



R E V I S T A GESTIÓN Y TENDENCIAS

“UNA EVALUACIÓN DE LA REFORMA LABORAL”

Claudia Donaire Gaete

Abogada de la Universidad de Chile, ex Presidenta del Consejo Superior Laboral.

RRLL MÁS ALLÁ DE LA REGULACIÓN: EL DEBATE PENDIENTE EN EL CONTEXTO CHILENO

Francisca Gutiérrez Crocco

Doctora en sociología, profesora en la Universidad Alberto Hurtado e investigadora adjunta en el Centro de Estudios del Conflicto y la Cohesión Social

DERECHOS HUMANOS: NUEVO ÁNGULO DE LAS RELACIONES LABORALES

Yerko Ljubetic

Abogado, ex Ministro del Trabajo y Previsión Social



VOLUMEN 3 / Número 2 / Agosto 2018



UNIVERSIDAD
ALBERTO HURTADO

GESTIÓN Y TENDENCIAS ES UNA REVISTA DEL DEPARTAMENTO DE GESTIÓN Y NEGOCIOS DE LA FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS DE LA UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO / EDITORES: RENÉ GONZÁLEZ Y FERNANDO LÓPEZ

Una evaluación de la Reforma Laboral

EN QUÉ MEDIDA LAS VISIONES DISTINTAS PUEDEN AFECTAR EL DIÁLOGO SOCIAL Y LA TRAYECTORIA DE DESARROLLO DE UN PAÍS.

RESUMEN

El presente artículo resume los objetivos de la Reforma Laboral al sistema de relaciones laborales, sus fundamentos y propuestas más relevantes, como la gran polarización que concitó a poco andar de su tramitación legislativa.

La confrontación y desconfianza entre los actores sociales, diagnosticado como un problema que compromete la trayectoria de desarrollo del país, finalmente, contaminó su discusión y tramitación legislativa.

Con todo, se espera que los atributos de algunas de las nuevas regulaciones sirvan al propósito de mejorar la calidad de las negociaciones y fortalecer la sindicalización.



Claudia Donaire Gaete, abogada de la Universidad de Chile, ex Presidenta del Consejo Superior Laboral.

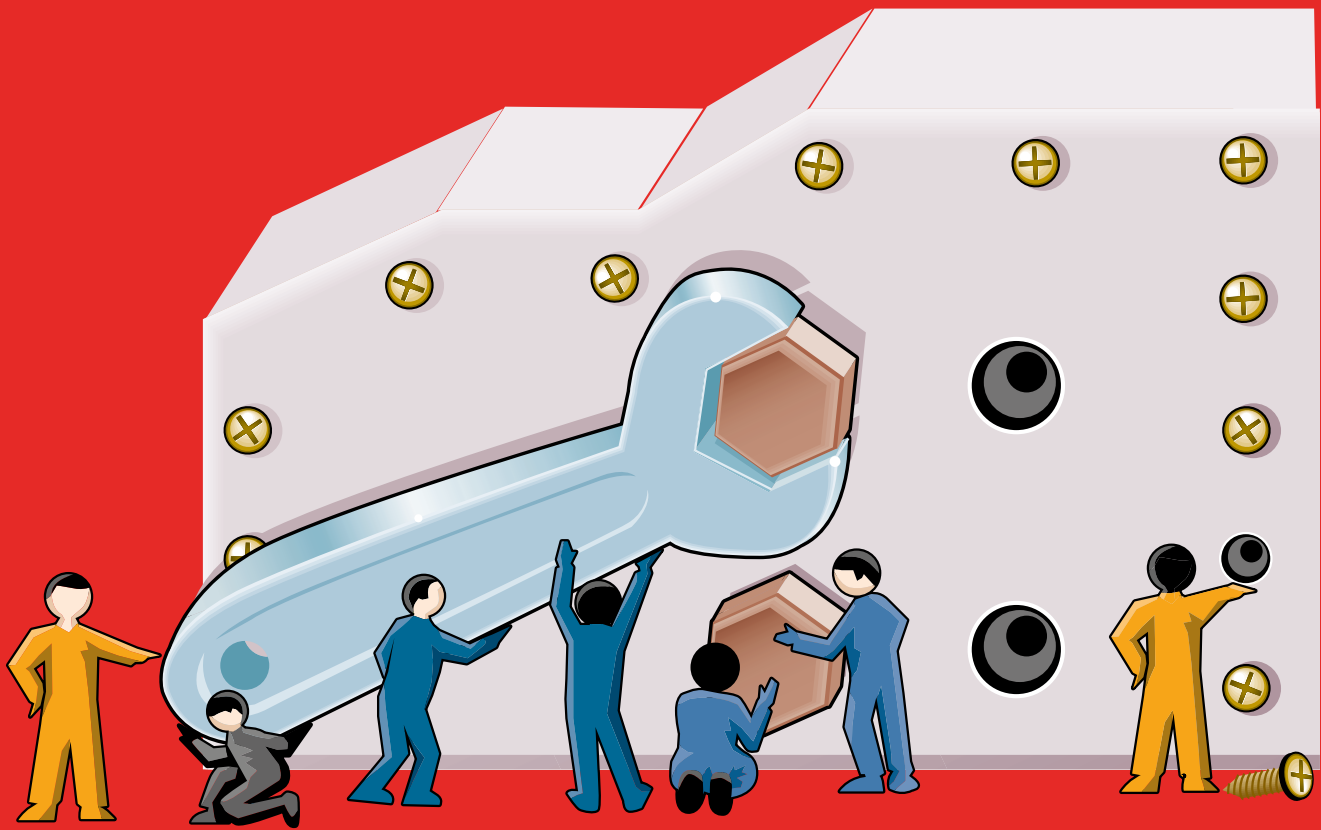
La reforma laboral del segundo Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet pretendió modernizar el sistema de relaciones laborales chileno, sustituyendo íntegramente el Libro IV del Código del Trabajo. Consideró en su formulación las reiteradas observaciones de los órganos de control normativo de OIT, eliminando o modificando regulaciones que afectaban la sindicalización y la función de representación de los sindicatos en la negociación colectiva, teniendo como ejes estructurantes, junto a la ya mencionada titularidad sindical, la ampliación del derecho a negociación a trabajadores hasta ese entonces sin este derecho; la prohibición de la extensión unilateral de beneficios por parte del empleador, que socaba el poder de los sindicatos; el mejoramiento del derecho a información de la empresa para el sindicato y los trabajadores; mejo-

ras y simplificación del procedimiento de negociación, incluido el derecho al piso de negociación desde el inicio del proceso; el reconocimiento del derecho a huelga, incluida la prohibición de reemplazo de huelguistas, una regulación para garantizar la atención de los servicios mínimos y los servicios esenciales de las personas; y la incorporación de perspectiva de género en materia de sindicalización y negociación colectiva; entre otras materias.

