

**LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA
DEL FUTURO EN CHILE**

María Ester Feres* y Ricardo Infante**

COLECCIÓN IDEAS

AÑO 8 N° 79
Septiembre 2007

* Abogada laboral, Directora del Centro de Estudios del Trabajo, Relaciones Laborales y Diálogo Social. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad Central.

** Economista, Director del Taller de Empleo, Fundación Chile 21

PRESENTACION

El presente documento fue realizado en forma conjunta por profesionales de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas (FACEA) de la Universidad Central de Chile y de la Fundación Chile 21 en respuesta al interés del Ministerio del Trabajo y Previsión Social por analizar el estado actual y futuro de la Negociación Colectiva en el país.

Este trabajo constituye un primer paso para establecer un Convenio de colaboración entre ambas instituciones en el que los objetivos prioritarios se refieren a la elaboración de estudios e investigaciones contributivas a un desarrollo político, social, económico y cultural, de carácter inclusivo, integral, plural y democrático del país. Además se trata de desarrollar, en colaboración, proyectos en materias específicas de interés conjunto en las áreas del desarrollo productivo, la protección social, la profundización democrática, las problemáticas de género y las medio-ambientales, entre otras.

El informe se estructura, junto a esta parte introductoria, en tres secciones. La primera se aboca al análisis del funcionamiento del mercado laboral y a la distribución de ingresos desde el enfoque de la heterogeneidad estructural.

En la segunda parte se realiza un diagnóstico del actual marco regulatorio de la negociación colectiva, demostrándose su continuidad con los lineamientos originarios del Plan Laboral

En la tercera y última parte, se exponen ciertas orientaciones a tener en cuenta en la elaboración de una nueva estructura de negociación colectiva y de diálogo social en el país; finalizando con algunas propuestas específicas, de modificaciones regulatorias - puntuales y urgentes- para el caso de que se opte políticamente por dicha alternativa.

El documento fue preparado por María Ester Feres de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas (FACEA) de la Universidad Central de Chile y Ricardo Infante de la Fundación Chile 21.

Humberto Vega
Decano Facultad de Ciencias Económicas
y Administrativas (FACEA)
Universidad Central de Chile

IAT

María de los Ángeles Fernández
Directora Ejecutiva
Fundación Chile 21

INDICE DE MATERIAS

INTRODUCCIÓN

- A. EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO LABORAL Y LA DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL
 - 1. Heterogeneidad estructural, distribución del ingreso y necesidades sociales.
 - 2. Mercado laboral y distribución de ingresos
 - 3. El impacto distributivo de las políticas sociales.

- B. EL ACTUAL MARCO REGULATORIO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA.
 - 1.- Diálogo social, negociación colectiva, rol del Estado y legislación laboral.
 - 2.- Precisión de algunos conceptos jurídicos.
 - 3.- El actual marco regulatorio de las relaciones laborales: un diagnóstico breve.

- C. ORIENTACIONES PARA UN NUEVO MARCO REGULATORIO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA
 - 1. Liberalización de la negociación colectiva sobre la base del fomento de la autonomía colectiva.
 - 2. Sujetos habilitados para negociar.
 - 3.- Niveles de negociación.
 - 4.- Ámbito de aplicación de los instrumentos colectivos.
 - 5.- Materias susceptibles de negociación colectiva y de diálogo social.
 - 6.- Negociación “in peius”.
 - 7.- Huelga y libertad sindical.
 - 8. Modificaciones legislativas mínimas.

INTRODUCCION

El presente Informe responde a la invitación realizada a la Fundación Chile 21 por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social a fin de exponer sus observaciones sobre el actual marco regulatorio de la Negociación Colectiva y sus eventuales propuestas de modificaciones legislativas.

La reflexión así como los lineamientos jurídicos contenidos en el texto asumen el análisis sobre heterogeneidad estructural de la economía chilena¹, el enfoque sobre “pobreza relativa” y las responsabilidades que se le asignan al actual conjunto de políticas económicas (Sunkel, Infante, 2006) al no considerar dicha heterogeneidad, así como en la generación de una persistente inequidad distributiva; todo ello, a pesar de las razonables tasas de crecimiento y de las activas políticas sociales (redistributivas y compensatorias de los ingresos) desarrolladas por los Gobiernos de la Concertación, desde 1990 a la fecha.

En el documento se presupone, también, que las “políticas distributivas” tienen un rol relevante en el ámbito de los ingresos del trabajo con la finalidad de incidir “a priori” en ellos; es decir desde su proceso de gestación y distribución, aminorando de ese modo las grandes desigualdades producidas por el funcionamiento del mercado laboral², principalmente las marcadas diferencias salariales, la baja participación del trabajo en el ingreso total, y el menor aumento experimentado por los salarios reales en relación con los incrementos de productividad (Infante 2007); todas desigualdades en las que inciden de manera relevante la reducida capacidad de negociación de los trabajadores³.

En cuanto a la calidad del empleo, problemática vinculada igualmente con la institucionalidad laboral vigente, el análisis demuestra que sólo un tercio de los puestos de trabajo serían de buena calidad. Si bien, se concentran abrumadoramente en los grupos sociales de ingresos altos, se evidencia paralelamente una tendencia decreciente en su calidad entre los ocupados en los estratos de alta productividad. En efecto, incluso en dichos estratos habría disminuido el porcentaje del empleo de buena calidad total, desde un 45.5% a un 41,4% en el período 1990 - 2003.

Estas y otras disfuncionalidades económico-sociales se originarían principalmente en la ya señalada heterogeneidad, en insuficiencias de la institucionalidad laboral, en particular de las relaciones colectivas de trabajo, y en la ausencia de una cultura de negociación,

¹ Análisis que se expone sintéticamente en la sección A) del informe.

² En el período 1990-2003, la desigualdad habría aumentado si ésta se mide sólo en base a los ingresos del trabajo, y se habría reducido levemente si se la determina con el ingreso total, es decir incorporando al ingreso de las personas el impacto monetario y no monetario de la política social (Infante 2007).

³ Como lo señala certeramente el Instituto Libertad y Desarrollo: “*La negociación colectiva es un mecanismo que permite distribuir el valor del producto entre los trabajadores y los dueños del capital, una vez cancelados todos los demás factores productivos*”

diálogo y concertación social⁴. Por ello, *la formulación de una nueva estrategia de desarrollo, que de cuenta de la heterogeneidad productiva y que tienda a una mayor homogenización productiva, exige forjar un nuevo contrato social ampliamente compartido*, "... a través del diálogo entre trabajadores, empresarios, gobierno y representantes de la sociedad civil, en los niveles que corresponda, con el fin de responder en mejor forma a las necesidades reales de los ciudadanos". También requiere "...de la readecuación de las instituciones para que el diálogo social pueda ser realizado efectivamente en los distintos niveles de participación ciudadana.". (Infante, 2007).

El nuevo pacto social debiese incorporar, entre otras políticas, una *nueva institucionalidad laboral que asiente y garantice la negociación colectiva* como una de sus dimensiones esenciales, no sólo para aminorar los persistentes niveles de desigualdad salarial a través de una más justa distribución funcional o directa de los ingresos, sino también para reducir las asimetrías que se generan en la inserción laboral de los asalariados y en su acceso a puestos de trabajo decentes o de buena calidad.

Asimismo, como concluye la OIT (2006),⁵ la democracia en la región se ha debilitado a causa de los magros resultados sociales alcanzados por el crecimiento económico, siendo fundamental para la reversión de estos procesos *avanzar en el diálogo social a nivel general y en particular, en el mercado de trabajo*. La referencia al diálogo es en sus múltiples formas y niveles, comenzando por la negociación colectiva, la que constituye un pilar esencial y básico para su desarrollo, hasta la cooperación y las consultas tripartitas.

De ese modo, un reto importante en la *formulación de una estrategia de desarrollo inclusiva y con justicia social lo constituye la construcción de instituciones sólidas para el mercado de trabajo*. En tanto estos mercados son imperfectos y esencialmente asimétricos requieren ineludiblemente de instituciones que los equilibren a fin de que los beneficios del crecimiento se traduzcan, tanto en reducciones persistentes de la exclusión social⁶, como en efectivas oportunidades sociales de desarrollo para todas y todos sus ciudadanos. *El diálogo social representa una importante institución del mercado de trabajo* asociada al concepto más amplio de participación ciudadana, definiéndose su función macro social como la de contribuir, precisamente, al diseño de políticas públicas funcionales a un crecimiento económico inclusivo y con equidad social.

⁴ Según una comprensión compartida doctrinalmente, la concertación social implica un diálogo con la intención previa de llegar a acuerdos, identificándose, a su vez, como un mecanismo acelerador de acuerdos concretos (Morgado 2007).

⁵ La concepción y los objetivos del diálogo social y de la negociación colectiva que aquí se esbozan responden a los planteamientos de la OIT, sintetizados en la Agenda Hemisférica sobre Trabajo Decente en las Américas (2006-2015), y a contenidos de la Declaración de la IV Cumbre de Presidentes de las Américas (OEA) en Mar del Plata (2005), que asume el compromiso de la región con la creación de "trabajo decente". Sobre el tema, ver también PNUD (2004)

⁶ Equivalente en nuestro análisis al enfoque de pobreza relativa.

El diálogo social y la negociación colectiva están destinados, además, a cumplir un importante rol para una adecuación concertada -provechosa para todos los actores y para el país en su conjunto- frente a los cambios en la economía, en la organización de la producción y del trabajo, e incluso de la propia estructura empresarial.

De ese modo, otra problemática que subyace y se recoge en el informe es el de la *transformación de la empresa en una economía global*.

En efecto, la revolución tecnológica, informática e informacional, entre sus muchos impactos en el ámbito productivo conlleva un *cambio en el paradigma organizacional de la empresa, expresado teórica y empíricamente en el fenómeno más conocido como externalización productiva*. Su noción económica se asimila progresivamente a la de un “proyecto de negocios”, cuyos objetivos estratégicos se concentran en el diseño del producto y en su relación directa con el mercado final, utilizando una amplia gama de mecanismos heterodoxos a fin de optimizar la rentabilidad económica del proceso productivo, sin que se asuma normalmente, en forma directa, la responsabilidad de su gestión.

Ante las crecientes dificultades teóricas y empíricas para su conceptualización, en la literatura económica nacional e internacional e incluso en los foros de organismos intergubernamentales sólo se avanza en definiciones amplias y genéricas. Entre ellas destaca la de UNCTAD (1980⁷) al señalar que se debe entender por *empresa* “... las firmas, las sociedades de personas, las sociedades de capital, las compañías, otras asociaciones, las personas físicas o jurídicas, o cualquier combinación de las mismas, independientemente de la forma de creación o de control o de propiedad, privada o estatal, que se dediquen a actividades comerciales, e incluye sus sucursales, compañías subsidiarias, filiales u otras entidades, directa o indirectamente controladas por ellas”.

El nuevo *paradigma de empresa flexible o de estructuración empresarial en red* se caracteriza por la ausencia de una estrategia única y consolidada. En el fenómeno confluyen tendencias hacia una fragmentación creciente de los procesos conjuntamente con otras de conformación de grupos de empresas o reagrupación organizacional, coordinando y/o concentrando las decisiones económico-productivas más estratégicas. Ambas tendencias están denotando fehacientemente su funcionalidad con el persistente y creciente proceso de concentración de la riqueza a nivel mundial, lo cual, como se coincide en todos los estudios sobre la materia, afecta particularmente la realidad chilena.

Una posible representación simbólica del fenómeno sería la de un mapa empresarial muy dualizado, en constante descomposición y recomposición, con impactos verdaderamente desequilibrantes en las tradicionales capacidades, formas y mecanismos de negociación, tanto mercantiles como laborales. Así, intra empresarialmente se enfrenta un proceso de quiebre identitario, en tanto los intereses no sólo se diversifican sino que surgen evidentes

⁷ Conferencia de la ONU sobre Comercio y Desarrollo.

contradicciones entre ellos. Estos expresan un *nuevo tipo de relaciones de dominación y de desequilibrio contractual, adicional al históricamente existente entre demandantes y oferentes de empleo (razón de ser del Derecho del Trabajo); esta vez entre los intereses y capacidades negociadoras de los grandes conglomerados y los de las pequeñas y micro unidades económicas*. La asimetría negociadora se evidencia en las más diversas relaciones mercantiles, entre otras: en el acceso al crédito y a las tecnologías, en las cadenas de proveedores de bienes y servicios mediante el subcontrato⁸, en la comercialización de los productos, etc.

Tal desigual poder negociador transforma en una entelequia la tan enarbolada autonomía de la voluntad al igual que las tradicionales teorías sobre las virtudes de las regulaciones mínimas, focalizadas sólo en la libre competencia y en la transparencia de la información, como medios idóneos únicos para garantizar mercados competitivos. Estos funcionan en la práctica en base a un generalizado “abuso de derecho”, producto de la no consideración del muy diferente potencial económico y por tanto negociador, entre empresas de diversos tamaños y capacidades productivas. Entre los muchos efectos a lamentar de estas falencias regulatorias, las que no dan cuenta de la ya mencionada heterogeneidad estructural, se encontraría la ampliación de la brecha distributiva así como el potenciamiento de la informalidad y de las relaciones de empleo precarias al interior de las unidades económicas más pequeñas y de menor productividad, las que para estos efectos englobamos en la común acepción de PYMEs.

