



Reformas laborales: ¿Hacia dónde se debe avanzar?

I. Introducción

El pasado 29 de diciembre, la Presidenta Bachelet presentó la anunciada Reforma Laboral, cumpliendo así con su compromiso de campaña y con el mundo sindical. Si bien es cierto, que la propuesta final del Ejecutivo no presentó mayores novedades en relación a lo anunciado en estos meses, resulta fundamental realizar un análisis crítico de los principales puntos que ella propone, comprendiendo el impacto que éstos puedan generar en el mercado laboral y especialmente en la calidad del trabajo de miles de chilenos.

Once son los ejes que el gobierno ha definido dentro del Proyecto de Ley que Moderniza el Sistema de Relaciones Laborales que comenzó a ser discutido el martes 6 de enero por la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados. A saber: titularidad sindical, derecho a huelga, piso de la negociación, ampliación de la cobertura de la negociación colectiva, ampliación del derecho a información, simplificación del procedimiento de negociación colectiva reglada, ampliación de las materias sujetas

RESUMEN EJECUTIVO

Se encuentra en tramitación la reforma laboral anunciada por el gobierno actual desde el período de campaña. No deja de sorprender el hecho de que más que una reforma laboral, es una reforma sindical, pues el fortalecimiento de estas organizaciones es el principal y casi único foco de la iniciativa. Lamentablemente, una vez más, la ideología se impone al sentido común, dejando de lado la solución a los verdaderos problemas que afectan a los trabajadores chilenos.

a negociación colectiva, derecho a los beneficios negociados por el sindicato, horas de trabajo sindical y representación sindical, prácticas antisindicales y desleales en la negociación y equidad de género. Sin duda, la titularidad sindical y prohibición de reemplazo en huelga, son los puntos que mayor polémica han generado dado los profundos cambios que se podrían crear en la lógica de las relaciones laborales existentes hasta ahora.

A continuación, se realizará un análisis crítico de los puntos más relevantes de la iniciativa propuesta del gobierno, para luego dar paso al desarrollo de una serie de propuestas orientadas a mejorar el sistema laboral chileno, incentivando la constante creación de nuevos empleos.

II. Una reforma sindical

En los últimos días, los opositores a la propuesta del gobierno han insistido en que ésta es una reforma sindical y no laboral. Si bien, esta denominación podría interpretarse como una estrategia para criticar la iniciativa del Ejecutivo, no deja de ser cierto que es una reforma orientada de manera casi exclusiva a los sindicatos. De hecho, al analizar los once ejes del proyecto, se observa que diez están directa o indirectamente relacionados con una mayor dotación de protagonismo e influencia a los sindicatos, dejando sólo la ampliación de las materias sujetas a negociación colectiva como un punto “a favor” de los empleadores. De esta manera, pareciera ser que el discurso de la oposición no es sólo una estrategia comunicacional sino que refleja el contenido textual de las propuestas del gobierno.

Reforzando lo anterior, el mensaje del Ejecutivo señala expresamente “...La organización de los trabajadores en sindicatos y órganos superiores de representación es fundamental para formular propuestas destinadas al mejoramiento de sus condiciones de empleo y de vida, así como el acceso a los frutos del crecimiento de las empresas. Es por ello que una dimensión significativa de esta iniciativa modernizadora del sistema de relaciones laborales chileno dice relación con su sentido democratizador”¹.