El Proyecto no obstante consideró diversas propuestas emanadas de instancias participativas tales como el Consejo Asesor Presidencial *"Trabajo y Equidad"*, *Informe final denominado "Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social"* (2008); *el Acuerdo de Voluntades CUT-CPC (2012)* y *del Informe sobre la realidad y el funcionamiento del mercado laboral chileno denominado "Revisión*

del Mercado Laboral y Políticas Sociales: Chile" (OECD, 2009), generó una creciente resistencia entre las organizaciones empresariales que determinó finalmente una aún mayor polarización de las fuerzas políticas representadas en el Congreso y una tramitación legislativa compleja, con un accidentado paso por el Tribunal Constitucional (TC) que eliminó totalmente de la iniciativa las normas aprobadas en materia de titularidad sindical por amplia mayoría.

Paradójicamente, uno de esos documentos, el Informe sobre la realidad y el funcionamiento del mercado laboral chileno denominado *"Revisión del Mercado Laboral y Políticas Sociales: Chile"* (OECD, 2009), señalaba que las relaciones laborales en el país estaban fuertemente marcadas por la confrontación y la falta de confianza entre los actores, lo que com-



prometía la trayectoria de desarrollo del país. Para superar esta visión planteaba la necesidad de *“fortalecer los mecanismos de diálogo social, asegurar un entorno normativo que reduzca la débil e impredecible aplicación de las regulaciones laborales, favoreciendo la simplificación de estas regulaciones y fortaleciendo su aplicación, aumentar la cobertura de los sindicatos y las asociaciones empresariales y en definitiva, generar un ambiente de confianza, colaboración y consulta entre los interlocutores sociales”*.

Pero, lejos de construirse un espacio para el diálogo sobre el contenido del Proyecto, a la luz de las recomendaciones y propuestas previas, la tramitación del Proyecto enfrentó visiones contrapuestas sobre el rol de la regulación en el sistema de relaciones laborales chileno. La reforma laboral que finalmente nace a la vida jurídica es producto de una discusión y

“El Informe ‘Revisión del Mercado Laboral y Políticas Sociales: Chile’ señalaba que las relaciones laborales en el país estaban fuertemente marcadas por la confrontación y la falta de confianza entre los actores, lo que comprometía la trayectoria de desarrollo del país”

confrontación que no es inédita en el sector, sino más bien representa una constante.

CONTENIDO DE NUEVAS REGULACIONES: AVANCES EN ALGUNAS MATERIAS Y MANTENCIÓN DE RESTRICCIONES SUSTENTADAS EN LA CONSTITUCIÓN DEL 80.

En cuanto al ámbito de aplicación se mantiene la prohibición de la negociación en las empresas estatales dependientes del Ministerio de Defensa, en aquellas en que leyes espe-

ciales la prohíban y en las empresas o instituciones públicas o privadas cuyos presupuestos, en cualquiera de los últimos años calendario, hayan sido financiados en más de un 50% por el Estado, directamente o a través de derechos o impuestos.

Los conflictos que se dan en estas realidades quedan al margen de la regulación laboral, lo que puede ser complejo si afecta el derecho a negociar de muchos trabajadores.

A propósito de la Ley de Presupuesto Público en materia de gratuidad de la Educación Superior u otras simila-

res es probable se den casos en que empleadores aleguen financiamiento estatal para excepcionarse de negociar con sus trabajadores, como ocurrió por ejemplo en la Universidad Católica del Maule, conflicto que hasta ahora ha sido resuelto en favor del derecho a negociar de los académicos de esa institución, con un recurso de nulidad pendiente de fallo en la Corte de Apelaciones de Talca.

En materia de titularidad de la negociación, reconoce a sindicatos de empresa, siendo un elemento nuevo la cuestión de la titularidad para negociar de los representantes que mantiene más de un instrumento colectivo y estos tienen época de vencimiento distinto, pues atendidas las nuevas regulaciones, el sindicato deberá escoger algunas de las fechas de vencimiento para iniciar la negociación colectiva reglada, conforme la jurisprudencia vigente en la materia de la Dirección del Trabajo.

En cuanto a la titularidad del sindicato interempresa, la reforma laboral les reconoce derecho para negociar en representación de sus afiliados, con la empleadora de éstos, si cuentan con afiliados suficientes como para constituir en ella un sindicato de empresa y agrupan a trabajadores del mismo rubro o actividad económica. Al efecto, se han dado casos en que se reclama el incumplimiento de la exigencia de agrupar trabajadores que se desempeñan en empresas del mismo rubro o actividad, respecto de lo que la Dirección del Trabajo mantiene un criterio restrictivo, resolviendo caso a caso, conforme los procedimientos de impugnación y reclamación previstos en la nueva normativa, que consideran además la intervención de los tribunales de justicia.

En relación a la cuestión de la titularidad para negociar de grupos negociadores subsisten opiniones divergentes en cuanto a la necesidad de legislar sobre la materia, al-



gunos plantean que debe regularse, señalando que las consecuencias de la falta de regulación *“son difíciles de dimensionar”* y que *“es fácilmente observable que se requiere de una pronta medida en torno a la reforma laboral, lo más ampliamente consensuada posible, por la inestabilidad que provoca, tanto en el sistema de relaciones laborales como en la contratación individual y colectiva”*. Otros se inclinan por referirse al carácter colectivo del derecho, la historia de la legislación chilena que reconoce a las organizaciones sindicales la representación de los trabajadores en los procedimientos de negociación colectiva, y el Convenio Núm. 135 de OIT, ratificado por Chile, que permite a los Estados miembros a dar trato preferente a los sindicatos u organizaciones sindicales, en relación a las representaciones no sindicales

de trabajadores. En ese mismo último sentido se plantea el Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de OIT (CEARC), en su Informe de Aplicación de Normas del año 2017 que, al respecto, hizo presente al Gobierno que busque *“a través del diálogo social, soluciones que reconozcan el papel fundamental y las prerrogativas de las organizaciones representativas de trabajadores y sus representantes y que prevean mecanismos para evitar que la intervención de un grupo negociador en la negociación colectiva en ausencia de sindicato pueda debilitar la función de las organizaciones de trabajadores o socavar el ejercicio de la libertad sindical”*.