De ese modo, se constata en la realidad chilena la existencia de un poderoso actor empresarial, aglutinante de las grandes empresas nacionales y de capitales transnacionales, que interactúa con y frente al gobierno como un agente de representación de intereses neo-corporativos, con presidencia de otros legítimos e importantes intereses sociales. Adicionalmente, en su discurso aduce representar a las pequeñas unidades económicas, y en su nombre reclama menores regulaciones legales e impuestos fiscales, en pos del incremento del empleo y de la libre competencia. Por una multiplicidad de factores entre los cuales se encontraría la variabilidad del crecimiento de la economía, lo que a su vez se debería al agotamiento de una estrategia de competitividad basada fundamentalmente en ventajas comparativas, en bajos costos salariales y en la inequidad negociadora con empresas de menor tamaño, esta estrategia empresarial podría estar mostrando algunos signos de cambios.

El pequeño emprendimiento experimenta serias dificultades organizacionales, resultantes tanto de su falta de cultura asociativa como de la enorme heterogeneidad existente en su interior. La fuerza política-comunicacional del neoliberalismo ha logrado influirlos llevándolos exclusivamente a exigir desde el Estado políticas especiales y compensatorias para el sector, a fin de paliar dificultades generadas en fallas, esencialmente, de funcionamiento de los mercados.

⁸ Predominancia de una subcontratación perversa que concentra la apropiación de los incrementos de valor generados en el conjunto de la cadena en la empresa matriz o principal (Feres 2007).

Debido a estas consideraciones *el marco regulatorio de la negociación colectiva debiese dar cuenta, a través de una estructura flexible, tanto del nuevo paradigma de empresa como de la asimetría contractual entre las grandes empresas y las PYMEs*⁹, en particular en lo que dice relación con los clusters y las cadenas productivas. Este debiese propender a una más equitativa distribución de los costos y también de los beneficios que se capturan en la comercialización de los productos finales, evitando, particularmente, que los bajos ingresos del trabajo y el no cumplimiento de los derechos laborales continúen legitimándose como factores espurios de competitividad.¹⁰

A. EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO LABORAL Y LA DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL

La heterogeneidad de la estructura económica de Chile conlleva la existencia de mercados de trabajo segmentados, en los que se observan significativas diferencias de productividad e ingresos de los ocupados. El enfoque de la heterogeneidad estructural tiene el mérito de mostrar nítidamente los rasgos que han caracterizado el patrón de desarrollo y el distributivo de la economía chilena y del conjunto de los países latinoamericanos.¹¹

En esta sección del documento se considera que los trabajadores se insertan en el mercado laboral en actividades claramente diferenciadas según su nivel de productividad y capacidad de negociación. Para ilustrar este concepto, en lo que sigue se examinan las siguientes dimensiones: la estructura económica, la distribución de ingresos y la desigualdad, así como el impacto distributivo de la política social.

1. Estructura económica y mercado laboral

En esta parte, se analiza la heterogeneidad productiva, factor originario de la diferenciación tanto salarial como de la calidad de los puestos de trabajo generados por la actividad económica.

⁹ La tesis subyacente, y que por no corresponder específicamente a la finalidad del informe no se explicita con detención, señala que no bastaría concebir una regulación autónoma y flexible para reequilibrar las asimetrías propias del mercado de trabajo sin avanzar simultáneamente en la regulación de otros mercados. Ello, frente a la necesidad de poner equilibrio en la actual asimetría económica y por tanto en el muy desigual poder negociador entre los conglomerados económicos y grandes empresas con la gran mayoría de las unidades económicas de menor tamaño y productividad, problemática que, como se espera demostrar a continuación, tiene una incidencia evidente en las relaciones laborales.

¹⁰ En el último punto de la sección C del informe, se avanza someramente en algunas formas posibles de abordar el problema.

¹¹ Ver el premonitor artículo de Pinto(1970)

a). Estructura económica heterogénea, productividad y empleo

En el sistema económico coexisten diversos estratos productivos, con niveles muy diferenciados de productividad, los que constituyen una condicionante importante al momento de distribuir el ingreso generado¹² Para ilustrar este aspecto a continuación se proporcionan algunos datos referidos a los primeros años de la década actual (Cuadro 1). El estrato de “productividad alta” genera un 76% del producto, en tanto absorbe solo un 26,2 % del empleo total. Es el segmento moderno, competitivo y de elevada productividad, como es el caso del vinculado al comercio exterior, las actividades expanden dinámicamente, muy por encima del promedio, pero con escasa creación de empleos.

Asimismo, el estrato de grandes establecimientos, (empresas con más de 200 trabajadores) se caracteriza por tener una mayor intensidad en el uso del capital y la tecnología, lo que le permite lograr una productividad significativamente más alta que el resto y por tener en su interior relaciones laborales más formalizadas donde suele existir, por ejemplo, un contrato de trabajo y una mayor protección de los trabajadores. Entre los ocupados de este estrato es posible distinguir a los trabajadores y empleadores de las grandes empresas de los sectores público y privado y también a los profesionales y técnicos por cuenta propia.

Por el contrario, el estrato de “productividad baja” incluye un 42,5% del empleo y aporta solo un 6,6% al producto. Está formado, por una parte, por muy pequeñas unidades productivas (entre 6 y 9 trabajadores) y, por otra, por el denominado sector informal (empresas de hasta 5 trabajadores, ocupados por cuenta propia no calificados y ayudantes familiares). Las actividades informales tienen baja productividad y un acceso de libre entrada y salida de los trabajadores, pues cualquiera puede incorporarse o dejar de trabajar en éste, de allí que en su interior las relaciones laborales sean poco estructuradas. Incluso, en el caso de las microempresas familiares, los papeles de trabajador y empresario se suelen confundir en la práctica. Los integrantes del sector informal no sólo reciben menos ingresos y tienen más baja protección social y escolaridad que los alcanzados por los otros estratos productivos, sino que son parte importante de los grupos más vulnerables de la sociedad. (Infante, 2002).

Entre los dos estratos señalados, se ubica el de “productividad intermedia”, que genera un 17,4% del producto y su ocupación representa un 31,3% del total. En este estrato se incluye a los trabajadores y empleadores de empresas pequeñas y medianas (empresas de 10 a 200 ocupados). Los segmentos de mediana productividad, corresponden a actividades de lento crecimiento, que tienen escasos vínculos con los sectores de alta productividad, participan solo en forma tangencial en el crecimiento y, por tanto, por más elevado que éste sea, no genera los resultados esperados en materia de producción y empleo para el segmento de la pequeña mediana y empresa.

¹² Consultar Slavinsky (1964); Pinto, Di Filippo (1974); Infante (1981); Souza, Tokman (1977); Rupfer, Rocha (2005); Landerretche (2006); Katz (2006)

La información disponible permite verificar que la economía chilena se caracteriza por una elevada heterogeneidad estructural de la producción y el empleo. En efecto, de acuerdo a los datos entregados, el producto por ocupado del estrato de productividad alta es 18,7 veces superior al del sector de productividad baja, 4,8 veces el producto por ocupado del estrato intermedio y 2,9 veces el del promedio de la economía. Por su parte, el producto por ocupado del estrato de productividad intermedia supera en 3,6 veces al de productividad baja y su nivel equivale sólo a 0,6 veces el del promedio.¹³

Al analizar la evolución de los diferentes estratos productivos se observa que la heterogeneidad estructural aumentó como resultado de la creciente concentración económica en el período analizado. En efecto, la participación de las empresas grandes en las ventas totales aumentó de 73% en 1994 a 82% en 2003. Al mismo tiempo, el porcentaje de las micro-empresas en las ventas totales se contrajo de 4% en el primer año, a 2,5% en el segundo y el de las de tamaño mediano cayó de 23% a 15,5% en el mismo período.¹⁴

Cuadro 1
Estructura de la producción , empleo y remuneraciones al trabajo. 2003
(índices y porcentajes)

Estratos de inserción productiva	Producción (%)	Empleo (%)	Productividad / Índices		Rem. por ocupado/Índices	
			Promedio=1.0	Prod.baja=1.0	Promedio=1.0	Prod.baja=1.0
Productividad alta Empresas con 200 y más ocupados	76,0	26,2	2,9	18,7	2,1	5,3
Productividad intermedia Empresas con 10 hasta 199 ocupados	17,4	31,3	0,6	3,6	0,9	2,3
Productividad baja Empresas con 6 hasta 9 ocupados Microempresas Cuenta Propia (no prof. y téc)	6,6	42,5	0,2	1,0	0,4	1,0
Total	100,0	100,0	1,0		1,0	

Fuente:Elaboración con base en datos de la Encuesta CASEN, INE, Banco Central y SII

Como consecuencia de la creciente participación de las grandes empresas en la producción se observa que la proporción del empleo generado por el estrato de alta productividad se expandió a expensas de los estratos intermedio y bajo. Así, el porcentaje del empleo creado por el sector de productividad alta se elevó de 20,6% en 1990 a 26,2% en 2003, disminuyendo la incidencia en la generación de empleo tanto del sector intermedio (de 35,4% a 31,3 %), como del sector de productividad baja (de 44% a 42,5%) entre los mismos años. (Cuadro 2).

A nivel sectorial, la importancia del empleo de productividad alta se concentra en las actividades de la Minería, Electricidad, Gas y Agua y de Finanzas. El estrato intermedio

¹³ Ver Cuadro 1.

¹⁴ Consultar Román (2007)

incluye a la Industria, la Construcción y los Servicios Comunales y Sociales. Finalmente, el empleo de productividad baja es dominante en las actividades de la Agricultura, Comercio y Transportes. (Cuadro 3)

Los datos de empleo indican que la composición de los sectores de actividad económica según niveles de productividad registra un aumento de la importancia de las actividades con predominio del estrato de alta productividad durante el período 1990-2003. Esto indica que la diferenciación de productividades se acentuó no solo a nivel global, sino también en términos inter-sectoriales, esto es, entre las diferentes ramas de actividad en el período.

Cuadro 2
Ocupados según estrato de inserción productiva.1990 - 2003
(porcentajes)

Estratos de inserción productiva	Años			
	1990	1994	1998	2003
Productividad alta	20,6	16,3	23,6	26,2
Empleadores y Obreros (E. 200 y más personas)	14,9	14,1	21,6	24,1
Empleadores (E. 200 y más personas)	0,1	0,1	0,1	0,1
Cuenta Propia (prof. y técnicos)	5,6	2,1	1,9	2,0
Productividad intermedia	35,4	38,7	34,2	31,3
Empleadores (E. 10 a 199 personas)	1,0	1,1	1,4	0,9
Empleadores y Obreros (E. 10 a 49 personas)	21,0	24,4	19,1	17,1
Empleadores y Obreros (E. 50 a 199 personas)	13,4	13,3	13,8	13,3
Productividad baja	44,0	45,0	42,1	42,5
Empleadores y Obreros (E. 6 a 9 personas)	7,9	6,3	6,0	5,9
Empleadores (E. 6 a 9 personas)	0,9	0,5	0,5	0,7
Informal	35,2	38,2	35,6	35,8
Empleadores (E. < 5 personas)	0,9	2,0	2,5	2,7
Empleadores y Obreros (E. < 5 personas)	11,3	12,2	10,8	10,3
Cuenta Propia (no prof. y técnicos) y Fam. No Rem.	22,9	24,0	22,3	22,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente:Elaboración del autor con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.

Asimismo, cabe destacar que las señaladas diferencias inter-sectoriales de productividad (entre los sectores de actividad económica) se manifiestan con mayor intensidad aún al interior de cada uno de éstos. En el actual patrón de modernización, en cada sector se producen importantes asimetrías entre pocas empresas grandes (multinacionales y nacionales), cuya productividad responde a la utilización de tecnologías de punta, y un número apreciable de empresas con rezago tecnológico. Esta heterogeneidad intra-sectorial conduce a un nuevo tipo de diferenciación productiva: la innovación tecnológica es absorbida por las empresas más modernas de cada sector, en tanto las empresas rezagadas se benefician de la difusión tecnológica, sólo si los establecimientos modernos modifican sus procesos de producción y/o desarrollan nuevos productos.

Cuadro 3
Empleo según estrato de inserción productiva y ramas de actividad económica. 2003
 (porcentajes)

Estratos de inserción productiva	Ramas de actividad económica									
	Agric. Caza Silvicultura	Explotación minas y canteras	Ind. Manufacturera	Electricidad Gas y Agua	Construcción	Comercio mayor/menor Rest. Hoteles	Transporte y Comunicaciones	Estab. Financieros Seguros	Servicios Comunitarios Sociales	Total
Productividad alta	15,7	70,4	27,8	50,8	20,9	22,2	25,9	43,9	35,9	27,8
Productividad intermedia	33,6	19,6	32,9	33,2	34,7	20,5	29,5	31,9	35,0	30,3
Productividad baja	50,8	10,0	39,3	16,0	44,4	57,3	44,5	24,2	29,1	41,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración del autor con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.

Empleo según estrato de inserción productiva y ramas de actividad económica. 2000
 (porcentajes)

Estratos de inserción productiva	Ramas de actividad económica									
	Agric. Caza Silvicultura	Explotación minas y canteras	Ind. Manufacturera	Electricidad Gas y Agua	Construcción	Comercio mayor/menor Rest. Hoteles	Transporte y Comunicaciones	Estab. Financieros Seguros	Servicios Comunitarios Sociales	Total
Productividad alta	2,3	1,1	4,0	0,3	1,9	4,9	2,2	3,2	8,0	27,8
Productividad intermedia	4,8	0,3	4,8	0,2	3,1	4,5	2,5	2,3	7,8	30,3
Productividad baja	7,3	0,2	5,7	0,1	4,0	12,6	3,7	1,8	6,5	41,9
Total	14,4	1,5	14,5	0,6	9,1	22,1	8,4	7,3	22,2	100,0

b). Características de los ocupados en los diversos segmentos

Los atributos de los trabajadores divergen entre los diferentes estratos de inserción productiva. Al respecto los indicadores seleccionados corresponden a la escolaridad, sexo, edad, nivel de ingreso del hogar a que pertenecen y número de horas trabajadas de los ocupados.

