

**LAS REFORMAS LABORALES Y SU
IMPACTO EN EL FUNCIONAMIENTO DEL
MERCADO DE TRABAJO**

Emilio Morgado Valenzuela

LC/L.1221
Julio de 1999

Este trabajo fue preparado por el señor Emilio Morgado Valenzuela, consultor, para el Proyecto “Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa” (HOL/97/6034). Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

RESUMEN	5
I. INTRODUCCIÓN	7
Evaluación de la necesidad.....	9
Evaluación de la suficiencia	10
Evaluación de la eficacia.....	10
II. PAPEL DE LA INSTITUCIONALIDAD LABORAL EN LA CRISIS LOS AÑOS 80	13
1. Grado en que la institucionalidad laboral cumplió con sus finalidades básicas.....	13
1.1 <i>Garantizar la eficiencia del mercado de trabajo</i>	13
1.2 <i>Reforzar la posición de los actores débiles del mercado de trabajo</i>	14
1.2.1 <i>La reforma de las relaciones individuales de trabajo</i>	14
1.2.2 <i>La reforma de las relaciones colectivas de trabajo</i>	17
1.3 <i>Contribuir a la existencia de condiciones dignas de trabajo</i>	20
2. La institucionalidad laboral y el ajuste de la economía	21
3. Papel de la institucionalidad laboral en la limitación o aumento de los costos sociales del ajuste	22
III. LA REFORMA DE LA REFORMA	25
1. Cambios normativos legales	25
1.1 <i>Principales reformas en materia de relaciones individuales de trabajo</i>	25
1.1.1 <i>Existencia y naturaleza de la relación de trabajo</i>	25
1.1.2 <i>Condiciones de trabajo</i>	26
1.1.3 <i>Terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador</i>	27
1.2 <i>Principales reformas en materia de relaciones colectivas de trabajo</i>	28
1.2.1 <i>La sindicación</i>	28
1.2.2 <i>La negociación colectiva</i>	29
1.2.3 <i>La huelga</i>	30
1.2.4 <i>La mediación</i>	30
2. La práctica del diálogo social y la concertación	30
3. Impacto de los cambios en la eficiencia de las instituciones laborales y en el mercado de trabajo	31
4. Impacto de los cambios en la sostenibilidad de las instituciones laborales	32
IV. LA REFORMA PENDIENTE	33
1. Cantidad y calidad de la oferta de trabajo.....	33
2. Eficiencia, sostenibilidad y adaptabilidad de las instituciones laborales.....	33
3. Efectos de corto y largo plazo.....	34
4. Posibles soluciones.....	34
BIBLIOGRAFÍA	37

RESUMEN

La institucionalidad laboral de fines de los setenta, y sus reformas de los años ochenta, aumentaron los costos sociales del ajuste económica. Esos mayores costos resultaron, principalmente, de la precarización de las relaciones individuales de trabajo y del debilitamiento de las relaciones colectivas de trabajo.

La precarización facilitó la deslaboralización de relaciones que son laborales, disminuyendo la presencia del factor de ajenidad y aumentado la presencia del trabajo por cuenta propia. De otra parte, disminuyó la presencia de relaciones laborales clásicas y aumentó las de carácter atípico, tanto en cuanto a la duración de la vigencia de los contratos (más contratos de plazo fijo o por obra o servicio determinado), como en lo relacionado con el surgimiento de relaciones de dependencia difusas resultantes de la externalización, el "outsourcing", las subcontrataciones, las intermediaciones triangulares y otras formas contemporáneas de contratación indirecta como las de suministro de trabajadores. Al mismo tiempo, surgieron nuevas formas de trabajo a domicilio y a tiempo parcial. Del mismo modo, tendió a perder certeza la naturaleza y localización de los servicios contratados y crecieron los niveles de inestabilidad en el empleo.

Mientras las normas sobre relaciones individuales de trabajo fueron desreguladas o flexibilizadas, las referidas a las relaciones colectivas de trabajo no fueron flexibilizadas con el propósito de adaptarlas y liberalizarlas, sino que fueron fundamentalmente objeto de desregulaciones o de regulaciones más rígidas. Tal es el caso, por ejemplo, de las referidas a las relaciones en niveles superiores al de la empresa, a las funciones asignadas a las organizaciones sindicales de segundo y tercer grado (federaciones y confederaciones), a la existencia de centrales sindicales (disolución de la CUT), a las limitaciones del campo temático de la negociación colectiva y al protagonismo del arbitraje obligatorio rígido como medio de solución de los conflictos colectivos de trabajo.

Cobra fuerza y vigor la convicción de que es necesario armonizar los cambios que se requieren para atender las ineludibles demandas de carácter económico, con el irrenunciable e ineludible deber de preservar las finalidades de la institucionalidad laboral, en especial, su carácter protector. En resumen, se deben facilitar y posibilitar las flexibilizaciones que sean necesarias, pero, a la vez, se debe velar porque de ellas no resulten derogaciones o desregulaciones legales o fácticas que desnaturalicen las finalidades esenciales de las instituciones laborales.

I. INTRODUCCIÓN

El mercado de trabajo, como institución social, está integrado y caracterizado principalmente por la naturaleza y contenido de la trama normativa legal y convencional que lo regula; por la entidad, actitudes y vinculaciones de los sujetos directos de la relación de trabajo (empleadores y trabajadores); por los ámbitos de competencia, relaciones y papel que legal y fácticamente tienen los sujetos sociales (las organizaciones de empleadores y de trabajadores) y el Estado; por las prácticas laborales existentes en los niveles ínter y supraempresariales y al interior de la empresa.

A estas instituciones se agregan las radicadas en las etapas del pre-empleo, empleo y post-empleo, como la calidad e igualdad de oportunidades de acceso a la educación y a la capacitación, formación y readaptación profesionales; los mecanismos y caracteres del reclutamiento y de la selección y contratación; las condiciones de trabajo y empleo: el medio ambiente de trabajo y los niveles de seguridad y salud en el trabajo; la calidad de las condiciones de vida, del medio ambiente y de los servicios públicos; el acceso a la salud y a la seguridad social; la naturaleza y extensión de la red social de protección ante el desempleo y la pérdida o disminución de los ingresos.

Las instituciones evocadas adquieren dimensiones y expresiones diferentes según la naturaleza del entorno socioeconómico y político en que tienen presencia, fundamentalmente en lo referido al nivel de desarrollo, las tendencias demográficas, el nivel y calidad del empleo, la suficiencia y equidad de los ingresos y la vigencia de los valores democráticos expresados en el reconocimiento y protección de los derechos humanos.

Tradicionalmente las instituciones normativas, en especial las de origen legal, son la principal fuente reguladora del mercado de trabajo en Chile. No obstante ese papel protagónico, existen claras e importantes interacciones e influencias recíprocas de esa normatividad con las demás instituciones del mercado de trabajo y con el entorno político y económico en que éste existe.

La normatividad legal tiene como objetivos principales: (a) regular el trabajo en sus expresiones individuales y colectivas; (b) promover valores como la libertad, la equidad, la solidaridad, la igualdad de oportunidades y la no discriminación; (c) facilitar la existencia de equilibrios éticos entre las necesidades de protección y las de eficiencia económica, y (d) establecer servicios administrativos y judiciales idóneos para alcanzar esos objetivos.

En ese contexto, la normatividad legal también promueve la existencia de organizaciones, procedimientos y garantías que amplíen el campo de acción de la normatividad convencional, en particular la colectiva.

Normatividad convencional es la fijada por las partes en la correspondiente relación de trabajo, individual o colectiva. En uno y otro caso, esas normas no pueden derogar lo establecido imperativamente en las de carácter legal. A la vez, en las normas convencionales individuales, las partes no pueden disponer de los derechos establecidos en las normas convencionales de carácter colectivo.

En Chile las normas legales -esto es, las de carácter heterónomo- han tenido un mayor desarrollo que las de naturaleza convencional. Con las reformas de los años 70 y 80 se pretendió aumentar la presencia e impacto de las normas convencionales individuales, en tanto que en la actual década se ha tratado de impulsar un acceso más amplio a la fijación normativa convencional colectiva.

Cabe advertir que el predominio de la regulación heterónoma obedece a variadas causas, entre ellas, la necesidad de superar los desequilibrios existentes entre los operadores del mercado de trabajo.

Junto con analizar la naturaleza heterónoma o convencional del marco normativo, es necesario considerar lo referido a su ámbito de aplicación y lo concerniente a su capacidad de adaptación a los cambios.

De la coexistencia de ámbitos descentralizados y centralizados, con predominio de los radicados en la empresa (1924 a 1973), se pasó a la exclusión de toda manifestación centralizadora (1973 a 1990), por estimárselas inconvenientes e incompatibles con los cambios económicos y políticos producidos en ese período. Actualmente se tiende a establecer ciertas modalidades centralizadas, que no alteran el predominio de las relaciones en el nivel de la empresa. En esa "neocoexistencia" se continúa privilegiando la descentralización del mercado de trabajo pero se reconoce la conveniencia de abrir algunos espacios de centralización.