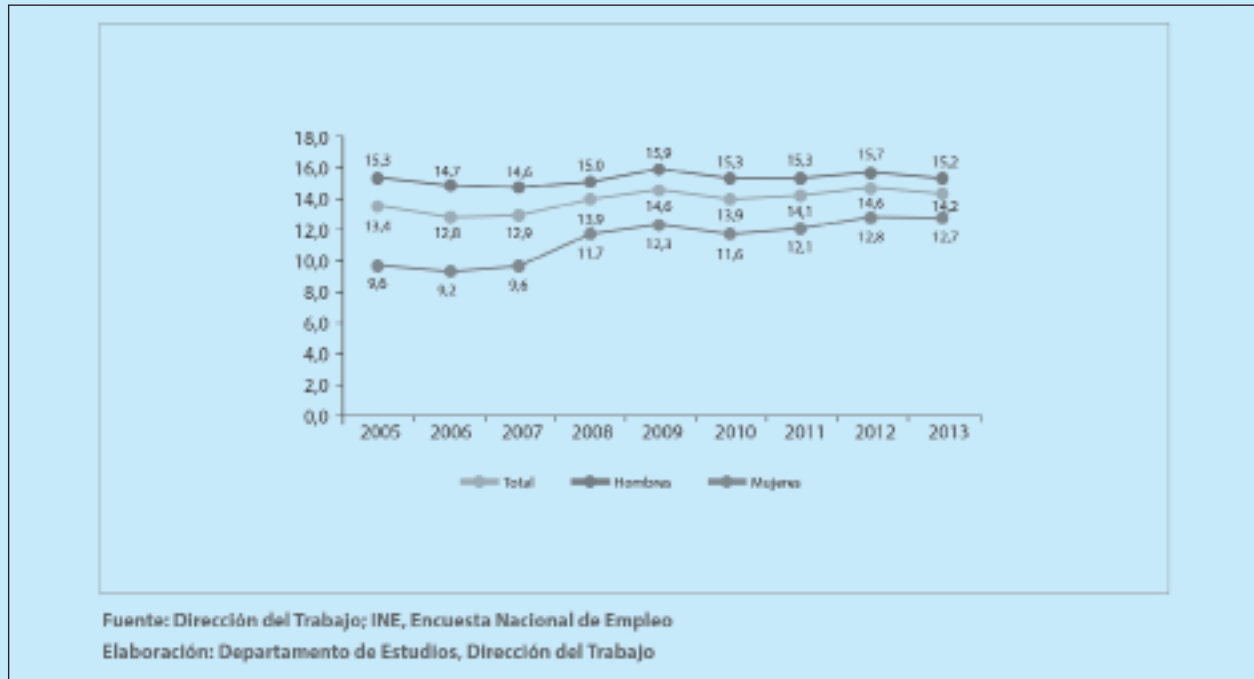
Bajo este contexto, resulta apropiado iniciar el análisis de las propuestas con una breve revisión de la situación sindical chilena, para luego analizar las potenciales consecuencias de esta reforma.

Tal como se observa en el Gráfico N°1, la tasa de sindicalización en Chile alcanzó el año 2013 un 14,2%, manteniendo un nivel relativamente estable en los últimos años. Si se compara este valor con los de los países desarrollados, esta tasa se ubica cerca del promedio de la OCDE, el cual alcanza un 16,9% en el mismo período.

¹ Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que se inicia el Proyecto de Ley que Moderniza el Sistema de Relaciones Laborales, introduciendo modificaciones al Código del Trabajo (Mensaje N° 1055-362)

Gráfico N°1

Evolución de la tasa de sindicalización en sindicatos activos, por sexo, años 2005 a 2013



Con estos datos cabe preguntarse, ¿cuáles son los motivos que generan y/o incentivan estos niveles de sindicalización? La Encuesta Laboral, realizada anualmente por la Dirección del Trabajo, profundiza en estos motivos, recogiendo la percepción tanto de los dirigentes sindicales, como de los trabajadores. Es interesante ver como, tras preguntar a los dirigentes sindicales cuál es la actitud de los trabajadores no sindicalizados frente a la idea de sindicalizarse, la percepción de este grupo se concentra principalmente en que ellos no lo hacen por “temor a consecuencias negativas en su trabajo”. Sin embargo, cuando se le pregunta a los trabajadores no sindicalizados cuál es la principal razón por la que no se ha formado un sindicato, más de un 50% de ellos declara que es porque no es necesario o simplemente porque no hay interés en hacerlo. Si bien el contexto de ambas preguntas es relativamente distinto (básicamente porque en un caso existen sindicatos y en el otro no), llama la atención las importantes diferencias de percepción existentes entre dirigentes sindicales y trabajadores. Es por ello que resulta fundamental procesar esta información con objetividad para no sesgar la elaboración de las políticas públicas que pueden afectar a miles de trabajadores.

III. Comentarios generales a la propuesta del gobierno

El proyecto está orientado principalmente a modificar el proceso actual de negociación colectiva. Para ello, sustituye por completo el Libro IV del Código del Trabajo (sobre negociación colectiva),

construyendo una serie de herramientas orientadas al fortalecimiento de los sindicatos. Bajo este contexto, no sorprende el intento que se hace por aumentar la tasa de sindicalización vigente mediante la titularidad sindical y la ampliación de la cobertura de la negociación colectiva o por el nuevo sistema de afiliación sindical que se propone.

