FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

SERIE PUBLICACIONES
ANALISIS LABORAL Nº 1

"Modernización de las Relaciones Laborales en el CHILE actual"

Malva Espinosa
Mario Velásquez
Emilio Morgado

C 97 - 02951

FUNDACION FRIEDRICH EBERT
Darío Urzúa 1763 ▪ Santiago ▪ Chile
Teléfono (562) 341 40 40 ▪ Fax (562) 223 24 74

SERIE PUBLICACIONES
ANALISIS LABORAL Nº 1

"MODERNIZACION DE LAS RELACIONES LABORALES EN EL CHILE ACTUAL"

Contribuciones de:

Malva Espinosa

Mario Velásquez

Emilio Morgado

Santiago, Mayo de 1996

Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn Bibliothek

C 97 - 02951

INTRODUCCION

Abordar el tema *modernización de las relaciones laborales* en una nación como la chilena, se traduce en una tarea de singular importancia. En efecto, el proceso de democratización de la sociedad chilena iniciado por el 1er gobierno de la Concertación de don P. Aylwin y proseguido por la actual administración del presidente E. Frei Ruiz-Tagle, exige que con franqueza, claridad y sin tapujos ideológicos se discuta el tema de las relaciones laborales desde un nueva óptica y frente a una perspectiva marcada por los signos del funcionamiento democrático de las instituciones del país.

Uno de los aspectos, que más dramáticamente se trastocaron durante los 17 años de ejercicio autoritario al interior de la sociedad civil, fueron precisamente las relaciones entre el capital y el trabajo, desequilibrándolas en beneficio de uno de los actores sociales, a decir, en beneficio del actor empresarial. Incluso, más allá de la sólida argumentación, que dan cuenta de los profundos cambios del modelo económico de desarrollo, al perfil y el papel del Estado frente a estas grandes y gigantescas mutaciones económico-sociales y de la necesaria re-estructuración del mercado de trabajo, el desequilibrio socio-económico entre ambos actores sociales, en opinión de especialistas en estas materias, resultó ser extremadamente desigual. De este modo, es en este marco referencial, en donde, deben ser entendidas las transformaciones realizadas al antiguo Código Laboral por el Plan Laboral -del por ese entonces- Ministro del Trabajo y Previsión Social del gobierno del general Pinochet, José Piñera, en 1979.

El 1er gobierno de los partidos de la concertación al referirse a la Legislación Laboral bajo el régimen militar, planteaba lo siguiente: "Actualmente la institucionalidad laboral no satisface los requisitos de justicia, equidad y participación. Dicha institucionalidad ha puesto a los trabajadores en una situación de grave desprotección. Ha impedido la

constitución de un sindicalismo fuerte y representativo, así como el desarrollo de una negociación colectiva equitativa para los sectores laborales. Por lo tanto no puede esperarse de ella la legitimidad social que es necesaria para regular de manera armónica las relaciones entre trabajadores y empresarios en un futuro régimen democrático".

"La política laboral constituye un componente esencial del esfuerzo modernizador del país, en un marco de profundización de la democracia y de desarrollo económico y social con equidad y estabilidad. De lo anterior se desprenden dos desafíos fundamentales para la política laboral: contribuir a una sólida estrategia de desarrollo económico-social equitativo y de modernización productiva, fundada en la elevación de la productividad y la calidad; y garantizar la participación y contribución activa y permanente de los actores sociales en el diseño, implementación y los resultados de las mismas ", señala claramente el documento *Un gobierno para los nuevos tiempos*, bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación, programa asumido por la actual administración del gobierno de E. Frei Ruiz-Tagle.

Por cuanto, en la búsqueda de un desarrollo económico y social con equidad y estabilidad, en donde la participación de los actores sociales sea decisiva y sustantiva, hace necesaria la existencia de políticas laborales adecuadas, simétricas y congruentes con las bases elementales de un Estado de Derecho en democracia.

El 12 Enero de 1995 fueron presentadas al Parlamento por el gobierno de E.Frei Ruiz-Tagle, importantes enmiendas al actual Código del Trabajo. *El Proyecto de Ley que modifica el Código del Trabajo en materia de Negociación Colectiva y otras,* responde a una evaluación efectuada por el gobierno respecto de las falencias observadas en la aplicación de la legislación sobre organizaciones sindicales y negociación colectiva aprobada en 1991. A través de diversos mecanismos, esta iniciativa apunta a fortalecer

y proteger la acción sindical y a extender la negociación colectiva hacia sectores de trabajadores que hoy se encuentran privados de ejercer ese mecanismo.

En opinión de M. Alburquerque, el texto Ley podría ser resumido en dos propósitos principales:

1. Fortalecer el funcionamiento de algunas instituciones laborales que constituyen, desde la óptica de la comparativa internacional derechos laborales básicos, tales como el derecho de los trabajadores a organizar organizaciones sindicales sin sufrir persecuciones, a negociar colectivamente y a ejercer el derecho a huelga sin más limitaciones que las que imponen el bien común.

2. Ampliar la negociación colectiva desde dos perspectivas: La primera persigue perfeccionar los mecanismos de la actual negociación, de manera de proteger más adecuadamente a las organizaciones sindicales y el derecho a negociar. En este aspecto también se busca hacer más rica la negociación colectiva, ampliando los temas susceptibles de negociación entre las partes y el derecho de los trabajadores a una adecuada información sobre la marcha de la empresa. La segunda pretende ampliar la cobertura de la negociación otorgando ese derecho a los sindicatos de trabajadores interempresas y a los eventuales o transitorios (en este último caso con modalidades específicas, dada la complejidad del sector). La base de este tipo de propuestas es establecer la obiligatoriedad del o los empleadores de iniciar un proceso de negociación colectiva , cuando sean requeridos por un sindicato.

El debate generado por este Proyecto de Ley ha concitado -en este año y medio de tramitación- una fuerte y dura polémica al interior de los actores sociales y políticos del país. Para el sindicalismo chileno, la necesidad de legislar sobre las materias que modifiquen sustantivamente el

Código del Trabajo de 1979, ha estado en el centro de sus demandas desde la vigencia de esta normativa. Más allá de sus propias reivindicaciones, expresadas en un texto aparte al Proyecto de Ley del gobierno, el movimiento sindical chileno busca ampliar su cobertura y su poder de negociación colectiva frente al empresariado nacional, con el objetivo de poder revertir de alguna manera la desigualdad social y política en relación a los sectores empresariales. Por otro lado, los gremios empresariales y partidos de la derecha política del país se han pronunciado vehementemente en contra del Proyecto de Ley del Ejecutivo, argumentando lo inconveniente e inadecuado que es para el país, para su desarrollo y crecimiento económico actual, la promulgación de las reformas al Código del Trabajo. El empresariado ha manifestado que tales reformas laborales tendrían tan sólo el objetivo de socorrer a la cúpula sindical de la CUT en su poder de negociación frente a las organizaciones de empresarios.