Los datos sobre el nivel educativo del año 2003 muestran diferencias importantes entre los trabajadores conforme varía la productividad de los sectores. (Cuadro 4). En tanto los ocupados en el estrato de alta productividad tienen 12,8 años de escolaridad, los del nivel intermedio registran 11,5 años de escolaridad y el nivel educativo de los ocupados en actividades de baja productividad alcanza sólo a 9,4 años.

Estas diferencias por nivel de productividad se replican al considerar el sexo y la edad de los ocupados. En cuanto al primer factor, se verifica que los segmentos de mayor productividad contratan relativamente más mujeres que el resto. En efecto, un 35,7% de los trabajadores de los sectores de mayor productividad son mujeres, cifra que supera el 33,3% de los sectores de productividad intermedia y el 33,1% registrado en los sectores de baja productividad.

Por otra parte, el grado de pobreza de los trabajadores muestra un patrón semejante al de escolaridad entre los diversos estratos. Un 11,2% de los trabajadores del sector de baja productividad son pobres, cifra que disminuye a 9,7% en el caso del sector intermedio y a 6,9% en el del sector de productividad alta

Cuadro 4
Características de los ocupados según nivel de productividad. 2003

Nivel de productividad	Características de los ocupados				
	% Mujeres	Edad (años)	Años de estudio promedio	Horas de trabajo semanal	% Ocupados pobres
Productividad alta	35,7	35,7	12,8	45,6	6,9
Empleados y obreros (E. 200 y más pers)	35,7	37,2	12,7	43,2	7,3
Empleadores (E. 200 y más pers)	23,0	45,7	13,7	52,1	-
Cuenta propia (prof y Técnicos)	35,4	40,6	14,7	37,4	1,8
Productividad intermedia	33,3	37,7	11,5	46,3	9,7
Empleadores (E. 10 a 199 pers)	22,9	48,8	14,1	49,9	1,0
Empleados y obreros (E. 10 a 49 pers)	33,7	37,2	11,3	46,0	10,3
Empleados y obreros (E. 50 a 199 pers)	33,5	37,6	11,6	46,5	9,6
Productividad baja	33,2	41,8	9,7	44,9	11,2
Empleados y obreros (E. .6 a 9 personas)	34,9	36,8	10,8	45,6	12,9
Empleadores (E. 6 a 9 personas)	26,8	46,2	14,0	41,8	0,5
Sector Informal	33,1	42,6	9,4	44,6	11,1
Empleadores (E. <5 personas)	30,7	47,5	12,0	51,1	1,1
Empleados y obreros (E. <5 personas)	32,4	37,6	9,8	45,1	17,1
Cta. propia (no prof y Tecn.) y Fam. No Rem.	33,7	44,3	9,0	43,6	9,5
TOTAL	33,9	39,4	11,1	45,5	9,6

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta CASEN 2003.

Como se verá en secciones posteriores, también se registran diferencias significativas entre los niveles de productividad señalados en cuanto a la remuneración promedio de los ocupados, la protección social y la calidad de la inserción laboral de los trabajadores según tamaño de empresa y/o estrato productivo.

c). Diferenciación salarial.

Las cifras muestran, en primer término, que las diferencias de la productividad entre los estratos no se refleja igualmente en los salarios. En tanto la productividad del estrato alto supera en 18,7 veces la del estrato de productividad baja, el salario promedio del primero alcanza a ser sólo 5,3 veces el del segundo. (Cuadro 1) Algo semejante ocurre con el estrato intermedio: mientras la productividad equivale a 3,6 veces la del estrato bajo, el salario medio de las empresas medianas es 2,3 veces mayor que el registrado en los establecimientos pequeños. Éste es un claro ejemplo que en un contexto heterogéneo, los salarios no aumentan con la misma velocidad que la productividad, lo que se explica por la reducida capacidad de negociación de los trabajadores en los diferentes estratos de inserción productiva.

Cuadro 5
Ingreso del trabajo asalariado según estrato de inserción productiva
(Índice. Ingreso asalariados informales = 100)

Estratos de inserción productiva	Años			
	1990	1994	1998	2003
Productividad alta Empleados y Obreros (E. 200 y mas personas)	221	229	252	240
Productividad intermedia Empleados y Obreros (E. 10 a 49 personas)	143	153	150	156
Empleados y Obreros (E. 50 a 199 personas)	172	177	184	185
Productividad baja Empleados y Obreros (E. 6 a 9 personas)	110	115	120	131
Empleados y Obreros (E. < 5 personas)	100	100	100	100
Total	150	157	166	170

Fuente:Elaboración con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.

En segundo término, se observa que los salarios presentan una evolución diferenciada en los diferentes estratos durante el período 1990-2003(Cuadro 5).Las cifras muestran que los salarios del estrato de productividad alta se fueron distanciando de los de los estratos productividad intermedia y baja, como resultado no solo del mayor incremento de la productividad, sino también de la mayor capacidad de negociación que tienen los trabajadores de las empresas grandes.

d). Capacidad de negociación y protección social de los trabajadores.

Aunque escasa, la negociación es diferenciada por estrato productivo. A continuación se incluyen dos tipos de indicadores sobre la calidad de las relaciones laborales en el período analizado.

Los trabajadores “sin contrato de trabajo”, que representaban un 5,8% del total en el estrato de productividad alta en 1990, aumentaron a 7.4% en 2003 (Cuadro 6). Por su parte, la carencia de contrato en el estrato de productividad intermedia aumentó de 10.9% en el primer año a 16,2% en el segundo. Finalmente, se destaca el significativo incremento que tuvo la incidencia de los trabajadores sin contrato en el estrato de productividad baja, ya que aumentó de 28.2% a 42.8% entre 1990 y 2003.

Cuadro 6
Asalariados según estrato de inserción productiva sin contrato de trabajo.1990-2003
(porcentajes sobre el total de asalariados de cada estrato)

Estratos de inserción productiva	1990	1994	1998	2003
Productividad alta	5,8	5,8	7,9	7,4
Empleados y Obreros (E. 200 y mas personas)				
Productividad intermedia	10,9	11,8	15,9	16,2
Empleados y Obreros (E. 10 a 49 personas)	13,0	13,1	19,2	19,4
Empleados y Obreros (E. 50 a 199 personas)	7,7	9,3	11,2	12,2
Productividad baja	28,2	36,0	43,1	42,8
Empleados y Obreros (E. 6 a 9 personas)	22,1	23,7	29,9	31,2
Empleados y Obreros (E. < 5 personas)	31,6	42,4	48,9	49,4
Total	15,2	17,0	20,7	19,3

Fuente:Elaboración del autor con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.

Ocupados según estrato de inserción productiva que no cotizan en la prevision social.1990-2003
(porcentajes del total de ocupados)

Estratos de inserción productiva	1990	1994	1998	2003
Productividad alta	23,7	15,8	14,2	14,1
Empleados y Obreros (E. 200 y mas personas)	6,0	6,7	8,7	8,7
Empleadores (E. >= 5 personas)	41,0	42,4	35,2	31,1
Cuenta Propia (prof. y técnicos)	65,3	58,0	57,6	63,8
Productividad intermedia	12,5	13,3	15,3	16,5
Empleados y Obreros (E. 10 a 49 personas)	14,8	15,0	18,2	19,3
Empleados y Obreros (E. 50 a 199 personas)	9,1	10,3	11,4	12,9
Productividad baja	54,7	60,3	63,0	65,6
Empleados y Obreros (E. 6 a 9 personas)	28,6	26,6	29,4	31,2
Informal a/	60,2	65,9	68,2	71,2
Total	33,7	34,8	35,8	36,3

La protección social de los trabajadores experimenta un deterioro semejante al descrito en materia de contratación. En efecto, con excepción del estrato de productividad alta el porcentaje de los trabajadores que “no cotiza” en la seguridad social aumentó en el período estudiado. En el caso de los ocupados en el estrato de productividad baja, esa proporción se elevó de 54.7% en 1990 a 65.6% en 2003 y en el de los de productividad intermedia creció de 12.5% en el primer año a 16.5% en el segundo (Cuadro 6). Contrariamente, la protección social de los trabajadores de productividad alta aumentó significativamente: el porcentaje de los que no cotizan en la seguridad social disminuyó de 23.7% en 1990 a 14.1% en 2003, lo que refleja el mayor grado de organización laboral en este estrato, en comparación con los estratos de productividad intermedia y baja.

e). Heterogeneidad productiva y calidad del empleo.

La calidad del empleo permite ilustrar mejor los vínculos que existen entre la heterogeneidad productiva y los aspectos que importan a los trabajadores -salarios relaciones laborales y condiciones de trabajo-, pues influyen en el grado de participación de éstos en los resultados de la actividad económica. Para analizar estos aspectos se consideraron tres niveles indicativos de la calidad del empleo, en función de los aspectos señalados.

El “empleo de alta calidad” corresponde a trabajadores con el mayor nivel de remuneraciones dentro de los ocupados, con contrato de trabajo y que cotizan simultáneamente en la seguridad social.

En el estrato de “empleo de calidad media” se incluye a los ocupados que tienen una remuneración mediana y tienen contrato de trabajo o cotizan en la seguridad social; esto define a dos segmentos de calidad del empleo: uno “medio-superior” y otro “medio-inferior”.

Por último, los ocupados en condiciones de “empleo de baja calidad”, son trabajadores con un nivel de remuneraciones semejante al del salario mínimo y la mayoría de ellos carece de contrato de trabajo y de protección social.

Los datos indican que sólo un 32,5% del total de los trabajadores accedió a empleos de buena calidad de acuerdo a las condiciones anotadas en 2003. (Cuadro 7) El 8,5% del total de los trabajadores tuvo un empleo de baja calidad en tanto mas de la mitad de ellos (51%) laboró en puestos de trabajo de mediana calidad, esto es, en empleos de calidad media-superior (16,3%) y en empleos de calidad media-inferior (42,7%).

La realidad descrita se altera significativamente al incorporar la heterogeneidad estructural en el análisis. En efecto, la calidad del empleo varía considerablemente entre los estratos productivos y también evoluciona de manera diferenciada al interior de éstos durante el período.

El empleo de buena calidad, que representaba un 45.5% de los ocupados en el estrato de productividad alta en 1990, se redujo a 41.4% en 2003. (Cuadro 7).En el estrato de productividad media, este porcentaje disminuyó levemente de un 28.4% en el primer año a 27.6% en el segundo. Diferente es el caso del estrato de productividad baja en el que la incidencia de los empleos de buena calidad aumentó de 27.1% en 1990 a 30.6% en 2003. Por tanto, la composición del empleo no varía homogéneamente al interior de los estratos durante el período considerado. Se observa un deterioro de la calidad del empleo en los estratos de productividad alta y media y, al mismo tiempo, una mejoría en el estrato de productividad baja¹⁵.

¹⁵ Esta mejoría podría ser atribuida, en parte, al aumento del salario mínimo en 1998

En suma, el análisis de la calidad del empleo muestra cómo las relaciones laborales y las condiciones de trabajo, constituyen una limitante para que los salarios reflejen el nivel de productividad en cada estrato. Una muestra de esto es la baja proporción de trabajadores con un empleo de buena calidad la que -según las cifras disponibles- ha permanecido estancada en el período 1990-2003.

Cuadro 7
Distribución de los ocupados según niveles de calidad del empleo
en cada estrato de inserción productiva .1990-2003
(porcentajes)

Años	Estratos de inserción productiva	Calidad del empleo				Total
		Nivel Alto	Nivel Medio Superior	Nivel Medio Inferior	Nivel Bajo	
1990	Productividad alta	45,5	18,7	30,8	4,9	100,0
	Productividad intermedia	28,4	20,3	47,8	3,5	100,0
	Productividad baja	27,1	16,5	40,8	15,5	100,0
	Total	31,3	18,3	41,2	9,1	100,0
1994	Productividad alta	49,7	17,7	30,3	2,3	100,0
	Productividad intermedia	30,9	20,1	45,5	3,5	100,0
	Productividad baja	26,5	14,5	44,2	14,7	100,0
	Total	32,0	17,2	42,4	8,4	100,0
1998	Productividad alta	45,6	18,5	32,6	3,3	100,0
	Productividad intermedia	27,6	17,4	49,0	5,9	100,0
	Productividad baja	31,9	17,5	37,2	13,4	100,0
	Total	33,7	17,7	40,2	8,3	100,0
2003	Productividad alta	41,4	17,0	37,4	4,3	100,0
	Productividad intermedia	27,6	16,2	50,7	5,5	100,0
	Productividad baja	30,6	15,9	40,0	13,5	100,0
	Total	32,5	16,3	42,7	8,5	100,0

Fuente:Elaboración con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.
a/ Total de cada fila=100

2. Mercado laboral y distribución de ingresos

La desigualdad en la distribución del ingreso se mide -convencionalmente- ordenando a las personas u hogares de acuerdo a su ingreso per cápita en quintiles o deciles de ingreso. Para una noción adecuada de esa desigualdad es necesario aclarar los conceptos de ingreso utilizados en su medición.

Al respecto, hay varias opciones. La primera se relaciona con el ingreso autónomo, es decir aquél que se percibe por el trabajo y la remuneración del capital. La segunda se relaciona con el ingreso monetario, el que equivale al ingreso autónomo más las transferencias monetarias que reciben las personas. Por último, se utiliza el concepto de ingreso total, que comprende al ingreso monetario y los subsidios que se transfieren a través del consumo de bienes y servicios gratuitos o subsidiados, como es el caso de la educación, la salud, la vivienda, el consumo de agua potable y la energía eléctrica, entre otros. Sin duda, esta última noción de ingreso es la más representativa de la disponibilidad total de ingresos monetarios y de servicios de los hogares y las personas. Así, es ésta la que debiera utilizarse para medir correctamente la desigualdad de ingresos.

a) Pobreza relativa y distribución de ingresos

La experiencia de los países europeos muestra que es posible medir la desigualdad señalada de manera diferente, si se utiliza el concepto de “pobreza relativa”¹⁶ Esta línea de pobreza se basa en una concepción, según la cual *el pobre es aquél cuyo consumo es inferior al que establecen las normas sociales y estándares de consumo de una familia promedio perteneciente al 50% de los hogares de menores ingresos de la población*¹⁷. Éste último, es un indicador de desigualdad concentrado en la parte inferior de la distribución de ingresos, lo que significa que mientras más bajo sea el nivel de vida de los más desfavorecidos en relación al del resto de la población, el porcentaje de personas en condición de pobreza relativa será más elevado. Al respecto, en lo que sigue se distingue tres grupos sociales bien diferenciados.