En cuanto a la regulación del procedimiento de negociación colectiva, la reforma laboral debe acatar el man-



cuatro décadas reconoce solo un nivel vinculante u obligatorio de negociación, el nivel de empresa. Esta definición se mantiene en la reciente reforma laboral, la negociación supra empresa sigue siendo esencialmente voluntaria. La consagración o reconocimiento de un nivel superior de negociación al de empresa es una materia que no ha logrado generar consensos en las sucesivas reformas laborales implementadas a partir de la recuperación de la democracia. Se trata -además- de una discusión que genera gran controversia, existiendo opiniones de tratadistas que, por un lado, señalan que reconocer un nivel superior a la empresa sería inconstitucional y, por otro, quienes sostienen que no reconocer un nivel vinculante a nivel supra empresa vulnera las obligaciones del Estado Chileno en materia de libertad sindical.

Al respecto, el Informe de Normas 2017 de la CEARC también observa esta materia e invita al Gobierno a que *“someta al diálogo social la consideración de soluciones compartidas para*

dato normativo impuesto en la Constitución Política del Estado de Chile de 1980. La regulación en virtud de este mandato no ha estado exenta de críticas, acumulando una fuerte oposición de expertos y académicos que sostienen que no le corresponde al Estado o a los Gobiernos imponer a las partes un sistema o modalidad de negociación. Otros en cambio lo consideran acorde a la cultura jurídica nacional, avalada por la percepción de que sin reglas los conflictos no se resolverían en plazos razonables.

Por cierto, corresponde en el análisis de la Reforma Laboral hacerse cargo no solo de la necesidad de legislar o no sobre modalidades de negociación colectiva, a la luz de la realidad y necesidades de empleadores y trabajadores, sino también en relación al

“La reforma laboral que finalmente nace a la vida jurídica es producto de una discusión y confrontación que no es inédita en el sector, sino más bien representa una constante”

contenido de esa regulación. Al respecto, existen también opiniones encontradas sobre establecer regímenes de plazos y/o entregar libertad a las partes respecto de la duración de la negociación, pero por sobre todo, hay una divergencia importante en materia de reconocimiento y regulación de la huelga que se mantiene circunscrita a la negociación colectiva reglada, punto este último que -se señala- explicaría la tendencia de aumento de huelgas extra-legales o declaradas al margen de procesos de negociación colectiva reglada.

En cuanto al nivel de negociación, la legislación chilena de las últimas

estimular el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación colectiva en sus distintos niveles”.

La regulación en materia de derecho a información ha sido evaluado positivamente en forma transversal y ante organismos internacionales. El derecho a información de los sindicatos, en el derecho internacional de derechos humanos, Convenio Núm. 135 y su Recomendación Núm. 143, de 1971, y el Convenio Núm. 154 y su Recomendación Núm. 163, de 1981, de OIT, es muy importante a los fines de la negociación colectiva y para la relación de las empresas y organizaciones sindicales. Pese a cierta resistencia

inicial que motivó la incorporación de nuevas regulaciones en este ámbito, por lo cual algunas de sus disposiciones fueron objeto de requerimiento ante el TC, no existen grandes críticas a la incorporación del derecho de los sindicatos a información periódica de la empresa y regulación del derecho a información de remuneraciones asignadas a cargos y funciones ejercidas por 5 o más trabajadores. Con todo, el derecho a información sigue estando ligado a la negociación colectiva y a las organizaciones sindicales de la empresa, lo que advierte el tratadista Rodrigo Palomo Vélez es muy restrictivo.

Finalmente, comentaremos que el reconocimiento y regulación de la huelga se ha mantenido circunscrito al procedimiento de negociación colectiva reglado, dándose al respecto visiones encontradas. Por un lado, se acusa que la legislación solo reconoce y regula el derecho a huelga para ser ejercido en el marco de la negociación colectiva reglada, como lo plantea Eduardo Caamaño Rojo, y quienes como Humeres y Halpern insisten en que la huelga no obstante ser un derecho fundamental, no puede ejercerse en forma ilimitada, acusando deficiencias en la actual normativa y proponiendo límites adicionales.

En materia de prohibición de reemplazo de trabajadores en huelga, la discusión que vimos en la tramitación del proyecto no ha tenido igual fuerza bajo la vigencia de las nuevas regulaciones. No se han conocido situaciones en que se controvierta la pertinencia de la prohibición y, en general, la discusión de los sindicatos y empresas se ha centrado en las restricciones al derecho de huelga que se han incorporado al sistema, particularmente la calificación de servicios mínimos y conformación de equipos de emergencia.

En efecto, la mayor discusión de expertos y operadores en relación a la reforma laboral se ha dado en mate-



“Pese a cierta resistencia inicial, no existen grandes críticas a la incorporación del derecho de los sindicatos a información periódica de la empresa y regulación del derecho a información de remuneraciones asignadas a cargos y funciones ejercidas por 5 o más trabajadores”

ria de servicios mínimos. Según algunos, por la importancia que adquiere la definición de servicios mínimos en un contexto en que el empleador no puede reemplazar a los trabajadores que ejercen la huelga, se ha constituido el tema más importante de la reforma. Al parecer de otros, es una oportunidad para obstaculizar el inicio de negociaciones.

La percepción sobre que se trataría de una regulación que ofrece problemas por cierto debe ser confirmada en el tiempo, pues claramente se trata de un tema en que se debe generar o

asentar consensos mínimos entre empleadores y trabajadores.

Otra restricción de la huelga la encontramos en la regulación de la calificación de empresas en que no se puede declarar huelga. Al efecto, la reforma laboral incorpora un procedimiento bilateral para la calificación de las empresas en que se prohibirá el derecho a huelga y los conflictos deberán ser sometidos a arbitraje obligatorio. La definición inicial es entregada a la Resolución de los Ministros de Economía, Fomento y Turismo, Trabajo y Previsión Social y Defensa Na-



cional, pudiendo ser reclamable ante las respectivas Cortes de Apelaciones. Al respecto se ha criticado la lentitud del procedimiento judicial a los fines de resolver la procedencia o no de la prohibición de huelga respecto de un caso concreto, pero ciertamente ello debe ser contrastado con la importancia de contar con un mecanismo eficaz de reclamación judicial respecto de la decisión de las autoridades.

PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA REFORMA LABORAL, UNA MIRADA A LAS REGULACIONES QUE MÁS INCIDENCIA Y CAMBIO PUEDEN GENERAR EN EL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES.

Finalmente he querido referirme a la perspectiva de género en la reforma laboral, pues representa uno de los aspectos más novedoso de la nueva regulación.

En primer lugar, mencionaré lo que

considero más importante, el derecho a información innominada de remuneraciones, en virtud del cual los sindicatos de empresa pueden solicitar -en las grandes empresas-, información innominada de las remuneraciones asignadas a los diversos cargos o funciones de la empresa, ejercidos por 5 o más personas. Esta medida permitirá a las partes abocarse a analizar las brechas de salarios horizontales y verticales y, especialmente, ocuparse de la definición de medidas para mejorar la satisfacción del principio de igualdad de remuneraciones por trabajo de igual valor. Las partes podrán identificar las diferencias de remuneraciones entre quienes desempeñen el mismo trabajo como entre quienes desarrollen trabajos distintos, pero de igual valor, y adoptar medidas de rectificación. Por cierto, en la mediana empresa también se puede solicitar esta información pero solo en las con-

diciones y plazos en que se prepara la negociación colectiva.

En segundo lugar, la reforma pretende mejorar la calidad de la negociación, ampliando sus contenidos o las materias que pueden ser negociadas por las partes: La nueva ley señala que se pueden negociar todas las cuestiones de interés común de las partes, incorporando referencia expresa a una serie de materias, como son los acuerdos para la conciliación de trabajo con las responsabilidades familiares, el ejercicio de la corresponsabilidad parental, planes de igualdad de oportunidades y equidad de género en la empresa, acciones positivas para corregir situaciones de desigualdad, acuerdos para la capacitación y reconversión productiva de los trabajadores, constitución y mantenimiento de servicios de bienestar, mecanismos de solución de las controversias, entre otros.

También se regula un pacto especial que podrá convenir el empleador con sus sindicatos, y en virtud del cual se permita que trabajadores o trabajadoras con responsabilidades familiares puedan acceder a sistemas de jornada que combinen tiempos de trabajo presencial en la empresa y fuera de ella. En este ámbito se ha querido sugerir pactos a las partes que contribuyan a la organización del trabajo por una parte, y por la otra, a la conciliación de las responsabilidades familiares con el trabajo.

Adicionalmente, se consideran medidas para promover el liderazgo femenino en las organizaciones sindicales y en las comisiones negociadoras, o medidas de acción positiva de promoción de esos liderazgos. Para tal finalidad se incorpora una especie de cuota de género en los cargos directivos de las organizaciones sindicales, estableciendo que en sus estatutos deberán establecer mecanismos que resguarden que al menos un tercio de

ellos sean ejercidos por trabajadoras, en el caso de sindicatos, federaciones y confederaciones, y de un 30% en el caso de centrales sindicales. Por último, se garantiza la integración de una trabajadora asociada a la organización u organizaciones que negocian en la comisión negociadora sindical, en el caso de que conforme las reglas generales ya señaladas no esté integrada por ninguna mujer. Para tales efectos, se deberá elegir una representación femenina para integrarse a la comisión, de conformidad a los respectivos estatutos. Se establece que la mujer que integra la comisión laboral goce de un fuero adicional de 90 días.

Como se aprecia, se entregan importantes herramientas que permitirán a las empresas y sindicatos que coincidan en la importancia de hacerse cargo de las cuestiones de género, tomar medidas y concordar acuerdos que pueden favorecer la corresponsabilidad parental, la igualdad de oportunidades entre trabajadoras y trabajadores y en general la erradicación de brechas en salarios y otras inequidades. Por cierto, estas herramientas no producirán cambios de un día para otro, pues necesitan de la organización sindical y de la empresa. En efecto, el valor de las medidas debe ser identificado y compartido por las partes como uno de los costos a priorizar en la planilla de la empresa.

En materia de igualdad salarial, la problemática adquiere cada día más importancia entre los trabajadores y trabajadoras, y el sindicato debe ser capaz de articular la necesidad de desarrollar una línea de acción destinada a identificar las discriminaciones en ese ámbito, sean directas, indirectas o estructurales, y para la empresa por cierto es una ventaja contar con un sistema de remuneraciones que retribuya a sus trabajadores en función del valor de su



“En materia de prohibición de reemplazo de trabajadores en huelga, la discusión que vimos en la tramitación del proyecto no ha tenido igual fuerza bajo la vigencia de las nuevas regulaciones”

trabajo y otros aspectos objetivos como productividad, responsabilidad, capacidades, calificaciones e idoneidad.

ALGUNAS CONCLUSIONES.

Si bien es cierto no podemos ser concluyentes sobre la reforma laboral, es evidente que tampoco podemos afirmar que se trata de una reforma que ha fracasado en su intento de mejorar la satisfacción de los dere-

chos de libertad sindical de los trabajadores chilenos.

El tiempo transcurrido de la aplicación de sus disposiciones no es suficiente para definir la interpretación final que harán de estas los tribunales de justicia ni los cambios en las conductas de los empleadores y de los trabajadores.

Particularmente en materia de sindicalización, el informe del CSL señala que la tasa sindicalización de los últimos



años muestra un sostenido aumento, que nos ha permitido volver a tasas del 20%, como sucedía en la década de 1990, y que es posible identificar un aceleramiento en dicha tendencia a partir del 2006. También advierte una mayor proporción de crecimiento de la población afiliada por sobre el número de sindicatos desde hace tres años a la fecha, agregando que no es posible hablar aún de una tendencia, por lo preliminar de los datos tenidos a la vista.

En cuanto al número de dirigentas sindicales, ha existido un aumento que no puedo calificar de leve, si desde un 23,66% en el 2012, pasamos a un 29% el 2017. Es evidente existe una tendencia que puede ser expresión del empoderamiento de las

mujeres en el ámbito laboral y por cierto sindical, pero la reforma incidió en mejorar la tasa de aumento de un punto por ciento, cifra que se venía registrando al año. Finalmente el aumento es hasta ahora menor en organizaciones de nivel superior donde la elegibilidad como dirigente requiere contar con la condición de dirigente de base o de la organización de nivel superior, previamente, pero debiera dinamizarse al subir la proporción de dirigentas de base, lo que está ya ocurriendo.