La Fundación Friedrich Ebert, realizó durante el 2do semestre de 1995 a Enero de 1996 una serie de Seminarios-Talleres tendientes a discutir temáticamente algunos aspectos relacionados con el proceso de Modernización de las Relaciones Laborales.

La presente publicación; *Análisis Laboral Nr. 1*, es un producto de estos encuentros. Recoge algunas de las intervenciones expuestas por panelistas a estos eventos de discusión y de debates y, que por cierto, apuntan a los tópicos más relevantes en los ámbitos en cuestión.

El artículo de la socióloga Malva Espinosa; *A Propósito de las Reformas Laborales: Politizar el Debate para Desideologizar las Posiciones,* aporta elementos centrales a la comprensión del actual debate y discusión del Proyecto de Ley sobre las Reformas Laborales enviadas por el ejecutivo al Parlamento. M. Espinosa describe el estado actual de la discusión, incluso más allá de los tópicos estrictamente legislativos. La contribución del Profesor de Derecho del Trabajo, Emilio Morgado; *Algunas*

Consideraciones Acerca de la Extensión de la Negociación Colectiva, se enmarca en los aspectos sustantivos del proceso de Negociación Colectiva, entregando una detallada descripción de los ámbitos inherentes a este proceso, como son; el ámbito de lo personal, el ámbito de la representatividad, de lo territorial, de lo negociable, el ámbito del posicionamiento, de la temporalidad y finalmente, el ámbito de los objetivos. El proceso de la Flexibilidad Laboral, en relación al tema de las Reformas Laborales, es analizado por el economista Mario Velásquez, Asesor del Ministro del Trabajo y Previsión Social, en su artículo; *Reformas y Flexibilidad Laboral.* Velásquez en el inicio de su artículo de que la Flexibilidad es uno de los temas centrales del debate económico actual, y que ha adquirido especial relevancia a partir del envío al Parlamento por el Gobierno, de Proyectos de Ley orientados a reformar el funcionamiento de las instituciones que regulan el mercado del trabajo.

Dr. Jaime Ensignia
Proyecto Asuntos
Laborales y Sindicales
Fundación-Friedrich-Ebert

A PROPÓSITO DE LAS REFORMAS LABORALES:

POLITIZAR EL DEBATE PARA DESIDEOLOGIZAR LAS POSICIONES

Malva Espinosa *

MARCO GENERAL

En Enero de 1996 se ha cumplido un año de tramitación legislativa del proyecto de reformas laborales sobre organizaciones sindicales y negociación colectiva que enviara el Ejecutivo en Enero del año pasado al Parlamento.[1] Este se encuentra despachado por la Cámara e inicia el segundo trámite constitucional para primer informe en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social en el Senado.[2]

El itinerario de estas reformas no ha sido fácil. Durante este período los actores involucrados han manifestado una permanente oposición al proyecto gubernamental. Tanto la CUT como las diferentes organizaciones empresariales han planteado reparos.

---

* Socióloga, Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo

[1]. El Ejecutivo ha enviado varios proyectos de ley que se están tramitando o que ya han sido tramitados en el Parlamento, que apuntan a hacer reformas laborales. Entre otros, la modificación de las facultades de la Dirección del Trabajo, el Estatuto de Capacitación y Empleo, y varios otros cambios a la legislación existente, pero lo que se ha denominado en el debate público como Reformas Laborales, se refiere exclusivamente al proyecto que intenta fortalecer la organización sindical y la negociación colectiva.

[2]. Ver, Ficha Legislativa Nº 621 en Bitácora Legislativa, Nº 177, Programa de Asesoría Legislativa, Santiago, 15 al 19 de Enero de 1996.

Los trabajadores lo evalúan como positivo, pero insuficiente respecto de sus expectativas y los empresarios lo consideran riesgoso respecto de sus intereses y esto se ha reflejado en una alineación política en que la oposición ha votado en bloque cerrado contra las reformas. Por su parte, la Concertación apoyó el proyecto del gobierno, con excepción de algunas modificaciones contenidas en él, por ejemplo las cláusulas de flexibilidad pactada entre empleadores y sindicatos y recogió parcialmente las indicaciones de la CUT, introduciendo algunos puntos que no estaban en el proyecto inicial.

De esta manera, la Sala de la Cámara de Diputados acogió la mayoría de las indicaciones aprobadas por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social. Rechazó las indicaciones tendientes a establecer la continuidad de las cláusula de reajustabilidad cuando se extinga el contrato colectivo y a dotar de fuero a los trabajadores elegidos para recibir información de la empresa. También confirmó el rechazo de la Comisión a las normas del Mensaje original del Ejecutivo que establecían la posibilidad de pactar mecanismos de flexibilidad en el contrato colectivo.[3]

En el nuevo texto aprobado por la Sala se introducen entre otras, las siguientes propuestas adicionales al proyecto original: la creación de una norma que permite al secretario de un sindicato en formación, oficiar de Ministro de Fe en la constitución del sindicato; elimina la cláusula actualmente vigente, que faculta al empleador para solicitar la disolución de un sindicato; establece la posibilidad de que los Inspectores del Trabajo, puedan intervenir como instancia de conciliación una vez aprobada la huelga; introduce como práctica desleal antisindical, el ocultamiento o falseamiento de la información para

[3]. Sobre este último punto, el Ministro del Trabajo ha manifestado que en la discusión del Senado se repondrá este indicación, porque a su juicio en el debate de la Cámara ha habido algun nivel de confusión sobre el alcance y conveniencia de esta norma.

la negociación colectiva y finalmente, propone el reemplazo total de la nómina nacional de árbitros laborales o cuerpo arbitral.[4]

Dado que sobre ninguna de estas normas, ni en las relativas al proyecto original que fueron aprobadas, ni en aquellas introducidas como indicaciones en la Comisión y aprobadas en la Sala se ha llegado a acuerdos políticos o a consensos entre los parlamentarios, es posible anticipar incluso, la posibilidad de que el Senado rechace la idea de legislar, con lo cual, el proyecto daría lugar a la formación de una Comisión Mixta cuyo informe debería ser aprobado por la mayoría de ambas Cámaras.

En este contexto y para impedir un fracaso de las iniciativas en curso, lo deseable es poner el debate necesariamente, en nuevos términos que permitan a los actores ir más allá de la ofuscación de posturas de corto plazo, influidas a no dudarlo, por las condiciones políticas imperantes en las que la búsqueda de consensos entre gobierno y oposición ha sido en general menos fructífera que en el período 1990- 1993. Particularmente en las materias laborales, las políticas de concertación social, han sido reemplazadas por una abierta ausencia de diálogo entre los actores empresariales y sindicales y por una relación más de tipo bilateral entre cada actor por separado y el gobierno.

