de los niveles de ganancia de los empresarios, los que aprovechaban los aumentos de salarios para realizar sus *stocks* o para aumentar la producción, absorbiendo el mayor costo de la mano de obra mediante la inflación (Moulian, 1997).

Durante este período, de fuerte participación estatal en la economía, la legislación laboral fue el reflejo del modelo: un conjunto complejo de regulaciones que enmarcaban las decisiones patronales y protegían al asalariado y a sus organizaciones. Desde el punto de vista de la gestión de la fuerza de trabajo, existían limitaciones a la libertad de contratación (licencias, carnets) y despido (inamovilidad, altas indemnizaciones). Algunos gremios imponían tarifados para ciertas ocupaciones, lo que limitaba la fijación de remuneraciones por el mercado. Desde el punto de vista de los derechos colectivos, éstos estaban especificados por disposiciones proteccionistas del Código del Trabajo. Una vez constituido un sindicato en una empresa, tanto la afiliación como el pago de cuotas sindicales era obligatoria. La ausencia de pluralismo sindical y la existencia del derecho a huelga indefinida sin posibilidad de reemplazo de los trabajadores en paro constituían la base de la fuerza e influencia de los sindicatos. Este poder no se limitaba a la empresa sino que se expresaba a nivel nacional. La negociación colectiva se realizaba en la empresa o por rama de actividad, existiendo federaciones sindicales fuertes y con satisfactoria capacidad de negociación. En 1973 existían en el país 6.592 sindicatos, con 939.319 afiliados, lo que representaba un 32,5% como tasa de sindicalización sobre el total de ocupados (Frías, 1993).

Todo lo anterior colocaba a la parte patronal -empleadores y organizaciones empresariales- en una postura defensiva y confrontacional.



Los beneficios obtenidos eran función de la capacidad de presión expresada por unos y otros. Por ello, las materias relativas a la fuerza de trabajo y a su remuneración eran, casi por definición, conflictivas. Con todo, la existencia de conflictos agudos al interior de la empresa no implicaba una amenaza a su existencia, en la medida en que se trasladaban sus consecuencias hacia fuera. Mario Albuquerque ha definido así lo que ocurría: "las demandas salariales pueden ser satisfechas haciendo abstracción de la evolución de la productividad, porque el sistema de precios no es plenamente competitivo y está "contaminado" por decisiones políticas. Este sistema favorece la conflictividad en la medida que los actores en la empresa no tienen otro modo de ganar la atención del sistema político" (Albuquerque, 1999).

La desconfianza mutua pasó a ser parte intrínseca de las relaciones laborales. Ello impidió que se registraran progresos en las formas de articulación entre los actores. La desconfianza derivaba de la tendencia a interpretar las posiciones divergentes como la expresión de intereses irreconciliables: los empresarios representaban el "interés" del capital de despojar a los trabajadores, en tanto que los trabajadores aparecían afeerrados al "interés" de obtener el máximo de la venta de su fuerza de trabajo. El estilo de gestión se caracterizó por un cierto autoritarismo patronal o por un marcado paternalismo, únicas vías al alcance para asegurar el rendimiento de los empleados. Mientras las presiones se ejercían a nivel central, existía poco interés en mejorar las cosas a nivel local. El correlato de esta situación en las empresas fue un retraso en la gestión de los recursos humanos (en la economía no existían incentivos para aumentar la productividad) y una escasa valoración de la calidad de las relaciones laborales. En ningún caso se pensaba en la posibilidad de "alianzas" entre las partes<sup>2</sup>.

El resultado de este sistema es conocido. En el plano económico, un crecimiento lento, una tasa de inflación elevada y crónica, inestabilidad y conflictividad en las relaciones laborales. En el plano político, un Estado de gran tamaño que ocupa un lugar central en la sociedad y que logra durante el período de industrialización acoger las demandas de unos y otros en lo que se llamó el Estado de Compromiso (Montero, 1997). En el plano social, actores privados con un rol secundario que compiten por lograr una cercanía con el Estado. En términos de la relación entre actores públicos y privados, podemos decir que existía una regulación a cargo del Estado, a nivel macro, altamente centralizada. Ello dificultó una cultura de entendimiento entre partes a nivel de la empresa. También obstaculizó la instauración de la autonomía social de los actores.

---

<sup>2</sup> Sobre la lógica de las alianzas estratégicas ver Albuquerque (1999).

## 2. Modelo neoliberal: flexibilidad y regulación a nivel de la empresa<sup>3</sup>

Desde mediados de la década de los 70 se inicia el retiro del Estado del intervencionismo en la economía, la flexibilización del mercado de trabajo, y un proceso de desmantelamiento de las regulaciones que existían en el modelo anterior. Primero, esto se realiza por la vía autoritaria, vale decir, desregulando *de facto* los derechos y atribuciones sindicales y de negociación colectiva. Entre 1973 y 1979, en un ambiente de represión política, estuvo suprimida la negociación colectiva, la actividad sindical y la huelga. Entretanto, el gobierno militar siguió ejerciendo una acción en la regulación de los salarios, por la vía de los reajustes autorizados.

A partir de 1978 comienza la desregulación *formal* del mercado laboral. Los asesores del General Pinochet -un grupo de profesionales que adherían abiertamente al modelo neoliberal y compartían una misma confianza en el libre mercado- propiciaron la eliminación de cualquier traba que impidiera el funcionamiento del mercado laboral (Piñera, 1990). La nueva política de empleo se inaugura con la autorización de despidos sin causa, mediando una indemnización de un mes por año de servicio<sup>4</sup>. Junto con definirse la obligatoriedad del contrato de trabajo, se establecen las cláusulas que lo rigen. En general, se llama contrato de trabajo a toda relación entre un empleador y un trabajador, eliminándose los tratamientos especiales, con la excepción de la jornada de trabajo de ciertas categorías específicas.

El año 1979 el gobierno militar promulga el Plan Laboral, conjunto de regulaciones que definen las nuevas reglas del juego y aseguran el máximo de flexibilidad al empresario. Se reordenan, pues, las bases de la organización de los trabajadores mediante la afiliación sindical voluntaria, la formación de más de un sindicato por empresa y la posibilidad de formar simples grupos negociadores. La negociación colectiva se ve limitada a la empresa y se regula paso a paso su procedimiento estableciéndose un plazo mínimo de dos años de vigencia. También se elimina la huelga indefinida y se autoriza el *lockout* y el reemplazo de los trabajadores (siempre que la huelga afecte a más del 50% de los empleados). Con estas disposiciones se busca crear un clima favorable a los negocios, estabilizar las relaciones laborales y limitar la posibilidad de conflictos.

Al mismo tiempo, se suprime la intervención del Estado en las relaciones laborales y en la fijación de los salarios, limitándose el Gobierno a

---

<sup>3</sup> Históricamente la negociación se dio en la empresa, aunque existían también acuerdos y negociaciones con federaciones y confederaciones. El cambio principal será el fin del tripartismo y de las negociaciones centralizadas.

<sup>4</sup> Artículo 155, letra f, del Código del Trabajo.

definir el salario mínimo. El sistema político deja de ser el espacio de articulación de intereses, y el Estado asume un rol de contención de las demandas socio-políticas en un marco de creciente autonomía y libertad de acción para los actores privados empresariales. La legislación crea el contexto para que los actores privados asuman un papel central como "motores del crecimiento". Por cierto, toda organización colectiva de los trabajadores es percibida como un obstáculo al "libre juego de las fuerzas del mercado".

El actor sindical, con sus organizaciones y sedes dismanteladas, pierde presencia y poder negociador, ya que no dispone del apoyo político ni legislativo que le asegure las condiciones de simetría y protección necesarias para desarrollar procesos de negociación. En el año 1988 existían en Chile 6.446 sindicatos con sólo 446.194 afiliados (menos de la mitad de los afiliados contabilizados en 1973), con una tasa de sindicalización de 11,5% sobre la fuerza de trabajo total, cifra que se eleva a 15,2% si se calcula sobre el total de asalariados<sup>5</sup>. Todo esto ocurre en un contexto de alto desempleo y extrema pobreza.

### **3. Crecimiento con equidad: intentos de regulación a nivel intermedio**

Con el retorno a la democracia en 1990 el tema de las relaciones laborales vuelve a formar parte de la agenda política. El ámbito laboral es reexaminado a la luz de las expectativas populares en el sentido de equilibrar la balanza y restituir la pérdida de derechos colectivos ocurrida en el período autoritario. Pero no era posible abordarlo con una lógica restauradora de los derechos perdidos. La adhesión al modelo de economía de mercado, la necesidad de contar con el apoyo de los empresarios y de no desestabilizar la economía, colocan señales de cautela que son asumidas por los actores de la transición. Por ello, al inicio del primer gobierno de la Concertación, las nuevas autoridades desarrollan una política que comprende dos cursos de acción. En primer lugar, revisan la legislación laboral a fin de restablecer cierta equidad y compatibilizar flexibilidad empresarial con protección de los trabajadores. En segundo lugar, establecen que el Gobierno asuma un rol proactivo en la apertura de espacios de "concertación social" mediante la creación de instancias de encuentro, diálogo y colaboración con los actores privados (organizaciones empresariales y sindicales). En ambos casos, la política laboral se entendió en forma subordinada a las prioridades establecidas en la agenda macroeconómica.

#### **a) La vía legislativa**

---

<sup>5</sup> Datos basados en las estadísticas laborales publicadas por la Dirección del Trabajo.

Un primer conjunto de reformas al Código del Trabajo se orientó a dar mayor estabilidad en el empleo, facilitar la sindicalización, extender la negociación colectiva y asegurar las condiciones mínimas de protección para los trabajadores. La nueva política laboral buscó disponer de un marco regulatorio para la representación de intereses de las partes y la canalización de los conflictos bajo el concepto de la autonomía de las relaciones laborales. Por autonomía laboral se entiende la posibilidad de establecer libremente acuerdos que fijen las condiciones laborales entre trabajadores y empresarios. Dicha autonomía sólo puede darse si está adecuadamente custodiada por un marco regulatorio que favorezca la equidad y garantice la efectiva tutela de los derechos laborales.

Las principales reformas promulgadas bajo el gobierno del presidente Aylwin fueron:

- en materia de contrato de trabajo: se introdujeron limitaciones a la facultad de despedir sin expresión de causa (obligación de justificar los despidos por necesidades de la empresa ante la Inspección del Trabajo), y se estableció un aumento de las indemnizaciones por despido (de 5 a 11 meses por años de servicio);
- en materia de organización sindical: se entregaron mayores facilidades para la formación de sindicatos (reducción del quórum, obligación de descontar la cuota sindical a los trabajadores que benefician de un contrato colectivo), se ampliaron los objetivos y finalidades de las organizaciones sindicales, se establecieron posibilidades de formar sindicatos eventuales o transitorios; se promovió una mayor protección a la labor sindical; se otorgó autorización para el funcionamiento legal de las centrales sindicales (personalidad jurídica, fero, financiamiento);
- en materia de negociación colectiva: se ampliaron las materias susceptibles de negociar colectivamente, se permitió la negociación supra empresa, se levantaron plazos para la huelga legal, y se condicionó el reemplazo y reintegro de los trabajadores en huelga.

¿Cuál fue el impacto de las reformas laborales dictadas durante el primer gobierno de la Concertación? La respuesta es compleja, ya que se dieron en un contexto de cambio significativo a nivel político, que en general tuvo efectos positivos en la sociedad civil, lo que hace difícil aislar su efecto. En todo caso, en un primer momento se observó un repunte de la organización sindical. Entre 1990 y 1994 se crearon 5.267 sindicatos, un 43,9% de los sindicatos que estaban vigentes el año 1994 (Espinosa, 1996). Al mismo tiempo, se observa que la tasa anual de crecimiento del número de sindicatos alcanza un *peak* en 1990, con un 24,5%. Pero la reactivación parece haber sido de corta vida, ya que la creación de sindicatos tiende a disminuir durante todo el resto de la década de los 90, lo que refleja la crisis de inserción del movimiento sindical en el

modelo de "crecimiento con equidad". En 1997 había un total de 13.795 sindicatos, pero sus afiliados sólo representaban un 11,5% de la población ocupada (alrededor del 17% sobre los asalariados), cifra que se aproxima a las observadas durante la fase final del gobierno militar.