El grupo en condiciones de la pobreza relativa corresponde a las personas o familias cuyo nivel de ingreso es inferior a 0,6 veces el ingreso mediano, constituyéndose en el sector relativamente excluido de la sociedad.

Los hogares que perciben ingresos medios, incluye a las familias cuyo nivel de ingreso per cápita se sitúa entre un 60% del ingreso mediano y el ingreso promedio de la sociedad.

Por último, el grupo social de ingresos altos está constituido por las familia que tienen un ingreso per cápita superior a la mediana.

De acuerdo a esta concepción, la pobreza relativa habría variado poco, situándose en torno de un 27% de la población en el período analizado (Cuadro 8). De manera que al aplicar este criterio, el número de personas en condiciones de pobreza relativa era de 4.1 millones en 2003.

La constancia de la tasa de pobreza relativa entre 1990 y 2003 indica que la desigualdad distributiva se mantuvo prácticamente inalterada en ese lapso.

¹⁶ Martner (2006)

¹⁷ Corresponde al promedio de ingreso per cápita de la fracción de las personas (50%) que tienen un ingreso inferior a la mediana. Se estima que el ingreso promedio señalado equivale a 0.6 veces el ingreso mediano.

Cuadro 8

**Composicion de la población por nivel de ingreso total per-capita del hogar .1990 -2003
(porcentajes)**

Nivel de ingreso total per capita	Población			
	1990	1994	1998	2003
Hasta 60% Ingreso mediano	27,5	27,4	27,4	26,4
60%Ingreso mediano al Ingreso promedio	47,2	46,8	46,8	48,3
Mayor que el Ingreso promedio	25,4	25,8	25,8	25,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente:Elaboración del autor con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.

Los datos de distribución del ingreso total per cápita muestran que la participación de los grupos sociales en condición de pobreza relativa alcanza, en promedio, a un 6% del ingreso global en el período, en tanto la fracción del ingreso captada por los grupos sociales de ingresos altos se eleva a un 67% (Cuadro 9). Lo anterior significa que el ingreso per cápita del grupo social de mayores ingresos superó, invariablemente, en casi 11 veces el de los grupos sociales en pobreza relativa, lo que muestra claramente que la desigualdad social no mejoró en el período analizado.

Cuadro 9

**Distribución del ingreso de las personas según nivel de ingreso total per-capita del hogar. 1990 - 2003.
(porcentajes)**

Nivel de ingreso total per - capita	1990	1994	1998	2003
Hasta 60% Ingreso Mediano (1)	5,8	5,8	5,5	5,6
60%Ingreso mediano al Ingreso promedio	27,8	27,5	27,1	28,4
> Promedio (2)	66,5	66,7	67,4	66,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Relación del ingreso total per cápita a/ (2)/(1)	12.5	12.2	13.0	12.2

Fuente:Elaboracion con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.

a/ Corresponde a la razón de ingreso total per cápita de estrato con ingresos

b) Factores condicionantes del desempeño distributivo del mercado laboral.

En esta sección se postula que la desigual distribución de ingresos entre los grupos sociales, proviene de: una estructura demográfica diferenciada, una inserción laboral heterogénea y del desigual acceso a los puestos de trabajo de buena calidad.

- **Estructura demográfica diferenciada.**

Las disparidades demográficas de los hogares pertenecientes a los diferentes grupos sociales son manifiestas¹⁸. En efecto, el tamaño de las familias es elevado en aquellas con ingreso per cápita bajo: alcanza a 4.5 personas en el caso de los grupos sociales en condiciones de pobreza relativa, es de 3.8 personas en los de ingreso medio, y de 3.1 personas en promedio en el caso de los grupos sociales de ingreso alto.

Estas asimetrías se reflejan también en una composición muy diferenciada de los hogares de la población según edades. Las cifras de CASEN (2003), muestran que un 40.8% de la población de los hogares en pobreza relativa está compuesto por niños y adolescentes (menores de 14 años), porcentaje que es el casi el doble del registrado en los grupos sociales de ingreso medio (25.9%) y de ingreso alto (28.4%). La significativa concentración de menores en los grupos en pobreza relativa, implica que una fracción reducida de la misma podría trabajar, (población en edad de trabajar) afectando así el potencial laboral de estos sectores en comparación con los de mayor ingreso relativo.

- **Inserción laboral heterogénea**

Además de las diferentes características de la población, los grupos sociales en pobreza relativa tienen una muy baja tasa de participación comparada con el resto¹⁹. Mientras que en los grupos medios y altos la participación laboral se eleva a 56.6% y a 65% respectivamente, la de quienes están en pobreza relativa sólo llega al 46.8% en 2003 (Cuadro 10).

Al respecto, cabe destacar que la tasa de participación de los grupos sociales de ingresos altos es semejante al promedio observado en los países de elevado nivel de desarrollo (Estados Unidos, Canadá, Alemania y Francia, entre otros.) y la de los grupos de ingreso medio se asemejaría a la de varios países de Centro América y México, en cambio *la participación laboral de los grupos sociales en pobreza relativa correspondería a la de algunos países del norte de África.*

En los grupos sociales en pobreza relativa el empleo es escaso y de baja productividad en comparación con el resto de los grupos sociales.²⁰ Los datos de 2003 muestran que la tasa de ocupación de los primeros alcanza a 35.7%, cifra bastante inferior a la observada en los grupos medios (51.7%) y en los grupos de altos ingresos (62.8%). Estos datos confirman que la diferenciación de ingresos entre los diferentes sectores sociales se origina en la vigente heterogeneidad estructural de la economía.

¹⁸ Jiménez, Ruedi (1998)

¹⁹ La tasa de participación corresponde al porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) en la Población en Edad de Trabajar (PET)

²⁰ La tasa de ocupación corresponde al porcentaje de los ocupados en la Población en Edad de Trabajar (PET)

En cuanto al desempleo, se constata que éste no afecta por igual a todos los grupos sociales, debido a las disparidades observadas en las tasas de participación y de ocupación analizadas. La tasa de desempleo del grupo social en pobreza relativa se eleva a 23.7%, cifra que disminuye abruptamente a 8.8% en el caso del grupo de ingreso medio y a 3.3% en el de los grupos de ingresos altos en 2003. (Cuadro 10)

Asimismo, se registran diferencias importantes en el desempleo al interior de cada grupo social, atendiendo al sexo y la edad de los trabajadores. En el grupo social en condiciones de pobreza relativa, el desempleo juvenil es el más elevado del país (40.5%), superando al de las mujeres (32.3%) y duplicando al de los hombres (19.8%). En el grupo social medio estas tasas son: jóvenes (17.5%), mujeres (12.2%) y hombres (6.7%). Finalmente, en el grupo de ingresos altos se destaca que los jóvenes tienen una elevada tasa de desempleo (10.6%), comparada con la de las mujeres (4%) y la de los hombres (2.8%).

En suma, como resultado de las amplias diferencias en las tasas de participación y desocupación, un 45.4% del desempleo del país se concentra en los grupos en pobreza relativa, en los que el desempleo afecta con mayor intensidad, en primer lugar, a los trabajadores jóvenes y, en segundo, a las mujeres.

- Institucionalidad laboral y calidad del empleo

Como se indicó, la utilización del concepto de calidad del empleo posibilita comprender de manera más precisa los vínculos que existen entre los salarios y la productividad, ya que se incorpora en el análisis la gravitación de las relaciones laborales y las condiciones de trabajo²¹. El conjunto de estos factores condiciona tanto la participación del trabajo en el ingreso nacional, como el nivel de vida de la mayoría de las personas.

Las diferencias en la calidad del empleo son evidentes en los diversos grupos sociales. Los datos sobre la estructura de la ocupación del grupo en condiciones de pobreza relativa del año 2003 indican que un 28.3% tiene empleo de baja calidad y que un 65.4% accede a empleo de calidad media- inferior (Cuadro 7). En el otro extremo, un 65.2% de los puestos de trabajo del grupo social de ingresos altos corresponde a empleos de alta calidad y 15.0% a empleo de calidad media- superior. En el grupo intermedio, solo un 16.9% del empleo es de buena calidad, en tanto la mayoría, es de calidad media-inferior (54.6%), al igual que en el caso del grupo en pobreza relativa.

En suma, el empleo del grupo social en pobreza relativa es mayoritariamente de mala calidad, es decir, tienen salarios bajos, relaciones de trabajo precarias y carecen de protección social. La realidad laboral del grupo de ingresos altos es absolutamente opuesta. La mayor parte del empleo es de buena calidad con salarios altos, relaciones formales de trabajo y una elevada cobertura en materia de seguridad social, lo que

²¹ Infante (1999); Mizala, Romaguera (2001); Infante, Sunkel, G. (2004); Tokman (2004)

establece una clara diferenciación laboral y social con los grupos medio y en pobreza relativa.

Cuadro 10
Indicadores de utilización de la capacidad laboral según nivel de ingreso total per-capita del hogar.1990-2003
(porcentajes)

Años	Componentes	Nivel de ingreso total per-cápita			Total
		Hasta 60% Ingreso Mediano	60% Ingr. Mediano Ingreso Promedio	Mayor que Ingreso Promedio	
1990	Población en edad de trabajar (PET)	100,0	100,0	100,0	100,0
	Inactivos	55,8	48,7	42,0	48,4
	Población económicamente activa (PEA)	44,2	51,3	58,0	51,6
	Ocupados / Calidad del empleo	35,5	47,5	56,3	47,3
	-Alta	0,1	5,5	29,6	10,7
	-Media-Superior	1,8	10,0	12,8	8,9
	-Media- Inferior	18,7	21,6	9,9	17,9
	-Baja	14,9	10,4	4,1	9,8
	Desocupados	8,7	3,9	1,7	4,3
1994	Población en edad de trabajar (PET)	100,0	100,0	100,0	100,0
	Inactivos	54,7	46,0	38,6	45,8
	Población económicamente activa (PEA)	45,3	54,0	61,4	54,2
	Ocupados/Calidad del empleo	38,1	50,8	59,9	50,5
	-Alta	0,2	7,3	33,7	13,1
	-Media-Superior	1,9	10,8	14,3	9,8
	-Media- Inferior	20,8	22,8	8,8	18,4
	-Baja	15,3	9,9	3,1	9,2
	Desocupados	7,2	3,3	1,5	3,7
1998	Población en edad de trabajar (PET)	100,0	100,0	100,0	100,0
	Inactivos	53,3	44,1	37,6	44,4
	Población económicamente activa (PEA)	46,7	55,9	62,4	55,6
	Ocupados/Calidad del empleo	35,1	51,3	60,2	50,1
	-Alta	0,1	6,4	32,7	11,8
	-Media-Superior	1,3	9,7	12,8	8,5
	-Media- Inferior	17,5	23,7	10,3	18,8
	-Baja	16,3	11,5	4,5	10,9
	Desocupados	11,6	4,6	2,2	5,6
2003	Población en edad de trabajar (PET)	100,0	100,0	100,0	100,0
	Inactivos	53,2	43,4	35,0	43,3
	Población económicamente activa (PEA)	46,8	56,6	65,0	56,7
	Ocupados/Calidad del empleo	35,7	51,7	62,8	51,1
	-Alta	0,0	6,3	34,9	12,2
	-Media-Superior	1,5	9,2	12,5	8,3
	-Media- Inferior	19,0	25,0	11,1	20,1
	-Baja	15,2	11,3	4,4	10,5
	Desocupados	11,1	5,0	2,2	5,6

Fuente:Elaboración del autor con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.

3. El impacto distributivo de las políticas sociales.

Existe consenso en que el gasto social tiene un efecto positivo sobre la equidad, al contrarrestar -aunque sea parcialmente- la mala distribución de ingresos que se genera en el mercado laboral, como resultado de la heterogeneidad productiva que caracteriza al funcionamiento de la economía.²²

La política social es uno de los instrumentos re-distributivos cuya finalidad es mejorar el nivel de vida de las personas, en especial el de los grupos sociales de menores recursos, puesto que adiciona, entre otros, subsidios de salud, educación y vivienda, además de

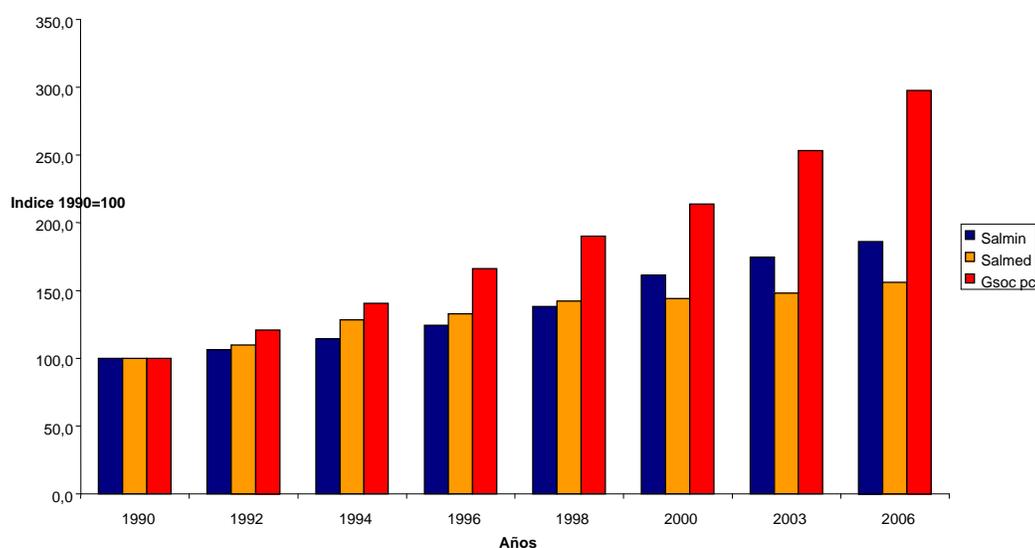
²² Contreras (1998); Bravo, Contreras (1999); Meller (2005)

transferencias monetarias, a los ingresos provenientes del trabajo de los hogares. De allí que sea necesario considerar el impacto del gasto social en el ingreso de las personas (ingreso total per cápita) para obtener una medición adecuada de la distribución de ingresos y evitar que la desigualdad sea magnificada.