En el debate público sobre el proyecto de reformas laborales que comentamos, no pocas son las voces que han estimado que las posturas empresariales responden a una oposición política e ideológica y que el verdadero debate sobre la conveniencia de estas reformas aún no se ha dado. Independientemente de concordar o no, con estas apreciaciones, convendría mirar con más detención, cuál es el conflicto de fondo que se expresa en la alineación de posturas irreconciliables y en el dimensionamiento que la derecha y los

---

[4]. Ver, Bitácora Legislativa N° 173 y N° 177, Programa de Apoyo Legislativo, Santiago, Diciembre y Enero respectivamente.

empresarios por una parte y la dirigencia sindical por otra, le han dado a la trascendencia de estas iniciativas.

LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS POR EL EJECUTIVO

En términos estrictos el proyecto gubernamental es cauteloso en las modificaciones propuestas. Estas apuntan a mejorar en alguna medida la capacidad de negociación de los sindicatos y a fortalecer la posibilidad de organizarse y negociar colectivamente a trabajadores que hoy están excluidos, esto es los trabajadores eventuales o transitorios. También permitiría con el acuerdo voluntario de las partes elevar el nivel de la negociación al posibilitar la negociación supraempresa. En cada uno de los puntos propuestos se han tomado precauciones para ampliar derechos y resguardar los riesgos de uso indiscriminado de las posibilidades de negociación que abrirían estas reformas.

Así por ejemplo, ningún empleador estaría obligado a integrar un proceso de negociación conjunta con otras empresas y/o otros sindicatos, sin embargo, la norma propuesta, permitiría a aquellos empleadores innovadores ampliar las formas de negociación, si es que evaluaran que esto es ventajoso para sus intereses. Es decir esta es una norma que flexibiliza las posibilidades de negociación ya que no sería obligatoria para nadie, y su uso o no, es una facultad discrecional del empleador.

En el caso de la negociación colectiva para los sindicatos eventuales o transitorios, la propuesta le deja al empleador la facultad de definir el momento de la negociación. Es decir se toman resguardos para que en aquellos momentos productivos críticos, no existan posibilidades de huelgas u otras formas de presión de los trabajadores durante la negociación. Además se plantea negociar tarifados mínimos, por faena o tarea, dejando un amplio margen para que sea el mercado el que defina los niveles reales de las remuneraciones.

Respecto a mejorar los mecanismos y la calidad de la información entre los sindicatos y los empleadores, resulta paradojal el rechazo que suscita esa medida entre los

empresarios. Si se piensa en la alta valoración que tiene el flujo de información en el mundo contemporáneo, compartir la información relevante durante una negociación pareciera ser una medida del todo coherente con una situación de modernidad. Significaría entre otras cosas, poder avalar con mayor solidez, los argumentos en pro o en contra, ya sea de las demandas sindicales o de las ofertas empresariales

Esta norma parte del supuesto de que empresarios y trabajadores negocian de "buena fe" y por ello, hacer más transparente el marco de las negociaciones, permitiría despejar las desconfianzas mutuas y actuar sobre un marco de realidad. Por ejemplo, disminuir la práctica del "tejo pasado" o minimizar las demandas excesivas por parte de los trabajadores y también comprometerse con metas para subsanar aquellos puntos débiles de la gestión. El proyecto resguarda la confidencialidad de la información por dos vías. Uno, le deja al empleador la facultad de definir qué información considera confidencial y dos, sanciona al dirigente sindical o al trabajador que haga mal uso de la información disponible.

Si se analiza con calma y seriedad el proyecto, no podría concluirse que éste "atenta contra las bases mismas del orden social y económico del país y sea una amenaza a la propiedad privada" como se ha llegado a sostener en el acalorado debate político. Tampoco podría afirmarse que es una modificación secundaria y cosmética en la que todo queda igual, como podría desprenderse del débil apoyo que el proyecto a obtenido desde los trabajadores.

Entonces, convendría discutir el trasfondo político que conlleva el alineamiento de los actores, y este no es otro, que la pregunta por el papel que juega o debería jugar el actor sindical en la sociedad chilena de los noventa. Y esta pregunta, en realidad, reviste una importancia política trascendental, porque remite al debate sobre el tipo de relaciones laborales que deberían darse en la democracia que se aspira a construir en el país.

Este tema de fondo, es el que justifica el dramatismo y la publicidad que ha rodeado al proyecto de reformas laborales y no, como se pudiera pensar, las consecuencias

económicas y productivas que eventualmente pudieran tener las normas propuestas. Estas fueron pensadas para optimizar mecanismos existentes, prever vacíos y adaptar la normativa laboral a las nuevas condiciones que evidentemente existen en el mercado laboral y en la vida productiva de las empresas de los noventa. Y sin duda, estos temas deberían interesar al actor empresarial, independientemente que concuerde o no con las reformas propuestas. Teóricamente, no es imposible pensar que podría llegarse a acuerdos sobre las materias que están puestas sobre el tapete, si se examinaran diferentes soluciones que permitieran optimizar el derecho de los trabajadores a organizarse y minimizar los riesgos que pudieran eventualmente derivar de dicha protección.

LA NECESIDAD DEL DIÁLOGO TRIPARTITO

Ni siquiera cuando se implementó el Plan Laboral, a fines de los setenta, se puso en duda la existencia de los sindicatos y la posibilidad de las negociaciones colectivas, aunque éstas estuvieran restringidas. Después de las reformas aprobadas durante el primer gobierno de la Concertación se fortaleció la posibilidad de organizarse para los trabajadores y se legitimó la existencia de los sindicatos, no sólo como la realización de un derecho, sino a la vez, como un instrumento que permitiría legitimar instancias de diálogo y cooperación entre las contrapartes sociales.

De hecho, el diálogo empresarios, trabajadores y gobierno que cristalizó en el Acuerdo Marco fue posible justamente, por la aceptación de las contrapartes sociales de que existía un campo de negociación para mejorar las relaciones laborales después de reinstalada la democracia.

Por otra parte, aún cuando el Código Laboral actual permite con cierta holgura la posibilidad de sindicalizarse y negociar colectivamente y regla de manera bastante acuciosa la ocurrencia de la huelga, no ha ocurrido una explosión de demandas ni tampoco se ha elevado sustantivamente el nivel de la conflictividad como lo demuestran las estadísticas de conflictos durante estos últimos años de reinstalación democrática.

Entonces se puede afirmar que esta protección y ampliación de derechos no se ha hecho a costa de riesgos para el funcionamiento y el desarrollo de las empresas. De esta manera, el Código laboral actual cubre a una parte de los trabajadores aquellos que tienen un trabajo estable. Pero, ¿qué pasa con un número creciente de trabajadores eventuales o transitorios, sometidos a relaciones precarias de trabajo, sin protección alguna frente a las remuneraciones que reciben, sin cobertura de previsión social y sin protección frente a los riesgos de seguridad e higiene en el trabajo?