No cabe duda que los profundos cambios habidos en la economía han impactado fuertemente en el quehacer individual y social, tornando necesaria la adaptación de las instituciones sociales a las nuevas condiciones imperantes. La adaptación supone acomodamientos en que las instituciones, sin desnaturalizar sus finalidades esenciales, adecuan sus contenidos y medios de acción en forma tal que les permita coexistir de manera eficaz e idónea con las finalidades, contenidos y medios de acción de las demás instituciones con las que interactúan en la sociedad. Adaptar, entonces, no significa destruir ni anular. Adaptar significa repensar y revisar aquellos contenidos y medios que no resultan armónicos con los contextos económicos y políticos que prevalecen en un tiempo y lugar determinados y que, por lo tanto, pierden eficacia para alcanzar las finalidades esenciales tenidas en cuenta al establecerlos. Así entendida, la adaptación es un medio y no un fin en si misma.

Se califica como flexible lo que tiene la capacidad de adaptarse y acomodarse fácilmente. Flexibilizar, entonces, es sinónimo de adaptar. Flexibilizar no significa derogar sino que volver a regular, de manera de equilibrar la funcionalidad entre las finalidades propias de lo que se flexibiliza con las finalidades propias de las instituciones con las que coexiste en un determinado entorno económico y político.

Los reformadores de la institucionalidad laboral estimaron que la existente hasta 1973 tenía una muy baja o ineficaz capacidad de adaptación a los cambios, por lo que en las décadas de los 70 y 80 predominó la desregulación sobre la flexibilización.

La desregulación obedeció al propósito de superar lo que se calificaba como obstáculos institucionales que impedían o dificultaban las transformaciones económicas y políticas impulsadas desde 1973. La modalidad desreguladora se dirigió fundamentalmente a reformar la trama normativa construida a partir de 1924, pero también abarcó a otros componentes del mercado de trabajo. Desde 1990 esa tendencia desreguladora ha sido desplazada por otra de naturaleza flexibilizadora, en que unos mismos objetivos sociales, económicos o políticos (que constituyen "bienes queridos"), tienden a ser logrados mediante una regulación diferente a la preexistente, dando así paso a una re-regulación que no desnaturalice la institución laboral objeto de la flexibilización.

Para medir el impacto de las reformas laborales en el mercado de trabajo es necesario evaluar si la desregulación aludida fue necesaria, suficiente y eficaz.

Evaluación de la necesidad

En su oportunidad, las autoridades gubernamentales sostuvieron que las reformas obedecían a la necesidad de acompañar y apoyar la liberalización y desregulación de la economía con la liberalización y desregulación del mercado de trabajo, especialmente en lo concerniente con su componente normativo legal. Al mismo tiempo expresaron que las reformas, en especial las referidas al ámbito de las relaciones colectivas, también obedecían a objetivos políticos simétricos con los que orientaban la acción gubernativa.

Las inspiradas en objetivos económicos -ocurridas principalmente en 1978 y 1979- fueron luego revisadas y endurecidas para enfrentar la crisis de los 80. A su vez, las inspiradas en objetivos políticos, adoptadas a partir de 1973, fueron revisadas entre 1979 y 1990. Ello permitió la reaparición, aunque muy condicionada, de la fijación convencional colectiva de normas reguladoras del mercado de trabajo. Tal modalidad convivió con la de fijación estatal heterónoma y con la promocionada y favorecida fijación convencional individual. En ésta predominaban fuertes desequilibrios entre las partes, acentuados por la presencia de crecientes niveles de desempleo, la caída de los salarios reales, la subsistencia precaria de la organización sindical y su reducida capacidad de negociación.

Aún teniendo presente las motivaciones económicas y políticas ya recordadas, se discute si fue necesario recurrir a la desregulación.

Evaluación de la suficiencia

Para evaluar si las reformas fueron suficientes o excesivas es indispensable tener presente algunas consideraciones acerca de los contenidos formales y expresiones prácticas de las fuentes normativas que fueron reformadas en las décadas de los 70 y 80. De manera general se puede sostener que en Chile -desde un punto de vista formal- ellas no presentaban rigideces insuperables. Si bien es cierto que por las características que asumía su praxis podían derivarse rigideces no establecidas o mayores que las formalmente previstas, lo cierto es que de esa praxis también podían surgir flexibilizaciones fácticas generadas por el incumplimiento -total o parcial, permanente o transitorio- de la normatividad vigente.

La brecha entre normas y realidad presentaba ambas dimensiones. Esa brecha, en cierto sentido, asumía funciones modificadoras y derogatorias. En la construcción de la brecha habían tenido especial influencia las actitudes y comportamientos de los operadores del sistema -los representantes estatales y de los sectores sindical y empresarial. También había sido muy importante la implantación de políticas públicas y privadas de promoción y apoyo -o de limitación y rechazo- a componentes del sistema de relaciones de trabajo, como las organizaciones sindicales y su libertad, o la negociación colectiva y su cobertura profesional, temática, geográfica y cronológica. De otra parte, la correlación operada entre la autonomía colectiva y la heteronomía había posibilitado la existencia de cambios de hecho, al margen o contrariando las regulaciones existentes. Es así como, por ejemplo, una misma norma legal había tenido diversas aplicaciones prácticas de acuerdo con las orientaciones que habían guiado a gobiernos diferentes o a equipos diferentes de un mismo gobierno.

Evaluación de la eficacia

La eficacia de las reformas no pueden ser apreciadas aisladamente del contexto político, económico y social en que han tenido lugar. No es lo mismo una reforma producida en democracia que otra gestada en un régimen no democrático. No es lo mismo una reforma en un sistema en que el gobierno que la impulsa tiene mayoría en el Congreso, a la que ocurre donde esa mayoría no está presente. No es lo mismo una reforma en que el sujeto sindical es fuerte y representativo a aquella que se da en ausencia -o minusvalía- de la organización sindical. Tampoco es lo mismo una reforma laboral coherente y funcional con la realidad y perspectivas de la economía, que la reforma carente de esas connotaciones. Y tampoco es lo mismo una reforma operada en un contorno procurador de los elementos humanos, institucionales y materiales requeridos para su aplicación, que la reforma en un medio en que esos factores están ausentes o tienen presencia insuficiente.

Respecto de esta última perspectiva, cabe señalar que en Chile la reforma laboral de los años 70 se benefició con la existencia previa de apropiados niveles educativos de la fuerza de trabajo, resultado de la ampliación cuantitativa y cualitativa de la educación pública, en todos sus niveles, impulsada desde las décadas de los 10 y los 20 y fortalecida con su protagónica presencia en el programa del gobierno iniciado en 1939, cuyo lema fue, precisamente, "gobernar es educar". Similar beneficio se derivó de la pre-existencia de políticas públicas de educación

vocacional y técnica -manifestadas en todos los niveles y que incluyeron la creación de la Universidad Técnica del Estado. A ello se agregó, en la década de los 60, el establecimiento de programas públicos de formación profesional y capacitación, creándose un instituto especializado para esos propósitos (el INACAP).

La reforma normativa de fines de los años 70 fue acompañada con el traslado al sector privado de lo referido a la capacitación y formación profesional y con nuevos enfoques de la educación básica, media, superior, profesional y técnica.

La medición de la eficacia de un proceso de reformas también requiere estudiarlas en una perspectiva histórica, que comprenda las circunstancias y visiones existentes al adoptarlas, así como los efectos y resultados efectivamente generados en el tiempo de su aplicación, incluidos los no previstos pero que se han manifestado.

Como ya lo hemos señalado, una misma institucionalidad puede producir resultados diferentes a los inicialmente concebidos. A la vez, la concepción original puede presentar matices diferenciados en el corto, mediano y largo plazo. Ese distanciamiento entre lo querido y lo obtenido también se ha presentado en la reforma chilena. Ello ocurrió, por ejemplo, con la aparición de efectos no queridos en las normas de 1979 respecto de los "pisos" garantizados en la negociación colectiva. De otra parte, las modalidades de contratación "precaria", si bien han permitido la creación de empleos para atender necesidades específicas o temporales, también han conllevado limitaciones en el ejercicio de derechos colectivos -como la sindicación y la negociación- y limitaciones al acceso a la capacitación necesaria para mejorar las calificaciones de los trabajadores y así aumentar su contribución a la elevación de los niveles de productividad y calidad. En el primer caso, en los 80 se procedió a reformar lo reformado. En el segundo caso, aun está pendiente la reforma de lo reformado en los 70.

II. PAPEL DE LA INSTITUCIONALIDAD LABORAL EN LA CRISIS LOS AÑOS 80

Analizar el papel de la institucionalidad laboral en la crisis de los años 80 exige considerar dos materias fundamentales y estrechamente vinculadas. De una parte, el grado en que esa institucionalidad cumplió con sus finalidades básicas y, de otra parte, su desempeño en el ajuste de las economías.

1. Grado en que la institucionalidad laboral cumplió con sus finalidades básicas

La institucionalidad laboral analizada es la resultante de reformas ocurridas en las décadas de los 70 y 80, especialmente las de carácter normativo habidas en 1978 y 1979, aunque el proceso de reemplazo -o de no aplicación- de la normatividad anterior se inició en septiembre de 1973.

Se ha sostenido que la institucionalidad laboral tiene tres finalidades básicas: garantizar la eficiencia del mercado de trabajo; reforzar la posición de los actores débiles en el mercado de trabajo, y contribuir a la existencia de condiciones dignas de trabajo, en un sentido amplio.

