DOCUMENTO COMPLETO

COMENTARIOS Y APORTES DE USEC

SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE

REFORMA LABORAL

A. Introducción

El 29 de Diciembre de 2014 el Gobierno presentó un proyecto de ley que introduce modificaciones al Código del Trabajo en el ámbito de los derechos colectivos que radica en el Sindicato el ejercicio de ellos, en vez de mantenerlo en el ámbito de la persona del trabajador, sea actuando individual o colectivamente.

El presente documento analiza este proyecto de reforma laboralhaciendo énfasis en las consecuencias que tendría su implementación en áreas de singular importancia y preponderancia en la Doctrina Social de la Iglesia Católica ("DSI") como son: la libertad humana, la opción preferencial por los pobres, la complementariedad entre capital y trabajo, el desarrollo humano integral, la promoción del empleo y la responsabilidad por la ocupación plena, el sentido y legitimidad de la huelga y la representatividad de los sindicatos.

En términos generales - un análisis más detallado se discute más adelante-, elproyectotiene serios errores de diagnóstico. Y, en donde se pudiese coincidir en el diagnóstico, a nuestro juicio equivoca la respuesta y solución que el proyecto de ley propone. Esto genera serias dudas respecto de si verdaderamente va a cumplir con aumentar las oportunidades y mejorar las condiciones de trabajo, la estabilidad y productividad, para así impactar positivamente en el desarrollo del país y en la disminución de la pobreza y la desigualdad.El Gobierno ha sostenido que para mayor estabilidad en el empleo y aumentar los ingresos de los trabajadores es necesario fortalecersu poder de negociación al interior de la empresa. Sin embargo, no creemos que el proyecto sea capaz de alcanzar este objetivo, además de no considerarpara dicho objetivo otros factores relevantes que permiten sostener empleos dignos y estables.

De aprobarse esta reforma tal como está, las empresas tendrán mayores costos laborales y rigideces sin mejoras de productividad, por lo que se verán afectadas tanto en su competitividad como en sus posibilidades de crecimiento. Además, el proyecto de ley excluye a grupos de trabajadores, entre ellos los no sindicalizados, los de las empresas más pequeñas, a quienes recién se inician en el mundo del trabajo y/o quieren incorporarse al mismo, y a los trabajadores más vulnerables (especialmente mujeres y jóvenes con mayores dificultades para obtener un empleo).En consecuencia, tampoco –como se señaló- contribuirá a reducir la desigualdad y difícilmente a la equidad en el mediano plazo. La preocupación es que realmente se transforme en un freno al crecimiento de la economía y afecteel desarrollo de nuevos negocios y, por lo tanto, tenga finalmente un impacto negativo en la oferta futura de trabajo y en las relaciones laborales vigentes.A su vez, otro punto es si con estas reformas se mejorará en definitiva el ambiente

laboral y las relaciones al interior de la empresa, o por el contrario se aumentarán e intensificarán los conflictos producto de que el proyecto pone el acento en la negociación una vez votada la huelga –ahondando aún más el énfasis que en nuestra legislación se hace respecto dela huelga-.

Tanto la existencia de sindicatos como de la negociación colectiva pueden tenermuchos aspectos positivos en el funcionamiento del mercado laboral (por ejemplo, posibilidad de mayor sintonía entre empleador y trabajadores respecto de los desafíos de la empresa, mejor comunicación dentro de ella, relaciones de mayor cooperación, mayor estabilidad laboral, seguridad y salud en el trabajo, productividad, etc.) lo que le da credibilidad al mensaje del proyecto cuando plantea que "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 económico de las empresas".

No obstante diversos estudios muestran que la institucionalidad vigente cuenta con los instrumentos para que los trabajadores capten la renta que les corresponde según los actuales niveles de productividad.De esta forma, todo parece indicar que la sindicalización forzada o inducida,implícita en el proyecto de reforma, y el cambio en los actuales equilibrios del proceso negociador, llevarían a resultados indeseados, afectando la inversión y el emprendimiento de nuevas iniciativas, la viabilidad de la empresa, y por ende, el empleo. En otras palabras, no es en la sindicalización forzada, sino en incrementos en la productividad donde el mercado laboral chileno tiene espacios significativos para mejoras en las remuneraciones de los trabajadores, y particularmente en los hogares de menores ingresos, dado que en ellos las tasas de ocupación son las más bajas.