Evidentemente, una sociedad que aspira a ser moderna y democrática está obligada a enfrentar dicho problema y a proponer una búsqueda de soluciones a la precaridad que esto conlleva. No es ética ni económicamente aceptable que existan trabajadores de primera, segunda y tercera categoría. Unos con derechos, otros con pocos derechos y algunos excluidos totalmente del derecho laboral. La restricción ética es que dicha situación atenta contra la igualdad ante la ley. La restricción económica es que los costos de la precariedad los pagará alguien. En primer lugar los trabajadores involucrados, pero también los empleadores y el país. Si se piensa en los costos económicos futuros de una población pasiva no cubierta por la previsión social y en los costos actuales de los accidentes laborales, que justamente entre esta fuerza de trabajo precarizada, son mayores que entre los trabajadores estables [5] entonces, el tema deja de ser solamente un problema de derechos laborales, para transformarse en un problema también económico para las empresas y el país.[6]

---

[5]. En 1993 la tasa de accidentabilidad anual promedio de la población afiliada a las tres Mutualidades fue de 12.5 %. En la actividad forestal y pesquera, incluyendo el salmón, donde abunda el trabajo temporal éstas se elevaron a más del 20 %. Ver, Magdalena Echeverría en TEMAS LABORALES Nº 2, Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios, Enero de 1996.

[6]. El costo económico de estas condiciones vulnerables es de enorme magnitud. Por ejemplo en 1993 el sistema de Mutualidades captó un total de 85.093 millones de pesos por concepto de cotizaciones de las empresas adherentes. De éstos 38.171 millones fueron gastados en atención médica y hospitalaria y 24.077

Por otra parte, los estudios recientes sobre la pobreza muestran que ésta alcanza a un importante segmento de personas que tienen empleo y esto remite, una vez más, al tema de la calidad del empleo y de las remuneraciones que estos producen. Y ello, con toda seguridad, involucra a la mayoría de los trabajadores a quienes el proyecto pretende incorporar al derecho de negociación colectiva.

Lo que ha demostrado este año de discusión de las reformas laborales es que el debate "técnico" de las medidas es inviable a menos que se politice el debate en el buen sentido de la palabra. Es decir que los actores políticos y sociales examinen sus posturas, pensando en las dimensiones tanto éticas, políticas como económicas que tiene mantener un estatus quo cuyas características son basar la expansión y el crecimiento de la economía en la precarización de las relaciones de trabajo.

EPÍLOGO

El país está enfrentado a dos opciones frente a su modelo de crecimiento. Avanzar en políticas de equidad o sustraerse a ellas, manteniendo situaciones de dualización y desequilibrios sociales que a la larga serán factores de disfuncionalidad a este mismo crecimiento. En esta perspectiva el fracaso de las reformas laborales, si es que el

---

millones se gastaron en subsidios, pensiones e indemnizaciones accidentados. Ver, Magdalena Echeverría, op. cit. Por otra parte, en 1994 se perdieron 4.500.000 días laborales por accidentes, en tanto que los días laborales perdidos por huelgas en ese mismo año, fueron sólo de 229.428.

proyecto aborta en los trámites legislativos que están pendientes, será una señal de que la voluntad política de la derecha y de los empresarios, más allá del discurso sobre la modernización que ellos encarnan, está en la línea de mantenerse en un esquema de conservación del legado autoritario, sin llegar siquiera a considerar que la democracia no es sólo un cambio de régimen político, sino también un campo de oportunidades para nuevas etapas de desarrollo.

REFORMAS Y FLEXIBILIDAD LABORAL

Mario Velásquez P.[1]

La flexibilidad, uno de los temas centrales del debate económico, ha adquirido especial relevancia a partir del reciente envío al parlamento por el Gobierno, de proyectos de ley orientados a reformar el funcionamiento de las instituciones que regulan el mercado de trabajo.

En el presente artículo se intenta identificar los eventuales efectos sobre la flexibilidad asociados a las iniciativas propuestas por el Gobierno.

La Flexibilidad Laboral

El concepto de flexibilidad puede ser entendido como la ***capacidad de adaptación al cambio***. Su relevancia en la actualidad es mayor que en el pasado puesto que las economías enfrentan un contexto de mayor competencia, un creciente nivel del intercambio comercial y mayor movilidad de flujos financieros.

En el ámbito del mercado de trabajo, el problema alude al concepto de **flexibilidad laboral**[2], que incluye dos aspectos: la flexibilidad del mercado de trabajo y la relativa al trabajo como factor productivo.

La ***flexibilidad del mercado de trabajo***, se refiere a la capacidad de respuesta en crear las condiciones para que la economía retorne a una posición óptima de equilibrio después de un schock exógeno o frente a cambios en las condiciones de mercado. Todo aquello que entrabe el ajuste constituye rigidez y puede provenir de tres fuentes:

---

[1] Economista, Asesor Ministro del Trabajo y Previsión Social

[2] Amadeo, E. y Camargo, J. (1993) "Labor flexibility, productivity and adjustment", PREALC, Santiago de Chile.

a) **segmentación**, o de dificultades para que trabajadores con similares características puedan trasladarse de un segmento del mercado a otro y que surgen por diferencias regionales, características de los trabajadores, arreglos institucionales, entre otros factores,

b) **rigidez del salario real**. Frente a una reducción de la demanda por trabajo, su productividad marginal será menor que el nivel del salario real en la situación previa de equilibrio. Dada la productividad del trabajo, si el salario real no cae después del schock, ello conducirá a una situación de asignación subóptima y se generará desempleo, y

c) **rigidez del empleo**, que se expresa por la presencia de barreras que impiden disminuir el empleo redundante o bien que dificultan el traslado de trabajadores de un empleo a otro. Así, altos costos de despido afectan la contratación de trabajadores, lo cual implica una asignación subóptima de trabajo frente al ciclo económico. Si, además los costos asociados al traslado de trabajadores también son altos, se verificará una baja tasa de movilidad, especialmente durante las expansiones, lo cual conlleva efectos negativos sobre la eficiencia.

La ***flexibilidad del trabajo como factor productivo***, se entiende como la capacidad de adaptación del propio factor productivo laboral y en ella radica la mayor capacidad de la economía para retomar una posición óptima frente a un schock, dado un nivel de salario real y de empleo.

La flexibilidad laboral entonces, también depende del grado de flexibilidad del capital humano y de la tasa potencial de crecimiento de la productividad del trabajo. En efecto, si el capital humano es muy específico o si modificarlo involucra la asignación de importantes recursos entonces el sistema tiende a operar con una mayor rigidez relativa. Por su parte, la productividad juega un rol central en materia de flexibilidad. En una

economía en la cual el aumento de la productividad forma parte de los objetivos de las firmas y su potencial de crecimiento es alto, las posibilidades de responder frente a un schock sin acudir al desempleo ni a la caída de salarios reales serán obviamente mayores.

Tensiones entre flexibilidades: del mercado de trabajo y del factor productivo laboral

Es importante considerar que existen interdependencias, en este caso negativas, entre los determinantes de la flexibilidad del mercado de trabajo y los relativos a la flexibilidad del trabajo como factor productivo. En efecto, en economías con alta flexibilidad de los salarios y del empleo, tienden a predominar contratos de trabajo por tiempos limitados, lo que conlleva a un tiempo promedio de duración del empleo bajo, a una frecuencia del desempleo alta y a salarios reales que varían ampliamente en el ciclo. Ello afecta la permanencia de trabajadores con un mayor potencial de generar productos o servicios de mayor calidad relativa, resintiéndose así la calidad media del trabajo y a su vez con ello el nivel de los salarios.