1.1 Garantizar la eficiencia del mercado de trabajo

Reiteramos que la legislación vigente hasta 1973, en general, no presentaba rigideces insalvables para asegurar la eficiencia del mercado de trabajo. El carácter desregulador de la normatividad que la reemplazó vació, considerablemente, el carácter protector de la legislación del trabajo y favoreció el desequilibrio en las correspondientes relaciones individuales y colectivas de trabajo. Si a esas condiciones se agrega el carácter del régimen de gobierno existente en la crisis de los 80, se puede concluir que al presentarse la crisis de los 80, las instituciones laborales -incluidas las normativas- no fueron un obstáculo para la implantación de las políticas dedicadas a superar esa crisis.

De otra parte, al manifestarse la crisis no había una presencia idónea de organizaciones sindicales ni de negociaciones colectivas, instituciones que habían sido limitadas o congeladas, en su caso, desde septiembre de 1973. A la vez, en ese año cesaron las prácticas laborales centralizadas, en tanto que las radicadas en la empresa se daban en un contexto fáctico diferente al preexistente. Ello favoreció la revisión de las consideradas como incompatibles con el nuevo orden. En consecuencia, no hubo prácticas laborales que dificultaran la aplicación de las políticas de enfrentamiento a la crisis.

Otras instituciones laborales, como la referida a la prevención y atención de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, se conservan aún dentro de los parámetros fijados por la reforma ocurrida en la década de los 60, aunque el protagonismo de sus

operadores giró desde las entidades de seguridad social de esa época a las mutuales establecidas en la ley de 1968.

Tampoco el sistema de seguridad social preexistente fue un obstáculo para abordar la solución de la crisis, ya que él había sido reemplazado en 1980 por el sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones. Más aún, la nueva institucionalidad en materia de pensiones de retiro permitió constituir un importante fondo con los aportes de los trabajadores dependientes que, desde 1980, deben necesariamente pertenecer al sistema de las AFP.

1.2 Reforzar la posición de los actores débiles del mercado de trabajo

Las reformas abarcaron las relaciones individuales y colectivas de trabajo, privilegiando la preeminencia de las primeras. Como las referidas a las relaciones individuales asumieron, principalmente, una connotación desreguladora, disminuyó el nivel de protección que caracterizaba a las normas precedentes. A la vez, las reformas ocurridas en materia de relaciones colectivas afectaron al poder negociador de los trabajadores, debilitando la presencia de las normas convenidas colectivamente entre las partes como fuente adicional a la legal en la regulación del mercado de trabajo.

De otra parte, aumentó el número de relaciones de trabajo excluidas -directa o indirectamente- del ámbito de aplicación de la normatividad laboral, ampliando el campo de la deslaborización de relaciones que, en esencia, son laborales. Es así como pasó a ser mayor la conversión de trabajadores en prestadores independientes de servicios, que no perciben remuneraciones sino honorarios, que resultan marginados de la protección de sus derechos laborales a la vez que muy limitados como sujetos del eventual ejercicio de derechos colectivos como la sindicación.

A la vez, se multiplicaron las modalidades de contratación indirecta y de “triangulación” de la relación de trabajo, especialmente a través de modalidades de externalización, como la intermediación, la subcontratación, el suministro de trabajo temporal y el “outsourcing”.

1.2.1 La reforma de las relaciones individuales de trabajo

La reforma de las relaciones individuales de trabajo tuvo diversas expresiones. Entre ellas se encuentran las concernientes al ingreso al trabajo, las condiciones de trabajo y la terminación de la relación de trabajo.

a) El ingreso al empleo

Junto con facilitar la existencia y crecimiento de modalidades de deslaborización y triangulación de la relación de trabajo, la nueva normatividad sobre el ingreso al trabajo se distinguió por dos características principales. En primer lugar, privilegió la contratación de corto plazo. En segundo lugar estableció un nuevo marco normativo para la contratación de menores, aprendices, trabajadores agrícolas y trabajadores a domicilio. Los principales cambios en estas materias fueron:

(a) la contratación por plazo definido dejó de ser una excepción al reducirse las condiciones exigidas para que ella tenga lugar y al aumentar las condiciones exigidas para su transformación

automática en contratación de plazo indefinido. De otra parte, fue promovida la contratación de plazo fijo al ampliarse a dos años su duración máxima, que antes era de 6 meses;

(b) se derogó la obligación de proporcionar tiempo libre- dentro de la jornada de trabajo- a los menores que no han cumplido con la obligación escolar. A la vez, se autorizó el trabajo nocturno de menores de 16 años en los trabajos industriales que, por su naturaleza, deben continuarse de día y de noche;

(c) se dispuso que la remuneración de los aprendices será convenida libremente por las partes, por lo que puede ser de monto inferior al del ingreso mínimo legal. A la vez, se prohibió que sus remuneraciones sean reguladas mediante convenios o contratos colectivos o fallos arbitrales;

(d) se excluyó a los medieros y aparceros del campo de aplicación de la legislación laboral aplicable a los que laboran en la agricultura. A la vez, se derogó la normativa anterior sobre el salario mínimo agrícola y se autorizó la existencia de remuneraciones inferiores al ingreso mínimo legal, y

(e) se excluyó a los trabajadores por cuenta propia del campo de aplicación de la legislación del trabajo, a la vez que se derogó la regulación del trabajo a domicilio.

b) Las condiciones de trabajo

En lo referente a las condiciones de trabajo y a la variación de ellas para adaptarlas a las cambiantes exigencias de los procesos productivos, la nueva normatividad legal contempló tres modalidades de flexibilización: la determinada mediante ley (heteronomía), la determinada unilateralmente por el empleador (*ius variandi*) y la convenida entre las partes.

i. La flexibilización heterónoma

La flexibilización de carácter heterónimo comprendió variadas materias. De ellas destacamos tres: la duración y distribución del tiempo de trabajo, las remuneraciones y el feriado anual.

• Duración y tiempo de trabajo

En cuanto a la duración y distribución del tiempo de trabajo los cambios más importantes fueron:

(a) se privilegió el cómputo semanal de la duración máxima del tiempo de trabajo, permitiendo una mayor discrecionalidad en el determinación del tiempo diario;

(b) se derogaron regímenes especiales establecidos para ciertas categorías profesionales de trabajadores;

(c) se derogó el llamado “sábado inglés”, consistente en el cierre del comercio minorista a las 13:00 horas de los días sábado;

(d) se ampliaron las excepciones al derecho al descanso en los días domingo y de feriado legal, especialmente respecto del trabajo en establecimientos comerciales y de servicios de atención directa al público, y en las empresas en que se establezcan tales excepciones mediante convenios o contratos colectivos o en fallos arbitrales. A la vez, se permitió pactar tiempos de trabajo de hasta dos semanas consecutivas en lugares apartados de centros urbanos. También se dispuso que el Director del Trabajo puede autorizar la fijación de sistemas especiales de distribución del tiempo de trabajo y de los descansos.

- Remuneraciones

En cuanto a las remuneraciones, se derogaron las normas sobre salarios mínimos de los obreros y sueldos vitales de los empleados, así como los sistemas de reajuste automáticos de ellas. En su reemplazo se estableció el llamado "ingreso mínimo mensual". También se reformaron las normas sobre gratificaciones anuales, especialmente en lo relacionado con sus montos máximos y las imputaciones de pagos ya efectuados.

- Feriado anual

Los principales cambios normativos en lo referido al feriado anual fueron:

(a) se derogaron las normas sobre feriados de mayor duración para los trabajadores que laboran en las regiones extremas del país o en yacimientos mineros y plantas de beneficio;

(b) se reformó lo relacionado con la extensión del feriado anual, al determinarse que sólo se computan los años trabajados para un mismo empleador y que se debe excluir el tiempo trabajado en el sector público. A la vez, se autorizó que los días adicionales de feriado anual puedan ser susceptibles de negociación individual o colectiva, y

(c) se dispuso que el feriado no puede exceder 35 días, incluyendo los inhábiles. A la vez se autorizó que el exceso sobre 10 días hábiles sea fraccionado por acuerdo de las partes.

ii. El "ius variandi"

Como ya expresamos, junto a estas reformas flexibilizadoras y desreguladoras establecidas por ley, la nueva normatividad permitió que las adaptaciones fueran determinadas unilateralmente por el empleador, en ejercicio de la facultad denominada "ius variandi", cuyo campo de actuación adquirió especial relevancia en los casos siguientes:

(a) se autorizó al empleador para alterar la naturaleza de los servicios y el lugar donde éstos deben prestarse, siempre que las nuevas labores sean similares, que el nuevo lugar de trabajo esté ubicado en la misma localidad o ciudad y que la alteración no importe menoscabo para el trabajador;

(b) se autorizó al empleador para alterar hasta en 60 minutos la distribución convenida del tiempo de trabajo, adelantando o postergando la hora de ingreso al trabajo. Para ello deben existir circunstancias que lo justifiquen y se debe dar aviso anticipado al trabajador;

(c) se autorizó al empleador para ampliar la jornada de los dependientes de comercio hasta un máximo de 10 horas diarias en los períodos inmediatamente anteriores a Navidad, fiestas patrias u otras festividades, y

(d) se autorizó al empleador para determinar la oportunidad en que los trabajadores de la empresa, establecimiento o sección pueden hacer uso de su feriado anual.

iii. La flexibilización convencional

Además de la determinación heterónoma y de la unilateralmente radicada en el empleador, la nueva normatividad amplió el número de casos en que las normas legales pueden ser alteradas si media una convención individual o colectiva. Esto es, se extendió el campo en

que las partes pueden disponer de los derechos establecidos en la legislación. Principalmente, esa modalidad flexibilizadora se manifestó respecto de las siguientes materias: (a) los descansos en los días domingo y de feriado legal; (b). las gratificaciones legales, y (c) las indemnizaciones por término de contrato.

c) La terminación de la relación de trabajo

La nueva normatividad modificó substancialmente la regulación preexistente acerca de la terminación colectiva e individual de la relación de trabajo.