Todo lo anterior es muy inquietante porque los errores en la legislación laboral son de un impacto muy profundo en los trabajadores y sus familias, así como en las empresas y en proyecciones o expectativas económicas. Son, además, prácticamente irreversibles. Si bien lo más probable es que mediante este proyecto se lograráun aumento de la tasa de sindicalización y de la cobertura de la negociación colectiva, la reforma, tal como está propuesta, produce un choque entre una ganancia de corto plazo para un grupo minoritario de trabajadores (respecto a los trabajadores que quedan excluidos de ese beneficio), frente al desarrollo de mediano y largo plazo de la empresa, lo que termina por afectar a los actuales y futuros trabajadores.Y esto, después de una significativa pérdida de libertad y autodeterminación para ellos.

B. Libertad humana

La Doctrina Social de la Iglesia Católica señala enfáticamente que la dignidad humana requiere que el hombre actúe según su conciencia y libre elección, es decir, movido e inducido por convicción interna personal y no bajo la presión de un ciego impulso interior o de la mera coacción

externa[1]. También señala que la comprensión de la libertad se vuelve profunda y amplia cuando ésta es tutelada, también a nivel social, en la totalidad de sus dimensiones[2].

Uno de los principales objetivos del proyecto de reforma laboral es el aumento importante de la tasa de sindicalización en el país. Sin embargo, ese objetivo se lograría a costa de una significativa pérdida de libertad para los trabajadores. La sindicalización y la negociación colectiva son beneficiosas para los trabajadores cuando éstos libremente pueden tomar la opción de organizarse en forma colectiva; pero cuando es la legislación la que termina por conducir a esa situación en forma compulsiva, los beneficios son más dudosos y el costo en libertades individuales muy significativo.El poder monopólico que el proyecto de reforma le otorga al sindicato, a través de la titularidad sindical, es atentatorio en forma evidente contra la libertad de afiliación y contradictoria con los preceptos de la DSI.

La pérdida de libertad individual de los trabajadores contenida en el proyecto se produce no sólo en la libertad de afiliación y negociación, sino también en el derecho a descuelgue durante la huelgay la privacidad de las remuneraciones. Por otra parte, de aprobarse el proyecto como ha sido presentado, se conculcará la posibilidad de que el esfuerzo individual pueda ser justamente reconocido. Cabe resaltar aquí que la DSI coloca a la libertad de la persona en el campo económico como un valor fundamental y un derecho inalienable que hay que promover y tutelar y que la negación de tal derecho o su limitación en nombre de una pretendida "igualdad" de todos en la sociedad reduce o, sin más, destruye de hecho el espíritu de iniciativa[3].

Si bien el proyecto de ley no establece la afiliación obligatoria a un sindicato, en términos prácticos es equivalente a que lo haga puesto queel proyecto le entrega un poder de veto a los sindicatos respecto a los trabajadores no sindicalizados. De esta forma, la sindicalización pasaría a ser el único camino que aparentemente y a corto plazo (pero no de mayor conveniencia necesariamente) se le abre al trabajador para mejorar su situación en la empresa y, como consecuencia, el precio que tendría que pagar por la libertad de afiliación resulta, en la mayoría de los casos, muy alto. Esta afiliación obligatoria encubierta se logra a través de la titularidad sindical, la imposibilidad del empleador de extender beneficios a los no sindicalizados, la amenaza de práctica antisindical si se extienden en forma individual y la precarización de derechos de los grupos negociadores, se crean así dos clases o categorías de trabajadores, los sindicalizados que son de primera clase versus los no sindicalizados que pasan a ser de segunda clase.

El propósito final del proyectode reforma es potenciar al sindicato como la única instancia válida y eficaz de negociación dentro de la empresa. Más aún, algunos incentivos incluidos en la reforma incluso pueden propender al sindicato único(puesto que el trabajador podría afiliarse dentro de la empresa al sindicato que prefiera en forma independiente a la labor que desempeña). Si bien el proyecto establece que podrán existir grupos negociadores cuando no haya sindicato,

[1] *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia Católica*, Pontificio Consejo "Justicia y Paz", 2004 ("CDS" en adelante) N°135.
[2] CDS N° 199
[3] CDS N°336

estos grupos quedan con derechos notoriamente mermados respecto al sindicato (entre los más importantes: el derecho a huelga, los fueros y la información de la empresa), por lo que también se induce, en la práctica, al fin de estos grupos, dificultando la libertad de los trabajadores de negociar en la forma que consideren más conveniente.