Por otra parte, los contratos de corto plazo generan incertidumbre y desconfianza, reducen la motivación y afectan el crecimiento de la productividad en el mediano y largo plazo. Argumentos similares son aplicables a los salarios reales son muy flexibles, ya que desde el punto de vista del trabajador, no sólo el nivel sino que también la variación del salario real afectan su bienestar.

En cambio, si los contratos de trabajo son prolongados, las firmas tenderán a ser más conservadoras al contratar nuevos trabajadores y tratarán de conocer de antemano su calidad potencial. En estos casos, trabajadores de baja productividad afectarán la tasa media de productividad de una firma en el largo plazo, lo cual inducirá a las empresas a desarrollar esfuerzos para aumentar la productividad de sus empleados a través de

incentivos de promoción, de buenas condiciones de trabajo, incentivos pecuniarios vinculados al mejor desempeño y oportunidades de entrenamiento, entre otros.

En definitiva, los arreglos institucionales que promueven mayor estabilidad en el empleo, incentivan a invertir en la fuerza de trabajo e inducen la adopción de esquemas de remuneraciones flexibles y mejores relaciones laborales. Esta mayor flexibilidad del trabajo como factor productivo permite que el capital humano de los trabajadores sea utilizado en diferentes líneas de producción o en el desarrollo de diferentes tareas. De este modo, estabilidad relativa en el empleo, con inversión permanente en entrenamiento de un tipo más general y mayor nivel de calificación laboral, tiene como resultado más productividad y mayor flexibilidad.

Es posible afirmar, por lo tanto, que una alta flexibilidad del empleo y del salario real tiende a reducir la flexibilidad del factor trabajo como factor de producción, al afectar tanto la flexibilidad del capital humano como el crecimiento de la productividad. **Lo anterior sugiere que existe un nivel óptimo de flexibilidad deseable, el cual es ciertamente menor que el máximo de flexibilidad.**

La agenda laboral y la flexibilidad

De lo anterior es posible afirmar que el mítico estado de máxima flexibilidad no es deseable por los costos que conlleva en términos de la desinversión en capital humano y porque termina por afectar el potencial de aumento de la productividad en el mediano y largo plazo.

En materia de flexibilidad del mercado de trabajo, la economía chilena presenta características nítidas respecto de su orientación al mercado, no obstante que la legislación existente contiene, en materia de despidos, normas de inamovilidad para el sector público e indemnizaciones y otras sobre la determinación de la tasa de cambio del salario mínimo. Si bien estas últimas, de acuerdo a la teoría convencional constituirían

rigideces que afectarían la producción, el empleo y la inversión, se trata en realidad de niveles moderados de rigidez legal que resultan necesarios para dar ciertas garantías a trabajadores menos calificados y con escasa capacidad de negociación frente a sus empleadores. Por otra parte, en ningún caso constituyen rigideces insuperables para el despido.

En este sentido, la economía exhibe un grado de flexibilidad que, no siendo el máximo es razonable, ya que no reproduce situaciones de rigidez en el empleo ni en los salarios reales. Es más, éste es uno de los "bienes" que se precisa conservar y optimizar, voluntad que ha quedado de manifiesto en los proyectos de reformas, como se verá a continuación.

El conjunto de reformas laborales emprendidas por el Gobierno puede agruparse en función de tres objetivos complementarios. Aquéllas que:

a) **Perfeccionan derechos existentes**. En este ámbito se incluye la iniciativa que busca Ampliar las atribuciones de la Dirección del Trabajo y aquél que Perfecciona los procedimientos de la Judicatura del Trabajo

b) **Extienden derechos**, abordado con el proyecto de ley de Protección del derecho de sindicalización y extensión de la Negociación Colectiva y

c) **Mejoran el funcionamiento del mercado de trabajo**. Bajo este objetivo se incluye la Reforma al Estatuto del Sistema de Capacitación y Empleo y el proyecto en etapa de elaboración, que propone un Seguro de Ingresos del Trabajo.

En relación a los primeros, éstos básicamente apuntan a garantizar una adecuada cobertura en la fiscalización del cumplimiento de la normativa laboral y a asegurar a las partes un mejor y oportuno acceso a la justicia. Su incidencia sobre la flexibilidad laboral es positiva, aunque indirecta, ya que fortalece el desarrollo de mejores relaciones laborales en un marco de recíproco respeto de derechos.

En cuanto a las iniciativas restantes, sus eventuales efectos sobre el grado de flexibilidad laboral es más evidente. El punto central es identificar su sentido. En efecto, las mayores

falencias en materia de flexibilidad laboral radican en: información e intermediación laboral, movilidad cualitativa y en la inexistencia de un mecanismo que permita estabilizar el ingreso de trabajadores ante la eventualidad del desempleo y que a su vez favorezca la movilidad laboral.

Respecto de la **información e intermediación**, la política laboral se ha orientado a fortalecer el desempeño de las Oficinas Municipales de Colocación (OMC), cuya función es detectar vacantes en las empresas de una determinada localidad y conectarlas con trabajadores que están buscando empleo y que cumplan con las especificaciones del puesto. De profundizarse los esfuerzos en esta línea, corrigiendo problemas tales como duplicidad en su dependencia administrativa, escaso financiamiento y calificación del personal, es probable que las OMC puedan constituirse efectivamente en agencias estatales de búsqueda de empleo y desempeñen un rol más relevante en la intermediación de mano de obra, favoreciendo, por lo tanto, la flexibilidad del mercado de trabajo.

En relación con la **movilidad cualitativa de la mano de obra**, el Proyecto que reforma el Estatuto del Servicio de Capacitación y Empleo (SENCE) se orienta específicamente al mejor desarrollo de los procesos de capacitación en el país. La propuesta del Gobierno en esta materia, establece nuevos criterios para asegurar la calidad de las entidades oferentes de capacitación y ofrece nuevas oportunidades de calificación y recalificación, a través del Fondo Nacional de Capacitación, a trabajadores ocupados, cesantes, mujeres y jovenes que se incorporan al mercado de trabajo. Corrige además deficiencias advertidas en la utilización de la franquicia tributaria por las empresas pequeñas y medianas, establece incentivos para la participación conjunta de trabajadores y empleadores en las decisiones de capacitación de las empresas y crea el Consejo Nacional de Capacitación, de composición tripartita, para asesorar al Gobierno en la definición de políticas.

Resulta evidente que las iniciativas en el campo de la capacitación tienen una orientación adecuada sobre la flexibilidad. En efecto, éstas tienen un doble efecto

positivo; ya sea sobre la flexibilidad del mercado de trabajo (en la medida en que contribuye a la movilidad cualitativa de la fuerza de trabajo) como sobre la flexibilidad del trabajo como factor productivo, puesto que no existe discusión respecto a que la inversión en capital humano refuerza el potencial de aumento de la productividad.