#### b) La vía concertacionista

La política laboral del primer gobierno de la Concertación buscó evitar las posiciones ideológicas extremas: el *laissez faire* del neoliberalismo y el afán de restaurar el orden proteccionista anterior, ánimo mantenido por algunos sectores laborales organizados. El equipo laboral planteó la necesidad de desarrollar los lineamientos centrales de un nuevo consenso en materia de relaciones laborales y de política laboral (Cortázar, 1993). En el plano doctrinario se planteó con nitidez la necesidad de compatibilizar el crecimiento con la equidad y la participación, bases de la legitimidad social de la que carecía el modelo de desarrollo anterior. En otras palabras, en lugar de una flexibilidad impuesta aplicada directamente por el Estado, se buscaba una flexibilidad negociada que resultara de los mecanismos de diálogo social.

Esto implicaba reconocer que ni el Estado ni el mercado podían ser los agentes articuladores de un nuevo orden laboral. De ahí que se decidiera implementar una estrategia "concertacionista" orientada a crear espacios de entendimiento a nivel "meso", es decir, entre actores organizados. Dicho proceso se inició a fines de 1989 mediante conversaciones formales entre los representantes de empresarios, trabajadores y autoridades del recién elegido gobierno. Este proceso de diálogo, que pronto desembocó en un "Marco de Referencia para el Diálogo", se tradujo luego en un Acuerdo Tripartito, que evidenció cierto entendimiento entre los dirigentes de las cúpulas empresariales y sindicales. Este acuerdo giró en torno a principios de organización de la economía (la libre empresa, el mercado, la apertura externa), la necesidad de invertir en los recursos humanos (mejoramientos en capacitación, salud, vivienda) y la demanda de disponer de una legislación laboral que diera protección y estabilidad. Al Estado se le reconocía la responsabilidad de asegurar el equilibrio de las variables macroeconómicas y la facultad de entregar protección a aquellos que el mercado no integra (medidas en favor de la pobreza, aumento del salario mínimo y asignaciones familiares).

La idea de abrir un diálogo social en el que las partes se reconocieran mutuamente y se comprometieran a promover soluciones concertadas constituyó un hito importante si se considera la historia de desencuentros y confrontaciones violentas que se dieron en las relaciones laborales en el país. El movimiento sindical recuperó, pues, una presencia pública después de años de ostracismo, lo cual se reflejó, más que

en beneficios específicos, en un rol simbólico que le permitía nuevamente movilizarse a nivel nacional<sup>6</sup>.

A pesar de la voluntad desplegada por el Gobierno, no se llegó a acuerdos precisos sobre las reformas laborales en las mesas tripartitas de concertación. Empresarios y trabajadores discreparon de las propuestas gubernamentales en materias como el derecho a despido, las indemnizaciones por despido, la posibilidad de negociar a nivel supra empresa y la extensión de la huelga. El Gobierno tuvo que reconocer entonces que no se iba a llegar a acuerdos por la vía de la concertación social y tomó la decisión de presentar directamente las reformas al Congreso. La negociación tuvo lugar, como en el pasado, en la esfera política.

Quizás si el aspecto más importante de estas iniciativas es que no se innovó en la forma en que se prepararon las iniciativas políticas: el *policy making*. La preocupación de los equipos asesores estuvo más en el contenido de las reformas, y en su presentación al Legislativo, y menos en crear un sistema permanente de consulta y de elaboración de las mismas<sup>7</sup>. Extraña poco entonces que no contaran con la legitimidad de los propios actores interesados.

¿Qué tan eficaz fue el proceso de concertación social para establecer un nuevo sistema de relaciones laborales? Si lo que buscaba el Gobierno era evitar una vuelta atrás -el riesgo de volver a una situación confrontacional y a una explosión social-, la estrategia del diálogo con las organizaciones empresariales y sindicales fue altamente eficaz. Los dirigentes de la CUT, organismo sindical de cúpula, cumplieron un doble rol: darle garantías al empresariado de que no cuestionarían el modelo y enviar las señales adecuadas a las bases sindicales para evitar el camino de una confrontación dura con el Gobierno y con los empresarios. Por su parte, los dirigentes empresariales vieron cómo se legitimaban los valores más preciados por sus bases, a saber, la iniciativa privada, libre competencia, apertura externa y flexibilidad en el manejo de la mano de obra.

---

<sup>6</sup> Este ostracismo se refiere a la nula participación del actor sindical en la definición del sistema de relaciones laborales durante los años del régimen autoritario. La realidad laboral en dicho período -tanto a un nivel general como al interior de las empresas- fue configurada exclusivamente por el actor empresarial. Sin embargo, en el plano de la movilización política el actor sindical sí tuvo una presencia importante para la rearticulación de la oposición. Este rol prácticamente desapareció a partir de los '90, junto con la re-composición del sistema de partidos políticos.

<sup>7</sup> En el sentido de acercar el Gobierno a los trabajadores y a los mismos empresarios. Se optó por "informar" a sus representantes históricos más que por trabajar en conjunto con organizaciones de nivel intermedio. Ver al respecto el avance realizado en otros ámbitos en los capítulos elaborados por Verónica Silva y Carlos Budnevich, en este libro.

Desde la perspectiva de más largo plazo que nos preocupa, puede decirse que hay escepticismo respecto de si la concertación social fue positiva para definir nuevas relaciones laborales. En términos políticos, los trabajadores no volvieron a ocupar un espacio en el sistema de decisiones, mientras que los empresarios siguen siendo un actor privilegiado. La CUT se debilitó y prosperaron sus problemas internos<sup>8</sup>. El organismo de máxima representación de los trabajadores se aisló crecientemente del sistema político y no logró desarrollar relaciones bipartitas con los empresarios en materias que podrían ser reguladas al margen del marco institucional.

En términos económicos, la pregunta es qué ganó el sector laboral a cambio de la aceptación formal de la economía de mercado y de la contención de las demandas más extremas. Es indudable que las altas tasas de crecimiento observadas hasta 1997 permitieron la creación de empleos, la disminución de la pobreza, el aumento de los salarios y el acceso al consumo de masas. Pero también vinieron acompañadas de un aumento de la brecha en la distribución del ingreso<sup>9</sup>, lo cual dejó en situación de vulnerabilidad a los asalariados, que actualmente sufren los efectos de crisis sin que medien mecanismos de protección al desempleo. Por último, desde el punto de vista sindical, la concertación social no se tradujo en un fortalecimiento de los sindicatos; el movimiento sindical chileno se vio debilitado como actor nacional con la excepción de los servicios públicos.

La concertación social no reorientó el paralizado sistema de relaciones laborales heredado del régimen militar hacia una mayor autonomía de los actores sindicales respecto del sistema político. Tampoco permitió generar un sentido de cooperación entre empresarios y trabajadores respecto de intereses comunes. Por el contrario, la desconfianza mutua se mantuvo y se expresó en forma casi protocolar en espacios como el Foro de Desarrollo Productivo.

#### **4. Fracaso de la reforma laboral sobre negociación colectiva**

Que la concertación social no logró redefinir las relaciones entre actores públicos y privados queda en evidencia años después, durante el gobierno del presidente Frei (1994-99). Consciente de las imperfecciones de la legislación laboral, el segundo gobierno de la Concertación impulsó en 1995 un paquete de reformas que en su conjunto intentaron restablecer algunos derechos colectivos. Para el Ejecutivo, el principal

---

<sup>8</sup> Hecho que no se puede atribuir a la iniciativa gubernamental sino a la falta de perspectiva de la coalición de partidos de centro-izquierda que no supo impedir la deriva interna de la organización.

<sup>9</sup> Según la encuesta CASEN. Otras fuentes (Encuesta de Presupuestos Familiares y MIDEPLAN) muestran que disminuyen las diferencias entre extremos.

objetivo del proyecto era garantizar que las relaciones laborales hicieran posible un diálogo equitativo y justo entre las partes. Esto es, de acuerdo a una regulación descentralizada con autonomía de las partes en la que el Estado sólo ejercería un papel regulador. Para lo anterior se veía como necesario resolver la desigualdad entre los actores mediante nuevas disposiciones tales como: derechos sindicales (fuero sindical previo a la formación del sindicato, indemnización en caso de prácticas antisindicales), derecho a información necesaria para la negociación, fortalecimiento de la capacidad negociadora (prohibición de contratar reemplazantes en caso de huelga), y ampliación de la negociación colectiva (inter-empresas, trabajadores eventuales y transitorios) y de las materias a negociar (condiciones de trabajo y prestaciones).

A pesar de haber esgrimido una cantidad de argumentos “técnicos” (buena situación laboral, nuevos requisitos impuestos por los acuerdos de comercio exterior, expectativas de la opinión pública), el Ejecutivo no logró concitar la votación necesaria en el Congreso. El proyecto quedó estancado en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Senado. Más aún, la estrategia del gobierno de Frei, en el sentido de presentar las reformas como una adecuación de la legislación que no alteraría su esencia, no fue bien recibida por los actores. Los empresarios, a través de la SFF y del Centro de Estudios Públicos, reaccionaron violentamente en contra, aduciendo que se generaría una situación de incertidumbre que repercutiría en mayor desempleo. A su vez, la CUT consideró insuficientes las reformas, criticó el Código del Trabajo y siguió buscando el apoyo del Estado en defensa de los trabajadores. Consecuencia de lo anterior, el Gobierno no logró reactivar el proceso de concertación ni revertir las críticas tanto empresariales como sindicales a la legislación laboral. Desde el propio Ministerio del Trabajo se reconoció luego la falta de efectividad de la normativa vigente para promover y proteger los derechos laborales.

Con todo, en el período de Frei se han registrado algunos logros en materia laboral, como la reforma del sistema de capacitación, la creación de un Consejo Nacional tripartito y de comités paritarios de capacitación en las empresas, de carácter obligatorio, constituidos por representantes de la gerencia y de los trabajadores. También se ha reforzado el rol y las facultades de fiscalización de la Dirección del Trabajo<sup>10</sup>. El resto de las iniciativas, el proyecto de seguro de desempleo y la ampliación del alcance de la negociación colectiva, están actualmente estancados sin haber sido aprobados en el Congreso Nacional<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Se encuentra en trámite parlamentario el perfeccionamiento del actual sistema privado de pensiones.

<sup>11</sup> El proyecto se encuentra en Comisión Mixta después de haber sido despachado el informe de la Comisión de Trabajo del Senado.



### III. NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y SINDICALIZACIÓN: ¿ES EFICIENTE EL ACTUAL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES?

Del capítulo anterior se concluye que la institucionalidad vigente en materia laboral es, en cierta medida, un pie forzado para los actores. Buen ejemplo es el Código del Trabajo heredado del gobierno militar, que sólo ha sido parcialmente transformado, y que hoy no concita el acuerdo de ninguna de las partes. Extremadamente regulado en materia de negociación colectiva y peligrosamente laxo en cuanto a contratación y despido, es un marco normativo que difícilmente favorece la organización de los trabajadores. Los dos pilares básicos para el desarrollo de un sistema de relaciones laborales adecuado al modelo de desarrollo -la organización sindical y la negociación colectiva- son el reflejo de las propias contradicciones doctrinarias de la legislación actual y de la debilidad de las relaciones directas entre empresarios y trabajadores.