Por otra parte, la iniciativa intenta, tal como lo ha anunciado la Ministra, terminar con el desequilibrio que existe actualmente en las relaciones laborales. De esta manera, otra de las propuestas del Ejecutivo apunta a la obligación del empleador de considerar como piso de negociación dentro de su proposición lo acordado en el último contrato colectivo. Con ello, lo acordado quedará como una barrera de entrada a la negociación y no como un instrumento de salida con los riesgos que ello implica. Riesgos principalmente asociados a la eventual posición de desventaja en que quedaría el empleador al tener que incrementar constantemente los beneficios otorgados en la negociación colectiva.

Un último aspecto interesante a considerar es cómo el proyecto genera algunos instrumentos que sobreprotegen a los trabajadores. Ejemplo de ello, es la sustitución que se hace al inciso tercero del artículo 221 del Código del Trabajo (relativo al fuero sindical), estableciendo que:

“Los trabajadores que concurran a la constitución de un sindicato de empresa, de establecimiento de empresa o de un sindicato interempresa, gozarán de fuero laboral desde que se formule la solicitud reservada de Ministro de Fe para la asamblea constitutiva y hasta treinta días después de realizada ésta. La asamblea deberá verificarse dentro de los diez días siguientes a la solicitud de Ministro de Fe.”

Como se observa, esta modificación abre la opción de que, en un caso extremo, aquellos trabajadores que quieran abusar de esta norma podrán solicitar ilimitadamente la constitución de un sindicato, gozando así del fuero de treinta días, sin tener la obligación de constituirlo realmente.

Cada una de estas medidas, sumadas a las que se analizarán en las próximas líneas, desequilibrarán nuevamente las relaciones laborales, otorgando un gran poder de negociación a los sindicatos. Lo preocupante de este nuevo estatuto es que monopolice las negociaciones en los sindicatos, excluyendo así a la mayoría de los trabajadores de la posibilidad de relacionarse colectivamente con su empleador. Bajo este contexto, resulta apropiado ver el detalle de estas medidas y el impacto que podrían generar tanto en la libertad sindical como en la productividad de la economía nacional.

IV. Titularidad sindical y extensión de los beneficios negociados

Actualmente, la negociación colectiva puede ser llevada a cabo por dos actores: los sindicatos o los grupos negociadores.² La propuesta que ha impulsado el gobierno apunta a eliminar a este último

² Los grupos negociadores son un conjunto de trabajadores que se organizan para una negociación en particular, sin necesidad de tener que institucionalizar esta asociación.

actor en aquellas empresas donde existe, al menos un sindicato, monopolizando la negociación colectiva en él o los sindicatos que posea la empresa. Según el gobierno, el objetivo es institucionalizar el proceso de negociación entre trabajadores y empleadores.

Otro punto importante de destacar, es el cambio que se genera con respecto a la extensión de los beneficios alcanzados tras la negociación colectiva. Con la norma vigente, la facultad de extender estos beneficios, a trabajadores no sindicalizados, radica en el empleador; pues bien, la modificación que se desea introducir apunta a que la extensión de ellos quedará sujeta al acuerdo entre las partes. Es más, el proyecto establece explícitamente que la extensión unilateral de los beneficios será considerada como una práctica antisindical. Bajo esta lógica, facilita la afiliación de los trabajadores al sindicato durante el proceso de negociación, permitiendo que aquellos trabajadores que se afilien dentro del plazo de 10 días de presentada la propuesta del sindicato, queden afectos a la negociación.

Lo anterior confirma la intención de monopolizar las negociaciones colectivas en los sindicatos, incentivando, además, la afiliación de los trabajadores a éstos por distintas vías, como lo es la extensión de los beneficios negociados colectivamente. Esta situación parece atentar contra el principio de igualdad ante la Ley, pues discrimina entre trabajadores afiliados y no afiliados; inhibe la libertad sindical, ya que “obliga” a los trabajadores no sindicalizados –dada la serie de trabas que pone– a sindicalizarse para poder negociar; y, lo más complejo, promueve una modificación legal que sólo representa, en un principio, a un grupo minoritario de trabajadores: los sindicalizados (como se ya se expuso anteriormente, un grupo que sólo representa al 14,2% de los trabajadores chilenos).