Una tercera contribución provendrá de la implementación de un **Seguro de Ingresos del Trabajo**. Este tiene el objetivo de asegurar la percepción de ingresos durante el evento de la cesantía y el de favorecer la movilidad laboral. Su implementación reportará ganancias en términos de flexibilidad ya que por una parte evitará la descalificación laboral mediante al buscar una estrecha interrelación con los sistemas de capacitación y de información laboral, mejorará la calidad y cantidad de búsqueda de empleo, proporcionará ingresos seguros a los cesantes (beneficio incierto, por la vía de las indemnizaciones por años de servicios y exiguo, como subsidio de cesantía). Además favorecerá la movilidad laboral (financiando también el desempleo por renuncia voluntaria) y desalentando comportamientos no deseados de empleadores y trabajadores, originados por la condicionalidad de los beneficios ligados a la indemnizaciones por años de servicios, que tienden a introducir rigideces en el empleo.

Pero, sin duda que ha sido el proyecto que **protege la sindicalización y que extiende la negociación colectiva** el que ha concentrado la discusión relativa a sus eventuales efectos sobre la flexibilidad.

Sobre la **protección de los derechos sindicales**, el proyecto plantea básicamente, un aumento de los fueros para quienes constituyen un sindicato y para todos los que negocian colectivamente, además de mayores sanciones pecuniarias a aquellos empleadores que ejerzan prácticas desleales y despidan en forma injustificada. Estrictamente, lo que se postula es desalentar prácticas indeseables.

Al respecto, la única materia que constituiría fuente de rigidez en el empleo es la relativa a la extensión de los fueros actualmente existentes. Sin embargo, ésta es sólo leve ya que el impedimiento al despido sólo opera frente a eventos puntuales como la constitución

de un sindicato y durante los 30 días posteriores al proceso de negociación colectiva, que se realiza cada dos años. Las sanciones por prácticas indebidas no pueden rotularse de rigideces, a menos que se pretenda institucionalizar el incumplimiento de la normativa legal o el uso abusivo de ésta como fuente de flexibilidad.

En cuanto a negociación colectiva, las propuestas formuladas abarcan tres ámbitos principales.

1. Se establecen modificaciones orientadas a facilitar el proceso de negociación, el que ha sido calificado por empresarios y por trabajadores como sobrereglado y se amplía el conjunto de materias posibles de negociar, enfatizando en particular, los aspectos referidos a la implementación de salarios participativos. Además, con el fin de perfeccionar la elaboración de los proyectos de contratos colectivos, se faculta a los sindicatos para requerir información económica y financiera básica de la empresa, previo al inicio de las negociaciones (también se establece un procedimiento regular para compartir información sobre la marcha de las empresas con sus trabajadores).

2. En segundo término, se extiende el derecho a negociar colectivamente a los sindicatos interempresa y de trabajadores transitorios, eliminando la condicionalidad actual que señala que ello sólo será posible si existe un acuerdo previo entre las partes. Bajo esta modalidad, si bien el empleador está obligado a responder e iniciar el proceso de negociación, es éste el que voluntariamente elegirá el nivel de la negociación: por empresa o a nivel supraempresa, de acuerdo a la evaluación de las ventajas y desventajas que represente cada una de las alternativas.

3. Finalmente, se establecen explícitamente instrumentos de flexibilidad para las empresas, como materias suceptibles de negociación colectiva. Con estos el Proyecto incorpora un tipo de flexibilidad regulada (estableciendo, por ley, requisitos y limitaciones al ajuste) y negociada (dejando su determinación del ajuste a la voluntad de las partes). Así se establece:

a) flexibilidad contractual, al permitir la suspensión de la relación laboral de uno o más trabajadores sin que el vínculo jurídico se extinga y aquélla que otorga la posibilidad de que el empleador pueda disminuir la jornada laboral. En tal caso, el trabajador percibirá una remuneración proporcionalmente disminuida y

b) flexibilidad de los tiempos de trabajo, al autorizar a las partes a negociar la distribución extraordinaria de la jornada de trabajo en forma mensual, siempre que se cumpla un promedio de 48 horas semanales.

Los contenidos de los iniciativa gubernamental, descritos previamente, establecen vías concretas para fortalecer la capacidad de adaptación de las empresas y por lo tanto de la economía en general. Su singularidad radica en que sitúa como eje activador del cambio, la capacidad de las partes para arribar a acuerdos.

En este sentido, se advierte con claridad la importancia de perfeccionar los procedimientos que regulan la negociación colectiva como uno de los instrumentos principales para construir acuerdos, más aún si, como se propone, éstos se establecen sobre un número de materias cada vez más amplio, sobre bases informadas y sobre objetivos cuantificados de aumento de productividad que vinculan el crecimiento de los salarios. Así, en la medida en que el vínculo entre remuneraciones y productividad se fortalece, se crean las condiciones para que el crecimiento económico sea estable y perdurable en el tiempo. Desde este punto de vista, se generan los estímulos correctos sobre el dinamismo empleador.

Asegurar el acceso a información básica de la empresa, estableciendo un procedimiento conocido y que resguarde la información estratégica, apunta a disminuir la asimetría inicial de información entre las partes y por lo tanto facilitará los acuerdos. Sabido es que la ocurrencia y duración de la huelga se relaciona con la disposición y calidad de la información. Si dicha información es parcial e insuficiente, aumentará la probabilidad de huelga así como su duración, ya que los sindicatos presionarán por alzas en los salarios que no podrán ser satisfechas por la empresa, dado su nivel real de utilidades.

La heterogeneidad de las empresas expresada a través de variables tales como la organización de los mercados en que operan, la naturaleza de sus procesos productivos y orientación de las ventas, el tamaño, las combinaciones tecnológicas, la especificidad de la mano de obra que contratan y en definitiva sus diferentes estándares de productividad, constituyen poderosas razones para radicar los procesos de negociación colectiva en directa correspondencia con las realidades particulares de cada firma.

No obstante lo anterior, si los empleadores llegasen al convencimiento de que una negociación supraempresa presenta ventajas respecto de la negociación por empresa, ya sea para reducir el riesgo de perder mercado por motivo de huelga, en industrias altamente competitivas en el mercado del producto o, en una perspectiva de largo plazo, como consecuencia de que otras empresas hayan logrado mejores acuerdos y tengan menores costos laborales o por la existencia de economías de escala en las negociaciones, (especialmente relevante en mercados donde operan muchas empresas pequeñas), podrían efectuarla en forma voluntaria bajo el mecanismo que el Proyecto propone para estos fines.