#### 1. La organización sindical

Si se examinan históricamente los indicadores laborales se observan cambios importantes en ciertas fechas y períodos marcados, ya sea por cambios políticos o por crisis. La creación de sindicatos tuvo un período de auge durante los años 1971-72, época de apertura a la participación de los actores populares (ver cuadro 1 en Anexo). Después del golpe militar de 1973 la actividad sindical estuvo congelada. Esta sólo se reinició después de promulgado el Plan Laboral de 1979, ocasión en que se pusieron nuevas exigencias para el registro de los sindicatos, lo que hizo que muchas de estas organizaciones sindicales en receso no quedaran registradas. Esto se refleja en las cifras que arrojan una reducción de la tasa de sindicalización desde el año 1979 en adelante, así como una fuerte caída en el número de afiliados. La desafiliación sindical continúa profundizándose con la crisis económica durante los años 1982-83. En los últimos años del gobierno militar, al tiempo que se recupera la economía, aumenta el número de sindicatos, pero la tasa de sindicalización se mantiene baja.

El cambio político de 1989 se manifestó en forma rápida y positiva en los indicadores laborales: la creación de sindicatos y el número de afiliados crecen durante tres años consecutivos. Pero la recuperación no duró mucho tiempo. Pronto se observa el reflujó que la democracia generó en las organizaciones sindicales, con tasas de crecimiento negativas del número de afiliados. Hoy en día, apenas un 11,5% de los trabajadores ocupados cuenta con la mediación de organizaciones sindicales en la definición y negociación de sus condiciones de empleo y trabajo<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Esta tasa está calculada sobre el total de la población ocupada sólo con el fin de hacerla comparable

Los datos estadísticos de los últimos años muestran que los buenos pronósticos que pudieron hacerse al inicio de la transición democrática respecto del futuro de la sindicalización y de la negociación colectiva deben ser relativizados. Si se observan las cifras globales de sindicalización en Chile, se puede afirmar que la institución sindical cubre sólo a una pequeña parte de la fuerza de trabajo asalariada. Por otra parte, aquellos trabajadores que están sindicalizados tienen escaso poder de negociación.

Junto con el descenso en la tasa de cobertura de la sindicalización, en los últimos años es posible observar cómo ha ido en aumento el número de sindicatos. En el año 1998 existía un total de 14.039 sindicatos vigentes, cifra que ha venido incrementándose en los últimos años<sup>13</sup>.

Pero este número no constituye un indicador positivo. Esta tendencia se puede atribuir, en parte, a nuestra legislación, que permite la formación de más de un sindicato por empresa. Esta disposición tiene dos caras. Por un lado, aumenta el número de dirigentes con fuero, lo que amplía la base organizacional (siempre que los dirigentes actúen en forma coordinada). Por otro, facilita la fragmentación del actor laboral al interior de cada unidad productiva.

El aumento del número de sindicatos y la disminución de su cobertura total afectan directamente su tamaño medio. Este último, medido a partir del promedio de trabajadores por sindicato activo, se ha reducido en el período comprendido: en el año 1997 la cifra promedio era de 44 trabajadores por sindicato<sup>14</sup>.

Un dato importante respecto a la realidad de nuestro sindicalismo es la gran cantidad de sindicatos en receso. La situación de receso señala la posibilidad fáctica de que un sindicato en vigencia legal no presente, en la práctica, señales de actividad<sup>15</sup>. De acuerdo a la información disponible para 1998, de un total de 14.039 sindicatos vigentes, 6.837

---

con las tasas anteriores a 1973. La Dirección del Trabajo actualmente ocupa como población base para hacer el cálculo a los trabajadores asalariados (empleados, obreros y personal de servicio), con lo cual se obtiene una tasa de sindicalización cercana al 16,5%.

<sup>13</sup>Según el estado real de una organización sindical puede estar vigente o disuelta. Está disuelta cuando caduca su personalidad jurídica, por lo que deja de existir legalmente. Está vigente cuando registra una de las dos situaciones de vigencia: activa o en receso. Una organización en vigencia activa acredita socios y está al día en la renovación de su directiva. Una organización sindical en receso carece de ambas situaciones.

<sup>14</sup> Este cálculo está realizado sobre el número total de sindicatos registrados en la Dirección del Trabajo. Si se consideran sólo los sindicatos activos (excluyendo los que están en receso), el tamaño medio aumenta a 67.

<sup>15</sup> Más información ver Morris (1998).

sindicatos están en situación de receso, lo que representa un 49%, bastante superior al porcentaje de un 34% registrado para el año 1994 (Morris, 1998). Esto significa que del total de sindicatos existentes legalmente, en la práctica, están operando realmente sólo la mitad de ellos.

En síntesis, el marco jurídico-institucional que regula la organización sindical favorece la atomización sindical, lo que aumenta los costos de organización y disminuye la capacidad de acción colectiva. Pareciera entonces que el desafío no sólo es extender la sindicalización sino que también propiciar las condiciones suficientes para que los sindicatos, luego de constituidos, se mantengan en el tiempo y adquieran una capacidad real de negociación.

## **2. La negociación colectiva**

La eficacia de un sistema de relaciones laborales puede medirse a partir de su capacidad para regular el entendimiento entre trabajadores y empleadores acerca de las condiciones de empleo y trabajo. Esta se materializa a través de la negociación. Como hemos visto, en Chile la negociación colectiva se da principalmente a nivel de empresa, puesto que la legislación laboral y las resistencias de los empleadores no la favorecen a otros niveles. La evolución de la negociación colectiva sigue patrones similares a los de la sindicalización. Si se evalúan los niveles de negociación desde el punto de vista del número de trabajadores cubiertos (sobre la población ocupada) se constata un aumento leve durante los años 1990 a 1994, para luego caer a cifras similares a las observadas a fines de los 80. En el año 1996 sólo un 11,8% de los ocupados estaba cubierto por contratos o convenios colectivos. Esto quiere decir que el resto de los trabajadores sólo podían negociar sus condiciones en forma individual con el empleador.

Si se considera a los trabajadores que negocian colectivamente según el tamaño de las empresas se observa que la negociación colectiva es aún incipiente en las pequeñas y medianas empresas: el mayor porcentaje de los trabajadores dependientes que negocian se concentra en el estrato de empresas de 50 y más trabajadores, donde alcanza a un 36,1% del total. En cambio, en las empresas que ocupan menos de 50 trabajadores, el porcentaje cubierto por instrumentos colectivos llega solamente al 1,3% del total. En consecuencia, resulta evidente que la negociación colectiva, cuando ha podido desarrollarse, lo ha hecho principalmente en las empresas de mediano y gran tamaño.

Si bien las negociaciones por rama o por profesión son un mecanismo ampliamente utilizado en países desarrollados para regular las

condiciones de trabajo y empleo, la legislación chilena exige que la negociación colectiva supra empresa cuente con el acuerdo de las partes. Para los sindicatos se trata de un proceso difícil pues implica coordinar la acción colectiva en forma simultánea en varios lugares de trabajo. Por otra parte, la negativa empresarial puede bloquear toda negociación mas allá del nivel de la empresa. Resultado de esta condición es que sólo un 0,2% de las negociaciones colectivas que se realizaron en el período 1992-95 fueron a nivel supra empresa.

Contrariamente a lo que ocurría en el pasado, la negociación colectiva no presenta altos niveles de conflictividad si se mide ésta por la incidencia de la huelga en los procesos de negociación. De acuerdo con la información disponible para el último período (1985-1996), se observa una progresiva disminución de la ocurrencia de huelgas durante los procesos negociadores (ver cuadro 4 en Anexo). El año *peak* fue 1992, que presentó 247 huelgas de un total de 1.849 negociaciones, es decir, una tasa de un 13,4%. Esta cifra ha venido bajando desde aquel año, siendo para 1996 un 11,5 % (de 1.584 negociaciones sólo 183 llegaron a la huelga). Por otra parte, los días de duración promedio de las huelgas han bajado desde 21 días en 1985 a 10 días en 1996. Lo mismo sucede con los días-hombre-huelga, que cayeron de 733.794 en 1991 a 234.566 en 1996. Por su parte, los trabajadores involucrados bajaron de 200.482 a 146.746 en igual período.

En general, todos estos datos nos permiten afirmar que la huelga es un recurso poco utilizado y que su incidencia es bastante reducida. Las negociaciones colectivas están siendo cada vez menos escenario de conflicto, hecho que podría ser valorado siempre que garantizara per se que se realice de manera formal y sistemática. Porque la ausencia de conflicto no siempre significa relaciones de cooperación y de equidad. En período de crisis puede significar miedo al despido.

El problema de los niveles que alcanza la negociación colectiva esconde el de las condiciones en que se negocia. La legislación chilena contempla dos modalidades de negociación: una reglada, es decir, cuyos pasos y condiciones están definidos por ley, y una no reglada. Ambas conducen a dos tipos de instrumentos de acuerdo colectivo. El primero de ellos es el contrato colectivo (vía reglada). El segundo es el convenio colectivo (vía no reglada). El que se opte por uno u otro instrumento depende del acuerdo libre entre las partes.

Las tendencias estadísticas generales se repiten cuando se desglosa la negociación por tipo de instrumento: se observa un alza entre 1991 y 1993, y luego una tendencia decreciente. El contrato colectivo sigue siendo el instrumento más usado a la hora de negociar, aunque se observa una tendencia al aumento de la suscripción de convenios. Esto puede estar

indicando cierta opción por asumir la flexibilidad inevitable, pero dentro de un marco de protección más eficaz a los derechos colectivos de los trabajadores. Cabe resaltar la notable evolución relativa que han tenido los convenios. En el período 1986-1996 se triplica el uso de convenios, mientras que solamente se duplica el uso de contratos (ver cuadro 2 en Anexo).

Por otra parte, la legislación otorga a dos tipos de entidades el derecho de negociar colectivamente: las organizaciones sindicales y los grupos de trabajadores (estos últimos articulados sólo para el efecto de la negociación). Si se analiza el tipo de entidad negociadora y de instrumento colectivo celebrado se obtiene que los sindicatos firman, en su mayoría, contratos; en cambio, los grupos negociadores prefieren firmar convenios (ver cuadro 3 en Anexo).

La explicación de esta relación entre el tipo de entidad que negocia y el tipo de instrumento que se suscribe la da la misma Dirección del Trabajo: "La negociación colectiva en Chile está ligada estrechamente a los sindicatos de empresa, que son los que en mayor parte desarrollan las negociaciones regladas. Esto significa que ambas instituciones están asociadas y ello se explica en parte por la dificultad de los procedimientos de la negociación reglada, que exigen del agente negociador un cabal manejo de las normas, capacidad de hacer un buen proyecto, cumplimiento oportuno de pasos y plazos determinados por el procedimiento y, finalmente, un grado de experiencia y asesoría para llevar adelante la negociación, que incluye la capacidad de solicitar y procesar información y otras habilidades que resultan más difíciles que los trabajadores no organizados desarrollen como grupo, quedando así en desventaja"<sup>16</sup>.

Ahora, si se considera la distribución de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva de acuerdo a la participación en sindicatos o grupos negociadores, se observa cómo paulatinamente los sindicatos han ido perdiendo terreno. De hecho, en 10 años se duplica en número de trabajadores cubiertos por convenios y se reduce en un 24% el de los trabajadores cubiertos por contratos (ver cuadro 3 en Anexo). Esta tendencia se explica en gran parte por la baja en la tasa de sindicalización, pero también por el efecto de desplazamiento de los grupos negociadores en la negociación colectiva.

### **3. Un sistema de relaciones laborales inadecuado**

El sindicalismo y la negociación colectiva son los pilares fundamentales de un sistema de relaciones laborales en democracia. Es impor-

---

<sup>16</sup> Feres (1997)

tante que sean reconocidos como tales para que se regulen los intereses divergentes entre empresarios y trabajadores, y se acepte entrar en un diálogo tendiente a evitar el uso de la fuerza. ¿Qué piensan los actores sociales del sistema de relaciones laborales? La Encuesta de Relaciones Laborales realizada a nivel nacional por la Dirección del Trabajo (ENCLA, 1999) arroja datos interesantes sobre este tema. Primero, a pesar de la baja incidencia de la negociación colectiva, la actitud empresarial hacia ella es positiva. La mayoría de los empleadores la considera “conveniente” (46,9%) o “muy conveniente” (9,0%). A su vez, en aquellas unidades productivas donde se ha negociado colectivamente, los trabajadores tienden a calificar la actitud de la empresa durante la negociación desde actitudes neutras (24%) hacia actitudes favorables (34%), contra un 19% que la califica como “obstaculizante”.