Tratándose de la terminación colectiva, la flexibilización de egreso asumió el carácter de desreguladora, ya que derogó la normatividad anterior que exigía autorización previa ministerial para proceder a toda paralización de actividades o despido de más de 10 trabajadores dentro de un mismo mes calendario. En esa legislación se establecían los requisitos y procedimientos que debían ser observados, se fijaban indemnizaciones y sanciones y se regulaba lo concerniente a la administración de las empresas correspondientes, en los casos contemplados en la legislación..

En cuanto a la terminación individual de la relación de trabajo, la nueva normatividad modificó a la anterior en lo referido a las causales de la terminación, los procedimientos, los recursos contra la terminación injustificada y las indemnizaciones y sanciones. Los principales cambios fueron los siguientes:

- (a). se restableció -sin condiciones- la terminación ad nutum, esto es, la que ocurre sin expresión de causa que la motive, bastando el aviso previo al trabajador o -a falta de éste- el pago de una indemnización compensatoria, a elección del empleador;
- (b) se incorporaron causales que tenían un carácter semipolítico y que se referían más a la seguridad pública que a la seguridad interna de la empresa. Tal es el caso de las causales fundadas en la comisión de actos ilícitos que impidan al trabajador concurrir a su trabajo o cumplir con sus obligaciones laborales, o en la comisión de delitos sancionados en las leyes sobre Seguridad Interior del Estado o sobre Control de Armas;
- (c) se modificó la normatividad preexistente en lo relacionado con los procedimientos para el despido, especialmente cuando se invoca el desahucio patronal, la conclusión del trabajo o servicio, el caso fortuito o la caducidad. También se reformó lo concerniente al despido indirecto", esto es, el que opera cuando es el empleador el que incurre en alguna causal de caducidad. Asimismo, se modificó -y luego derogó- lo referido a las necesidades de funcionamiento de la empresa, y lo atinente al "fuero sindical", que pasó a denominarse "fuero laboral", y se establecieron nuevas condiciones y tope máximo para el pago de los gastos de traslado. Asimismo se modificó el régimen indemnizaciones y sanciones. En uno y otro caso, "se abarató" la terminación de la relación de trabajo, disminuyendo su costo económico.

1.2.2 La reforma de las relaciones colectivas de trabajo

Las reformas y derogaciones habidas en la regulación normativa de las relaciones individuales de trabajo fueron acompañadas de reformas y derogaciones -legales y fácticas- de la regulación de las relaciones colectivas de trabajo. Entre ellas destacan las referidas a la libertad sindical y el derecho de asociación sindical; la negociación colectiva y la huelga.

a) La libertad sindical y el derecho de asociación sindical

Las principales reformas fueron:

(a) la libertad sindical, tanto individual como colectiva, tuvo severas restricciones entre 1973 y 1979, destacándose las referidas a la disolución y cancelación de la personalidad jurídica de sindicatos y organizaciones sindicales de cúpula, como la CUT; la terminación anticipada del mandato sindical y la integración de las directivas con trabajadores no elegidos; la incorporación de amplias inhabilidades para ser dirigente sindical; la limitación severa de los derechos de reunión, de petición y de libre administración de los sindicatos, incluido su financiamiento. Esas restricciones, junto con el "clima político" y la creciente disminución de los niveles de empleo, debilitaron la estructura y funcionamiento de las organizaciones sindicales, afectando seriamente su capacidad de interlocución con la empresa y con las entidades públicas correspondientes. Ello significó una importante reducción de sus actividades de representación y defensa de los intereses de los trabajadores. Como consecuencia de lo anterior se favoreció un mayor protagonismo de las relaciones de trabajo de carácter individual, en las que existe un mayor desequilibrio en la capacidad de negociación de las partes;

(b) con la nueva normatividad sobre organizaciones sindicales, de 1979, se corrigieron aspectos relevantes de la situación recién descrita. No obstante, en esa normatividad se privilegió la libertad negativa de asociación sindical, esto es, el derecho a no pertenecer a un sindicato, quedando en segundo plano el derecho a sindicarse (libertad positiva). Además, en esa normatividad se proscribió la afiliación múltiple a sindicatos, federaciones y confederaciones, a la vez que se prohibió la existencia de centrales sindicales nacionales intersectoriales e interprofesionales. De otra parte, se estableció una estructura organizativa diferente a la existente hasta entonces, regulando en detalle lo atinente a la constitución, funcionamiento y extinción de los sindicatos, federaciones y confederaciones. En forma detallada se reguló lo referido a los estatutos; la elección, composición y censura de los directorios; los fines, actividades, patrimonio y financiamiento; las asambleas, y la fiscalización, sanciones y disolución de las organizaciones sindicales;

(c) en numerosas normas se establecieron limitaciones a la actividad sindical, que afectaron la eficiencia de las correspondientes organizaciones. Entre ellas destacaban: (i) se privilegió la existencia de sindicatos de empresa, los que sólo podían constituirse después de un año de iniciación de actividades de la empresa; (ii) se dificultó el cobro de cuotas sindicales "por planilla" (check off system); (iii) se dispuso que la aprobación de la censura a un miembro del directorio afecta a todos sus miembros, y (iv) se dificultó la constitución y afiliación a federaciones y confederaciones, a las se que prohibió participar en la negociación y en la suscripción de "instrumentos" colectivos de trabajo, esto es, contratos y convenios colectivos y sentencias arbitrales;

b) La negociación colectiva

(a) desde septiembre de 1973 se suspendió la vigencia de las normas sobre negociación colectiva, conflictos colectivos y huelgas, y se procedió a prorrogar la vigencia de los convenios colectivos, actas de avenimiento y fallos arbitrales existentes al 11 de septiembre.

Además, en 1974 se derogaron las normas sobre comisiones tripartitas y se disolvieron las existentes, a la vez que se adoptaron nuevas normas sobre la materia. En 1978 quedó sin efecto la posibilidad de negociar en forma voluntaria, y

(b) la normatividad de 1979 derogó la existente sobre negociación colectiva y estableció un sistema, de carácter general, que radicó la negociación en el ámbito de la empresa y prohibió desarrollarla en otros niveles. Junto con disponer que la negociación colectiva sólo puede tener lugar luego de transcurrido un año desde el correspondiente inicio de actividades, estableció exclusiones basadas en la naturaleza de la función desempeñada y en la naturaleza de la entidad empleadora. En cuanto a los sujetos negociadores, las materias negociables, los procedimientos, la cobertura de sus resultados y los procedimientos de solución de conflictos, la nueva normatividad presentaba las siguientes características principales: (i) la existencia de uno o más sindicatos en la empresa no impide que los trabajadores ejerzan el derecho de coalición y negocien colectivamente. Por lo tanto, los sindicatos no tienen representación exclusiva ni excluyente de los trabajadores a los fines de la negociación colectiva; (ii) se prohibió a las federaciones y confederaciones negociar colectivamente, aunque agrupen a trabajadores de una misma empresa; (iii) se privilegió la negociación individual, prohibiendo toda acción que la afecte en forma directa o indirecta; (iv) se estableció una lista de materias respecto de las que se prohibió negociar. Entre ellas destacaban: las ajenas a la empresa; las que limitaban las facultades del empleador para organizar, dirigir y administrar la empresa; las que pudieran significar restricción al uso de la mano de obra o a insumos, como las limitaciones a la contratación de trabajadores no sindicados o de aprendices, el tamaño de la cuadrilla, el ritmo de producción, el uso de maquinaria o el sistema de promociones; las que obligaban al empleador a pagar el tiempo no trabajado por huelga; las que importaban un financiamiento directo o indirecto de las organizaciones sindicales o de trabajadores; la creación de fondos u otras entidades, sin personalidad jurídica, para financiar beneficios con cargo al empleador; (v) se estableció un detallado y reglamentarista proceso de negociación colectiva reglada, que constituye el único camino para que rijan las normas de protección de los trabajadores que ejercen el derecho de negociación; (vi) limitó el ámbito de aplicación personal del contrato colectivo, del convenio colectivo y del fallo arbitral, sólo a quienes han sido parte de la negociación. Como ámbito temporal, fijó en 2 años el plazo mínimo de vigencia de los correspondientes instrumentos colectivos, limitando así su ultraactividad, y (vii) privilegió la solución de conflictos mediante el arbitraje obligatorio o voluntario, suprimió la conciliación a cargo de organismos tripartitos o administrativos y dio poco énfasis a la mediación, cuyo costo -al igual que el del arbitraje- debía ser financiado por las partes, por mitades. En el caso del arbitraje obligatorio se adoptó uno de los procedimientos arbitrales utilizados en EE.UU, conocido como "final offer selection", en el que el árbitro está obligado a fallar en favor de una de las dos proposiciones formuladas por las partes, vigentes al someterse el caso a arbitraje y aceptada en su integridad. En consecuencia, no puede fallar por una alternativa distinta ni aceptar proposiciones formuladas por una u otra parte;