V. Prohibición de reemplazo en huelga

Una de las propuestas que mayores críticas ha recibido es la prohibición de reemplazo en huelga. En términos simples, se prohíbe al empleador reemplazar a aquellos trabajadores que se encuentren en huelga, ya sea con personal interno o externo. Si bien esta medida ha sido avalada previamente por la Corte Suprema, ella podría transformarse en una importante herramienta de chantaje para los sindicatos, puesto que de ellos dependerá, en gran medida, el tiempo de paralización de la empresa. Por otra parte, resulta imposible analizar este punto sin mirar dos proyectos de ley que actualmente se encuentran en trámite legislativo: la prohibición de subcontratación de labores inherentes al giro principal de la empresa y la prohibición de celebrar contratos laborales polifuncionales. La interacción de estas tres medidas podría hacer que, en un caso extremo, una empresa paralice por completo su producción si la negociación colectiva no llegase a un acuerdo entre las partes.

Considerando los riesgos que esta disposición conlleva, el gobierno incorporó dentro de sus propuestas la figura de “servicios mínimos”.

Artículo 361.- *Servicios Mínimos y Equipos de Emergencia. La comisión negociadora laboral estará*

obligada a proveer durante la huelga, el personal necesario para cumplir los servicios mínimos de la empresa, que permitan atender las operaciones indispensables para evitar un daño actual e irreparable a los bienes materiales, instalaciones o infraestructura de la misma o que causen grave daño al medio ambiente o un daño a la salud de los usuarios de un establecimiento asistencial o de salud.

La definición de los servicios mínimos deberá tomar en consideración necesariamente los requerimientos vinculados al tamaño, especificidad y características de la empresa de la que se trate....

Con esta norma se genera un resguardo para el empleador. Sin embargo, llama la atención que estos servicios mínimos no estén asociados a la mantención de una productividad mínima de la empresa lo que podría dificultar aún más el término de la huelga.

VI. La reforma laboral que Chile necesita

Como se ha podido apreciar, la propuesta de reforma laboral del Gobierno de la Presidenta Bachelet apunta específicamente a un solo sector, los sindicatos. Nada se habla en la propuesta sobre qué se hará con la baja participación de mujeres y jóvenes en el mundo laboral o cómo se mejorarán las capacitaciones laborales que ofrece el Estado, entre otros puntos. En este contexto, resulta fundamental que el Ejecutivo no actúe bajo un sesgo ideológico sino que oriente sus políticas hacia el beneficio de todos los trabajadores. En las siguientes páginas, se desarrollarán una serie de propuestas que apuntan a mejorar, tanto la cantidad, como la calidad del empleo de miles de chilenos.

6.1 Por un mercado laboral inclusivo

Considerando la baja participación relativa de las mujeres en el mercado laboral chileno (un 54,9% versus un 78,1% de los hombres), una de las principales recomendaciones que ha hecho la OCDE a las autoridades chilenas es la de implementar políticas públicas que faciliten su incorporación a éste.³ En el mismo sentido, la OCDE también ha manifestado su preocupación por la baja participación de los jóvenes en el mundo del trabajo, donde la tasa de desocupación para jóvenes entre 19 y 24 años alcanzó el año 2011 un 17,7% (CASEN 2011). Por lo anterior, la citada organización propone avanzar en medidas que permitan, por ejemplo, la compatibilidad entre trabajo/familia y estudio/trabajo, lo que facilitaría el ingreso de estos actores al mundo laboral y con ello, aportar al desarrollo de estos actores.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se desarrollarán dos ideas para avanzar hacia un mercado más inclusivo, el cual facilite el acceso de éstos y otros actores al trabajo formal.

³ Estudios Económicos de la OCDE Chile, Octubre 2013.