En materia de sindicalización femenina también existe una tendencia importante, la tasa de sindicalización (Número de trabajadoras asalariadas del sector privado afiliadas a un sin-

dicato en t/N° total de asalariadas del sector privado en t)*100 observa un aumento importante, llegando a un 25,3% en el 2017, en circunstancias que en el año 2012 no sobrepasaba el 16%. Por cierto que estos cambios deben analizarse por más tiempo y contrastarse con los cambios en la participación laboral de las mujeres.

No me he querido referir a otros antecedentes estadísticos disponibles atendida la necesidad de contar con mejores análisis y comprensión de los datos que le sirven de sustento. En este ámbito existe mucho por hacer pues -finalmente- parte de las visiones encontradas sobre la regulación laboral y el funcionamiento del sistema de relaciones laborales dice relación con no contar con datos fiables y estandarizados.

Es importante, en relación a la materia, establecer procesos formales de recopilación y procesamiento de datos, así como métodos y calendario para la divulgación de la información. Particular importancia tiene el mejoramiento del levantamiento de información estadística por parte de la Dirección del Trabajo, que debe superar problemas de captura de información en la línea de relaciones laborales, transparentar y agilizar sus procesos. Al efecto, preocupa la inconsistencia de alguno de sus datos estadísticos y los cambios metodológicos que no permiten hacer seguimiento a los indicadores.

Finalmente, un acierto constituye el seguimiento a las huelgas extralegales que, el Consejo Superior Laboral integró al análisis y evaluación de la reforma laboral. Es importante perseverar en este ámbito y generar información desagregada de la aplicación de la reforma laboral en las empresas contratistas y subcontratistas, en materia de extensión de beneficios, prácticas desleales y antisindicales, entre otros, por parte de la Dirección del Trabajo.

Relaciones laborales más allá de la regulación

El debate pendiente en el contexto chileno

RESUMEN

La presente columna plantea la necesidad de ampliar la discusión sobre las relaciones laborales en Chile. Defiende que, a fuerza de focalizar el debate en el problema de la legislación laboral, hemos perdido de vista elementos fundamentales para el entendimiento de las relaciones entre sindicatos y empresas en el país. La autora describe algunos de estos elementos y propone líneas de investigación relevantes para mejorar nuestra comprensión del modelo laboral dominante.



Francisca Gutiérrez Crocco, doctora en sociología, profesora en la Universidad Alberto Hurtado e investigadora adjunta en el Centro de Estudios del Conflicto y la Cohesión Social

La discusión sobre la reciente reforma laboral (2016) ha promovido el debate sobre las relaciones entre las empresas y los sindicatos en Chile. Desde todos los sectores políticos, han surgido voces que se han manifestado en contra o a favor de fortalecer el sindicalismo nacional y ampliar la dinámica de la negociación colectiva, ambos objetivos explícitos de la reforma. Lamentablemente, este debate se ha focalizado en el aspecto regulatorio, sin aprovechar la oportunidad para que nos preguntemos, en un sentido más amplio, por las características del sistema de relaciones laborales que predomina en nuestro país.

En efecto, al igual que en procesos legislativos anteriores, la discusión sobre la reforma ha puesto énfasis en la necesidad de limitar algunas prácticas o en promover comportamientos nuevos en los actores laborales, en función de los estándares internacionales de la OIT o de objetivos económicos. El debate se ha focalizado en acordar el diagnóstico “inicial” y el

estado “deseable” en materia de relaciones laborales, así como definir los instrumentos legales necesarios para alcanzar este último. **Este tipo de discusión regulatoria se ha convertido en la forma privilegiada, sino exclusiva, de abordar las relaciones laborales de nuestro país desde 1990.**

Entre los años 50 y 70, el conflicto entre el capital y el trabajo fue considerado clave para entender las dinámicas de la sociedad chilena. La evolución de las relaciones entre sindicatos y empresas constituía un tema insoslayable para quienes se interesaban en el desarrollo económico y político del país. Con el desarrollo de la economía de mercado y la pérdida de influencia del marxismo en los años 90, la discusión tendió a limitarse a las coyunturas de reforma ajustándose a la lógica argumentativa descrita. Incluso en el espacio académico, la atención en el tema decayó notablemente y comenzó a centrarse casi exclusivamente en las transformaciones generadas por la política laboral impulsada desde el régimen

militar y la conveniencia, o no, de una reforma sustancial a los principios que esta política instaló en la normativa laboral.

En esta columna, argumentaré que la captación del debate sobre las relaciones laborales por la cuestión regulatoria amenaza con empobrecer nuestro entendimiento sobre esta temática. Si bien la discusión sobre la regulación es clave, no debería agotar la conversación sobre las relaciones laborales, pues deja al margen ciertas aristas que son relevantes para llegar a un diagnóstico acabado de esta problemática. Más adelante señalaré algunas de estas aristas.

LIMITACIONES DE UN DEBATE EXCLUSIVAMENTE REGULATORIO

A fuerza de poner énfasis en el estado de inicio y el estado deseado, la discusión regulatoria ha invisibilizado los procesos intrínsecamente conflictivos que permiten y atraviesan estos estados. ¿Qué implica entender las relaciones laborales a partir de este otro enfoque?



Pensar las relaciones laborales en los términos de un proceso conflictivo supone asumir, en primer lugar, que las relaciones entre sindicatos y empresas están en permanente construcción. Estas relaciones pueden pasar por fases de más o menos estabilidad, tanto a nivel macro como a nivel micro. Por ejemplo, la relación de la dirección de una empresa con un sindicato recién organizado suele ser más conflictiva que la con un sindicato que ha sobrevivido en el tiempo y ha sido reconocido como un actor relevante en el lugar de trabajo. Sin embargo, las tensiones forman parte del proceso de negociación entre estas partes, incluso en esta segunda etapa. Por más restricciones que se impongan a la huelga u a otras manifestaciones de conflicto, las tensiones seguirán formando parte y dando dinamismo a las relaciones laborales. La disminución de las huelgas puede incluso ocultar un aumento de otro tipo de conflictos laborales cuyos costos pueden ser tan elevados para los trabajadores y la empresa como la para-

// Esta columna es una invitación a buscar explicaciones para este proceso y enriquecer nuestro entendimiento de las relaciones laborales tomando en cuenta las especificidades del contexto chileno”

lización (Hebdon y Stern, 1998). Este argumento cuestiona una política laboral fundada principalmente en la intención de limitar el conflicto laboral, como ha sido la postura de algunos sectores.