Si los actores parecen coincidir en la importancia y conveniencia de la negociación colectiva, el análisis de los datos estadísticos generales introduce dudas acerca de cómo está operando el sistema de relaciones laborales en su conjunto. De los indicadores presentados se puede inferir una cierta inadecuación del sistema y de la normativa vigente. Recordemos los aspectos más sobresalientes:

- un bajo porcentaje de la población ocupada está sindicalizado y aquellas personas que lo están participan en sindicatos pequeños
- hay estancamiento y disminución absoluta de la cobertura de la negociación colectiva
- el sindicalismo radica fundamentalmente a nivel de la gran empresa y en los sectores más tradicionales de la economía
- cerca de la mitad de los sindicatos vigentes están en receso (no operan en la práctica).
- existe un escasa negociación supra empresa
- aunque predomina la suscripción de contratos, emerge en forma clara una tendencia a firmar convenios con grupos negociadores que no tienen organicidad ni están protegidos por la legislación

Aunque éstas son las tendencias generales, es importante señalar que la realidad es muy heterogénea. Se observa un arco iris amplio, desde sindicatos ampliamente insertos en sus empresas, tecnificados y con capacidad de propuesta, hasta sindicatos en situación precaria, víctimas de las actitudes anti-sindicales de los empleadores y de los propios errores estratégicos de sus dirigentes.

Esta situación es preocupante por dos razones. Primero, porque, a pesar de haber transcurrido casi una década de crecimiento sostenido en democracia, la negociación a nivel de empresa no se ha dado en forma intensa y sus mecanismos están lejos de ser legitimados por ambas

partes. Segundo, porque el proceso de reestructuración económica parece estar siendo aprovechado por los empresarios para atomizar la presión de los trabajadores y debilitar su acción colectiva. Basta que un empresario constituya dos sociedades, es decir, que opere bajo dos razones sociales distintas (aunque en los hechos sea una misma empresa) para que se les considere en forma separada. Como veremos más adelante, esto tiene consecuencias para los derechos colectivos.

A la luz de esta situación cabe preguntarse sobre cuáles son los procesos que están detrás de un sistema de relaciones laborales que se podría calificar de "inadecuado" o "deprimido". Una primera explicación es atribuirlo a que el retiro del Estado dejó sin respaldo a los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas, sector donde los trabajadores tienen menos facilidades para formar sindicatos y negociar en forma reglada. Otra explicación es que la normativa misma es inadecuada: demasiado rígida según los empleadores, demasiado flexible según los dirigentes sindicales. Si así fuera, las negociaciones se estarían encauzando de manera informal y cabría esperar que estuvieran surgiendo nuevos y originales mecanismos de negociación en las empresas.

#### **IV. LA REGULACIÓN EN LA EMPRESA**

La tendencia a "bajar" la resolución de los conflictos laborales al ámbito de la empresa es una tendencia mundial. En los países de la OCDE la empresa individual emerge como un punto focal cada vez más importante en la toma de decisiones relativas a las relaciones industriales (Locke, 1998). La flexibilidad que requieren hoy las actividades económicas es la principal fuente de presión que pesa sobre la legislación del trabajo. Numerosas son las voces que exigen menos regulaciones en las relaciones laborales, variaciones en las jornadas de trabajo, adaptación del empleo a los cambios en la demanda, entre otras medidas. Según este enfoque, una de las principales limitaciones del Derecho del Trabajo es su carácter uniforme: al dictar una misma regla para regir situaciones diversas la ley estaría generando efectos perversos (v.g., el quórum para elegir sindicatos).

Se pueden interpretar estas quejas y presiones como un intento de desregulación, es decir, de eliminar la legislación laboral (aunque también es posible afirmar que muchas de esas rigideces existen en las mentalidades más que en el Código del Trabajo mismo). De hecho, la legislación o se adapta continuamente a los movimientos de la economía o muere, ya que el día en que nadie la respeta, la autoridad deja de ser capaz de exigir su cumplimiento. No es el derecho laboral el que comanda la economía sino a la inversa.

En el caso chileno, la normativa actual parece responder a los grados de flexibilidad que requieren los empresarios, ya que éstos se han abocado a mantenerla sin modificaciones. El principal argumento utilizado es que Chile logró crecer a tasas elevadas con esa normativa y que cualquier innovación introduce incertidumbre y efectos negativos. Esta posición lleva a concentrar el debate sobre la flexibilidad en torno al dilema regulación/desregulación. La mayor parte de los dirigentes de los gremios empresariales se han convertido en férreos defensores de la institucionalidad heredada del régimen militar, concibiendo las propuestas de cambio como un atentado a los pilares fundamentales de los progresos económicos del país (Heiremans, 1997; Valdés, 1997).

Pero vale la pena someter este debate a una prueba empírica mediante información recogida en estudios de caso realizados al interior de las empresas. Esto es, con el objetivo de verificar si existen tales límites a la flexibilidad en la gestión y mostrar los mecanismos concretos de relación entre los actores laborales. En esta sección veremos cómo se dan las relaciones laborales en las empresas que han suscrito algún tipo de instrumento de negociación. En la sección siguiente se abordará cuáles han sido las consecuencias laborales de la flexibilidad.

## **1. Formas de negociación reglada *versus* negociación flexible**

El artículo 19, número 16, de la Constitución Política reconoce el derecho de los trabajadores a la negociación colectiva de las condiciones de trabajo y de empleo con su empleador. A su vez, el Código del Trabajo establece las condiciones de ejercicio de dicho derecho definiendo la titularidad, representación, modalidades y niveles de dicha facultad. Se reconoce como sujeto colectivo habilitado para la negociación a los trabajadores organizados sindicalmente o bien agrupados como coalición, a los que se designa como "grupos negociadores". Esto quiere decir que, en el derecho chileno, no existe monopolio sindical (Tapia, 1998).

Por modalidades se entiende el procedimiento que se adopta al ejercer el derecho de negociación. Existen dos alternativas para ello: negociar mediante contrato colectivo (vía negociación reglada) o recurrir al convenio (a través de la negociación autorregulada). Esta última no tiene sustento constitucional sino simplemente legal y en ella son los propios sujetos habilitados quienes fijan las reglas de aplicación del proceso (Tapia, 1998). Como consecuencia de ello, es posible que exista una pluralidad de instrumentos colectivos en una empresa; la única limitación es que un mismo trabajador no puede estar afecto a más de un instrumento.



Nos interesa aquí analizar la flexibilidad/rigidez de ambos instrumentos, las estrategias de los actores que los suscriben y sus consecuencias para el sistema de relaciones laborales.

Un análisis jurídico de los derechos y deberes de las partes en ambos escenarios demuestra que existe una fuerte asimetría entre las dos fórmulas. Lo que más llama la atención son las diferencias previstas en la legislación, tanto desde el punto de vista del procedimiento, como de las garantías, tutelas y protecciones para las partes que negocian. Todo ocurre como si el legislador hubiera definido un procedimiento rígido -el contrato- y, al mismo, tiempo una puerta de escape -el convenio- que anula todas las restricciones que salvaguardan el proceso de negociación colectiva definido en el mismo cuerpo legal.

Según Tapia (1998, p.93), las diferencias entre uno u otro instrumento son:

- a) su forma de generación: el contrato es regulado por ley mientras el convenio es definido por las partes;
- b) su carácter obligatorio o voluntario: el convenio es voluntario en su origen y término mientras que el contrato es obligatorio para el empleador si los trabajadores presentan un proyecto;
- c) la fuerza de las partes: la huelga y el cierre de la empresa sólo son admisibles en el procedimiento regulado; y
- d) las materias objeto de negociación, que no tienen limitación alguna en el proceso autorregulado.

De lo anterior se puede concluir que la negociación de un convenio colectivo se presenta como más accesible para la empresa y para los grupos de trabajadores; se trata de un procedimiento simple, informal y flexible, en el que las partes se entienden directamente y llegan al acuerdo que mejor les convenga sin sujetarse a las actuaciones y plazos legales propios del procedimiento reglado de negociación. Desde el punto de vista de los derechos colectivos, algunas de las consecuencias que tiene la aparente flexibilidad del convenio son: la pérdida del fuero laboral de los trabajadores que participan en los grupos negociadores, el hecho de que la empresa no tenga obligación de negociar, el que los trabajadores no gocen del derecho a huelga (si rechazan la propuesta patronal el procedimiento de negociación termina) y, por último, el que se inhiba la negociación colectiva a futuro (no se podrá firmar contrato mientras esté vigente).

Una forma de interpretar la extrema flexibilidad del convenio es que, en propiedad, no constituye un proceso de negociación colectiva, ya que no es necesario que las partes se constituyan en cuanto tales.

Además, no se confrontan propuestas alternativas y no existe la posibilidad de que se busquen en conjunto soluciones frente a desacuerdos. Se deduce, pues, que el convenio puede representar una situación desventajosa para los derechos colectivos de los trabajadores. Se piensa que, al no regir las normas legales sobre negociación colectiva, tampoco tienen vigencia los derechos de los trabajadores durante la negociación, que son aquellos que tienen por objeto garantizar el acceso del colectivo laboral a la negociación sin que se requiera el visto bueno de la empresa. La tutela legal, entonces, queda sin efecto y el procedimiento se transforma de tal manera que se podría llegar a perder el carácter propiamente colectivo de la negociación.

Esta situación ha sido interpretada por algunos juristas y por la Dirección del Trabajo como "convenios colectivos impropios". Según Tapia, "es necesario, para que se esté en presencia de un convenio colectivo, que éste emane de un mecanismo de relación entre los sujetos colectivos, que previamente han acordado iniciarlo y concluirlo con el fin de establecer condiciones comunes de empleo... La coalición es un agrupamiento de trabajadores desprovisto de personería jurídica, que se unen temporalmente con un objetivo que expresa el interés colectivo que los mueve. No se trata de una pluralidad de personas sin organización ni representación... De este modo, si no hay negociación concordada, representación a través de un sujeto habilitado e interés colectivo expresado, no se trata de un convenio colectivo de trabajo" (Tapia, 1998, p. 94).

En la práctica, los convenios se firman sin respetar el carácter colectivo de la negociación y de la representación de intereses. En algunos casos, la Dirección del Trabajo los ha declarado "impropios", frente a lo cual la parte empleadora ha apelado a la Justicia. La doctrina mayoritaria de la Corte Suprema ha sido que la Inspección del Trabajo no tiene las atribuciones para hacerlo (Tapia, op. cit., p.97). Algunos juristas opinan que, con ello, se está desconociendo la dimensión colectiva que se superpone al interés individual y que define procedimientos de intermediación de intereses.

## **2. Estrategias de los actores: evitar la huelga**

En materia de prácticas es necesario vincular las relaciones laborales a las estrategias de gestión. En un contexto de alta competencia se entiende que el interés de los empresarios sea tener una mano de obra que no altere las condiciones de rentabilidad. Y de ahí que opten por formas de negociación que permitan reajustar y renegociar los salarios, beneficios y condiciones laborales de acuerdo a la situación de mercado existente. Se puede decir que la gestión gana con la flexibilidad. Al con-

trario, los trabajadores pierden con ella si carecen de la suficiente fuerza y capacidad para negociar su parte. Es lo que se puede apreciar cuando se examinan los procesos de negociación.