c) La huelga

También en Septiembre de 1973, mediante el Bando 36 y el Decreto Ley 43, se suspendió el ejercicio del derecho de huelga. La normatividad de junio de 1979 estableció una nueva regulación de ella, que desestimulaba el ejercicio de ese derecho, a la vez que lo sujetaba a numerosas condiciones de forma y fondo. Entre ellas destacaban las siguientes: (i) la huelga se entendía rechazada si no concurrían todos los requisitos establecidos para acordarla, o si declarada no se hacía efectiva dentro del plazo legal o si la mitad más uno de los trabajadores involucrados continuaba trabajando. En todos estos casos se entendía que los trabajadores aceptaban la última oferta del empleador; (ii) durante la huelga, el 10% de los trabajadores involucrados o la Comisión Negociadora, podían convocar a otra votación para aceptar la última oferta del empleador o someter el asunto a arbitraje. De otra parte, la Comisión Negociadora podía ser censurada por la mayoría absoluta de los trabajadores involucrados, a iniciativa del 20% de ellos; (iii) durante la huelga la empresa podía seguir funcionando y el empleador estaba facultado para contratar trabajadores para reemplazar a los huelguistas; (iv) durante la huelga en una empresa, establecimiento o predio cuya paralización provocara un daño actual e irreparable en sus bienes materiales, el sindicato o grupo de trabajadores quedaban obligados a proporcionar el personal indispensable para realizar las operaciones cuya paralización pudiera causar tal daño; (v) transcurridos 30 días de huelga, cualquier trabajador podía reintegrarse a su trabajo y negociar individualmente los términos de su reincorporación; (vi) se entendía que renunciaban voluntariamente a su empleo los trabajadores que se mantenían en huelga por más de 60 días; (vii) acordada y hecha efectiva la huelga, el empleador podía declarar el lockout total o parcial de la empresa, por un plazo máximo de 30 días, si la huelga comprendía a más del 50% de los trabajadores de la empresa o si con ella se paralizaban actividades imprescindibles para su funcionamiento, y (viii) el Presidente de la República podía decretar la reanudación de faenas si la huelga -por su duración, características u oportunidad, causaba grave daño a la salud, al abastecimiento de la población, a la economía del país o a la seguridad nacional.

1.3 Contribuir a la existencia de condiciones dignas de trabajo

Resulta difícil calificar en forma objetiva la contribución de la institucionalidad laboral recién reseñada a la existencia de condiciones dignas de trabajo.

Para no caer en subjetivizaciones excesivas preferimos enunciar brevemente los principales rasgos que caracterizan lo que entendemos por condiciones dignas de trabajo.

En primer lugar, esas condiciones deben ser compatibles con la dignidad del trabajador como persona, ya que el trabajo humano no es una mercancía sino una expresión de la personalidad de quien lo realiza. El trabajo es inseparable de quien lo realiza ya que el ser humano se proyecta y trasciende mediante el trabajo. Por lo tanto, no se debe deshumanizar lo que es intrínsecamente humano.

En segundo lugar, esas condiciones deben garantizar a la persona su expresión y desarrollo como ente individual y como ser social, potenciándolo en ambos sentidos, en un contexto de libertad, seguridad e igualdad de trato.

En tercer lugar, esas condiciones deben permitirle atender sus necesidades fundamentales de naturaleza material, espiritual y cultural, entre las que se cuentan las de carácter familiar.

Por cierto, esta tríada supone que existen condiciones externas al que trabaja, principalmente económicas, que permitan tener acceso a un trabajo de calidad y armónico con las características y calificaciones del trabajador. Ello plantea el desafío de asegurar la compatibilidad entre el respeto y búsqueda de condiciones dignas de trabajo y las necesidades y exigencias propias del desarrollo económico. Tal es uno de los principales contenidos de una política pública de trabajo coherente y funcional con los objetivos del desarrollo con equidad.

Pensamos que la institucionalidad laboral vigente en la crisis de los 80 no tuvo el carácter de una ecuación socialmente equitativa. Por ello, aunque facilitó la adopción y aplicación de políticas económicas encaminadas a superar la crisis, no aseguró la existencia generalizada de condiciones dignas de trabajo, habida cuenta de la ausencia parcial o total de las tres dimensiones ya señaladas. En consecuencia, los desequilibrios, inequidades e inseguridades a que dio origen esa normatividad fueron, en medida importante, elementos que contribuyeron a la eficacia de las políticas de respuesta a la crisis de los 80.

2. La institucionalidad laboral y el ajuste de la economía

Definidos los contornos y contenidos de la institucionalidad laboral vigente a comienzos de la década de los 80, es posible responder si ella desempeñó un papel obstaculizador o facilitador del ajuste de la economía a las cambiantes condiciones de la época.

Como ya lo hemos señalado, la institucionalidad establecida en la década de los 70 -y el marco político en que ella se manifestó- facilitaron el ajuste de la economía a los cambios producidos desde comienzos de los 80.

Pero, se sostiene que las desregulaciones y flexibilizaciones de fines de los 70 fueron mayores que las realmente necesarias para el ajuste de la economía. También se afirma que esa desproporción elevó innecesaria o excesivamente el costo social del ajuste.

Tal afirmación adquiere más fuerza si se tiene presente la existencia de recursos legales y fácticos que restaban rigidez a la institucionalidad construida hasta 1973, especialmente tratándose de las instituciones normativas legales.

No obstante, la institucionalidad laboral reformada a fines de los 70 fue objeto de procesos flexibilizadores y desreguladores adicionales en la década de los 80, ya que se consideró que no eran suficientes los ya producidos hasta entonces.

3. Papel de la institucionalidad laboral en la limitación o aumento de los costos sociales del ajuste

Por las razones ya expuestas, la institucionalidad laboral de fines de los 70, y sus reformas de los años 80, aumentaron los costos sociales del ajuste.

Esos mayores costos resultaron, principalmente, de la precarización de las relaciones individuales de trabajo y del debilitamiento de las relaciones colectivas de trabajo.

La precarización facilitó la deslaboralización de relaciones que son laborales, disminuyendo la presencia del factor de ajenidad y aumentado la presencia del trabajo por cuenta propia. De otra parte, disminuyó la presencia de relaciones laborales clásicas y aumentó las de carácter atípico, tanto en cuanto a la duración de la vigencia de los contratos (más contratos de plazo fijo o por obra o servicio determinado), como en lo relacionado con el surgimiento de relaciones de dependencia difusas resultantes de la externalización, el "outsourcing", las subcontrataciones, las intermediaciones triangulares y otras formas contemporáneas de contratación indirecta como las de suministro de trabajadores. Al mismo tiempo, surgieron nuevas formas de trabajo a domicilio y a tiempo parcial. Del mismo modo, tendió a perder certeza la naturaleza y localización de los servicios contratados y crecieron los niveles de inestabilidad en el empleo.

Mientras las normas sobre relaciones individuales de trabajo fueron desreguladas o flexibilizadas, las referidas a las relaciones colectivas de trabajo no fueron flexibilizadas con el propósito de adaptarlas y liberalizarlas, sino que fueron fundamentalmente objeto de desregulaciones o de regulaciones más rígidas. Tal es el caso, por ejemplo, de las referidas a las relaciones en niveles superiores al de la empresa, a las funciones asignadas a las organizaciones sindicales de segundo y tercer grado (federaciones y confederaciones), a la existencia de centrales sindicales (disolución de la CUT), a las limitaciones del campo temático de la negociación colectiva y al protagonismo del arbitraje obligatorio rígido como medio de solución de los conflictos colectivos de trabajo.

Al relacionar esos cambios con los ocurridos en las modalidades de organización de las empresas y en las variaciones operadas en la propiedad de ellas, se advierte el surgimiento de múltiples elementos condicionantes externos a las relaciones de trabajo, que han influido fuertemente en los contornos y contenidos de esas relaciones de trabajo. Tal es el caso, por ejemplo, del aumento del número de empresas relacionadas (grupos de empresas, "holdings" y otras), algunas resultantes de divisiones y subdivisiones de empresas preexistentes; de los efectos laborales de los procesos de privatización, fusiones, compraventas, traspasos y concentración de acciones, así como de los cambios en los niveles superiores directivos y ejecutivos de las empresas.

Tratándose de las relaciones colectivas de trabajo, además de los impactos recién evocados, tienen particular presencia los cambios ya recordados en las relaciones individuales de

trabajo, lo que a menudo ha limitado o tornado inane a ciertas instituciones como la sindicación y la negociación colectiva.

De otra parte, el impacto negativo de la crisis en el nivel de empleo no sólo elevó los índices de desempleo sino que también motivó mayores desequilibrios en las relaciones de trabajo, habida cuenta del natural propósito de no poner en peligro la conservación del empleo, aún del precario.