En segundo lugar, entender las relaciones laborales como un proceso conflictivo implica contemplar los comportamientos de las distintas partes, y no solamente, de la legislación. **En el debate nacional se ha exagerado el papel del Estado en la configuración de las relaciones entre empresas y sindicatos.** La legislación establece los marcos de las relaciones laborales, definiendo límites al comportamiento de los actores y recursos que habilitan ciertas prácticas. **No obstante, el estatus de las relaciones laborales depende, en igual medida, de las iniciativas em-**

presariales, las estrategias de los sindicatos y de los propios trabajadores. Entender los procesos de negociación y de conflicto laboral pasa, no sólo por analizar los detalles de la regulación, sino también por identificar las disposiciones ideológicas o socialmente adquiridas de la elite empresarial y el mundo sindical; los elementos económicos y políticos que intervienen en las decisiones estratégicas de estos actores; los modelos de gestión de personas en uso en las empresas; la identidad del movimiento sindical, etcétera. En pocas palabras, las relaciones laborales resultan de la confluencia de una serie de factores que suelen ser obviados en el debate regulatorio chileno.

En las secciones siguientes, me centraré en uno de estos factores: las

estrategias sindicales. Discutiré cómo algunas de estas estrategias, que han sido generalmente invisibilizadas en el debate, han sido claves en la definición del sistema de las relaciones laborales que domina hoy en el país.

ASPECTOS INVISIBLES EN EL DEBATE REGULATORIO

A diferencia de lo que sucede en países con una historia más larga, las acciones de los actores laborales en América Latina suelen desbordar comúnmente los canales institucionales, existiendo una distancia importante entre sus prácticas y las reglas establecidas (Bensusán, 2007). **Los sindicatos, al igual de los empleadores, han buscado formas para eludir o evitar las restricciones que impone la ley, ya sea porque consideran que estas restricciones son ilegítimas o porque no encuentran otra alternativa.** Es más, algunas de estas prácticas han terminado convirtiéndose en normas informales.

Un ejemplo claro de esto ocurre en el sector público chileno. El Estatuto Administrativo permite a los funcionarios públicos organizarse en "Asociaciones" pero no regula la negociación colectiva. A pesar de esto, las asociaciones han presionado con éxito por ampliar sus espacios de negociación en los servicios desde 1990, llegando incluso a lograr cierta permanencia del diálogo y la generación de acuerdos respecto de temáticas mucho más variadas que en el sector privado (Gutiérrez et al, 2018). Asimismo, estas asociaciones han paralizado en numerosas ocasiones servicios públicos durante los últimos 28 años, a pesar de que la huelga se encuentra constitucionalmente prohibida en este sector.

Los datos recolectados por el Observatorio de Huelgas Laborales de la Universidad Alberto Hurtado y el Centro de Estudios del Conflicto y la



“Los sindicatos, al igual de los empleadores, han buscado formas para eludir o evitar las restricciones que impone la ley, ya sea porque consideran que estas son ilegítimas o porque no encuentran otra alternativa. Es más, algunas de estas prácticas han terminado convirtiéndose en normas informales”

Cohesión Social (COES) también dan cuenta de cómo los sindicatos han operado parcialmente al margen de la legislación laboral en nuestro país. Como muestra el último informe (OHL, 2018), por cada huelga legal durante el 2017 se registraron 0,6 huelgas extralegales¹ en el sector privado. El peso de estas últimas en la conflictividad total del sector ha sido significativo desde 1979 (Armstrong, 1997). En otras palabras, gran parte de las paralizaciones que llevan a cabo los sindicatos en el país suceden por fuera del proceso de negociación

colectiva reglada de empresa, único espacio en que el Código del Trabajo autoriza la huelga.

Cabe preguntarse por los motivos que llevan a los sindicatos a recurrir a este tipo de estrategia. No hay que perder de vista que los trabajadores en huelga extra-legal carecen de las protecciones que brinda el Código para aquellos que recurren a huelgas legales y pueden ser objeto de sanciones graves por parte de la empresa (ej. despidos). El riesgo que asumen los sindicatos puede explicarse plausiblemente por el desconocimiento de

1.- Se utiliza el concepto de “extra-legal” puesto que los convenios internacionales firmados por el país reconocen el derecho a huelga de los trabajadores, aun cuando este derecho no ha sido totalmente incorporado en la normativa laboral nacional.



la ley; suficiente fuerza para evitar las sanciones empresariales; o ausencia de mejores alternativas para enfrentar situaciones que resultan insostenibles para los trabajadores.

Además de las acciones que infringen o se escapan a las normas formales, el debate regulatorio ha tendido a desconocer el repertorio de acción y las prioridades estratégicas de los sindicatos en el contexto chileno. Como quedó demostrado en el último proceso de reforma, el recurso de los sin-

dicatos a la huelga suele ser el aspecto central del debate y evitar este tipo de conflicto ha sido un motivo clave en la política laboral nacional. Sin embargo, las estrategias de presión de los sindicatos en las empresas son muy variadas. Las huelgas son sólo una de las tácticas utilizadas por estas organizaciones durante la negociación y una modalidad particular del conflicto laboral.

Las causas ante la Dirección del Trabajo y/o los litigios en tribunales laborales son un ejemplo de las estrategias que utilizan los sindicatos para presionar a las empresas antes, durante o después de los procesos de negociación formal. Como he demostrado en otros artículos, esta estrategia es mucho más corriente y constituye una forma mucho más normal de conflicto laboral que la huelga en el contexto chileno desde 1990 (Gutiérrez, 2017; Gutiérrez y Gutiérrez 2017). Poco se ha discutido en el país respecto a la relación que existe entre esta estrategia y la huelga, o las repercusiones que tendrá la normativa en esta forma de conflicto.

CONCLUSIÓN

Si bien la discusión regulatoria resulta clave en el contexto actual, donde el modelo de mercado ha sido cuestionado por su incapacidad de reducir la desigualdad y la presión por mejorar los estándares laborales ha aumentado, no debería agotar el debate sobre las relaciones laborales.