6.1.1 Flexibilidad en la normativa que regula el trabajo de los jóvenes

El marco normativo del sistema laboral chileno es rígido. Jornadas de trabajo fuertemente marcadas, poca flexibilidad para la negociación de feriados legales o de horas extras, escaso desarrollo del trabajo no presencial, la sobreprotección del empleo, etc. son sólo algunos ejemplos que implicarían una barrera para la contratación de jóvenes. Resulta fundamental, entonces, flexibilizar algunos de estos criterios para así permitir una mayor inclusión de ellos al mundo laboral. Por esto, se sugiere avanzar en las siguientes medidas:

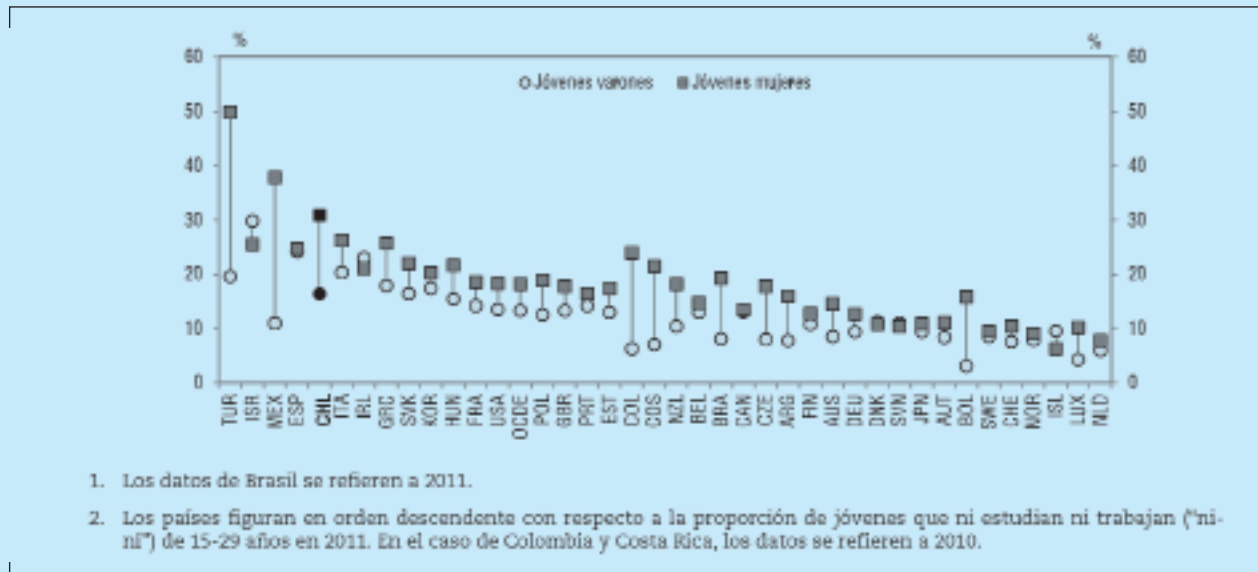
- Jornada ordinaria especial para jóvenes de no más de 30 horas semanales por ejemplo;
- Conservación de la calidad de carga para el sistema de salud de aquellos jóvenes que se incorporen a la fuerza laboral;
- Remuneración no tributable para el trabajador joven (libre de impuesto);
- Remuneración cotizante sólo para el sistema previsional –en el entendido de que se les permita seguir siendo carga en materia de salud– incentivando así el ahorro previsional desde el primer trabajo.

Estas medidas no sólo ayudarán a una mayor inclusión de los jóvenes al mundo laboral, sino que también permitirá disminuir el número de jóvenes chilenos que actualmente se encuentran en el grupo de los “ni-ni” (ni estudian ni trabajan). Tal como se observa en el Gráfico N°2, al interior de la OCDE Chile se encuentra dentro de los países con mayor porcentaje de jóvenes “ni-ni”. Cifra preocupante, ya que en los próximos años Chile podría tener una población económicamente activa poco calificada y con poca experiencia laboral. Por ello urge avanzar en medidas que incentiven el trabajo de los jóvenes, pero que, a su vez, se hagan cargo de la realidad que enfrentan muchos chilenos quienes deben compatibilizar el trabajo con el estudio.

Claramente, este tipo de normas debiesen ser de carácter voluntario para el joven trabajador, quien podrá decidir, dependiendo principalmente de sus otras obligaciones, si accede a éstas o se rige por el Código del Trabajo. Sólo de esta manera se entregará la libertad y flexibilidad suficiente para que decidan que sistema regulatorio les es más adecuado para su realidad particular.