Ese impacto, además, facilitó la subvaloración de las calificaciones, ya que los trabajadores con mayores posibilidades de acceder a un empleo y conservarlo son los que poseen calificaciones superiores a las efectivamente requeridas para el desempeño del trabajo contratado.

A ello se sumó el incremento de la participación femenina en la fuerza de trabajo, en parte explicada por la insuficiencia de los ingresos familiares. En esa participación persistieron las tradicionales desigualdades de trato por motivos de género, lo que conllevó una subvaloración adicional de las calificaciones de las trabajadoras.

Al cuadro descrito se agregan dos consideraciones adicionales, referidas a la judicatura del trabajo y a la administración pública de trabajo.

Inicialmente fueron suprimidos los tribunales del trabajo (Juzgados de primera instancia y Cortes del Trabajo) y el conocimiento de las causas fue encargado a los Juzgados de Letras en lo Civil y a las Cortes de Apelaciones. A la vez, la administración del trabajo tuvo que adecuarse a la política general de disminución o supresión de la intervención estatal, lo que -en cierta medida- limitaba su importante papel en el mercado de trabajo.

Con posterioridad fueron reinstalado sólo los Juzgados del Trabajo, pero en número inferior al que había en 1973.

Al concluir estos capítulos iniciales, nuevamente cobra fuerza y vigor la convicción de que es necesario armonizar los cambios que se requieren para atender las ineludibles demandas de carácter económico, con el irrenunciable e ineludible deber de preservar las finalidades de la institucionalidad laboral, en especial, su carácter protector. En resumen, se deben facilitar y posibilitar las flexibilizaciones que sean necesarias, pero, a la vez, se debe velar porque de ellas no resulten derogaciones o desregulaciones legales o fácticas que desnaturalicen las finalidades esenciales de las instituciones laborales.

III. LA REFORMA DE LA REFORMA

Los cambios ocurridos en la institucionalidad laboral en la década de los 90 y su impacto en la eficiencia y sostenibilidad de las correspondientes instituciones laborales y en la cantidad y calidad del empleo, se han dado en un marco político diferente al de las dos décadas anteriores.

Desde el 11 de marzo de 1990 existe un régimen democrático de gobierno. Las políticas públicas, incluidas las económicas y de trabajo, son objeto de intervención de la sociedad civil y de discusión y aprobación del Congreso Nacional. Al concepto de desarrollo se ha agregado el de equidad. La participación social y la búsqueda de consensos han tenido expresiones múltiples. En los procesos de cambio han reaparecido sujetos sociales antes ausentes, como las centrales sindicales nacionales. Han habido avances en el reconocimiento mutuo de los sujetos sociales. El Estado ha reasumido ciertas funciones tutelares en el campo laboral. Y, en la globalización económica tienen presencia dimensiones y espacios sociales y laborales.

Habida cuenta del protagonismo que retiene la institucionalidad normativa, revisaremos primero los principales cambios habidos en la actual década. Luego nos referiremos a otras instituciones laborales en las que se observan cambios no menos importantes.

1. Cambios normativos legales

1.1 Principales reformas en materia de relaciones individuales de trabajo

Las principales reformas se refirieron a la existencia de la relación de trabajo, a las condiciones de trabajo y a la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador.

1.1.1 Existencia y naturaleza de la relación de trabajo

Con el objeto de limitar la "deslaboralización" de relaciones que en realidad son laborales, se estableció que existe relación de trabajo en el trabajo a domicilio, aunque ella no se presume. De otra parte, se sancionó con multa al empleador que dolosamente simula la contratación de trabajadores por terceros, obligándolo a pagar todas las prestaciones laborales de esos trabajadores.

Para limitar las formas precarias de contratación, se redujeron los plazos en que el empleador puede hacer constar por escrito las contrataciones por obra, trabajo o servicio determinados, así como las contrataciones por plazos inferiores a 30 días.

Para incorporar o mejorar la protección de ciertas categorías de trabajadores, se establecieron regulaciones especiales aplicables a los trabajadores agrícolas en faenas transitorias

o de temporada (naturaleza laboral de la relación, contratación escrita, alojamiento y alimentación); la gente de mar (requisitos necesarios para alterar sus funciones) y los trabajadores portuarios (definición y regulación de los convenios de provisión de puestos de trabajo).

1.1.2 Condiciones de trabajo

Se adoptaron reformas de carácter general en materias tales como las remuneraciones y su protección, las gratificaciones, el descanso dominical, el pago de domingos y festivos, los permisos y feriados, la seguridad y salud en el trabajo, el reglamento interno y la responsabilidad subsidiaria.

En lo principal esas reformas introdujeron los siguientes cambios:

- a. se extendió a los mayores de 65 años el derecho al ingreso mínimo mensual y se autorizaron descuentos para ser depositados en cuentas de ahorro. Al mismo tiempo, se amplió el concepto de remuneraciones con crédito privilegiado incorporando las compensaciones por feriados anuales o descansos no utilizados;
- b. se modificó el sistema de cálculo de las gratificaciones, excluyéndose las pérdidas correspondientes a ejercicios anteriores. A la vez que se estableció que el Servicio de Impuestos Internos debe entregar a los interesados certificaciones con el cálculo de la utilidad líquida de la empresa;
- c. se modificó lo relacionado con el descanso semanal compensatorio en las empresas exceptuadas del descanso en días domingo y festivos, fijando sus horas de comienzo y de término. Al mismo tiempo se dispuso que en los establecimientos de comercio y de servicios que atienden directamente al público, el descanso semanal debe otorgarse, por lo menos, en un día domingo al mes. De otra parte, se incorporaron todas las remuneraciones diarias para el efecto de determinar la remuneración de los días domingo y festivos;
- d. se estableció un día de permiso remunerado por causa de nacimiento o muerte de un hijo o por muerte del cónyuge. A la vez se amplió el período de feriado anual al modificar lo relacionado con el cómputo de los días inhábiles y extender la duración del feriado progresivo, mediante la incorporación del tiempo trabajado para otros empleadores. Al mismo tiempo, se modificó lo relacionado con la acumulación de feriados y con el cómputo de la remuneración de los que perciben ingresos variables;
- e. se estableció la obligación del empleador de mantener condiciones adecuadas de higiene y seguridad en las faenas y de contar con los implementos necesarios para prevenir accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. También se establecieron las materias relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo que, necesariamente, deben formar parte del reglamento interno de empresa, y

f. se modificó el régimen de adopción del reglamento interno, facilitando la participación de los trabajadores y de sus representantes.

También se adoptaron reformas de las condiciones de trabajo de ciertas categorías de trabajadores. Entre ellas destacan:

- a. las que tienden a evitar la discriminación por género, derogando prohibiciones como la del trabajo de las mujeres en labores mineras subterráneas. También se incorporó el concepto de obligaciones familiares extensivas a los varones y se dispuso que en los períodos vacacionales los establecimientos educacionales pueden ser utilizados como salas-cuna. A la vez, se extendió a las trabajadoras del hogar la normatividad protectora de la maternidad;
- b. las que amplían la prohibición del trabajo nocturno de los menores de 18 años;
- c. las que regulan la duración del tiempo de trabajo de los que ocupan cargos de vigilancia. También se modificaron las normas sobre el tiempo de trabajo de los trabajadores del transporte, de la gente de mar, de los trabajadores portuarios y de los de casa particular, y
- d. las que establecen normas especiales para los trabajos pesados.

1.1.3 Terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador

La reforma más importante en esta materia fue la derogación de las normas que permitían el despido "ad nutum", esto es, sin expresión de la causa en que se fundamenta. Se retornó así el régimen de despido causado que contribuye a la estabilidad relativa en el empleo. No obstante, el despido "ad nutum" subsiste sólo respecto de los trabajadores de casa particular y de los que tienen poder para representar al empleador, como los gerentes, subgerentes y apoderados, siempre que estén dotados de facultades generales de administración.

Otras reformas importantes fueron:

- a. se redujo a un año la duración máxima de los contratos de plazo determinado. A la vez, se mantuvo en dos años la duración máxima de los contratos de trabajo de los gerentes y trabajadores con título profesional o técnico. También se dispuso que si una vez concluido el plazo el trabajador continúa prestando servicios con conocimiento del empleador, el contrato de plazo fijo se transforma en uno de duración indeterminada. Igual efecto se produce con ocasión de la segunda renovación de un contrato de plazo fijo;
- b. se derogaron las causales de terminación fundadas en motivaciones semipolíticas y policiales, como las vinculadas a la ley de Seguridad Interior del Estado;
- c. se elevó de 5 a 11 años el tiempo que se considera para el pago de la indemnización por años de servicios de los contratados con posterioridad al 14 de agosto de 1981. También la reforma permite a las partes convenir un sistema de indemnización "a todo evento", esto es, cualquiera

sea la causa del despido, manteniéndose el derecho a la indemnización de un mes por año de servicio por los primeros seis años trabajados;

d. se aumentaron en 20% las indemnizaciones cuando judicialmente se declara que la terminación ha sido injustificada, indebida o improcedente o cuando ella no se ha fundamentado en alguna causal legal. Para los trabajadores de casa particular se estableció un régimen indemnizatorio especial;

e. se amplió el plazo para que el trabajador reclame contra el despido que estima injustificado, y

f. se incorporó a las necesidades de la empresa, establecimiento o servicio como causal de terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador. En forma no taxativa se expresa que esas necesidades pueden derivarse de la racionalización o modernización de la empresa, las bajas en la productividad, los cambios en las condiciones del mercado o de la economía y la falta de adecuación laboral o técnica del trabajador.