Esta discusión regulatoria necesita ser enriquecida con nuevas perspectivas y datos que den cuenta de los procesos que subyacen las relaciones que observamos entre sindicatos y empleadores. Especial atención merecen los comportamientos y estrategias de los actores laborales. Las relaciones laborales no dependen exclusivamente de la legislación. El estado de estas relaciones -así como las condiciones laborales y la productividad- resultan también de las iniciativas que toman las empresas en estas materias y las estrategias sindicales.

Para finalizar, cabe hacer mención de los cambios que se han observado en el ámbito de los sindicatos durante la última década. La captación del debate y la actividad científica por parte de la discusión regulatoria ha impedido que generemos conocimiento para entender cómo los sindicatos se han fortalecido durante los últimos años, como lo atestigua el incremento de la tasa de sindicalización y de las huelgas desde el 2006 (Dirección del Trabajo, 2018; OHL, 2018).

A fuerza de focalizarse en el debate normativo, hemos perdido de vista los procesos que explican el impulso de estos actores en un contexto donde la normativa laboral se ha mantenido relativamente intacta. Esta columna es una invitación a buscar explicaciones para este proceso y enriquecer nuestro entendimiento de las relaciones laborales tomando en cuenta las especificidades del contexto chileno.

Bibliografía

- ARMSTRONG, Alberto (1997). Tendencias, magnitud y causas de las huelgas de trabajadores dependientes de un empleador en Chile. *Estudios de Administración* 4 (1) 1-78
- BENSUSÁN, Graciela (2007). La efectividad de la legislación laboral en América Latina. OIT.
- DIRECCIÓN DEL TRABAJO (2018). Compendio estadístico 2016. Santiago: Gobierno de Chile.
- GUTIÉRREZ CROCCO, Francisca (2017). Coping with neoliberalism through Legal Mobilization: The Chilean Trade Union Movement's New Tactics and Allies. En VON BULOW, M y DONOSO, S. *Post-Transition Social Movements in Chile*, Palgrave, USA
- GUTIÉRREZ CROCCO, Francisca y GUTIÉRREZ CROCCO, Ignacio (2017). Movilización legal: una estrategia sindical con efectos ambivalentes. *Izquierdas* 36, pp. 200-221
- GUTIÉRREZ CROCCO, Francisca; CHAMORRO, Catalina y ABARZÚA, Eduardo. Relaciones laborales en el Estado más allá de la regulación. Hallazgos derivados del caso chileno. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (70)
- HEBDON, Robert y Stern, Robert (1998). Tradeoffs among expressions of industrial conflict: Public sector strike bans and grievance arbitrations. *ILR Review*, 51(2), 204-221.
- OBSERVATORIO DE HUELGAS LABORALES (OHL) (2018). Informe de huelgas laborales 2017. COES-UAH.

Nuevo ángulo de las relaciones laborales

RESUMEN Esta columna aboga por la incorporación de la perspectiva de los derechos humanos en el desempeño de la actividad empresarial chilena y, en particular, en el ámbito de las relaciones laborales. Tras examinar cómo esta perspectiva ha sido definida por organismos internacionales, el autor subraya algunos desafíos pendientes para las empresas y el Estado chileno.



Yerko Ljubetic, abogado, ex Ministro del Trabajo y Previsión Social

Desde diversas áreas, el entramado regulatorio del trabajo y las relaciones laborales que en ese marco se desarrollan han venido recibiendo el impacto e influencia de la perspectiva de los derechos humanos de quienes se desenvuelven en las empresas y el modo en que son afectados por la actividad y las formas de organización bajo las que prestan sus servicios.

Desde el punto de vista programático, por ejemplo, han ido cobrando creciente importancia los tópicos relativos al impacto de la actividad de las empresas respecto de los derechos de las personas, comunidades y pueblos con los que se relacionan. Especial relevancia en ese plano han ido adquiriendo los Principios Rectores Sobre Empresas y Derechos Humanos declarados por la ONU en 2011, los que, estructurados en torno a las obligaciones de Proteger, Respetar y Reparar, constituyen orientaciones esenciales para el desempeño de la actividad empresarial con pleno respeto a los derechos de los otros.

Si bien este marco programático generalmente es asociado con el impacto de la actividad empresarial respecto de

su entorno – territorios, comunidades, pueblos indígenas, recursos naturales, medio ambiente, etc.-, ello no implica que no deban ser cabalmente considerados respecto de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en las mismas empresas.

Ello implica que la administración debe empeñar todos los esfuerzos necesarios, la debida diligencia, para asegurar el respeto de los derechos de las personas que la integran, a través de medios eficaces y haciéndose responsable de las consecuencias que correspondan cuando aquellos son vulnerados, así como el estado y los agentes públicos deben adoptar las medidas y normas necesarias para velar por que eso ocurra.

Otros instrumentos programáticos, como el Pacto Global de Naciones Unidas, o vinculantes, como la declaración de principios y Derechos Fundamentales de la OIT, en sus respectivos ámbitos, están orientados en el mismo sentido.

Por otro lado, más acá de lo programático, la perspectiva de los derechos humanos de trabajadoras y trabajadores ha conquistado en los últimos años espacios cada vez más relevantes en el

marco normativo laboral, así como en la jurisprudencia tanto administrativa como judicial.

Esta acogida normativa tiene su mejor expresión en el Procedimiento de Tutela Laboral, incorporado en el contexto de la profunda reforma a la jurisdicción del trabajo de 2006, en el que se estableció el principio de que el respeto de los derechos fundamentales de trabajadores y trabajadoras constituye un límite a las facultades de gestión del empleador y que, por tanto, debe entenderse que tales derechos, derivados de su condición de personas y ciudadanos, tienen plena vigencia en el contexto de la relación laboral.

Así, dicho procedimiento especial implica que respecto de derechos fundamentales contenidos en disposiciones constitucionales y de la prohibición de cualquier forma de discriminación consignada en el propio Código del Trabajo, se activa un proceso jurisdiccional con innovadores elementos como la prueba indiciaria, que traslada el peso probatorio al denunciado, el carácter prioritario que se le asigna a su tratamiento respecto de las causas ordinarias y la posibilidad de sentencias que contengan no solo las

sanciones pertinentes sino también formas de reparación, entre otras particularidades.