Para tener una idea de la incidencia que tienen las tentativas empresariales de flexibilizar la negociación un buen indicador es el número de empresas que opta por la negociación autorregulada. La Dirección del Trabajo -al contar con la base de datos de la DIRICA- dispone de valiosa información acerca de la vigencia de los instrumentos colectivos en 7.368 empresas (1996)<sup>17</sup>. Un breve análisis de la situación de éstas por tipo de instrumento en vigor arroja lo siguiente:

- un 49% de las empresas había dejado de negociar, registran contratos colectivos vencidos o no registran instrumento alguno de negociación;
- un 27% de las empresas tenía contratos colectivos vigentes;
- un 17% de las empresas tenía convenios colectivos vigentes, y
- un 7% de las empresas registró su primera negociación reglada.

Se destaca la significativa cantidad de empresas que han dejado de negociar (49%). Es posible atribuir esta cifra al elevado número de sindicatos en receso, que -recordemos- es también una cifra cercana al 50% de aquellos que están vigentes. Al analizar cómo se comportan las empresas respecto a las situaciones presentadas, hemos observado que la presencia sindical describe significativamente su condición. La información demuestra que, para los distintos casos, las empresas que mantienen contratos vigentes tienen una alta presencia sindical. En aquellas empresas en que sólo se utilizan convenios hay una clara predominancia de la no sindicalización (82%). Estos datos son consistentes con los datos generales, que indican una tendencia natural de los sindicatos a la firma de contratos, y de los grupos negociadores a la rúbrica de convenios.

Sobre la base de esta información se realizó un estudio con el objetivo de identificar las razones del abandono del contrato colectivo<sup>18</sup>. De particular interés fueron los casos de aquellas empresas que, habiendo tenido la experiencia del contrato colectivo, dejaron de negociar o bien sustituyeron el contrato por un convenio. También interesaba conocer las estrategias empresariales y sindicales al respecto. Sobre la base del análisis jurídico expuesto, se postuló que la fuerza sindical impedi-

---

<sup>17</sup> Empresas en que hubo procesos negociadores registrados en las oficinas de la Dirección del Trabajo.

<sup>18</sup> Los antecedentes que aquí se presentan corresponden al estudio realizado por Asesorías Estratégicas Ltda.(1998).

ría la firma de convenios y que, en caso de haberlos, los beneficios para los trabajadores serían menores que en el caso de la firma de contratos.

Desde el punto de vista de los empleadores -representados por los gerentes de recursos humanos de las empresas estudiadas-, el marco legal que rige el procedimiento de negociación colectiva es disuasivo por su alta complejidad. Detrás de dicha expresión hay razones tanto ideológicas como económicas. Los ejecutivos a cargo de la administración buscan disminuir los costos de la negociación y controlar el conflicto laboral, por lo que recurren de preferencia al convenio colectivo. Sin embargo, la aparente dificultad del procedimiento reglado no es tal, ya que puede ser superada en el caso de existir sindicatos fuertes y bien organizados. En todo caso, los empleadores evitan los contratos y favorecen los convenios como forma de evitar la huelga.

La suscripción de convenios colectivos de larga duración en los que se otorgan buenas prestaciones es una forma utilizada a menudo por los empleadores para evitar la firma de contratos. Otro recurso es anticipar la negociación de manera que el convenio esté listo antes de las fechas de negociación del contrato colectivo. También es corriente que se utilicen maneras indirectas para desperfilar al sindicato mediante mecanismos diversos de bienestar social: lo que se impulsa es la entrega directa de prestaciones que son valoradas por los trabajadores y que cuentan con el auspicio, apoyo y gestión de la empresa (en algunos casos).

Una situación extrema es la de los contratos individuales de adhesión múltiple, práctica que tiende a generalizarse por su fácil aplicación. La dirección de la empresa convoca a un grupo de trabajadores para ofrecerles un contrato común. Eventualmente, con o sin consulta, es la dirección de la empresa la que termina por fijar el contrato definitivo, solicitando la adhesión de los trabajadores uno a uno. Aquí se puede apreciar que, al no estar reglado el procedimiento de firma de convenios (existencia de proyecto, respuestas obligatorias, interlocutores válidos, plazos, etc.), la situación se presta para abusos.

También se observan casos en que se combinan las amenazas y los beneficios. Frente a la iniciativa de algún representante de los trabajadores en el sentido de llevar adelante un contrato colectivo, algunos empleadores amenazan a los sindicatos o grupos negociadores con la pérdida de todos los beneficios que la empresa entrega por iniciativa propia a los trabajadores, al margen del convenio. En algunos casos, estos beneficios son tan importantes que los dirigentes desisten o los propios trabajadores los destituyen ante el temor de perder lo que la empresa les da regularmente y con absoluta sistematicidad desde hace años.

Por su parte, los sindicatos ya no pueden recurrir a la negociación reglada como medio para lograr mayores beneficios. En primer lugar, porque existe una declarada reticencia de parte de los empleadores. En segundo lugar, porque los empresarios prefieren entregar beneficios extra y fomentar servicios de bienestar para evitar la presión sindical. En tercer lugar, porque no siempre tienen claridad sobre la pérdida de derechos colectivos que implica, a largo plazo, la firma de convenios.

Contrariamente a lo que podría suponerse, la presencia de sindicatos en la empresa ya no es, *per se*, garantía de mayores beneficios, pero sí de buenas negociaciones. Más importante son la representatividad de los sindicatos, su legitimidad ante la empresa y su capacidad de negociar, variables que inciden directamente en los resultados de la negociación. Los trabajadores que disponen de sindicatos bien organizados logran una mayor participación en los ingresos de la empresa y, sobre todo, mejor interlocución con la dirección de la empresa. A la inversa, en las empresas sin una cultura de negociación, donde un dirigente sindical logró en alguna coyuntura particular la firma de un contrato, la situación se revierte con facilidad y el contrato queda como iniciativa aislada.

La forma en que se crean los grupos negociadores previo a la firma de convenios es de carácter informal. En general, se trata de una iniciativa del mismo empleador, el cual propone a grupos de trabajadores definidos en forma arbitraria el otorgamiento de ciertos beneficios. De entrada esto introduce diferencias en el colectivo de trabajo, las que pueden corresponder a diferenciaciones profesionales (distinciones de oficio, de calificación) o a divisiones por el empleador (trabajadores recién contratados). En este contexto, hay que entender que los intentos empresariales por fomentar vías alternativas de negociación pueden haber sido eficaces para ganar flexibilidad administrativa, pero no han dado lugar al surgimiento de nuevas formas asociativas propias de los trabajadores. Con todo, en el mediano plazo las estrategias empresariales tienen como principal resultado el hecho de segmentar a la mano de obra.

Nuevamente, lo que ocurra aquí depende del grado de desarrollo orgánico de las relaciones laborales en la empresa. Una estrategia gerencial tendiente a modernizar la gestión puede encontrar un terreno fértil si hay un conjunto de sindicatos con capacidad de negociación. En esta circunstancia, el paso a convenio colectivo se hace "con" los trabajadores. Estos últimos tendrán la calidad de los beneficios obtenidos. En cambio, en empresas en que no hay sindicatos, ya sea que los sindicatos se han deslegitimado o perdido fuerza, la segmentación de grupos negociadores puede ser fatal y llevar a la pérdida de los beneficios logrados en negociaciones pasadas vía contrato. Sólo en estos casos la negociación reglada aparece en su dimensión de protección de los trabajadores

y dirigentes, mediante los mecanismos descritos a continuación: iniciativa del sindicato, obligación de respuesta del empleador, mesa de negociaciones, interlocutores válidos y huelga legal.

Por último, cabe preguntarse si la segmentación inducida con la firma de convenios colectivos es un proceso que pueda detenerse. La información de que disponemos indica más bien lo contrario. Los sistemas de producción, las redes de comercialización y la nueva economía de servicios están apuntando cada vez más a una desconcentración de la actividad, una multiplicidad de empleadores y una gestión cada vez más individualizada del personal. Para regular las condiciones de trabajo de los innumerables grupos de trabajadores que laboran en estas condiciones los convenios colectivos constituyen una solución práctica y poco costosa para el empleador.

Sin embargo, considerando los beneficios materiales e intangibles, la firma de convenios no es una buena opción. Ellos conducen progresivamente a una atomización de las organizaciones laborales, a una asimetría en la capacidad de negociación frente al interlocutor patronal y, por lo tanto, a una dependencia del respeto que el propio empleador tenga de los derechos colectivos de los trabajadores. Esta reciente estrategia empresarial coloca a los sindicatos en competencia con grupos negociadores que el empleador puede promover a su conveniencia.

Con el argumento de evitar la huelga, lo que se está promoviendo es una individualización creciente de la negociación y una privatización de la misma, ya que ésta se sustrae a toda regulación abierta, conocida y pública. Si bien los trabajadores miran con buenos ojos las soluciones que las empresas diseñan en materia de bienestar del personal, los grupos negociadores no constituyen formas de representación propias de los trabajadores. De esta manera, las empresas chilenas transitan por una etapa de transición en la cual los sindicatos pierden la iniciativa y los empresarios recurren a fórmulas diversas para mantener una cierta estabilidad en los costos sin conflictos laborales, una de las cuales es la firma de convenios colectivos.

## **V. FLEXIBILIDAD SIN MARCO REGULATORIO**

Sería erróneo presentar la situación laboral como dependiendo exclusivamente de una legislación social que no es reconocida como adecuada por ninguna de las partes involucradas. El actual sistema de relaciones laborales es, también, el resultado de un despliegue inédito de estrategias de flexibilización empresarial que incluyen nuevas formas

de organizar la producción y nuevos modos de relacionarse con el mercado del trabajo. Las empresas están recurriendo a una amplia gama de procesos de reestructuración tales como la descentralización de la producción, la externalización de tareas y la subcontratación. Asimismo, se producen cambios en las estructuras de las empresas: el capital se divide, las empresas se fusionan, surgen nuevos establecimientos, filiales y sociedades de inversiones. Se trata de procesos autorizados, totalmente legítimos desde el punto de vista del derecho civil, comercial y tributario. Ocurre, sin embargo, que la legislación laboral no ha previsto el sinnúmero de situaciones que se generan con estos movimientos y que dejan en la desprotección a los trabajadores.

## **1. Precarización del empleo**

En los países industrializados que conocieron fuertes regulaciones del empleo se han relajado o modificado las diversas normas y directivas que rigen la contratación, despido, y uso de la mano de obra. En ellos una fórmula ha sido el otorgar mayor discrecionalidad a los empleadores (Locke, 1998). En el caso de Chile no se puede hablar de flexibilización de la normativa laboral sino, más bien, de una abierta desregulación. Las actuales normas laborales chilenas han sufrido modificaciones importantes para permitir su adaptación a la nueva economía de mercado y para facilitar que el costo de mano de obra sea una ventaja comparativa en la competencia económica entre los países. Ello permite a nuestro país competir con sus productos en el mercado internacional e incentivar a los inversionistas extranjeros a instalarse en Chile. Esto se hizo en detrimento de la parte laboral.

En efecto, entre los años 30 y 70, la legislación laboral tuvo un creciente carácter tutelar, protector del trabajador y regulador de las relaciones laborales. El Plan Laboral de 1979 inicia una nueva tradición al cancelar el rol tutelar y ampliar la flexibilidad de la relación individual de trabajo. Al mismo tiempo, se rigidizan las normas sobre relaciones colectivas. Las modificaciones a la normativa laboral no mantienen con claridad el objetivo fundamental del Derecho del Trabajo que es la protección a la parte económicamente más débil de la relación laboral. En este sentido, no se puede hablar de la existencia de un derecho social propiamente tal. Con ello se inaugura una subordinación del marco normativo a las necesidades de la empresa, lo que introduce un sesgo economicista en un dispositivo legal que, originalmente, tenía una orientación más social.