Los datos muestran que el gasto social creció rápidamente y también que aumentó su importancia como factor de compensación de la creciente desigualdad en el mercado de trabajo en los últimos 16 años. Por una parte, el gasto social per capita creció en un 7,1% anual, ritmo que es superior al crecimiento del PIB per cápita y al de los salarios reales²³ en el período 1990-2006. (Gráfico 1).

Gráfico 1

EVOLUCION DE LOS SALARIOS Y DEL GASTO SOCIAL percapita.1990-2006
(Indices)



Por otra parte, la razón entre el ingreso del trabajo del grupo social de ingresos altos y el de pobreza relativa aumenta de 12.1 en 1990 a 14.0 en 2003, en tanto la razón del ingreso total²⁴ de ambos grupos sociales disminuye de 12,5 en el primer año a 12,2 en el segundo (Cuadro 9). Estas cifras revelan tres aspectos acerca de la evolución de la desigualdad en el período analizado: ésta habría aumentado si se la mide con el ingreso del trabajo, en tanto se habría reducido levemente si se la calcula con el ingreso total, es decir, incorporando al ingreso de las personas el impacto monetario y no monetario de la política social. Finalmente, se destaca que si bien el gasto social permite elevar el nivel

²³ El salario medio aumentó en un 2,8% anual y el mínimo lo hizo en un 4% por año en el período analizado.

²⁴ El Ingreso total incluye el impacto del Gasto Social.

absoluto de ingresos de los grupos menos favorecidos, este aumento no alcanza para disminuir significativamente la desigualdad de ingresos generada en el mercado laboral

Finalmente, se destaca que como resultado de la política social activa descrita, el mercado laboral comienza a perder importancia en la generación del ingreso total de los sectores mas rezagados. En efecto, la participación del ingreso proveniente del trabajo en el ingreso total de los sectores de ingresos bajos disminuye progresivamente de 75,9% en 1990 a 71,7% en 2003, ocurriendo lo contrario con los sectores de ingresos medios y altos. (Cuadro 11)

Cuadro 11
Importancia del Ingreso del trabajo en el Ingreso total por nivel de ingreso del hogar.1990-2003
(porcentajes)

Años	Ingresos bajos a/	Ingresos medios b/	Ingresos altos c/
1990	75,9	74,3	73,6
1992	77,4	76,8	76,9
1994	76,6	76,5	79,1
1996	76,0	75,9	79,6
1998	72,8	78,0	78,0
2000	72,6	73,2	77,8
2003	71,7	76,7	82,4

Fuente : CASEN

a/Hogares con ingresos percapita hasta 60% del Ingreso Mediano.

b/Hogares con ingresos percapita entre 60% del Ingreso Mediano y el Ingreso Promedio.

c/Hogares con ingresos percapita superiores al Ingreso Promedio

En suma, la política social focalizada tuvo un impacto positivo sobre el nivel de ingreso de los sectores de ingresos bajos contribuyendo así a reducir la pobreza. En estas condiciones, el bienestar de estos sectores se volvió cada vez mas dependiente de las políticas públicas de subsidios y, en esa medida, el mercado laboral comienza a perder importancia como fuente permanente de ingresos para estos hogares.

B. EL ACTUAL MARCO REGULATORIO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

En esta sección se abordan las dimensiones jurídicas del actual marco regulatorio de la Negociación Colectiva teniendo como perspectiva el tema de “La negociación colectiva del futuro en Chile”, analizando los principales lineamientos de la normativa vigente.

1. Diálogo social, negociación colectiva, rol del Estado y legislación laboral.

Teóricamente, según las concepciones de OIT, *el diálogo social en un nivel micro toma la forma de la negociación colectiva*, consistiendo ésta -de hecho- en un proceso de participación social y por tanto de ejercicio democrático que permite enfrentar y legitimar los cambios económico-productivos, con mecanismos variados, en una estructura flexible, de común acuerdo entre los actores socio-laborales y en diferentes niveles de negociación. Estos pueden ser el de la economía nacional, el de un sector o industria, el de una empresa o grupo de empresas, el nivel local o territorial, o el de un establecimiento o lugar de trabajo.

Los acuerdos pueden variar en cuanto a su alcance geográfico y en el ámbito personal de aplicación (eficacia extendida o delimitada) así como en los temas a acordar en los distintos niveles de negociación, teniendo en cuenta que estos últimos no se excluyen unos a otros y que, muy por el contrario, es necesario encontrar fórmulas que combinen la negociación centralizada con la descentralizada (OIT, 2006).

De ese modo, *corresponde a la legislación laboral fijar el marco general de la negociación colectiva como forma de otorgar certeza jurídica a las partes y de contribuir a su promoción*. Al dejar un amplio margen a la autonomía colectiva se desarrolla y promueve la capacidad de los actores socio-laborales para negociar y lograr compromisos tendientes a impulsar sistemática y permanentemente el incremento de la productividad, mejorando las condiciones de trabajo y los ingresos de los trabajadores, así como la formación profesional, la salud y la seguridad, la conciliación entre vida laboral y vida familiar, etc., abordando, incluso y en determinadas condiciones, la flexibilidad negociada de las regulaciones laborales.

La definición de un marco jurídico que de cuenta de los objetivos y contenidos planteados por la OIT, gestados a partir de su clásico consenso tripartito, debiese traducirse en un fortalecimiento efectivo de los actores sociales y presupone el imprescindible compromiso del Gobierno por hacer cumplir las normas, generando idealmente mecanismos de negociación y consulta en relación con sus mecanismos de aplicación. No cabe, por tanto, sino compartir el juicio que señala “... hay que ser concientes que no habrá negociación colectiva fecunda si no se cuenta con actores sociales fortalecidos, responsables, formados y que sean capaces de aceptar la realidad y los cambios, y de actuar sobre ellos en su propio beneficio y en el de la sociedad que integran, y que paralelamente reconozcan efectivamente los derechos, den valor a los

ámbitos de participación y consenso, y sean concientes de que, para enfrentar las actuales circunstancias, es preciso que la confrontación ceda paso a la cooperación” (OIT 2006).

Claramente, en los planteamientos OIT *el rol del Estado* es fundamental pudiendo sintetizarse en las siguientes dimensiones. Una primera sería la generación de políticas públicas que fomenten e idealmente institucionalicen formalmente la participación de los interlocutores sociales -en sus distintas formas- en la definición e implementación de las estrategias de desarrollo y en las políticas sociales, de empleo y productivas. De igual modo, *las políticas públicas debiesen propender al fortalecimiento orgánico y profesional de los actores socio-laborales, así como a crear espacios para que éstos desarrollen el diálogo, se exprese la autonomía colectiva y se genere el máximo posible de acuerdos sociales en todas aquellas materias que afecten sus relaciones y que sean por tanto de interés conjunto.*

Una segunda dimensión se refiere a la elaboración de un *marco regulatorio que promueva y garantice el efectivo ejercicio de la negociación colectiva.* Una última, comprende *responsabilidades y competencias jurídicas concretas para un funcionamiento eficaz y de buena fe de dicho marco,* conforme a los fines del sistema normativo. Fines que persiguen el gobierno de las relaciones colectivas de trabajo con sus consiguientes mecanismos para la expresión y regulación del conflicto social.

Desde una aproximación diferente corresponde identificar al Estado en su rol de empleador, lo que nos remite al tema de la negociación en el sector público;²⁵ en su relación como contratista o contraparte comercial de empresas privadas, y, en su incidencia, mediante otras funciones propias -entre ellas las regulatorias- que afectan el funcionamiento de los mercados de trabajo. En este último ámbito interesa destacar la *carencia total de normas que reglamenten las variables atinentes a los derechos laborales fundamentales y a los otros legalmente estatuidos y garantizados, en la adjudicación de contratos comerciales entre empresas. Esta ausencia de regulaciones es la que permite trasladar los costos laborales, fomentando además la precariedad del empleo, hacia empresas contratistas y subcontratistas de menor tamaño.*

2.- Precisión de algunos conceptos jurídicos.

Tanto las políticas laborales como el debate nacional desde los inicios de la reestructuración económica siguen dominadas por concepciones económicas neo-liberales, desvalorizando importantes conceptos jurídicos y, en general, de las ciencias sociales del trabajo. Lo sustantivo de estas concepciones determina la matriz regulatoria de las relaciones colectivas vigente. Por ello, un necesario reequilibrio del debate político obliga a relevar algunos contenidos básicos de las relaciones laborales y del Derecho del Trabajo.

²⁵ Problemática que, si bien -lamentablemente por sus particularidades y complejidades especiales- no se analiza en el presente Informe, refiere al compromiso incumplido del Estado chileno en la aplicación del Convenio 151 de la OIT, sobre negociación colectiva en el sector público.

Primeramente, cabe detenerse en la *concepción de “sistema de relaciones laborales”*. Si bien se dispone de una variedad de definiciones y modalidades, discutiéndose incluso su exacta denominación, existe coincidencia en su enfoque sistémico. Se trataría así de un conjunto de actores, ciertos contextos, una ideología (ideas matrices que inspiran el sistema, cultura, valores) y un marco regulatorio que fija las formas de relacionamiento y los comportamientos de los actores. Dentro de esta concepción, *el mercado de trabajo constituye sólo una de sus instituciones*. En cuanto a los actores socio-laborales concernidos, los protagonistas serían el Estado, los trabajadores y sus organizaciones, y los empleadores con sus organizaciones.

El Derecho del Trabajo por su parte regula tanto el área de las relaciones individuales como el de las colectivas de trabajo. Mediante la fijación de un piso mínimo legal irrenunciable o “de indisponibilidad para los contratantes”, se concreta uno de los dos pilares protectores clásicos: “*la tutela estatal*”.

En un plano teórico, la tutela estatal se la desagrega a su vez en tres modalidades, dependiendo del órgano de la que emana o de quien tiene la responsabilidad pública de garantizarla. De ese modo, se debe diferenciar entre: tutela legal, es decir, la protección establecida en disposiciones legales específicas o por un subconjunto del sistema normativo (en este caso, el ordenamiento jurídico laboral); tutela administrativa, la que se corresponde con la función pública inspectiva y de fiscalización del cumplimiento de las normas jurídicas (legales y contractuales); y la tutela judicial (o jurisdiccional) que se expresa en el deber de los Tribunales de Justicia de dilucidar y forzar a los sujetos de las relaciones de trabajo a respetar las normas laborales -legales y contractuales- en los casos que les sean sometidos a su conocimiento y resolución.

Paralelamente, en la mayoría de los países junto con la consagración de un estatuto legal protector, jurídicamente se reconoce, regula e institucionaliza el conflicto laboral mediante la dictación de normas sobre las relaciones colectivas de trabajo. Con dicho reconocimiento se genera otra serie de características del Derecho del Trabajo. Se institucionaliza así, ya no sólo práctica o socialmente sino también en términos jurídicos, “*la tutela sindical o colectiva*” como mecanismo de protección de los trabajadores, y como instrumento para el mejoramiento de sus condiciones de trabajo y remuneraciones. Al configurar a los sindicatos (de trabajadores y de empleadores) como sujetos con capacidad para concordar acuerdos jurídicamente vinculantes para el conjunto de sus asociados, e incluso más allá de ellos -mediante el mecanismo de representación mayoritaria o de organización más representativa de un sector determinado-, consagra una *segunda gran fuente generadora de derechos y obligaciones laborales: los instrumentos colectivos (contratos y convenios) resultantes de la negociación colectiva*.²⁶

²⁶ En diversos países, principalmente europeos, los contratos y convenios colectivos suscritos por las organizaciones sindicales y las asociaciones de empleadores -en los distintos niveles de negociación: nacionales sectoriales, por rama de actividad, por grupos de empresas, en ámbitos territoriales, etc.-, tienen una eficacia extendida o general, es decir: un efecto “erga-omnes”. Ello implica que los acuerdos tienen poder vinculante u obligatorio para la totalidad de las empresas y de los trabajadores dentro del ámbito

El basamento teórico-jurídico de las relaciones colectivas de trabajo lo constituye el principio de “libertad sindical”, uno de cuyos componentes consustanciales sería “*la autonomía colectiva*”.

La estrecha relación entre estas dos áreas del Derecho del Trabajo se desarrolla principalmente en la fase de la industrialización, en la cual por el tipo de estructura organizacional de las empresas (funcional y jerárquica) y por las tendencias cada vez más homogenizantes de las categorías ocupacionales, permitió potenciar sustancialmente la asociatividad de los trabajadores y su capacidad negociadora.