A la fecha, el mencionado procedimiento está plenamente consolidado y arroja interesantes resultados. Viene al caso mencionar, por ejemplo, que, en 2010, ya en régimen a nivel nacional, las causas de tutela constituían un 4,5 % del total de las ingresadas a los Tribunales del Trabajo y en 2017 alcanzaban al 10,6 % de dicho total. Dicha tendencia, en incremento permanente, permite presumir que los litigios derivados de la diversidad de demandas por vulneración de derechos fundamentales ocuparán un lugar preponderante del quehacer jurisdiccional.

Por otro lado, conviene destacar también que, considerando los ingresos del año pasado, del total de derechos cuya vulneración es puesta en conocimiento de los tribunales, tres de ellos concentran casi el 95% de los casos: Derecho a la vida y la integridad; Vida Privada y Honra; Libertad de Trabajo y su protección. Dentro del primero de los conceptos mencionados se ubican las acciones referidas a las diversas formas de acoso laboral, una de las materias más denunciadas y dentro del último se encuentran en forma importante aspectos referidos a situaciones de discriminación.

Por último, en este aspecto es necesario señalar que la reciente jurisprudencia de la Corte Suprema, en orden a extender la competencia del Procedimiento de Tutela al sector público, probablemente implique una progresiva presencia de casos más complejos y sofisticados de vulneración de derechos, dado que la relación laboral en dicho sector se caracteriza por una mayor estabilidad y, por ende, una mayor capacidad y disposición de funcionarios y funcionarias a denunciar situaciones que les afecten. Ello debiera conllevar una saludable profundización y densificación de la jurisprudencia judicial en el tratamiento de la temática de los

derechos humanos en el contexto de la relación laboral.

No debiera descartarse, en el mismo sentido, que en el futuro próximo se plantee la necesidad y conveniencia de extender la posibilidad de la tutela a etapas anteriores a la vigencia de la relación laboral, específicamente a los procedimientos de selección y reclutamiento de personas, ámbito en el que es presumible que situaciones de discriminación sean de regular ocurrencia.

Estos avances programáticos y normativos se dan en un contexto social y cultural marcado por un creciente conocimiento y toma de conciencia de las personas sobre sus derechos. La emergencia de sectores que se movilizan y plantean demandas originadas

“La perspectiva de los derechos humanos de trabajadoras y trabajadores ha conquistado en los últimos años espacios cada vez más relevantes en el marco normativo laboral, así como en la jurisprudencia tanto administrativa como judicial”

en sus historias de exclusión y discriminación han ido provocando la instalación de un sentido común generalizado acerca de la inadmisibilidad de situaciones que eran tradicionalmente toleradas.

Especial relevancia han tenido las demandas asociadas a la evidente situación de discriminación de las mujeres, situación que, como es sabido, se da en el campo laboral tanto en relación al acceso al trabajo como a las injustificadas diferencias de ingresos y carreras profesionales en comparación a los hombres. El progresivo empoderamiento de las mujeres debiera tener, al menos en el marco de las relaciones laborales, efectos concretos en el futuro, especialmente en cuanto a las formas de organización patriarcal y autoritaria de las empresas, principal fuente de las diversas formas de discriminación que hoy, con toda justicia, son puestas en tela de juicio.

A modo de síntesis, es posible afirmar, a partir, entre otros, de los elementos mencionados, que la perspectiva de los derechos humanos ha llegado para quedarse en el ámbito de las relaciones laborales, de lo que se sigue necesariamente que corresponderá al estado ir disponiendo de los mecanismos eficaces que garanticen que los derechos de las personas que se desempeñan laboralmente no sean afectados en su goce en el contexto del vínculo laboral. La obligación que le corresponde en cuanto a proteger el ejercicio de tales derechos supondrá un desafío permanente en materia de políticas públicas tanto regulatorias como de fiscalización.

Sin embargo, el desafío de las empresas no será menor. La conciencia de

que la vulneración de derechos de sus trabajadoras y trabajadores, sea por acción o por omisión, puede implicar no solo el riesgo de sanciones gravosas sino que el reproche social y el consecuente daño al patrimonio reputacional, debiera llevar a quienes tienen responsabilidades de dirección y administración a la búsqueda permanente de formas eficaces de actuar con la debida diligencia frente a estos asuntos, tanto en cuanto a los adecuados diagnósticos acerca de las condiciones en las que se encuentran para enfrentar los problemas como en el diseño de procedimientos y mecanismos internos para impedir o, al menos, restringir progresivamente su ocurrencia y, en última instancia, para reparar debidamente los efectos que las eventuales vulneraciones de derechos puedan implicar para las personas que les prestan sus servicios.



BIENVENIDOS A PENSAR.

PREGRADO | POSTGRADO | EDUCACIÓN CONTINUA

FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS

www.fen.uahurtado.cl

PROGRAMAS DE MAGÍSTER

Magíster en Economía
(Acreditado por Qualitas desde diciembre 2015 a diciembre 2022)

Magíster en Economía Aplicada a Políticas Públicas | Doble grado con Fordham University
(Acreditado por Qualitas desde enero 2016 a enero 2019)

Magíster en Gestión de Personas en Organizaciones
(Acreditado por Qualitas desde enero 2016 a enero 2020)

Magíster en Administración de Empresas | MBA
(Opción de obtener el grado de Master of Science in Global Finance | Fordham University)

PROGRAMAS DE DIPLOMADO

Certificación en Coaching Organizacional

Diplomado en Dirección y Gestión de Empresas (Conducente al Magíster en Administración de Empresas | MBA)

Diplomado en Gestión de Personas (Conducente al Magíster en Gestión de Personas)

Diplomado en Gestión Estratégica de las Relaciones Laborales

Diplomado en Gestión Tributaria

Diplomado en Normas Internacionales de Información Financiera (IEFRS)

PROGRAMAS DE PREGRADO

Ingeniería Comercial

Contador Público Auditor

Gestión de la Información, Bibliotecología y Archivística

PROGRAMAS DE CONTINUIDAD DE ESTUDIOS

Ingeniería Comercial

Contador Público Auditor



ACREDITADA POR 5 AÑOS EN LAS 5 ÁREAS
Hasta diciembre 2019.

Docencia de Pregrado
Vinculación con el Medio
Gestión Institucional
Docencia de Postgrado
Investigación



UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO

La Universidad Jesuita de Chile.