La legislación establece una flexibilidad de entrada, ya que permite todo tipo de contratos de trabajo: temporal, a plazo fijo, a corto

plazo, jornadas parciales y contratos especiales (como de aprendices y de reemplazantes). Por este hecho no ha sido necesaria una regulación especial orientada a fomentar y promover ciertas formas de contratación en el caso de crisis del empleo, como sí lo ha sido en otros países (Urmeneta, 1999). La inexistencia de barreras a la contratación y al despido incide en menores costos laborales para el empleador por el hecho de recurrir a formas de empleo precarias tales como el contrato temporal, trabajadores sin contrato o trabajadores subcontratados. Según un estudio realizado por la OIT, el costo laboral es decreciente en relación a si el trabajador es contratado por tiempo indeterminado, por un período determinado o sin contrato de trabajo (Tokman y Martínez, 1999). Ello se debe -de acuerdo con el mismo estudio- a la pérdida de protección, lo que se traduce en menores contribuciones del empleador y en la reducción de los niveles de salarios<sup>19</sup>.

La precarización del empleo se ha acentuado en los últimos años. Según el estudio citado, la proporción de asalariados sin contrato aumentó en 1,5 puntos entre 1994 y 1996. Los trabajadores que carecen de contrato constituyen el 51% de los puestos generados en la industria, la construcción y los servicios. Por su parte, la proporción de trabajadores con contrato a plazo fijo aumentó de un 11,3% del total de asalariados en 1994 a un 17,4% en 1996 (en las mismas ramas de actividad). Por último, la subcontratación es un fenómeno masivo. En una encuesta realizada por la Dirección del Trabajo a 300 empresas de la Región Metropolitana se comprobó que en el año 1996 el 41% de ellas subcontrataban servicios de terceros.

Estos procesos, por su carácter generalizado, configuran una nueva realidad del trabajo. "El empleo de por vida para un solo empleador, en un solo lugar de trabajo, con jornadas de trabajo rutinarias, períodos de actividad y de descanso preestablecidos de antemano, con seguridades e incertidumbres es, actualmente, una condición que se está haciendo cada vez más escasa y desconocida para más personas en el país. En efecto, el vínculo con el empleo tiende a ser inestable en el tiempo, el nivel de rotación laboral alto y, en general, el conjunto de condiciones sociales de trabajo... se transforman en elementos cambiantes dentro del ciclo laboral de los individuos" (Echeverría et alia, 1998, p. 11).

Las llamadas "formas atípicas de empleo" escapan a la regulación laboral y crean nuevos problemas sociales en la medida en que no se les

---

<sup>19</sup> Los salarios inferiores pueden atribuirse a características personales de los empleados, al hecho que son contratados por microempresas o bien a que tienen menor capacidad de negociación (Tokman y Martínez, op. cit).



aplican las mismas condiciones que al empleo tradicional (en materia de seguridad social, indemnizaciones por despido, jornadas de trabajo, vacaciones y beneficios sociales en general). Las modalidades que han sido mejor estudiadas en nuestro país son la subcontratación, el trabajo a domicilio y el suministro de personas por empresas de trabajo temporal.

La subcontratación aumenta progresivamente dada sus ventajas con respecto a los trabajadores permanentes. "La empresa que presta el servicio se hace cargo de la búsqueda, de la selección, de la capacitación, del pago de cotizaciones previsionales y de salud, del pago de los sueldos, de las indemnizaciones, etc." (Urmeneta, 1999). Es una modalidad que asegura una máxima flexibilidad: se ocupa a los trabajadores sólo cuando se necesita, se puede prescindir de ellos sin costo adicional, no se negocia colectivamente y no se precisa de aumentar la planta. Para la parte laboral, la contrapartida de esto es que los trabajadores no pueden formar sindicato, disminuye el nivel de sindicalización y se debilita la capacidad de presión colectiva.

Una forma particular de subcontratación es el suministro de trabajo, relación triangular en la que interviene un trabajador, un usuario y un suministrador. Esta forma de empleo se define como "una relación de trabajo en que interviene un intermediario que opera como un punto de encuentro entre demanda y oferta de mano de obra en el momento oportuno en que el usuario lo necesita" (Echeverría et alia, 1998, p. 28). En esta situación se rompe el vínculo básico del trabajo dependiente entre empleador y empleado, y se configura, según la legislación chilena, una relación laboral encubierta. El estudio comprueba que las empresas chilenas prefieren recurrir al suministro de mano de obra más que a personal contratado en forma temporal. En cuanto a las condiciones de trabajo del personal suministrado, podemos decir que son inferiores a las de los trabajadores permanentes empleados por la empresa. Ello, tanto en materia de salarios como de beneficios sociales. Los regímenes de pago incluyen preferentemente sistemas de remuneraciones variables que estimulan una mayor productividad de los trabajadores. Por último, la externalización de las contrataciones fragmenta la masa laboral e incide en un debilitamiento de los sindicatos.

## **2. Reestructuración de las empresas**

Otro movimiento que está transformando la realidad laboral son los cambios en la estructura de las empresas: unidades productivas que se fusionan, empresas que se descentralizan, filiales que operan bajo un mismo techo y grupos de empresas con dirección centralizada. Las reestructuraciones alteran en forma significativa las condiciones de empleo:

trabajadores ejerciendo una función en una misma empresa y dependiendo de sociedades diferentes, empleados trasladados a filiales, despidos posteriores a fusiones, entre otras consecuencias. Esto genera algunas dificultades a la hora de determinar quién es el sujeto que debe hacer frente a las responsabilidades derivadas de la condición de empresario. Los trabajadores y sus organizaciones se enfrentan a una compleja red de situaciones jurídicas que la misma autoridad administrativa, la Inspección del Trabajo, no puede alcanzar.

Las razones que motivan estos movimientos son tanto de carácter comercial como financiero y tributario. Los cambios en la estructura de las empresas se ajustan a cuerpos legales que no consideran la realidad laboral. A pesar del protagonismo que tiene la empresa privada en nuestro sistema económico no existe una definición ni un tratamiento homogéneo en la jurisprudencia respecto del concepto de empresa. Se opera con dos enfoques diferentes: el concepto patrimonial, que asocia la empresa a la persona del propietario de los bienes, y el concepto institucional, que ve en la empresa una unidad económica y social. El enfoque jurídico predominante es el primero, de corte civilista. Más aún, las legislaciones tributaria y comercial favorecen un concepto formalista de la empresa que no considera su realidad social y que hace posible todo tipo de operaciones de concentración, descentralización, división y fusión. La falta de un tratamiento explícito de los derechos laborales en caso de reestructuración puede ser aprovechada por la parte empleadora, que cuenta con los medios para contratar la asesoría jurídica adecuada.

La Dirección del Trabajo, que determina el sentido y alcance de las normas laborales y de seguridad social, ha ido plasmando una jurisprudencia que tiende a establecer una mayor claridad en la interpretación de las normas legales sobre esta materia, salvaguardando el sentido protector de dichas normas. Las soluciones jurisprudenciales se basan fundamentalmente en la aplicación del principio de continuidad en la empresa estipulado en el inciso segundo del artículo 4° del Código del Trabajo: "Las modificaciones totales o parciales relativas al dominio, posesión o mera tenencia de la empresa no alterarán los derechos y obligaciones de los trabajadores emanados de sus contratos individuales o de los instrumentos colectivos de trabajo, que mantendrán su vigencia y continuidad con el o los nuevos empleadores".

Con todo, el empresario puede cambiar la estructura y organización de su empresa sin que medie regulación alguna en términos de su impacto en la parte laboral. Las fusiones de empresas y la creación de filiales se realizan día a día sin que exista consulta ni participación del personal. La Dirección del Trabajo interviene sólo en caso de litigio o de controles de rutina, ocasiones en que se constata una complejidad cre-

ciente entre razones sociales y sociedades jurídicamente diferentes que operan en un mismo establecimiento.

En un estudio reciente acerca del impacto de las reestructuraciones sobre los derechos colectivos se estableció que, en el caso de las grandes empresas, las decisiones son abiertas y conocidas por los trabajadores (Montero, Flores, 1999). En cambio, en las PYME muchas de estas operaciones son opacas y sólo pueden ser constatadas por la Inspección del Trabajo en fiscalizaciones de rutina. En cuanto al impacto en los derechos colectivos, dichos procesos tienen por efecto un aumento del número de sindicatos de menor tamaño, una tendencia mayor a suscribir convenios y la mantención de los beneficios sociales. Sin perjuicio de lo anterior, se pudo comprobar que la filialización y las fusiones han incidido en un debilitamiento de la capacidad colectiva de los trabajadores por la vía de una atomización de las organizaciones sindicales, al tiempo que se concentra y centraliza el poder de decisión del empleador.

El principal impacto de las reestructuraciones se da en el empleo y en el deterioro del clima laboral de las empresas, por las segmentaciones que se introducen entre trabajadores. En la filialización se divide al colectivo de trabajo. En las fusiones lo difícil es construir una nueva cultura laboral cuando se ha pasado por una fase de despidos y de homologación de contratos colectivos. En una coyuntura económica de crisis corresponde realizar un análisis de la incidencia de las decisiones de fusión/filialización en el empleo, sobre todo cuando existen altas tasas de desocupación.

## **VI. CUESTIONES ABIERTAS ACERCA DE LA ARTICULACIÓN PÚBLICO-PRIVADA**

### **1. Un sistema bloqueado**

De los antecedentes históricos y estadísticos examinados se deduce que los grandes cambios que ha experimentado la relación público-privada han tenido un fuerte impacto en las relaciones laborales. Mientras el papel de los empresarios pasó a estar al centro del nuevo orden económico, el actor laboral ha sufrido el desmantelamiento de las bases de su identidad social. La tendencia es clara: el actor laboral y los temas del trabajo han perdido centralidad y nada indica que se podrán alcanzar los niveles de organización sindical que se conocieron en el modelo del Estado de Compromiso. Por el contrario, los nuevos empleos, al surgir en sectores de servicios, en pequeñas unidades productivas y en lugares de trabajo dispersos, generan situaciones poco favorables a las for-

mas de acción colectiva. Entretanto, se multiplican las modalidades atípicas de empleo que escapan a toda regulación y agravan las condiciones sociales de un sector cada vez más numeroso de asalariados.

Hemos trazado nuevamente la evolución histórica de la intervención de actores públicos y privados en materia laboral. La articulación de las relaciones laborales hecha por el Estado llegó a su fin con el modelo de economía mixta en los años 70. La descentralización hacia el mercado, si bien no fue total, no fortaleció las relaciones contractuales de los actores a nivel micro. Los intentos por encontrar un espacio intermedio de diálogo y de acción consensuada no rindieron los frutos esperados debido principalmente a la debilidad de los actores en un contexto post autoritario.

El sistema de relaciones laborales chileno carece de actores. Los empresarios se niegan a entrar en el juego de redefinirlo. Las organizaciones sindicales han mantenido una actitud contestataria y no han sabido reconvertirse hacia otras formas de representación de intereses. Un hecho aparentemente irreversible es la decisión estatal de retirarse de toda intervención directa y asumir más bien el rol de abrir espacios de concertación entre los actores laborales. Sin embargo, este desplazamiento hacia la creación de niveles intermedios de acuerdo y negociación no ha conseguido los resultados esperados.

No se puede negar méritos a un actor sindical que ha sobrevivido a un largo período de neoliberalismo, máxime cuando este paradigma veía en su accionar un obstáculo al libre funcionamiento de los mercados. De hecho, el sindicalismo logra recuperar liderazgo nacional y poder negociador en los años posteriores al retorno a la democracia. Pero, confrontado al desistimiento del Estado de regular directamente y a la falta de espacios de intermediación de intereses, no ha sabido crear nuevas formas de acción. El sistema político, si bien está alejado de las relaciones laborales, constituye el único espacio de innovación en la medida en que ha tenido el protagonismo de los cambios introducidos en la legislación contribuyendo a mejorar, aunque no en forma sustantiva, los marcos generales en que se desarrolla lo laboral. Por lo anterior, podría decirse que el sistema de relaciones laborales ha estado en cierta medida estancado entre un movimiento sindical que se encuentra en crisis y un empresariado que bloquea toda innovación.