Hoy en día, con los *cambios en el paradigma organizacional de las empresas* (su transnacionalización, la descentralización productiva y la estructuración en redes) apoyado y/o exigido por la informatización y por las nuevas tecnologías informacionales, los mecanismos clásicos de regulación y protección laboral como instrumentos concretos de protección social al trabajo enfrentan nuevos desafíos. Se les plantea su *necesaria re-adequación a una nueva realidad tecno-productiva, precisamente para poder cumplir de manera eficaz e innovadora los principios y la razón de ser de esta rama del Derecho*.

A nivel internacional se debate intensa y creativamente sobre las nuevas formas y mecanismos para lograr estas adecuaciones, existiendo en la práctica muy diversas modalidades o sistemas de protección en las experiencias comparadas. En la reflexión en curso concurren, tanto las preocupaciones sobre la renovación de los contenidos y mecanismos tutelares como, la observación y análisis de la morfología que adoptará finalmente la nueva estructura organizativa de las empresas destinada a consolidarse en una *nueva economía*.

En efecto, *con la globalización surgen exigencias de sistemas de relaciones laborales y de regímenes normativos flexibles frente a estructuraciones económicas que también lo son*. Para ello las normas negociadas en situaciones de equilibrio (y no de imposición unilateral de los empleadores) son lógicamente más adecuadas que las prescripciones legislativas. *Las normas negociadas permiten dar mejor cuenta de la gran heterogeneidad que caracteriza a las unidades económicas, conjuntamente con una más rápida capacidad de adaptación de las regulaciones a la veloz dinámica de los cambios que experimentan las empresas y la economía en general* (Osaki 1998). De ese modo, frente a la variedad de sistemas de relaciones laborales existentes, se coincide en estimar que *la mayor o menor extensión de las regulaciones legales o heteronomía por la que se opte tiene como contra-cara una mayor o menor potencialidad para el desarrollo de la autonomía colectiva*.

negocial correspondiente, durante todo su período de vigencia. En otros casos, la extensión de los convenios -en su dimensión territorial y personal- la realiza el Estado a través de dispositivos legales.

3. El actual marco regulatorio de las relaciones laborales: un breve diagnóstico.

El sistema normativo de las relaciones colectivas de trabajo en Chile *no ha experimentado cambios de fondo desde el DL 2.756/79, manteniéndose en lo sustantivo todos los lineamientos del diseño original consagrados legalmente en el Plan Laboral*. Ello, a pesar de diversas reformas legales aplicadas desde los años 1990 a la fecha, las que no han logrado o no han perseguido introducir modificaciones relevantes, como lo muestra la gran cantidad de antecedentes empíricos disponibles.

La filosofía neoliberal del Plan Laboral persiguió eliminar o reducir al mínimo posible las interferencias entre demanda y oferta de trabajo. En el ámbito de los derechos individuales esta finalidad se impuso bajando sustancialmente los niveles de protección legal; y, en el ámbito de las relaciones colectivas, desarticulando, obstaculizando e inhibiendo la acción sindical y la negociación colectiva.

Las sucesivas reformas legales de los Gobiernos democráticos se han centrado en la protección legal individual, intentando que las modificaciones pertinentes tuviesen una baja incidencia en los costos del trabajo²⁷. *En el ámbito de las relaciones colectivas, en especial de la negociación colectiva, los cambios introducidos han sido marginales al no afectar su matriz de origen*. Los resultados se manifiestan en una *tendencia creciente hacia la hiper regulación legislativa*, en un trato homogenizante que hace abstracción de la gran heterogeneidad productiva y, consecuentemente, en una progresiva rigidización del sistema normativo. Este tiende a flexibilizarse a través de “*la desregulación de hecho*”, es decir, mediante un extendido y hasta ahora ideológicamente legitimado, incumplimiento de los derechos laborales.

a) Descentralización extrema del sistema de relaciones laborales: la fragmentación e individuación de lo colectivo.

En el ámbito internacional, el sistema normativo chileno destaca como un paradigma de sistema de relaciones laborales descentralizado.

- *Los sindicatos base.*

En efecto, la pirámide sindical se estructura sobre diversos tipos de sindicatos de base, en particular sobre los sindicatos de empresa, y por tanto desde abajo hacia arriba. Sólo estos sindicatos -los de empresa- acceden en la práctica a la negociación colectiva, en tanto sus respectivos empleadores, de ser emplazados al efecto, tienen la obligación de contestar el proyecto de contrato y de negociar en conformidad al procedimiento legalmente pre-establecido.

²⁷ Las excepciones a este resguardo lo constituyen las leyes sobre salarios mínimos; inicialmente, las de reajuste al sector público; la elevación del tope de las indemnizaciones por despido; el incremento de permisos especiales y, eventualmente, en tanto su impacto aún no ha sido estudio, la reducción de la jornada ordinaria semanal.

- *Definición jurídico-laboral de empresa.*

De otra parte, la *definición jurídica de empresa a efectos laborales, formulada especialmente para constreñir las relaciones colectivas*, no se corresponde con las grandes mutaciones que ésta experimenta en su estructura organizacional, fenómeno -que como ya se señaló- revoluciona su noción económica tradicional. Se interpreta así como elemento definitorio la existencia de una personalidad jurídica (o razón social) determinada, lo que conlleva en la gran mayoría de los casos a un efecto de fragmentación artificial de las unidades económicas, con la consiguiente atomización de las unidades de sindicalización y de negociación colectiva.

- *Ejercicio de la Libertad Sindical dependiente de decisiones empleadoras.*

Como consecuencia de lo anterior así como de otra diversidad de contenidos regulatorios, la potencial afiliación a los sindicatos de empresa y las posibilidades de negociar colectivamente *se encuentran condicionadas por decisiones externas a los trabajadores, lo cual sin duda afecta en su esencia el ejercicio de la libertad sindical*. Ejemplos de aquello son, entre otros: la filialización y división de empresas, su posterior reagrupación en conglomerados o grupos empresariales, la externalización de etapas del proceso productivo, la subcontratación de bienes y servicios, el suministro de personal, etc., *todas decisiones que competen unilateralmente a la parte empresarial*.

- *Estructura sindical en base a la multiplicidad de organizaciones.*

Adicionalmente, conforme a la legislación pueden existir *varios sindicatos negociando simultáneamente o en tiempos distintos al interior de cada empresa*, en tanto el modelo vigente se estructura en base a la *pluralidad de organizaciones*. Además, se acepta la *negociación de grupos de trabajadores*, los que se constituyen sólo para dichos efectos, generalmente como resultante de maniobras empresariales, compitiendo en paralelo con los sindicatos y sin los eventuales riesgos o represalias que puedan sufrir los sindicalizados, y en trasgresión a los principios de libertad sindical.²⁸

- *El inédito concepto de “trabajadores involucrados”.*

Como otro elemento de gran relevancia en esta matriz, los *contratos o convenios que se suscriben sólo afectan a los trabajadores “involucrados” en la negociación*, imponiéndose así un *inédito y “kafkiano” mecanismo de individuación*, en contraposición a la razón de ser de todo *proceso de pactación colectiva* de condiciones sociales de trabajo. De ese modo, todo trabajador que no manifestó su voluntad expresa de participar en el proceso, que se desvinculó temporalmente de la empresa, que se le

²⁸ Los pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical aceptan muy excepcionalmente la negociación por grupo de trabajadores, para el sólo caso de que en las unidades de negociación no existan sindicatos o representaciones sindicales, y siempre que ésta falencia organizacional no sea resultante de limitaciones o de normas legales inhibitorias de la negociación colectiva o de acciones antisindicales de los empleadores.

finiquitó y recontrató en forma inmediata, o que entró a trabajar en ella con posterioridad, no se beneficia de las cláusulas pactadas al no tener la calidad de integrante del grupo de “trabajadores involucrados”.

- *Asociaciones empresariales sin capacidad legal negociadora.*

Finalmente, en virtud del DL 2.757/79, *las asociaciones empresariales se estructuran como entes gremiales exentos de capacidad legal de representación en acuerdos jurídicamente vinculantes para sus afiliados*, lo que impide contar con una contraparte empresarial para una negociación por sobre la empresa, acotada adicionalmente ésta a su particular definición para efectos laborales.

Es evidente que *todos estos elementos extremadamente descentralizadores de las relaciones colectivas, junto a varios otros que no cabría por ahora detallar, debilitan significativamente el poder negociador de la parte laboral, llevando en muchas circunstancias a anular de facto el ejercicio de este “derecho fundamental en el trabajo”, con su consiguiente impacto negativo en la gestación de una cultura de diálogo y negociación.*

b. Un sistema extremadamente heterónimo y rígido sustentado sólo en la protección legal.

El grado de heteronomía se expresa en el gran intervencionismo estatal al interior del sistema de relaciones laborales colectivas, vigente. Intervención que se manifiesta en *un reglamentarismo exhaustivo que impide o constriñe el desarrollo de los actores laborales, el aprendizaje de una cultura de diálogo, el ejercicio de la autonomía colectiva y consecuentemente, de la tutela sindical.*

- *Legislación protectora del empleador.*

Los fundamentos de este modelo, como ya se señaló, persiguen evitar interferencias en el libre juego de la oferta y demanda de empleo, adicionales a los derechos legalmente establecidos, los cuales son igualmente denunciados como rigidizantes de los mercados de trabajo. Se trata de concepciones prevalentes de las reformas estructurales de la economía nacional de fines de los setenta y comienzos de los ochenta, plenamente vigentes en el actual marco normativo. *La extensa regulación legal, en particular en el ámbito de la negociación colectiva, cumple el rol de impedir o de minimizar la presión sindical sobre el mercado de trabajo.* De ese modo, la ley regula, entre otros aspectos, quienes pueden negociar, quienes son o no partes de un proceso de negociación, las materias sobre las que se puede convenir, los procedimientos exactos a respetar por las partes en el proceso negociador, desde sus inicios, en cada una de sus etapas, hasta su término, etc.

- *Restricción extrema de las materias negociables.*

Sólo es posible negociar sobre ciertas materias no reguladas por ley o para mejorar los derechos mínimos que ésta establece²⁹. *Tampoco se acepta negociar colectivamente sobre materias que se consideran dentro de las facultades propias del empleador para dirigir, organizar y administrar su empresa, así como de ¿“aquellas ajenas a la misma”?. Las cláusulas que pudiesen convenirse colectivamente en contravención a esta prohibición son declaradas nulas por los Tribunales de Justicia, con la argumentación de tratarse de una norma irrenunciable para los empleadores. Tal disposición legal se contrapone a los propios “Principios del Derecho del Trabajo”, en tanto evidencia el carácter eminentemente protector del empleador perseguido por el derecho colectivo del trabajo chileno, en una pretensión de resguardo extremo al derecho de propiedad, concebido éste en sus términos más absolutos.*

- *Procedimiento hiper reglado.*

De otra parte, *el procedimiento de negociación reglada en la empresa incluye más de 100 plazos, la gran mayoría de ellos, fatales; es decir, la ley les atribuye a su incumplimiento determinados efectos jurídicos, en su inmensa mayoría negativos para los trabajadores involucrados.*

- *Reforzamiento del nivel de empresa.*

La negociación más allá de una empresa o razón social, es voluntaria o facultativa para el empleador, no siendo posible negociar sin su acuerdo previo. En el caso de la negociación interempresa en el supuesto que se trabase la negociación, los instrumentos colectivos -en coherencia con el DL 2.757/79 ya citado- deben ser suscritos individualmente entre cada una de las empresas o unidades jurídicas involucradas.

- *Inexistencia jurídica y práctica del derecho a huelga.*

Para finalizar este breve recuento de normas atípicas, *la regulación legal de la huelga - con una amplia posibilidad de contratar reemplazantes y una ilimitada libertad empleadora para externalizar funciones y procesos- la hace perder casi toda su eficacia e incluso sus finalidades esenciales, conforme a los contenidos que emanan “del principio de libertad sindical”. Incluso, algunos analistas plantean que la inexistencia de un efectivo derecho a huelga tendría un impacto inhibitorio en la voluntad del empleador a favor del diálogo y la negociación, ya que la existencia legal de medidas de presión generaría predisposición al acuerdo (Lizama 2007).*

²⁹ Según los principios OIT, son las partes las llamadas a definir los niveles y las materias de negociación. Ver los pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical. Edición 2004.

c. **Negociación colectiva y negociación social.**

Los elementos anteriores, unidos -eventualmente- a una pluralidad de procesos de negociación al interior de cada unidad jurídica, a las complejidades procedimentales, etc., reducen la *negociación colectiva a una fuente regulatoria de carácter marginal y de escasa eficacia.*

- *Desvalorización de la autonomía colectiva. Efectos.*

La ausente valoración -jurídica y social- de la autonomía colectiva potencia las tendencias a la rigidez de las relaciones de trabajo, forzando a una reglamentación única de una realidad productiva y laboral cada vez más diversa y heterogénea. De ese modo, materias que debieran ser parte de negociaciones sociales se trasladan hacia el campo de las negociaciones políticas, las cuales giran -permanentemente- en torno a nuevas reformas legales como mecanismos únicos para el mejoramiento de las condiciones de trabajo. Es decir, con ello se hace recaer en la legislación toda la responsabilidad de tutelar socialmente el trabajo³⁰, reforzando crecientemente el carácter heterónomo del sistema.

- *Desestímulo a una cultura de diálogo social.*

Finalmente, la estructura del marco normativo inhibe no sólo la potenciación de la negociación colectiva como mecanismo autonómico de regulación, sino también el desarrollo de una cultura de diálogo social, la que debiese concebirse como indispensable para involucrar a todos los actores y agentes productivos en el crecimiento de las empresas y en el del país en su conjunto.

- *Paz social y gobernabilidad.*

Desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática, la mantención del actual marco jurídico permite prever, con bastante certeza, un progresivo sobrepasamiento del marco legal vigente de parte de los movimientos socio-laborales en el mediano y largo plazo.