1.2 Principales reformas en materia de relaciones colectivas de trabajo

Por su contenido y proyecciones, las principales reformas de la actual década son las referidas a las relaciones colectivas de trabajo. Ellas comprenden la regulación de los derechos de sindicación -incluido el de asociación de los funcionarios del Estado, de negociación colectiva y de la huelga, así como lo referido a la mediación. De otra parte, en esta década ha habido una interesante práctica del diálogo y concertación social.

1.2.1 La sindicación

En materia de asociación sindical se incorporaron las siguientes reformas principales:

a. se amplió el derecho a formar sindicatos de empresa al reducir el número de trabajadores para constituirlos y derogar la prohibición de establecerlos antes del año de antigüedad de la empresa;

b. se amplió el derecho a constituir sindicatos de trabajadores eventuales y transitorios al incorporar a los trabajadores que laboran en períodos cíclicos o intermitentes entre los que tienen derecho a fundarlos o afiliarse a ellos;

c. se ampliaron los objetivos de los sindicatos al derogar el carácter taxativo del enunciado de ellos y al incorporar nuevos objetivos, como la representación de los afectados por el incumplimiento de normas legales o convencionales; la representación de los afiliados en la negociación colectiva; la intervención como parte en los procedimientos sobre prácticas desleales; la actuación ante los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad ; la constitución, asociación y participación en mutualidades, fondos u otros servicios –como los de asesoramiento, educacionales, culturales o de promoción socioeconómica- y en instituciones previsionales y de salud, cualquiera sea su naturaleza jurídica: la promoción del mejoramiento del nivel de empleo, y la participación en la colocación de trabajadores;

- d. se disminuyeron los requisitos para ser dirigente sindical al reducir de 21 a 18 años la edad mínima para ser elegido; al eliminar el requisito de ser de nacionalidad chilena y el requisito de tener dos años de antigüedad en la empresa, tratándose de los sindicatos de empresa;
- e. se amplió la protección del fuero laboral al regular en forma más restrictiva lo referente a la disolución del sindicato y ampliar el período de fuero de los dirigentes de federaciones y confederaciones que cesan en su carácter de dirigentes de sindicatos de base;
- f. se ampliaron los permisos sindicales en forma proporcional al tamaño del sindicato y se facultó a las partes para negociar acerca de permisos y pagos de cargo del empleador;
- g. se facilitó el descuento por planilla de cuotas sindicales ordinarias y extraordinarias;
- h. se aumentaron las funciones de las federaciones y confederaciones, incluyendo su eventual participación en la negociación colectiva, a la vez que se derogó la obligación de los sindicatos base de renovar cada dos años su voluntad de permanecer afiliados;
- i. se reconoció el derecho de constituir centrales sindicales y de afiliarse a ellas. Ellas fueron definidas como organizaciones nacionales encargadas, entre otras materias, de representar los intereses de los trabajadores afiliados, pertenecientes a diferentes sectores de actividad. La enumeración no taxativa de sus objetivos es muy similar a la señalada respecto de los sindicatos, y
- j. se reconoció a los trabajadores de la administración del Estado y de las Municipalidades el derecho de constituir las asociaciones de funcionarios que estimen convenientes. Se excluye de ese derecho a los miembros de las fuerzas armadas, fuerzas de orden y de seguridad pública, a los trabajadores de empresas estatales dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionan con el Gobierno por intermedio de ese Ministerio, y a los trabajadores de empresas del Estado autorizados para constituir sindicatos. Se permite la existencia de asociaciones en distintos niveles y establece su derecho a constituir federaciones, confederaciones y centrales nacionales e internacionales. Se consagran la libertad positiva y negativa de libertad sindical. Cabe advertir que existe gran similitud entre las normas vigentes sobre sindicatos y las normas reguladoras de estas asociaciones, tales como las referidas a su constitución, estatutos, directorio, asambleas y disolución, así como lo referido a sus federaciones y confederaciones.

1.2.2 La negociación colectiva

También fueron significativas las reformas habidas en materia de negociación colectiva. Entre ellas destacan:

- a. se ampliaron las materias objeto de la negociación, al derogarse numerosas exclusiones establecidas en la legislación precedente, manteniéndose sólo dos: las materias ajenas a la empresa y la referida a la restricción o limitación de la facultad del empleador de organizar, dirigir y administrar la empresa, así como las materias ajenas a la empresa;

- b. se estableció la posibilidad de negociar en niveles distintos al de la empresa, incluso mediante la negociación no regulada, si las partes así lo acuerdan;
- c. se privilegió la contratación colectiva al disponerse que las remuneraciones, beneficios y derechos establecidos en un contrato o convenio colectivo o en una sentencia arbitral no pueden ser disminuidas por estipulaciones contenidas en contratos individuales de trabajo. En el mismo sentido se dispuso que si el empleador aplica los beneficios establecidos en un instrumento colectivo a trabajadores que no son parte de él pero desempeñan funciones iguales o similares a las de los trabajadores que son parte del instrumento, debe descontar de sus salarios el 75% del monto de la cuota sindical ordinaria mensual y remitirla al sindicato que negoció esos beneficios. Si en esa negociación participó más de un sindicato, corresponde al trabajador determinar a cual de ellos debe remitirse su contribución, y
- d. se estableció que la comisión negociadora puede estar integrada por quienes no tienen derecho a negociar colectivamente pero tienen la condición de dirigentes sindicales.

1.2.3 La huelga

Las principales reformas a la legislación sobre huelga consistieron en:

- a. se derogó la norma que establecía que si la huelga, una vez iniciada, persistía por más de sesenta días, se entendía que los huelguistas renunciaban voluntariamente a su empleo;
- b. se modificó la legislación anterior sobre el reemplazo de los trabajadores huelguistas y el retorno individual de éstos durante la huelga, fijando condiciones que limitan la oportunidad en esas contrataciones y tales “descuelgues” pueden tener lugar.

1.2.4 La mediación

Para promover el recurso a este medio de solución de conflictos, se estableció su gratuidad.

2. La práctica del diálogo social y la concertación

La característica más sobresaliente de las relaciones de trabajo en la presente década ha sido la existencia de prácticas laborales de diálogo y de concertación. Ellas fueron iniciadas con la declaración conjunta de diciembre de 1989, en que la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) anunciaron que se encontraban en negociaciones para alcanzar un acuerdo nacional. El anuncio en sí puso de manifiesto que el clima de las relaciones de trabajo sería el de búsqueda de consensos y no el de rupturas y conflictos. De otra parte significó un reconocimiento fáctico de la existencia y representatividad de la CUT, organización constituida al margen de lo dispuesto en legislación del trabajo entonces vigente. En enero de 1990 la CUT y la CPC hicieron público un “acuerdo para acordar”, cuyo componente declarativo de intenciones fue incorporado en el gran acuerdo de abril de 1990, en que las partes determinaron el proyecto de país en que coincidían, se reconocieron recíprocamente y señalaron los rasgos fundamentales que en el nuevo contexto político correspondía al modelo de desarrollo con equidad y al de relaciones de trabajo que debería establecerse. Allí señalaron su visión acerca del papel de la empresa privada y de las

organizaciones de empleadores y de trabajadores. También señalaron grandes campos temáticos de reformas a las instituciones laborales e indicaron los métodos para efectuarlas.

En tal contexto tuvieron lugar los acuerdos nacionales de 1991, 1992 y 1993. Desde 1994 ha habido acuerdos sectoriales en la industria de la madera y con los trabajadores de la administración del Estado, por ejemplo. También se han desarrollado diálogos concertantes en el marco del Foro de Desarrollo Productivo, instancia de composición pluripartita que privilegia, entre otros, objetivos de mejoramiento de los niveles de productividad.

3. Impacto de los cambios en la eficiencia de las instituciones laborales y en el mercado de trabajo

No obstante que los cambios normativos de los 90 han tenido un claro propósito re-regulador, ese abandono de la tendencia desreguladora que caracterizó a la legislación de los 70 y 80 no ha significado una pérdida de eficiencia de las instituciones laborales. Por el contrario, la han asegurado.

Así, por ejemplo, la nueva regulación de la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador -y el consiguiente encarecimiento del despido- no produjo la anunciada contracción del nivel de empleo. Su actual decrecimiento se debe a circunstancias ajenas a esos cambios normativos.

Del mismo modo, los cambios normativos habidos en materia de asociación sindical, negociación colectiva y huelga no se han traducido en un aumento de la conflictividad abierta, a la vez que el recurso al arbitraje obligatorio ha perdido todo protagonismo ya que ha aumentado el recurso al arreglo directo entre las partes.