Así, la extensión de la negociación colectiva y la posibilidad que se otorga para ajustar dicho proceso al nivel que se considere más adecuado, así como las alternativas que se otorgan a un conjunto de empresas para convenir con sus trabajadores la redistribución de los tiempos de trabajo o la suspensión de la relación laboral por un período determinado de tiempo así como la reducción de la jornada de trabajo y remuneraciones proporcionales, ponen a disposición de las partes nuevos instrumentos que facilitarán una mayor capacidad de adaptación de las empresas y en consecuencia se amplían las posibilidades de lograr mayores aumentos de productividad.

En definitiva, la agenda laboral se orienta a fortalecer la capacidad de adaptación de la economía. No por la vía de la desregulación pura y simple, sino por aquella que conduce a alcanzar un grado óptimo de flexibilidad laboral, mediante la conciliación de un adecuado grado de flexibilidad en el mercado de trabajo junto con promover una mayor

flexibilidad del trabajo como factor de producción, condición necesaria para elevar el potencial productivo de las empresas y de la economía.

ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA EXTENSION DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Emilio Morgado Valenzuela [1]

1. La extensión de la negociación colectiva es el espacio que ésta ocupa en las relaciones sociales, como institución que ha adquirido -históricamente- una amplitud superior a la que tuvo en su origen (fijación de tablas salariales), lo que la habilita para influir y para producir efectos en esas relaciones y en las demás instituciones que la integran.

2. En cuanto espacio, la negociación colectiva reconoce diversos ámbitos, esto es, contornos que determinan su lugar como institución de las relaciones colectivas de trabajo. Esos contornos comprenden contenidos variados, cada uno respondiendo a situaciones diversas pero, generalmente, estrechamente interrelacionadas.

3. Entonces, la extensión de la negociación colectiva aparece definida por los ámbitos que ella presenta. Principalmente, ellos son:
   - El ámbito de lo personal
   - El ámbito de la representatividad
   - El ámbito de lo territorial
   - El ámbito de lo negociable
   - El ámbito del posicionamiento
   - El ámbito de la temporalidad

---

[1] Abogado. Profesor de Derecho del Trabajo (Escuela de Postgrado, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile). Director del Programa de Relaciones Laborales (Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile). Presidente de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ex Director Regional Adjunto de la OIT para América Latina y el Caribe. Doctor Honoris Causa de la Université de Bordeaux (Francia).

- El ámbito de los objetivos

4. **El ámbito de lo personal**. En este ámbito, "lo personal" presenta dos dimensiones principales: a) determina a quienes se reconoce el derecho de negociar colectivamente y a quienes se excluye; y b) determina a quienes se aplican los resultados de la negociación. En otros términos, la definición del ámbito de lo personal determina la extensión de los espacios.

5. En su primera dimensión, los excluidos del ámbito personal de la negociación colectiva pueden, a su vez, carecer de todo derecho a intervenir en la determinación de sus condiciones de trabajo, o bien, pueden tener acceso a mecanismos de participación diferentes a la negociación colectiva. Tal suele ser el caso , por ejemplo, de los trabajadores de la administración central del Estado.

6. En su segunda dimensión, el ámbito de lo personal queda principalmente determinado por la extensión del espacio de aplicación del resultado de la negociación colectiva (lo que en la legislación chilena se denomina el "instrumento colectivo": contrato, convenio, acuerdo, etc.). En tal sentido, el instrumento colectivo puede resultar aplicable sólo a los que participaron en la negociación colectiva, o bien, su aplicación puede extenderse "erga omnes", o bien, se aplica a colectivos mayores que los inicialmente involucrados. La "extensión", entonces equivale al campo de aplicación del instrumento colectivo, que puede ser mayor que el de origen. En este caso, la voz extensión equivale a ampliación del campo de aplicación del instrumento colectivo. Esa ampliación puede tener lugar por decisión unilateral del empleador o bien derivar en virtud de un acuerdo directo entre partes. También puede derivar de un acuerdo entre partes en un procedimiento en que interviene el Estado -con diversos grados y matices de intervención; o bien, puede originarse en una decisión estatal, si concurren los requisitos que la ley determine al afecto.

7. **El ámbito de la representatividad**. Este ámbito se refiere a la titularidad de los representantes de los trabajadores involucrados en la negociación colectiva. Tal titularidad puede reservarse a la organización sindical a la que pertenecen esos trabajadores, o bien ésta debe competir o ceder su participación a comisiones especiales, que se establecen sólo con el propósito de negociar colectivamente. Si la titularidad radica en el sindicato, puede ser excluyente de la participación de otras formas de representación. En ciertos casos a ellas sólo se reconoce capacidad representativa si no existe una organización sindical que agrupe al correspondiente colectivo de trabajadores.

8 Este ámbito presenta una segunda dimensión cuando la titularidad es disputada por más de una organización sindical. Entonces, la determinación de la más representativa adquiere especial relevancia. Se precisan, entonces, criterios objetivos previamente establecidos, que reconozcan márgenes de participación a las organizaciones menos representativas, a la que debe reconocerse la facultad de exigir nuevas mediciones de la representatividad, cuando estiman que han variado las situaciones previamente evaluadas.

9. **El ámbito de la territorialidad**. El tamaño y extensión geográfica de la unidad de contratación determinan el ámbito territorial de la negociación colectiva. Esta puede ser de alcance nacional, regional, provincial, departamental, comunal o de una extensión menor, como el de la empresa. Por la vía de "la extensión", el ámbito territorial puede ser mayor que el original.

En otros términos, la negociación colectiva puede tener como ámbito a la empresa -considerada como unidad económica global (y no sólo como ente jurídico) o como unidad económica desagregada (como el lugar de trabajo); a un grupo de empresas; a un sub-sector o sector de actividad económica; a una rama económica; o a un sector o sub-sector de actividad profesional; o a una

combinación de esos niveles, incluyendo los de caracter intersectorial e interprofesional.

10. **El ámbito del posicionamiento**. El nivel en que se negocia determina el ámbito centralizado, descentralizado o intermedio de la negociación colectiva. Esos niveles de actuación suelen coexistir y -en teoría- no son exclusivos ni excluyentes. La posición diferenciada de la negociación colectiva le da significados y contenidos -también- variados. La determinación del nivel de negociación no debería ser inflexible ni excluyente, sino que responder a consideraciones objetivas como la naturaleza de las materias objeto de la negociación y la eficacia y eficiencia sociales y económicas de la opción definida en cada caso.

11. **El ámbito de lo negociable**. El ámbito de lo negociable reconoce dos extremos e incontables puntos intermedios. De una parte, se reconoce que todo es negociable por lo que corresponde a la negociación colectiva determinar las materias específicas de negociación.

12. En el otro extremo, sólo se negocia lo permitido en la legislación. En ésta se enumera lo negociable o se excluye lo no negociable. Los ámbitos "negociables" resultan, así, ilimitados o reconocen limitaciones máximas o intermedias. Esas "limitaciones" suelen fundamentarse en la "amplitud" de las prerrogativas y derechos que integran el derecho de gestión del empleador. En otros casos, esas limitaciones se basan en exigencias derivadas de la aplicación de ciertas políticas públicas, como las de control de la inflación.