- *Políticas y estilos de gestión.*

Como una última reflexión, cabría destacar que *el sistema actual de negociación colectiva en nuestro país es contrario y se contradice con todas las teorías económicas que postulan la importancia de los recursos humanos y también con aquellas sobre modernas políticas de gestión empresarial y organizacional, como factores esenciales de competitividad en una economía globalizada y en una sociedad del conocimiento.*

³⁰ Según estadísticas oficiales, sólo el 8% de los asalariados negocia colectivamente cada dos años. Es decir, anualmente acceden a este derecho poco menos del 4% de ellos.

C. **ORIENTACIONES PARA UN NUEVO MARCO REGULATORIO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA.**

Del análisis precedente y de la indiscutida ineficacia de los cambios legislativos introducidos a la negociación colectiva durante los gobiernos democráticos, se evidencia la *necesidad de abordar reformas más estructurales* que las impulsadas hasta ahora, si se desea avanzar en igualdad distributiva y en “trabajo decente”, así como dar cuenta de las distintas dimensiones ya planteadas, a saber: la heterogeneidad estructural, democratizar el sistema de relaciones laborales y fomentar la participación y el diálogo social, con el consecuente fortalecimiento de los actores socio-laborales.

Una nueva estrategia de desarrollo -desde el enfoque de la heterogeneidad productiva- exige, para ser coherente con ella, una nueva institucionalidad de las relaciones colectivas de trabajo.

Se trata de un nuevo sistema de gobierno de las relaciones laborales, sustentado y orientado a promover la participación y la autonomía colectiva de los actores socio-laborales en condiciones de efectivo equilibrio negociador, incluyendo las medidas legítimas de presión y de conflicto. Idealmente, el nuevo sistema debiese complementarse con regulaciones que resguarden que los derechos laborales fundamentales y los de carácter legal no sean objeto de las transacciones mercantiles, en especial con las empresas de menor tamaño, tendiendo a una necesaria articulación y coherencia de los distintos regímenes normativos vigentes.

Los principales lineamientos que se propone incorporar en un nuevo marco regulatorio serían los siguientes:

1. Liberalización de la negociación en función del fomento de la autonomía colectiva.

- *Asumir explícitamente el objetivo de liberalizar la negociación colectiva.*

Este objetivo es el único coherente con los Convenios sobre Libertad Sindical (87 y 98) de OIT (1948-1949) ratificados por el Gobierno (1998), recogidos adicionalmente en la Declaración sobre Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (OIT 1998), la que se considera incorporada a la Constitución de la Organización, y en virtud de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (ONU 1969), en particular sobre su cumplimiento de buena fe.

- *Supresión de prohibiciones.*

Desde una aproximación general a la autonomía colectiva, las obligaciones jurídicas internacionales implican sin duda *suprimir un cúmulo de prohibiciones legales vigentes,*

promover una auto-composición y auto-regulación del conflicto, y el establecimiento de órganos internos, previstos en los propios instrumentos colectivos, para la resolución de controversias interpretativas en su implementación y aplicación.

- *Disminución del reglamentarismo.*

Implican, asimismo, *liberalizar el procedimiento atenuando significativamente el actual reglamentarismo*, resguardando no obstante ciertos mecanismos estatales de control mientras se fortalece la estructura organizacional de los trabajadores y de los pequeños y micro empresarios.

Desde el enfoque de la autonomía colectiva se derivan otros lineamientos normativos, como por ejemplo: los relativos a los sujetos negociadores, a los niveles de negociación, la cobertura y los efectos jurídicos vinculantes de los instrumentos colectivos (o ámbitos de aplicación), así como sobre las materias susceptibles de negociación y acuerdos.

2. Sujetos titulares de la negociación colectiva.

Los Convenios OIT sobre Libertad Sindical así como los pronunciamientos de sus órganos de control, definen claramente a las partes de la negociación colectiva. La definición de los sujetos habilitados para negociar colectivamente se vincula con los niveles en que ésta se desarrolla.

- *Sujetos negociadores del sector empresarial.*

Conforme al principio de libertad sindical, son uno o varios empleadores y una o varias asociaciones gremiales de empleadores. Estas organizaciones, con facultades para adquirir compromisos vinculantes para sus afiliados, pueden ser de *base territorial, incluida la local, de carácter sectorial, subsectorial o nacional*. En caso de existir más de una debiese priorizarse a aquella que mejor represente los intereses comprometidos en la negociación.

- *Titularidad laboral.*

En el sector laboral, la *habilitación para negociar sólo debiese recaer en las organizaciones sindicales*. Excepcionalmente, en un nivel de base o unidad económica sin representación sindical, cabría considerar la figura -muy extendida y exitosa internacionalmente- de los *comités de empresa*.³¹

Existen numerosas experiencias en que estos Comités se estatuyen como instancias permanentes de participación y diálogo en cada unidad económica, incorporando al

³¹ La OIT acepta que grupos de trabajadores, en caso de ausencia de sindicatos y siempre que esta ausencia no se deba a medidas legislativas o empresariales de desestímulo a la sindicalización, puedan negociar colectivamente para toda la unidad de negociación.

conjunto de los trabajadores, pudiendo además integrarse por dirigentes sindicales en diversas situaciones, tales como: en caso de existir más de un sindicato por unidad económica, en el caso de sindicatos ínter empresas, o cuando se trata de un grupo económico o de una cadena productiva, etc. Para la realidad chilena, de establecerse esta figura, podrían fusionarse sus funciones con la de los actuales Comités Bipartitos de Capacitación (hasta ahora de irrelevante funcionamiento) y eventualmente, con los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad. Con el fin de resguardar *el principio de igualdad y el derecho a la no discriminación, en particular de género*, podría considerarse una norma de representación proporcional de los sexos en su nivel dirigencial.

- *Derecho a negociar.*

Todos los tipos de sindicatos y organizaciones sindicales debiesen poder iniciar negociaciones colectivas vinculantes con las organizaciones empresariales respectivas, de cumplirse determinados requisitos de representatividad, los que cabría determinar por ley. Este carácter vinculante abarcaría tanto la obligación empleadora de negociar y convenir como la dimensión relativa a la eficacia jurídica de los acuerdos.

- *Organización más representativa.*

Una última dimensión a tener presente respecto de los sujetos habilitados para negociar, ligada a los niveles y materias de negociación, podría ser la de las “*organizaciones más representativas*”, figura elaborada por OIT y que privilegia a las organizaciones con mayor número de afiliados. Ella se utiliza también en un número importante de países europeos, en algunos latinoamericanos así como en Norteamérica (USA). Esto último implica establecer mecanismos estatales de verificación de la representatividad, idealmente con participación de las propias organizaciones sindicales.

3.- Niveles de negociación.

- *Estructura negocial flexible.*

Se propone como orientación general consagrar legalmente *una estructura flexible de negociación*, según niveles y materias, promoviéndose, sin imponer por ahora, un esquema de negociación colectiva articulada. Así cabría considerar negociaciones en niveles locales, comunales, provinciales, regionales y nacionales, articulados o en forma directa. *La flexibilidad de la estructura negocial así como su posibilidad de articulación permitirían resguardar adecuadamente las particularidades de las PYMEs.* Simultáneamente, ello conllevaría la promoción de la asociatividad, tanto de empleadores como de trabajadores.

- *Resguardos legales de la heterogeneidad productiva.*

Los beneficios básicos, su general aplicación o su flexibilidad para adecuarlos a las unidades económicas de base, podrían definirse por los propios actores sociales en los niveles más centralizados de negociación.

Se propone adscribir legalmente algunas materias a niveles específicos de negociación, dado que se requerirá una etapa transicional para avanzar desde una situación caracterizada por la ausencia casi total de diálogo y cultura negocial a otra como la propuesta. Por ejemplo, se podría señalar expresamente que los temas concernientes a reconversión productiva, a capacitación, a desvinculaciones masivas y recolocaciones, a seguridad e higiene, a cláusulas de paz social, a congelamientos transitorios de remuneraciones a cambio de compromisos de incremento del empleo, etc. podrían ser objeto -idealmente- de regulaciones concordadas en instancias de diálogo y negociación bipartitas o tripartitas de nivel sectorial, ramal, regional e incluso nacional.

- *Responsabilidad en la resolución de controversias.*

De igual modo, se sugiere establecerse comisiones bipartitas en niveles superiores, para resolver, en una primera instancia de carácter obligatorio, controversias en torno a la aplicación de los contenidos de los convenios.

4.- *Ámbito de aplicación, o cobertura y efectos jurídicos de los instrumentos colectivos.*

El ámbito de aplicación se refiere tanto al universo de trabajadores y empresas cubiertos por los procesos, como a la eficacia extendida o delimitada de los contenidos de los instrumentos colectivos.

La definición del universo de trabajadores y empleadores cubiertos por el proceso y por los instrumentos colectivos que se suscriban, admite distintas variables, gran parte de las cuales cabría insertarlas dentro de una estructura flexible de negociación.

- *Carácter vinculante de la negociación.*

El proceso de negociación, en tanto no existiese un instrumento colectivo vigente entre las mismas partes, debiese ser -en principio- vinculante (obligar a negociar y a concordar) para los empleadores o sus asociaciones respectivas, dependiendo de un determinado nivel de representatividad de las organizaciones sindicales, prescrito legalmente.

- *Cobertura flexible*

Si se tratase de un proceso *en una empresa o unidad de negociación iniciada por una o más organizaciones sindicales de cualquier nivel representando al 50% o más de trabajadores de ésta, o por un comité de empresa, éste debiese involucrar a todos los trabajadores actuales y futuros de dicha unidad de negociación.*

Si se tratase en cambio de una asociación gremial de empleadores y de organizaciones sindicales de más de una empresa, de una localidad, de una cadena productiva, de un grupo de empresas, de un sector o sub sector de la actividad productiva, la negociación y el convenio debiesen afectar a lo menos al conjunto de afiliados de ambas organizaciones, a partir de un 50% o más de representación sindical.

En caso de una *representación superior al 60% de los trabajadores de las unidades económicas concernidas*, los efectos de los instrumentos colectivos que se suscriban debiesen tener un *alcance normativo general o “erga-omnes”*, a no ser que las propias partes conviniesen un alcance más limitado o los adscribiesen sólo a determinadas materias o para sectores específicos de trabajadores o empresas.

- *Vigencia y complementación negocial*

En estos como en otros casos, los instrumentos colectivos podrían tener un período de vigencia concordado por las propias partes negociadoras, pudiendo a su vez ser complementados o modificados por mutuo acuerdo.

- *Mediación.*

Como esta propuesta tiene el objetivo estratégico de promover una cultura de diálogo social, se valora la *mantención de las facultades de mediación* y de buenos oficios radicadas en la Dirección del Trabajo.

- *Promoción de la participación y del diálogo.*

En la misma línea promocional, correspondería *institucionalizar formalmente* la participación de los actores en otras instancias regionales y locales de desarrollo. Como estímulo o premio a la capacidad de dialogo cabría constituir *fondos públicos para la formación y capacitación técnica así como para el aprendizaje en técnicas de diálogo social, en alianza con universidades y centros académicos, tanto para las asociaciones PYMEs como para las organizaciones sindicales que demuestren voluntad y avances ciertos en su capacidad negociadora y de lograr acuerdos.*

5.- Materias susceptibles de negociación colectiva y de diálogo bipartito.

Las partes debiesen estar *facultadas legalmente para negociar, dialogar y acordar sobre todas aquellas materias que afecten sus relaciones mutuas, incluidos los temas salariales y de condiciones de trabajo.*

- *Modalidad legal flexible.*

En caso de negociaciones con acuerdos normativos de alcance y cobertura general (por las organizaciones más representativas), sería posible legalmente *definir materias de negociación según niveles*, como por ejemplo la adscripción de cláusulas pro empleo o que involucren otras políticas sociales a convenios sectoriales, regionales o nacionales.

De igual modo, dependiendo de la jerarquía de los convenios (en caso de una negociación articulada) podrían convenirse mínimos salariales u otras cláusulas, mediante las cuales *el propio instrumento colectivo facultase a los niveles inferiores a adecuar o negociar a la baja el convenio general*, ya sea para las PYMEs o para las unidades económicas en situaciones de crisis, etc.

- *Fomento a la autosolución de controversias.*

Finalmente, con el fin de promover de manera significativa la capacidad de acuerdos, y como ya se ha señalado, podría establecerse la obligación legal de que en cada instrumento colectivo suscrito se definiese un *mecanismo, obligatorio y previo a recurrir a la autoridad administrativa o judicial, abocado a resolver -idealmente de común acuerdo- las controversias que pudiesen surgir en la aplicación o interpretación de una o más cláusulas contractuales.*

6.- Negociación “in peius”.

Mención aparte merece la *negociación in peius de los derechos laborales mínimos*. Ésta, *desde un enfoque jurídico-laboral, implica sustraer institutos hoy resguardados legalmente debido a la importancia del bien jurídico protegido, para entregarlos a la liberalidad o disponibilidad unilateral del empleador, acabando así con la tutela -estatal y sindical- del derecho respectivo.*

- *Los supuestos.*

Debido a lo anterior, se propone que ésta sólo debiese permitirse legalmente siempre que se cumpliesen copulativamente, a lo menos, las siguientes condiciones:

- que no exista detrimento de los bienes jurídicos resguardados por las normas protectoras respectivas, lo que debiese ser verificable por las inspecciones del trabajo o por los organismos de salud respectivos;

- que como *sujetos negociadores se le reconozcan facultades exclusivamente a las organizaciones sindicales de representación superior al 60% de los trabajadores* de una o más unidades económicas, localidad, sector, etc.; y, lógicamente,

- que el acuerdo sea *para todo el universo de trabajadores o funciones afectas* al proceso de negociación, o para unidades específicas que lo justifiquen por el proceso productivo y por las funciones que se cumplan, y en ningún caso adscrito a personas individuales.