Gráfico N°2

Porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años que ni trabajan ni estudian “ni-ni” por género, 2011



Fuente: Estudios Económicos de la OCDE Chile, Octubre 2013

6.2 Inclusión de las mujeres al mundo laboral

Sin duda, la compatibilidad entre el trabajo y la familia resulta mucho más compleja para la mujer que para el hombre. Pre y post natal, horas de amamantamiento, cuidado del niño en el período de lactancia, etc. son sólo algunos ejemplos de labores y circunstancias propias de la mujer en el cuidado de los niños. Es por ello que, resulta fundamental avanzar en medidas que faciliten esta compatibilización y que permitan a la mujer un mayor desarrollo profesional y personal. En este contexto, se proponen las siguientes medidas:

6.2.1 Servicio de cuidado infantil de calidad:

Uno de los principales problemas que enfrentan las mujeres para incorporarse al mundo laboral es quién cuidará de sus hijos. Al analizar los resultados de la Encuesta de Caracterización Socio Económica (CASEN) del 2011, se observa que la tasa de asistencia bruta a la educación parvularia (0 a 5 años) alcanza sólo un 50,9%, existiendo mínimas diferencias entre quintiles de ingresos. Las razones de esta baja tasa de asistencia son múltiples, sin embargo, destaca la falta de confianza de los padres hacia el sistema, quienes perciben que éste no entregará la educación de calidad suficiente como para “reemplazar” el cuidado de los niños por el mundo laboral.

Bajo este escenario, resulta fundamental mejorar el sistema de cuidado infantil público y privado para que se transformen en una alternativa real para las miles de mujeres que no desean ingresar o regresar al mercado laboral por no tener con quien dejar a sus hijos. Lo anterior, sólo se logrará en la medida que el Estado realice una mayor inversión tanto en la calidad de los jardines como en la fiscalización de éstos. Un importante avance en este sentido, fue el aumento de subvención para pre kínder y kínder aprobado el año 2012, el cual permitió superar los \$83.000 para aquellos niños beneficiarios de la subvención escolar preferencial. A pesar de esto, resulta fundamental seguir avanzando en los servicios de cuidado infantil que presta el Estado y también los privados. Sólo de esta manera, se podrá eliminar, al menos, este obstáculo para la real inserción de la mujer al trabajo.

6.2.2 Alternativas al trabajo presencial

Aún solucionando el problema del cuidado infantil, existirá un número importante de mujeres que no quieran desprenderse de sus hijos. Por esto, la alternativa de avanzar en medidas que incentiven el trabajo a distancia puede ser una gran herramienta para incluirlas de mejor forma en el mundo laboral. Bajo este escenario, se propone flexibilizar la normativa laboral permitiendo e incentivando la real existencia de este sistema de trabajo. Así, medidas como la definición de la jornada de trabajo por metas y no por horarios, la capacitación de empleadores y trabajadores en sistemas informáticos que permitan esta modalidad, la definición normativa específica para el trabajo por producto, etc. permitirán que cientos de mujeres puedan desarrollar sus aptitudes y ganas de trabajar sin tener que abandonar su hogar.

Si bien cada una de estas propuestas puede resultar un importante aporte en sí mismas, de nada servirá tener un mercado laboral más inclusivo si los trabajadores no cuentan con la calificación para desempeñar sus funciones. Es por ello, que resulta fundamental avanzar hacia un mejor sistema de capacitación laboral, el cual permita mejorar la productividad de los trabajadores chilenos y con esto aumentar sus ingresos.

6.3 Hacia una capacitación orientada al trabajador

No cabe duda, que la educación es el principal motor de la movilidad social, sin embargo esos frutos se ven en el largo plazo. Es por ello que la capacitación laboral ofrece un camino de rápido impacto que permite mejorar la calificación y empleabilidad de los trabajadores.

6.3.1 La primera capacitación

Actualmente, en Chile existen más de cinco millones de adultos que no han terminado sus estudios. Lo anterior, trae una serie de consecuencias negativas como la calidad de los empleos, bajas rentas, trabajos informales, etc. donde todas convergen en un punto principal: la calidad de vida de esas

personas. Por ello, es urgente mejorar la coordinación existente entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo con el objeto de avanzar en la implementación de un mayor número de programas de normalización de estudios, los que permitirán cambiar la vida de millones de chilenos. De esta manera, se propone potenciar el trabajo con los municipios quienes serán los encargados de ejecutar los programas de normalización y a su vez, pueden ser un importante articulador entre el trabajador y el mundo laboral.