13. **El ámbito de la temporalidad**. Lo referido a la temporalidad posee dos contenidos. De una parte consiste en la predeterminación o en la indefinición de

Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn Bibliothek

la época en que se puede negociar. Esta suele relacionarse con consideraciones variadas, como el período de vigencia de la convención o laudo existente, o con ciertas características de la correspondiente unidad de contratación.

14. De otra parte, lo referido a la temporalidad consiste en la determinación de la duración de la vigencia de la forma convencional o del laudo a que da lugar la negociación colectiva.

15. **El ámbito de los objetivos**. La negociación colectiva reconoce variados propósitos que, aunque diversos, se vinculan entre sí. Entre ellos procede destacar los vinculados a su multiforme caracter de:

a) Fuente normativa

b) Mecanismo de relaciones laborales en aspectos tales como:

- **las interacciones colectivas e individuales**
- **la prevención de conflictos**
- **la solución de conflictos**
- **la participación en la gestión**

c) Mecanismo de democracia política especialmente en lo relacionado con el procesamiento y atención de demandas sociales y la promoción del diálogo.

d) Mecanismo de democracia industrial, particularmente en lo relacionado con la participación.

e) Mecanismo de desarrollo, especialmente la determinación consensuada de objetivos y metas en materias como la flexibilización, la modernización productiva, la competitividad, el ajuste, la reconversión, la productividad.

Consideraciones finales

16. El tránsito de lo heterónomo a lo autónomo-colectivo: condicionantes.

Los actuales procesos de cambios económicos y políticos han conferido un especial relieve al debate acerca de la redefinición de los campos de actuación de la heteronomía y la autonomía colectiva, esto es, el papel que corresponde al Estado y a las partes sociales (las organizaciones de empleadores y de trabajadores), en la adopción y operación de las normas reguladoras del trabajo humano.

Lo heterónomo está principalmente expresado por el contenido normativo -y aplicación- de leyes, decretos, instrucciones de caracter general y jurisprudencia (judicial y administrativa). Lo autónomo-colectivo está especialmente expresado por las convenciones colectivas de trabajo y los laudos, en cuanto sean manifestaciones de consenso de las partes sociales. Por cierto, en la construcción y mantención de lo autónomo-colectivo corresponde un papel fundamental a la negociación colectiva, a "los instrumentos" que ella origina, y a la administración de ellos.

La disminución de la acción normativa del Estado conduce a un fortalecimiento de la autonomía colectiva sólo si están presentes ciertos elementos condicionantes, como el pleno reconocimiento, protección, fomento y respeto de los derechos de sindicación y de negociación colectiva.

De lo contrario, la disminución o el abandono de la acción normativa del Estado puede conducir a un fortalecimiento del campo de las decisiones unilaterales, propias de una autonomía individual marcada por la existencia de profundas e inequitativas desigualdades y desequilibrios entre las partes contratantes.

En consecuencia, si bien se coincide en la conveniencia de fortalecer la presencia y peso de la autonomía colectiva, también se coincide en que ésta es un proceso social y no un producto espontáneo del abandono estatal del campo normativo del trabajo. Esta afirmación tiene múltiples repercusiones en el campo de la negociación colectiva, particularmente en lo referido a su extensión.

17. Lo señalado a lo largo de todos los párrafos precedentes está intimamente vinculado con la implantación efectiva de la negociación colectiva en el escenario laboral. Tal implantación deriva de múltiples elementos culturales. institucionales y fácticos.

Entre los primeros destacan, de una parte, la propensión a privilegiar el ejercicio de formas de acción directa, inscritas en estrategias de confrontación. El diálogo y su expresión negociadora -en ese contexto- son estimados como compromisos claudicantes y -a la vez- como ejercicios de difícil manejo. De otra parte. la presencia de arraigados valores paternalistas y autoritarios, dificultan reconocer la existencia de lo colectivo y de sus correspondientes mecanismos de representación y de acción. Se maximiza la consideración de las "incertidumbres" implícitas en toda negociación y se privilegia acatar normas "impuestas" por un tercero y no "arrancadas" en una mesa de negociaciones.

Entre los elementos institucionales se encuentran las limitaciones expresas establecidas en la legislación acerca de quienes pueden negociar colectivamente; las materias objeto de la negociación; el nivel (o niveles) en que se permite negociar; los colectivos a los que se aplican los resultados de la negociación; la titularidad para representar los intereses colectivos en la negociación y administración de sus resultados; el ámbito territorial de la negociación; la duración de lo convenido colectivamente. A ellas se suman la ritualidad, cantidad y complejidad de los aspectos procesales de la negociación colectiva, que suelen "substantivizarse".

A lo anterior se agregan dos grupos de elementos fácticos. De una parte, las limitaciones y exclusiones de hecho derivadas de los elementos culturales e institucionales recién evocadas. De otra parte, las limitaciones y exclusiones de hecho que derivan del actual estado de "decaimiento" de lo colectivo y de los efectos que -en lo laboral- han producido los procesos de cambio económico que se viven, cuya proyección y prospección dan lugar a crecientes incertidumbres colectivas e individuales.

18. La concurrencia de normas de diferentes fuentes y niveles.

Lo expresado en el párrafo anterior no conduce a señalar la obsolescencia de la negociación colectiva. Con avances y retrocesos, enfrentando variadas viscicitudes y obstáculos de todo tipo, la negociación colectiva sigue presente en las relaciones de trabajo y tiende a vigorizarse.

Ello obliga a considerar la necesidad de regular -quizás en un ejercicio combinado de manifestaciones heteronómicas y de autonomía colectiva- lo relacionado con la posible "concurrencia" de normas de diferentes fuentes y niveles, particularmente los siguientes:

a) las de origen legal y los de origen convencional;

b) las de origen convencional "macro-colectivas" (como las contenidas en acuerdos sociales) y las "micro-colectivas" (como las contenidas en las convenciones colectivas de trabajo), y

c) las de origen convencional-colectivas y las convencionales individuales (los contratos individuales de trabajo).

19. Para' finalizar es conveniente formular una aseveración aparentemente paradojal y contradictoria: la necesidad de definir el sentido y alcances de la regulación heteronómica de la regulación autonómica-colectiva. En otros términos, es necesario "el rayado de la cancha" en que se debería desenvolver la intervención estatal para no intervenir.

La tarea es compleja y tiene múltiples componentes. De ellos es destacable lo siguiente:

- la definición -o la determinación del procedimiento para definir- las modalidades e instrumentos de fomento de la autonomía colectiva, corrigiendo los factores que hoy dificultan su expresión y fortalecimiento, promoviendo aquellas que contribuyan a consolidar su presencia, principalmente, la negociación colectiva.

20. Por cierto, esas definiciones y procedimientos para definir, deberían fundamentarse en amplios e idóneos consensos sociales. A la vez, deberían ser revisadas con la periodicidad que aconsejen la velocidad y profundidad de los cambios que se produzcan.

✦✦✦✦✦✦✦✦✦✦✦✦✦✦✦✦✦