- *Otros fundamentos.*

Se debe recordar que *la legislación laboral nacional es de las más flexibles entre los países occidentales; situación que se acrecienta por la ineficacia de la negociación colectiva.* Por ello, sólo cabría sustituir una débil tutela estatal por una efectiva tutela colectiva, la que sólo opera con organizaciones sindicales fuertes y representativas.

Además, con los acuerdos individuales se estarían *contradiendo todas las teorías sobre gestión empresarial moderna*, en tanto en la planificación de las condiciones de trabajo no se hiciesen primar los requerimientos del proceso productivo, de unidades específicas e incluso de funciones determinadas, en la gestión de la organización.

7.- Huelga y libertad sindical.

- *Reconocimiento efectivo del derecho.*

Según los reiterados pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical de la OIT, la huelga constituye un derecho inherente a la libertad sindical, en tanto en nuestra legislación no se encuentra suficientemente reconocido ni menos garantizado, las reformas legislativas debiesen estatuir el derecho a la huelga en forma prístina como única forma de cumplir con los compromisos internacionales adquiridos, por lo demás de manera soberana y conforme a nuestros propios preceptos constitucionales.

- *Restricciones.*

La única restricción del derecho a huelga que se acepta en las normas internacionales es la de los servicios esenciales. No obstante, la tendencia creciente en la legislación comparada es la de remitir a los propios actores en conflicto la obligación de autorregularse a fin de garantizar a la población la prestación de dichos servicios.

- *Supresión del reemplazo.*

En tanto uno de los fundamentos de la huelga como medida legítima de presión, es la paralización efectiva de las unidades económicas, *legalmente correspondería prohibir y evitar eficazmente que las funciones de los trabajadores y la producción de las empresas*

sean reemplazadas directa o indirectamente por otros trabajadores, ya sean éstos propios o externos.

8.- Propuestas de modificaciones legales mínimas.

De no acogerse los lineamientos sobre reformas más estructurales sugeridos en esta presentación, existen diversas disposiciones legales en materia de negociación colectiva que requieren de urgente modificación, si es que existe una efectiva voluntad política de avanzar, liberalizándola y flexibilizándola. El carácter específico de las propuestas obliga a plantearse sobre reformas a disposiciones legales concretas.

En este contexto se estima que las reformas mínimas debiesen abordar, a lo menos, los tópicos que se señalan a continuación.

a) Eliminación de prohibiciones.

Para comenzar a asentar las bases de *una liberalización del marco normativo vigente*, ajustándolo mínimamente al Principio de Libertad Sindical, correspondería eliminar todas las prohibiciones legales, tanto respecto a los trabajadores excluidos del derecho de negociar colectivamente, conforme a los mecanismos formales y protegidos de negociación, como aquella general que prohíbe negociar sobre materias que afecten las facultades de dirección, administración y gestión del empleador.

b) Uniformidad procedimental.

En base al principio de igualdad y del derecho a la no discriminación, debiese extenderse el procedimiento de negociación colectiva reglada a todos los sindicatos de trabajadores dependientes, suprimiendo los procedimientos semi reglados, incluidos los de los trabajadores transitorios y los de trabajadores agrícolas o de temporada.

c) Conversión de la negociación voluntaria en vinculante.

Se propone que, a partir de una representatividad sindical del 50% de los trabajadores afectados por el conflicto, la negociación colectiva voluntaria (Art. 314 del C. del T) pase a regirse por las normas de la negociación colectiva reglada, obligando al o los empleadores a negociar y a concordar.

d) Sindicatos: sujetos únicos de negociación. Eliminación y sustitución de la negociación de grupo.

La propuesta implica reestablecer a los sindicatos como únicos sujetos habilitados para negociar en representación de los trabajadores, suprimiendo la negociación semi reglada de grupo de trabajadores. En caso de inexistencia de sindicatos, sólo cabría la

negociación con Comités de empresa, representando a la totalidad de trabajadores de la misma.

e) Extensión del procedimiento de negociación reglada y de los beneficios del instrumento colectivo a los afiliados sindicales.

Con la finalidad de establecer una mínima coherencia entre el carácter de representación de lo colectivo, el cual es de la esencia de la organización sindical, y su regulación normativa, debiesen extenderse automáticamente los beneficios de los instrumentos colectivos, a lo menos, a todos los trabajadores afiliados y a aquellos que se afilien con posterioridad al sindicato.

f) Concepto de empresa y unidad de negociación.

Urge despejar la problemática en relación al concepto laboral de empresa., incluyendo la del grupo de empresas.

Para ello existirían diversas modificaciones a impulsar:

La formulación de una disposición legal de tipo interpretativo, como un nuevo inciso, a continuación del actual 3°, del artículo 3° del Código del Trabajo (definición legal de empresa) estableciendo que, si hubiese superposición entre el concepto de empresa y el de empleador (para todos los efectos laborales y de seguridad social) debiese primar éste último, o, aquel más favorable para el resguardo y ejercicio de los derechos laborales -individuales y colectivos- estatuidos legal o contractualmente.

Agregar un nuevo inciso, a continuación de 3° actual, recogiendo la actual interpretación judicial sobre unidad económica, como un elemento definitorio adicional de la condición de empleador, operando como disposición complementaria a la definición del inciso 1° letra a) del artículo 3°.

Este conjunto de propuestas implica comprometerse con otras reformas legales que reafirmen en forma prístina las facultades fiscalizadoras, sancionadoras y en general las actuaciones que legalmente le corresponden a la Dirección del Trabajo en el ámbito del derecho colectivo. Implica también un mayor desarrollo legal, doctrinario y jurisprudencial sobre las facultades de dirección del empleador y, sobre las nociones de la subordinación y la dependencia laboral.

Requiere, por último, reforzar legalmente las facultades administrativas para determinar tanto la existencia del vínculo laboral a partir de la constatación de las circunstancias objetivas o de hecho de la relación de trabajo, como y consecuentemente, la determinación de la unidad de sindicalización y la de negociación.

g) Negociación de grupo empresarial.

La problemática de los grupos empresariales “por subordinación” o “verticalizados”, cabría, en principio, solucionarla mediante disposiciones legales expresas que regulen sus diversas modalidades; en principio parecería procedente incluirlas en el párrafo 1º, del Título I del Libro IV, sobre normas generales de la negociación colectiva.

Para las empresas que son parte de un solo encadenamiento productivo mediante el subcontrato, ello se haría explicitando los componentes clásicos de la facultad de dirección empresarial incorporando sus nuevas formas de manifestación: la de determinar la estructura organizativa del proceso productivo laboral y la de definir indirectamente las condiciones laborales y el control de dicho proceso detentando, por tanto, la calidad de verdadero empleador. Ello admite ser establecido mediante una disposición expresa y/o a través de una remisión al artículo 3º del Código, de acuerdo a los nuevos incisos que se propone introducir.

Si las empresas subordinadas laboraran para más de una estructura productiva, debiesen poder negociar en conjunto o separadamente, mediante la reforma al actual artículo 314, anteriormente propuesta (ver letra c)).

Respecto a los grupos de empresas “por coordinación” (estructuración horizontal, sea ésta complementaria o no) las soluciones en materia de sindicación y negociación colectiva irían igualmente por la reforma a la que se hace referencia precedentemente.

h) Resguardo de los derechos laborales en negociaciones mercantiles.

Como una forma de resguardar los derechos laborales sustrayéndolos de las negociaciones mercantiles, cabría reflexionar sobre la pertinencia y eficacia de una disposición legal que expresase la idea siguiente:

Los contratos mercantiles conducentes a relaciones laborales en régimen de subcontratación que no resguarden en sus costos el pleno respeto de los derechos laborales de carácter legal, más un porcentaje fundado de incremento a fin de garantizar el ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores, producirán el efecto de trasladar las responsabilidades que corresponden al empleador a la empresa principal.

Una especial preocupación.

Finalmente, es necesario insistir que de definirse una gradualidad en el proceso de reformas en materia de relaciones colectivas de trabajo, estas últimas propuestas ameritarían la dictación de normas legales expresas, claras y perentorias, en su formulación, aún bajo el riesgo que se las considere reiterativas, debido al equivocado y excesivo celo competencial así como al gran formalismo interpretativo que caracterizan las resoluciones y fallos jurisdiccionales.

BIBLIOGRAFÍA

Bonifaz, R., Bravo, D., (1998) " Mercado del trabajo e institucionalidad laboral en Chile durante los gobiernos de la Concertación" en Cortázar, R., Vial, J., (ed) "Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo", DOLMEN/CIEPLAN, Santiago.

Bravo, D., Contreras. D., (1999) "La Distribución del Ingreso en Chile 1990-1996: Análisis del Impacto del Mercado del Trabajo y las Políticas Sociales", Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Santiago.

Contreras, D., (1998) "Distribución del ingreso en Chile. Nueve hechos y algunos mitos", resumen de su proyecto "La distribución del Ingreso en Chile 1990-1996: Análisis del Impacto del Mercado del Trabajo y las Políticas Sociales", Fondo de Políticas Públicas, y el Informe "Evolución del Bienestar en Chile: 1987-1997", Fondecyt, Santiago.

Feres, M.E. (2007) "El Trabajo y las Relaciones Laborales en los Programas de la Concertación" en "Chile en la Globalización: Relaciones Laborales, Tratados de Libre Comercio y Cláusulas Sociales" Editor, Jaime Insignia. FES.

Infante, R., (1981) "Heterogeneidad estructural, empleo y distribución del ingreso" en El Trimestre Económico N° 190, FCE, México DF.

_____, (1999) (ed) *La Calidad del Empleo*, OIT, Lima

_____, Sunkel, G (2004) *Chile. Trabajo Decente y Calidad de Vida Familiar 1994 -2000*, OIT, Santiago.

_____, (2007) "Una política de distribución de ingresos desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural", CED, Santiago

Instituto Libertad y Desarrollo (2007) "Negociación Colectiva: ¿Donde y Para Qué?". Temas Públicos N° 829. 20 de julio de 2007. ISSN 0717-1528 en www.lyd.org

Jiménez, L.F., Ruedi N., (1998) "Determinantes de la desigualdad entre los hogares urbanos" en Revista de la CEPAL N° 66, Santiago.

Katz, J., (2006) "Cambio estructural y capacidad tecnológica local" en Revista CEPAL N° 89, CEPAL, Santiago.

Landerretche, O. (2006) en "Cuenta Pública del Vicepresidente Ejecutivo" CORFO, Santiago.

Lizama, L. (2007) "La negociación Colectiva en la Legislación Comparada". Ponencia en Taller sobre N. Colectiva, organizado por la SCHDTSS. Mimeo.

Martner, G.,(2006) "Exclusión y necesidades sociales" en Infante (ed) *Chile: Transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo*, Ediciones Chile 21, Santiago.

Meller, P., (2005) "Una revisión del debate ideológico-económico sobre equidad y crecimiento" en Meller, P., (ed) *La paradoja aparente. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el dilema*, Aguilar Chilena de Ediciones S. A., Santiago.

Mizala, A., Romaguera, P., (2001) " La legislación laboral y el mercado del trabajo: 1975-2000" en Ffrench Davis, R-, Stalling, B., (ed) *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*, LOM/CEPAL, Santiago.

Morgado, E. (2007) "La negociación colectiva en los planteamientos de la OIT". Ponencia en Taller sobre N. Colectiva, organizado por la SCHDTSS. Mimeo.

OIT, (2005) *El consenso de Mar del Plata, IV Cumbre de las Américas. Análisis y perspectivas*. Mar del Plata, OIT, (2006) *Agenda Hemisférica sobre Trabajo Decente en las Américas (2006-2015)* Brasilia.

OIT, (2004) "La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT". Quinta edición (revisada).

OIT, (1999) "Negociar la flexibilidad: Función de los interlocutores sociales y del Estado". Director de la publicación, Muneto Osaki.

ONU (1980) "Conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas" Conferencia sobre Comercio y desarrollo. 83 sesión plenaria. Capítulo B. "Definiciones y ámbito de aplicación". N° 3.

Pinto A.(1970) "Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural en la América Latina" en El Trimestre Económico N° 145, FCE, México DF.

Pinto, A., Di Filippo, A., (1974) "Notas sobre la estrategia de la distribución y redistribución del ingreso en América Latina" en Foxley, A., (ed) *Distribución del Ingreso*, FCE, México

PNUD. (2004) Informe. "*La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*".

Roman, R (2007) "Políticas de Empleo y Pequeñas Empresas".Fundación Chile 21, Santiago

Rupfer, D., Rocha, F., (2005) "Productividad y Heterogeneidad estructural en la industria brasileña" en Cimoli, M (ed) *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, CEPAL/BID, Santiago.

Slavinsky, Z., (1964) "Anexo Estadístico" en CEPAL, "La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años", E/CN.12/L.1, CEPAL, Santiago.

Somavía, J. (2006) *Trabajo Decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*.

Souza, P., Tokman, V., (1977) "Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas" en Muñoz, O., (comp.) *Distribución del Ingreso en América Latina*, CLACSO, Santiago.

Sunkel O., Infante, R., (2006) "Hacia un crecimiento incluyente" Fundación Chile 21, Santiago.

Tapia, F. (2005). "Sindicatos, en el Derecho Chileno del Trabajo".Editorial Lexis Nexis.

Tokman, V (2004) *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, FCE, Santiago.

Vega, H.,(2007) "En vez de la Injusticia: Un camino para el desarrollo de Chile en el siglo XXI". Editorial Random House Mondadori. Santiago de Chile.

Vega, ML. (2005) *La Reforma laboral en América Latina: 15 años después*. OIT/Lima.