6.3.2 El nuevo rumbo del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) tiene por misión “contribuir a aumentar la competitividad de las empresas y la empleabilidad de las personas, a través de la aplicación de políticas públicas e instrumentos para el mercado de la capacitación e intermediación laboral, que propenda al desarrollo de un proceso de formación permanente”.⁴ A pesar de lo anterior, en la actualidad existe un progresivo descontento en relación al servicio que presta el SENCE toda vez que éste está siendo considerado como una institución lejana a la realidad de los trabajadores y las empresas, considerando el real impacto de sus capacitaciones. Para mejorar lo planteado se sugieren dos medidas que pueden ayudar a construir un Servicio de Capacitación con una mejor focalización y eficiencia de los cursos que entrega.

a) Más horas para aprender

Una de las principales herramientas utilizadas por las empresas para la capacitación de sus trabajadores es la franquicia SENCE. Esta franquicia es un beneficio tributario que reciben las empresas con el objeto de capacitar a sus trabajadores dentro de un set de cursos reconocidos por la institución estatal. Sin duda, este instrumento ha sido un importante aporte para la calificación de los trabajadores, sin embargo, existen algunos aspectos que deben ser mejorados con urgencia. Ejemplo de lo anterior, es el promedio de horas de los cursos que son financiados con la franquicia SENCE, el cual alcanza las 14 hrs. Una extensión promedio relativamente corta toda vez que no permite la profundización de los contenidos y, con ello, un real cambio en la calificación de los trabajadores. Es por ello, que se propone avanzar en aumentar la extensión de los cursos financiados realizando además, una evaluación de impacto de éstos y descartando aquellos cursos que no transfieren el conocimiento a sus alumnos de manera sistemática. Sólo de esta forma, se podrá asegurar que la inversión realizada, tanto por el Estado como por los privados, efectivamente tenga el retorno social esperado, es decir, tener trabajadores con una mejor formación.

⁴ Misión institucional obtenida en el sitio web www.sence.cl

b) Creación de un ranking de organismos técnicos de capacitación

Otro de los problemas que deben enfrentar tanto el SENCE como los empleadores es la determinación de quién capacitará a los trabajadores. Lo anterior, dada la heterogeneidad existente en el mercado de los organismos técnicos de capacitación (OTEC) donde muchas veces es posible apreciar la oferta de cursos que no tienen mayor impacto práctico y que, por tanto, poco y nada servirán a los trabajadores. Sumado a ello, algunos empleadores mal utilizan la franquicia SENCE contratando OTEC cercanas a los dueños de las empresas y que poco tienen que decir en términos de calidad. Es por ello que se sugiere la elaboración de un ranking de OTEC, el cual debiese considerar indicadores tales como: valor del curso, cumplimiento del programa, evaluación de los usuarios, contenido de sus programas, idoneidad con la industria, etc. Este ranking debiese estar a cargo del Ministerio del Trabajo, quien deberá hacer una revisión periódica de la información que se entrega y de la incorporación de nuevos cursos. Esta medida podría facilitar el proceso de selección de OTEC a los empleadores y, a su vez y más importante aún, garantizar un mínimo de calidad en las capacitación que reciben los trabajadores.

VII. Conclusiones.

Como se puede ver, los desafíos que presenta el mercado laboral chileno son múltiples y diversos. A pesar de lo anterior, pareciera ser que ninguno de estos desafíos tiene que ver con la Reforma Laboral impulsada por el Gobierno de la Presidenta Bachelet. Es urgente enmendar el rumbo, incluyendo aquellos aspectos que se ocupan del foco central de preocupación de los trabajadores chilenos: la creación de nuevos empleos y la mejora en la calidad de los trabajos existentes. Este es el énfasis que permitirá seguir disminuyendo la pobreza y mejorando el diario vivir de los chilenos.

La Reforma Laboral del Ejecutivo parte de un foco irrelevante para miles de personas: el fortalecimiento de los sindicatos. Una vez más parece que las concepciones ideológicas se imponen al sentido común, hipotecando el futuro del país. Si lo que realmente se quiere es mejorar la calidad de vida de la gente, es necesario dejar los prejuicios a un lado y respetar la libertad y la dignidad de todos los trabajadores.