Con todo, se perfilan claras tendencias en la evolución del sistema de relaciones laborales chileno, algunas de las cuales coinciden con las tendencias internacionales:

- la privatización creciente de los arreglos institucionales que las regulan,

- la individualización de las condiciones de negociación, y
- el debilitamiento de las organizaciones sindicales.

Tendencias similares son las detectadas por la OIT en el mundo: "Se observa hoy una tendencia clara a una mayor autonomía de las empresas y a una individualización de las relaciones de trabajo que va unida al planteamiento de ciertas dudas a propósito de la capacidad de acción de las organizaciones profesionales. Mengua el índice de sindicación, las asociaciones profesionales tropiezan con dificultades y se pone en tela de juicio la utilidad de la negociación colectiva. En tales condiciones, las relaciones de trabajo no consiguen desempeñar tan bien como en el pasado las funciones tradicionales: se agrava la desigualdad en materia de ingresos, y el desempleo y el subempleo engendran exclusión social. En suma, un número creciente de individuos se encuentran solos y sin ninguna influencia frente al mercado, tanto en los países en desarrollo como en los subdesarrollados" (OIT, 1998).

Estas tendencias reflejan el impacto de los cambios en el modelo de desarrollo. El sistema de relaciones laborales reposa aún en un arreglo institucional que correspondió a las necesidades de otra época: los años de la industrialización de masas. Los actores sociales que le dieron forma -el Estado, los empresarios y los trabajadores- ya no son los mismos. La nueva economía se caracteriza por la movilidad del capital, la inestabilidad del empleo, formas flexibles de contratación, trayectorias laborales múltiples, estructuras empresariales en permanente reestructuración, lo que ha terminado por transformar la noción misma de trabajo y empresa (Montero et alia, 1999).

Se trata de procesos recientes, por lo que todavía no existe claridad acerca de las cuestiones de fondo que están en juego. Sabemos que el accionar de los actores sociales tradicionales es insuficiente y que el marco jurídico-normativo es inadecuado. Plantearse la pregunta de las articulaciones entre sector público y privado, a objeto de dar cuenta de las transformaciones descritas, es un tema que no puede ser resuelto de manera abstracta en una suerte de vacío social. Hemos insistido en que las relaciones laborales se construyen en forma colectiva, y, si existen déficits, éstos se deben a la incapacidad de los actores colectivos, lo que se manifiesta en proyectos de ley abortados y en normas que no se respetan.

El marco legal de la negociación colectiva no cumple el objetivo básico de la legislación laboral, cual es el de establecer reglas claras y sencillas que las partes aprueban y respetan y que aseguran los derechos colectivos básicos. La coexistencia de un marco rígido (la negociación reglada) junto a un procedimiento de amplia flexibilidad (la negociación

no reglada) deja la puerta abierta para que la situación se defina en las empresas en función de la mayor o menor capacidad de negociación de las partes.

La relación entre los actores públicos y privados ha sido más de carácter protocolar que sustantivo. El sector empresarial ha sido claro en su postura: mantener un derecho a veto mientras se pueda, de manera de preservar el *status quo*. Sin embargo, el tiempo corre en contra de los empresarios. Llegará el momento en que, a fuerza de contener los deseos de cambio, las presiones sociales serán efectivamente disruptivas para la economía (a menos que se postule que la crisis terminará por diezmar el ya disminuido poder sindical).

El país requiere con urgencia un sistema de relaciones laborales acorde con su nivel de desarrollo. La ausencia de una estrategia de poder capaz de desarmar el atavismo de ideologías pasadas, tanto empresariales como sindicales, ha significado que se perdieron buenas oportunidades de innovación, mientras el país crecía y existían bajas tasas de desempleo. En todo caso, es claro que el tema no forma parte de los problemas prioritarios en una agenda electoral. Por eso, se requerirá de una gran lucidez para volver a colocarlo entre las preocupaciones del sistema político.

## **2. Sistemas alternativos**

En el contexto de las tendencias descritas, está claro que es urgente un acuerdo social que reformule, en forma consensuada, las formas en que han de redefinirse las fronteras entre lo público y lo privado en materia de derechos laborales. Al respecto existen algunas modalidades alternativas de regulación: la regulación legislativa, la autorregulación o regulación contractual y la certificación.

### **a) Regulación jurídica**

En Chile le ha correspondido a la legislación del trabajo definir el marco regulatorio de cómo deben ser las relaciones laborales en la empresa para que se respeten los derechos individuales y colectivos de los trabajadores. Este rol fue alterado por un período de desregulación que modificó los aspectos imperativos de la ley, que -se pensaba- restringían el accionar empresarial. La Concertación inició en su primer gobierno una serie de modificaciones, reestableciendo ciertas condiciones mínimas que restituían una mayor equidad en la relación laboral. Sus resultados ya los hemos elucidado.

El análisis muestra que la excesiva regulación no es eficiente, sobre todo cuando la misma legislación autoriza una amplia flexibilidad tanto en materia de contrato individual como de mecanismos de negociación colectiva. No estamos diciendo que no deba existir regulación ni legislación laboral. Del estudio realizado se desprende la necesidad de asumir el problema de una legislación inadecuada y resolver cómo el Estado puede establecer un "rayado de cancha" suficientemente justo y realista para que sea reconocido y respetado por las partes.

Esta alternativa no parece viable mientras se busque el acuerdo entre actores que se relacionan entre sí sobre la base de la existencia de intereses irreconciliables. Frente al fracaso de las reformas laborales todos los actores involucrados -Gobierno, empresarios y CUT- actúan como si dichos intereses tuvieran una presencia objetiva, una existencia independiente de los agentes sociales concretos que los encarnan. Mientras se ignore que los intereses son definidos socialmente no se abrirá la agenda social a explorar las formas alternativas que pueden adquirir las relaciones entre trabajadores y empresarios<sup>20</sup>.

Dichas alternativas pasan por reconocer, entre otros factores, los siguientes: que la función de empresarios y trabajadores es indispensable para que exista una empresa, que ambas partes incurren en un riesgo, que el acto mismo del trabajo es una declaración de confianza, que la cooperación es una relación virtuosa para enfrentar la inestabilidad generada por la globalización.

#### b) Regulación contractual

Bajo esta expresión entendemos un sistema de relaciones laborales que se autorregula. Esta es una tendencia que se propicia en algunos países europeos y que consiste en dejar a las partes que fijen las normas que regularán sus relaciones laborales dentro de los límites definidos por una legislación mínima. El Estado se limita a asegurar una ley-marco que fija el "rayado de la cancha", es decir, los límites que no debieran sobrepasarse. Un proceso de este tipo iría en el sentido de una mayor autonomización de la sociedad civil, entendida como el proceso de adquisición de niveles más elevados de independencia y capacidad de decisión autónoma (Godoy, 1992).

La experiencia internacional indica que no hay que caer en el error de pensar que se suprimirán las reglas. Estas pueden ser de origen legal o convencional. La ventaja de las últimas es que habrán sido libremente

---

<sup>20</sup> Tal como plantea Albuquerque (1999).

negociadas y psicológicamente aceptadas por las partes. Pero no hay que engañarse, pues la regulación social autónoma no tiene por sí misma más incidencia en el nivel de protección social que la regulación estatal. Según Rosanvallón (1987), en tiempos de crecimiento es indiferente recurrir a una u otra; en cambio, en períodos de crisis vuelve a adquirir importancia el rol del Estado, debido a que hay que definir la cuestión de la relación entre trabajo y no-trabajo (desocupación).

#### c) Certificación de calidad

Teniendo en cuenta las características de la nueva economía y la inestabilidad de los arreglos institucionales hay quienes plantean que debiera dejarse que operen las reglas de mercado. Ello implica jugarse por la privatización total de las relaciones laborales siempre y cuando exista un sistema consensuado acerca del control, por agentes privados, de su calidad. Tomando como modelo el sistema de certificación de calidad del sector productivo (ISO 9000) y los sistemas de certificación de competencias, se podría instaurar un sistema de acreditación y certificación de la calidad de las relaciones laborales. Operado por una entidad ajena a los actores y a la cual las partes le acuerdan plena legitimidad, el sistema descansaría en la definición de mínimos aceptables y máximos aconsejables.

#### d) Derechos humanos del trabajo

Otros autores van más lejos y se preguntan si no ha llegado el momento de jugarse por derechos laborales básicos del ciudadano. Rosanvallón sugiere la posibilidad de concebir de manera diferente las situaciones de trabajo, enfocando al individuo como tal (dado que ya no se puede sostener con total seguridad que la mejor protección de los asalariados pasa por el aumento de los derechos colectivos). "Si la empresa ya no es el lugar de confrontación de actores, atravesada en forma permanente por un conflicto irreductible de clases, sino una institución como cualquier otra de la vida social... habría que considerar que el desarrollo del derecho laboral como un derecho social fue históricamente necesario y correspondió a una fase del progreso democrático, y habría que preguntarse si no ha llegado la hora de "civilizar" el derecho del trabajo" (Rosanvallón, 1987, p. 146). En esta línea sugiere más derechos para el individuo, más formas de mediación y arbitraje, y menos actores colectivos, escenario que dejaría a los sindicatos frente al desafío de repensar su función social: agentes de promoción social capaces de hacer circular la información y de participar como mediadores en la gestión de las crisis.



### 3. El necesario retorno a los espacios públicos

Las alternativas propuestas siguen sin resolver el dilema de cómo enfrentar en forma flexible y con la mayor autonomía de los actores la regulación de derechos que trascienden la esfera individual. Hemos visto que la regla es sólo un marco para la acción que guía los comportamientos, pero siempre está sometida a interpretación y genera, por lo tanto, dinámicas colectivas. Un sistema distribuido de autorregulación supone que existan los espacios y la voluntad para que ocurra. Volvemos aquí al tema de si dicha regulación puede quedar en la esfera privada sin lesionar los derechos colectivos.

Al fin de cuentas, de lo que se trata es de crear mecanismos de convivencia. El desplazamiento de los límites entre lo público y lo privado parece ser un problema central de las democracias contemporáneas. La penetración de la lógica de mercado en actividades que otrora quedaban en el ámbito de lo doméstico y la privatización de instituciones que eran portadoras del sentido público dejan en una nebulosa las formas en que se regulan los asuntos privados y públicos. Pero no cabe duda que unos y otros deben ser preservados.

Los seres humanos viven, se reproducen y satisfacen sus necesidades en la privacidad de los espacios privados. Al mismo tiempo, el actuar humano exige la presencia de los otros. A través del actuar concertado los hombres instauran espacios comunes, espacios públicos. Según Arendt, "público" significa "este propio mundo en cuanto es común a todos nosotros y diferenciado de nuestro lugar poseído privadamente en él. El fin del mundo en común llega cuando se ve bajo un solo aspecto y cuando se le permite presentarse bajo una sola perspectiva" (Arendt, 1974). Entonces, la realidad de la esfera pública reside y está garantizada por la simultánea presencia de múltiples y diferentes perspectivas y aspectos en los que se presenta el mundo en común. Los regímenes totalitarios, al imponer una visión, eliminan la capacidad humana de actuar. "Destruir el espacio público de aparición de la pluralidad y diversidad que somos supone e implica la destrucción del mundo común" (Patrón, 1999).

Esta breve digresión filosófica, aplicada a las relaciones laborales, nos deja frente a la necesidad de seguir buscando los mecanismos institucionales que hagan posible que los actores del mundo laboral, actores colectivos por excelencia, puedan encontrar espacios públicos -no necesariamente estatales- en los cuales les sea posible desplegar su capacidad de acción. No se trata ni de un espacio físico ni de un espacio institucional sino de espacios de acción. "Los espacios de acción común existen en tanto haya ciudadanos actuando" (Patrón, 1999).