Los cambios objeto de la reforma, si bien han sido profundos y de gran trascendencia, no han sido suficientes para invertir la tendencia hacia la disminución de la calidad del empleo, medida desde el punto de vista de la seguridad en el mismo y de la oportunidad que éste ofrece para el pleno ejercicio de los derechos laborales en las ya mencionadas etapas del pre-empleo, empleo y post-empleo. Tampoco han revertido la tendencia al aumento de las contrataciones de plazo definido o por obra o servicio determinado y, muy especialmente, las contrataciones triangulares mediante las variadas formas que adopta el suministro de trabajadores por empresas externas a la empresa en que ellos trabajan. Tal es el caso, por ejemplo, de la subcontratación, el “outsourcing” y las empresas de trabajo temporal.

Los impactos mencionados ponen de manifiesto que la reforma de los 90 no ha significado el reemplazo integral de lo reformado en los 70 y 80. En consecuencia, no ha tenido el carácter de “contrareforma” sino que el de “reforma de la reforma”.. En cambio, la reforma de los 70 y 80 reemplazó, en lo substancial, a la institucionalidad laboral preexistente.

Por lo tanto, la reforma de los 90 contiene elementos de cambio y, a la vez, de conservación de la institucionalidad de los 70 y 80. Su propósito ha sido re-regular lo

desregulado, facilitando la adaptación equitativa de las instituciones laborales a los cambios y exigencias políticas y económicas. El proceso re-regulador, aún incompleto, ha estado fuertemente ligado a los objetivos de consolidar y profundizar la democracia junto con asegurar el desarrollo con equidad.

4. Impacto de los cambios en la sostenibilidad de las instituciones laborales

La sostenibilidad de las actuales instituciones laborales radica en el nivel de avance que se logre en la atención de los requerimientos sociales del desarrollo, en forma coherente y eficaz con la atención de los requerimientos económicos.

El nivel de sostenibilidad que se logre supone revisar la actual institucionalidad laboral para asegurar que sus componentes sean coherentes entre sí y con el entorno económico y político en que tienen lugar. Esa revisión es especialmente necesaria para determinar las materias en que se requiere flexibilizar, así como para asegurar que los objetivos y medios de esa flexibilización fortalezcan la finalidad protectora y de rescate de la condición humana del trabajo.

IV. LA REFORMA PENDIENTE

La naturaleza de la reforma pendiente para solucionar los problemas básicos de la institucionalidad laboral se vincula estrechamente con factores como la calidad y cantidad de la oferta de trabajo, así como con la eficiencia, sostenibilidad y adaptabilidad de las instituciones laborales y sus efectos a corto y largo plazo.

1. Cantidad y calidad de la oferta de trabajo

Al parecer, la oferta de trabajo continuará creciendo en mayor proporción que la demanda del mismo. Los cambios demográficos y la composición de la población por edades y géneros, así como los indicadores de salud y sobrevivencia, suponen la presencia de un continuado crecimiento en la incorporación de nuevos colectivos a la fuerza de trabajo y, a la vez, el ingreso temprano y salida tardía del mismo. También suponen la existencia de serios problemas en el empleo de ciertas categorías de trabajadores como los menores, las mujeres, los adultos de mediana edad, las minorías étnicas y los minusválidos.

De otra parte, el notorio aumento, cuantitativo y cualitativo, de los niveles de educación y de capacitación para el trabajo es superior al de oportunidades de empleo. Ello permite suponer que crezcan el número de desempleados calificados y los casos de subvaloración de las calificaciones profesionales exigidas para tener acceso y conservar el empleo, de manera tal que ellas no correspondan al contenido, jerarquía y remuneración del cargo.

A lo anterior debe sumarse la tendencia a la disminución de la calidad de los empleos disponibles, especialmente debido a la precarización de la naturaleza, duración y contenidos de la relación de trabajo.

2. Eficiencia, sostenibilidad y adaptabilidad de las instituciones laborales

Como ya lo expresamos, las flexibilizaciones habidas y por ocurrir en las relaciones de trabajo individuales deben armonizarse con las que tengan lugar en las relaciones de carácter colectivo. Así disminuirán las disfuncionalidades generadas por la incoherencia de los propósitos de unas y otras, lo que resta eficiencia económica y política a los procesos flexibilizadores.

Si la flexibilización de las instituciones laborales equivale a adaptarlas a condiciones políticas y económicas cambiantes, ella debe contener los elementos que permitan posteriores flexibilizaciones futuras. En otros términos, lo flexibilizado no se debe tornar inflexible.

3. Efectos de corto y largo plazo

La eficacia, sostenibilidad y adaptabilidad de las flexibilizaciones conllevan la capacidad de prever sus efectos en el corto, mediano y largo plazo. Sus fortalezas y debilidades están fuertemente ligadas a la capacidad de concebirlas y aplicarlas teniendo presente la visión temporal ya anotada.

A ella deben agregarse otras dos visiones: la sectorial y la dimensional, ya que los efectos de la flexibilización -en el corto, mediano y largo plazo- presentan matices diversificados según el tamaño de la empresa y el sector de actividad económica en que se ubica.

4. Posibles soluciones

Identificar las posibles soluciones a “los cuellos de botella” resultantes de los cambios habidos en la institucionalidad laboral en las tres últimas décadas, es una tarea cercana a la formulación de las bases en que debería fundamentarse una política de trabajo coherente con los cambios políticos y económicos que actualmente vivimos. Más aún, esa política no debería asumir como permanentes los cambios y efectos ya producidos sino que debe proyectarse y prever los cambios y efectos por venir.

Sin pretender agotar la enumeración ni desear convertirla en una “lista de mercado”, señalamos algunas de las posibles soluciones a los problemas existentes en la institucionalidad laboral.

1° Se debe establecer el marco de valores que deben presidir a la institucionalidad laboral, orientándola, condicionándola y legitimándola. Esos valores deben apuntar a la preservación, protección y promoción de la condición humana del trabajo por ser éste indivisible de quien lo realiza: la persona humana.

2° Entre esos valores debe ser protagónica la consideración de que el trabajo no es una mercancía y que él debe realizarse en condiciones de libertad, igualdad de oportunidades, no discriminación, equidad y solidaridad.

3° En torno a ese marco de valores, se debe promocionar una nueva cultura del trabajo, que se exprese en todas las dimensiones del trabajo, incluyendo las del preempleo y postempleo.

4° Entre los componentes de esa cultura del trabajo se debe considerar la implantación de relaciones laborales democráticas y de cooperación, con mecanismos idóneos de participación social y en la empresa, ampliando las instancias de diálogo bipartito y tripartito así como la coordinación y articulación de las relaciones desarrolladas en distintos niveles; el fortalecimiento y modernización de las relaciones colectivas de trabajo y del papel que corresponde a sus interlocutores; la elevación del nivel de calificaciones y de su valoración en la asignación de responsabilidades y remuneraciones; el perfeccionamiento de la vinculación de lo laboral con la productividad, la calidad, la competitividad y la inserción económica internacional; el

reforzamiento de las actividades de la administración y justicia del trabajo; la revisión de los contenidos de la flexibilización, asegurando su eficacia, coherencia y funcionalidad con el ejercicio de los derechos laborales, especialmente con los reguladores de las relaciones colectivas de trabajo; el aseguramiento de la movilidad laboral -profesional y geográfica- en condiciones equitativas, de progreso y de evitamiento de deslaboralizaciones o precarizaciones; la protección de los ingresos en la situación de desempleo; la consideración especial de ciertos grupos de trabajadores, como las mujeres, los jóvenes, los adultos mayores, los minusválidos, los migrantes, los trabajadores agrícolas y la erradicación del trabajo infantil.

BIBLIOGRAFÍA

- Cortázar S., René (1993), “Política laboral en el Chile democrático. Avances y desafíos en los noventa”, Santiago.
- Morgado Valenzuela, Emilio (1993), “Chile. Collective labour relations”, en *International Encyclopedia of Labor Law and Industrial Relations*, Deventer-Boston.
- _____ (1995), “La reforma de la legislación laboral en Chile”, en *La reforma laboral en América Latina*, Barquisimeto, Venezuela.
- _____ (1997), “La nueva cuestión social”, en *Evolución del pensamiento juslaboralista*, Estudios en homenaje al profesor Héctor-Hugo Barbagelata, Montevideo, Uruguay.
- _____ (1998a), “La concertación social en Iberoamérica”, en *Consejo Económico y Social: El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, Madrid, España.
- _____ (1998b), “Necesidad, funcionalidad y viabilidad de la negociación colectiva en el marco de los actuales procesos de cambio. La situación en Chile”, en *Sociedad chilena de derecho del trabajo y de la seguridad social*, Vol. II. Santiago.
- Oficina Internacional del Trabajo – OIT (1998), “Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social”, *Informe de las Naciones Unidas en Chile*, coordinado por la Oficina Internacional del Trabajo, Santiago.
- Piñera Echenique, José (1990), “La revolución laboral en Chile”, Santiago.
- República de Chile (1924 a 1999), Leyes, Decretos-Leyes, Decretos con Fuerza de Ley y Decretos, Santiago.
- Tapia Guerrero, Francisco (1992), “La flexibilidad en el Derecho chileno del trabajo”, en *La transformación del Derecho del Trabajo*, Universidad Andrés Bello, Santiago.
- Thayer Arteaga, William y Patricio Novoa Fuenzalida (1997), “Manual de Derecho del Trabajo”, Santiago.
- Weller, Jürgen (1998), “Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad de desarrollo en América Latina”, *Serie Reformas Económicas No.10 CEPAL*, LC/L.1158, noviembre, Santiago.