En esta perspectiva, y frente a la tendencia a privatizar las relaciones laborales, surge la necesidad de resituirlas en un espacio público, ámbito que permite tender un puente entre los intereses egoístas propios de la lógica de mercado (que afectan a empresarios y trabajadores en tanto “productores”) y las orientaciones del bien común (igualdad, pluralidad) propias de la vida ciudadana. La comunidad de trabajo que es la empresa no podrá restablecerse mientras no exista la posibilidad de que todos los sujetos sociales puedan “actuar en común” en espacios públicos, vistos y oídos por todos, en los que se discuten y encaran los problemas hasta ahora considerados privados.

**ANEXO  
CUADRO 1**

Evolución del número de sindicatos, número de afiliados  
y fuerza de trabajo ocupada (1970-1998)

| AÑO  | Número de sindicatos | Crecimiento anual % | Número de afiliados | Crecimiento anual % | Fuerza de trabajo ocupada | Tasa de sindicalización % |
|------|----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------------|---------------------------|
| 1970 | 4.581                | -                   | 627.664             | -                   | 2.766.100                 | 22,7                      |
| 1971 | 5.212                | 13,77               | 782.494             | 24,67               | 2.796.600                 | 28,0                      |
| 1972 | 6.118                | 17,38               | 855.404             | 9,32                | 2.907.800                 | 29,4                      |
| 1973 | 6.592                | 7,75                | 939.319             | 9,81                | 2.891.200                 | 32,5                      |
| 1974 | 7.069                | 7,24                | 947.093             | 0,83                | 2.784.700                 | 34,0                      |
| 1975 | 7.181                | 1,58                | 940.810             | -0,66               | 2.660.600                 | 35,4                      |
| 1976 | 7.166                | -0,21               | 939.255             | -0,17               | 2.783.300                 | 33,7                      |
| 1977 | 7.077                | -1,24               | 916.569             | -2,42               | 2.858.000                 | 32,1                      |
| 1978 | 6.797                | -3,96               | 982.670             | 7,21                | 2.955.600                 | 33,2                      |
| 1979 | 7.329                | 7,83                | 581.483             | -40,83              | 3.045.300                 | 19,1                      |
| 1980 | 4.597                | -37,28              | 386.910             | -33,46              | 3.142.800                 | 12,3                      |
| 1981 | 3.977                | -13,49              | 395.951             | 2,34                | 3.271.100                 | 12,1                      |
| 1982 | 4.048                | 1,79                | 347.470             | -12,24              | 2.943.900                 | 11,8                      |
| 1983 | 4.401                | 8,72                | 320.903             | -7,65               | 3.216.100                 | 10,0                      |
| 1984 | 4.714                | 7,11                | 343.329             | 6,99                | 3.268.100                 | 10,5                      |
| 1985 | 4.994                | 5,94                | 360.963             | 5,14                | 3.537.400                 | 10,2                      |
| 1986 | 5.391                | 7,95                | 386.987             | 7,21                | 3.895.700                 | 9,9                       |
| 1987 | 5.883                | 9,13                | 422.302             | 9,13                | 4.010.800                 | 10,5                      |
| 1988 | 6.446                | 9,57                | 446.194             | 5,66                | 4.265.800                 | 10,5                      |
| 1989 | 7.118                | 10,43               | 507.616             | 13,77               | 4.424.800                 | 11,5                      |
| 1990 | 8.861                | 24,49               | 606.812             | 19,54               | 4.459.600                 | 13,6                      |
| 1991 | 9.858                | 11,25               | 701.355             | 15,58               | 4.540.400                 | 15,4                      |
| 1992 | 10.756               | 9,11                | 724.065             | 3,24                | 4.773.300                 | 15,2                      |
| 1993 | 11.389               | 5,89                | 684.361             | -5,48               | 4.985.700                 | 13,7                      |
| 1994 | 12.109               | 6,32                | 661.966             | -3,27               | 4.988.300                 | 13,3                      |
| 1995 | 12.482               | 3,08                | 679.993             | 2,72                | 5.025.800                 | 13,5                      |
| 1996 | 13.258               | 6,22                | 655.579             | -3,59               | 5.298.700                 | 12,4                      |
| 1997 | 13.795               | 4,05                | 613.123             | -6,48               | 5.320.000                 | 11,5                      |
| 1998 | 14.039               | 1,77                | s.d.                | -                   | 5.432.400                 | -                         |

Fuentes: INE y Dirección del Trabajo.

## CUADRO 2

Evolución del número de contratos y convenios suscritos, y del número de trabajadores cubiertos por ambos instrumentos (1986-1996)

|                              | 1986    | 1987    | 1988    | 1989    | 1990    | 1991    | 1992    | 1993    | 1994    | 1995    | 1996    |
|------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| N° de Contratos              | 760     | 1.273   | 853     | 1.465   | 1.569   | 1.970   | 1.849   | 2.055   | 1.740   | 1.945   | 1.595   |
| (Año base 1986 =100)         | 100     | 168     | 112     | 193     | 206     | 259     | 243     | 270     | 229     | 256     | 210     |
| Trabajadores cubiertos       | 79.861  | 123.624 | 77.864  | 140.426 | 138.478 | 200.462 | 157.944 | 175.965 | 156.125 | 145.958 | 156.387 |
| N° de Convenios              | 275     | 476     | 46      | 876     | 850     | 934     | 960     | 988     | 975     | 817     | 934     |
| (Año base 1986 =100)         | 100     | 173     | 167     | 319     | 309     | 340     | 349     | 359     | 355     | 297     | 340     |
| Trabajadores cubiertos       | 26.141  | 37.506  | 46.917  | 78.602  | 47.594  | 55.789  | 69.897  | 80.778  | 71.436  | 64.131  | 67.365  |
| Total de instrumentos        | 1.035   | 1.749   | 899     | 2.341   | 2.419   | 2.904   | 2.809   | 3.043   | 2.715   | 2.762   | 2.529   |
| Total trabajadores cubiertos | 106.002 | 161.130 | 124.781 | 219.028 | 186.072 | 256.251 | 227.841 | 256.743 | 227.561 | 210.089 | 223.752 |

Fuente: Dirección del Trabajo. Departamento Negociación Colectiva.

### CUADRO 3

Tipo de instrumentos suscritos por unidad negociadora (1996)

|                     | Contrato | Convenio | TOTAL  |
|---------------------|----------|----------|--------|
| Sindicatos          | 1.315    | 242      | 1.557  |
|                     | 84,5%    | 15,5%    | 100,0% |
|                     | 81,7%    | 25,7%    | 61,0%  |
| Grupos Negociadores | 294      | 699      | 993    |
|                     | 29,6%    | 70,4%    | 100,0% |
|                     | 18,3%    | 74,3%    | 39,0%  |
| TOTAL               | 1.609    | 941      | 2.550  |
|                     | 63,0%    | 37,0%    | 100,0% |
|                     | 100,0%   | 100,0%   | 100,0% |

Fuente: Memoria Dirección del Trabajo, 1996.

### CUADRO 4

Datos sobre el grado de conflictividad e incidencia de la huelga legal

| Año  | Número de huelgas | Número de contratos | Tasa de Incidencia % | Duración promedio huelga (días) | Días hombre huelga |
|------|-------------------|---------------------|----------------------|---------------------------------|--------------------|
| 1985 | 42                | 1.144               | 3,7                  | 21                              | -                  |
| 1986 | 41                | 760                 | 5,4                  | 15                              | -                  |
| 1987 | 81                | 1.273               | 6,4                  | 14                              | -                  |
| 1988 | 72                | 853                 | 8,4                  | 14                              | 85.451             |
| 1989 | 701               | 1.465               | 47,8                 | 16                              | 298.561            |
| 1990 | 176               | 1.569               | 11,2                 | 15                              | 245.192            |
| 1991 | 224               | 1.970               | 11,4                 | 12                              | 733.794            |
| 1992 | 247               | 1.849               | 13,4                 | 12                              | 334.708            |
| 1993 | 224               | 2.055               | 10,9                 | 12                              | 311.708            |
| 1994 | 196               | 1.740               | 11,3                 | 13                              | 311.979            |
| 1995 | 187               | 1.945               | 9,6                  | 12                              | 350.124            |
| 1996 | 183               | 1.584               | 11,6                 | 10                              | 234.566            |

Fuente: Dirección del Trabajo, Departamento Relaciones Laborales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albuquerque, M. (1999) "Obstáculos a la modernización de las relaciones laborales en Chile", en Montero, C. Albuquerque M y Ensignia, J. *Trabajo y Empresa entre dos siglos*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Arendt, H. (1974), *La condición humana*, Seix Barral, Barcelona.
- Asesorías Estratégicas Ltda. (1998), "*Nuevas formas de negociación colectiva: balance y tendencias emergentes*", encargado por la Dirección del Trabajo.
- Cortázar, R. (1993), *Política laboral en el Chile democrático : avances y desafíos en los 90*, DOLMEN Ediciones, Santiago.
- ENCLA (1999), *Encuesta laboral '98*, informe ejecutivo. Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago.
- Espinosa, M. (1996), *Tendencias sindicales: análisis de una década*, Cuaderno 2, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago.
- Echeverría, M. V. Solís y V. Uribe (1998) *El Otro Trabajo. El suministro de personas en las empresas*, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago.
- Frías, P. (1993) "La Afiliación Sindical en Chile 1932-1992", *Revista Economía y Trabajo*, N° 2, PET, Santiago.
- Heiremans, E. (1997), "La estructura de la empresa chilena como centro operacional de la negociación colectiva", en *La negociación colectiva en Chile*, Colección Estrategia, Editorial Gestión, Santiago.
- Montero, C. (1997) *La Revolución Empresarial Chilena*, Dolmen Ediciones, Santiago.
- Montero, C. y Flores V. (1999) "Efectos de la reestructuración jurídica de las empresas sobre los derechos colectivos de los trabajadores", Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago.
- Montero, C. Albuquerque M. y Ensignia J. (1999) *Trabajo y Empresa entre dos siglos*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

- Morris, P. (1998), "Sindicatos en receso: la otra cara de la estabilidad laboral", *Aportes al Debate Laboral*, Dirección del Trabajo, 1998.
- Moulián, T. (1997) *Chile actual, anatomía de un mito*, Ediciones LOM, Santiago.
- Morris, P. (1998) "Sindicatos en receso: la otra cara de la estabilidad sindical", *Aportes al Debate Laboral*, Dirección del Trabajo, Santiago.
- OIT (1998) *El trabajo en el mundo*, Ginebra.
- Patrón, P. (1999), "Democracia y nueva articulación entre privado y público. El problema de los espacios públicos", en R. Urzúa y F. Agüero, *Fracturas en la Gobernabilidad Democrática*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.
- Piñera, J. (1990), *La Revolución Laboral en Chile*, Editorial Zig Zag, Santiago.
- Rozas, M. (1998), *Globalización y Concertación Social en Chile*, OIT, Santiago.
- Tapia, F. (1998), "Los convenios colectivos impropios y el derecho a negociar colectivamente", *Globalización económica y negociación colectiva*, Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Santiago.
- Thayer, W. (1997), "La negociación colectiva en Chile y los desafíos empresariales y sindicales de la nueva economía", en *La negociación colectiva en Chile*, Colección Estrategia, Editorial Gestión, Santiago.
- Tokman, V. y Martínez D., eds. (1999), *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, OIT, Santiago.
- Urmeneta, R. (1999) "La flexibilización de las relaciones de trabajo en Chile: contrataciones temporales, subcontrataciones y despidos", en Tokman y Martínez, op. cit.
- Valenzuela, S. (1993), "Sindicalismo, desarrollo económico y democracia: hacia un nuevo modelo de organización laboral en Chile", *Revista Economía y Trabajo*, N° 2, PET, Santiago.
- Valdés. A. (1997), "La negociación colectiva a partir del Plan Laboral", en *La negociación colectiva en Chile*, Colección Estrategia, Editorial Gestión, Santiago.