Por otra parte, se elimina el derecho que tiene en la actualidad el trabajador individual a descolgarse de la huelga después de treinta días(o desde el día 15, si la empresa ha ofrecido como piso el contrato vigente). Por lo tanto, de aprobarse el proyecto, se impedirá el descuelgue de trabajadores de la huelga a pesar de que algunos pudiesen considerar que la oferta de la empresa es satisfactoria o que considerasen que la posición de la dirigencia sindical se ha extremado más allá de lo razonable. De esta forma, la libertad del trabajador de decidir si mantenerse o no en la huelga queda entregada a la decisión de la dirigencia sindical.

El proyecto de ley establece que el empleador debe entregara la organización sindical la planilla de remuneraciones pagadas a todos los trabajadores afectos a la negociación.Adicionalmente, los sindicatos de las grandes empresas podrán pedir una vez al año información sobre las remuneraciones de todos los trabajadores no afiliados al sindicato de manera "innominada", aunque en muchos casos el cargo es suficiente para identificar al trabajador, lo que es todavía más grave. De esta forma, el proyecto desconoce que es el trabajador quien es dueño de la información y no contempla, siquiera, la posibilidad de que no pueda ser entregada sin su autorización expresa.

Así, los trabajadores pierden autonomía, al ver disminuida su libertad de afiliación, su posibilidad de negociar fuera del sindicato titular y su decisión de ir o no a huelga, y poder salirse de la misma cuando lo consideren pertinente, como también, pierden su derecho a que la información sobre su remuneración sea mantenida en reserva, si así lo prefieren.

Por último, el proyecto de reforma laboral puede tender a mayor igualdad salarial para los trabajadores sindicalizados, pero a costa de precarizar al resto y, además, con una tendencia a nivelar hacia abajo y mermando los incentivos por una parte, y reconocimiento por otra, al esfuerzo individual.En este sentido cabe recordar la referencia de la DSI que señala que el valor de la libertad, como expresión de la singularidad de cada persona humana, es respetado cuando a cada miembro de la sociedad le es permitido realizar su propia vocación personal[4].

C. Opción preferencial por los pobres

La opción preferencial por los pobres es clara en la DSI. Urge a que se vele,"con particular solicitud", por los pobres, por aquellos que se encuentran en situaciones de marginación y, en cualquier caso, por las personas cuyas condiciones de vida les impiden un crecimiento adecuado[5].

[4]CDS N°200
[5]DSI N°182

El análisis técnico del proyecto de reforma laboral indica, por un lado, que se trata de una redistribución,en el corto plazo, desde consumidores y otros trabajadores menos protegidos a los más protegidos. Por otro, que tiene efectos nocivos en la inversión y empleo en el mediano y largo plazo en la medida que se incentiva un proceso de sustitución de trabajo por capital y se afecta la generación de trabajo por su impacto negativo en el crecimiento.

En el corto plazo, la aplicación del proyecto reforma laboralefectivamente podría lograr, en el corto plazo, una mejora en las remuneraciones del grupo de trabajadores sindicalizados a través del empoderamiento artificial de los sindicatosy un cambio en los actuales equilibrios del proceso negociador. Sin embargo, se trata de efectos redistributivos a expensas de otros trabajadores más vulnerables, e incluso de aquellos que se encuentran sin trabajo y están buscando uno, por lo que difícilmente contribuirá a la equidad en el mediano plazo.

Una mirada detenida y técnica a la actual estructura laboral del país señala que existen espacios significativos para mejorar las remuneraciones de los trabajadores, particularmente en los hogares de menores ingresos (dado que en ellos las tasas de ocupación son las más bajas), a través de incrementos en la productividad, y no en la sindicalización forzada. Hay mucho que avanzar en esta materia, especialmente de los grupos más vulnerables; a pesar de ello, los espacios de mayor productividad del proyecto se limitan a una débil y restringida promoción de pactos de adaptabilidad libremente convenidos, los que serán viables, en la práctica, sólo en las grandes empresas.

Por otra parte, la rigidez del piso mínimo de negociación contemplada en el proyecto no permite aprovechar el ciclo económico- productivo, pues elimina todo incentivo de la empresa de realizar mayores compensaciones en tiempos buenos, generando un efecto contrario al buscado para con los trabajadores que están empleados.

Pero, como se señala más arriba, es también una reforma laboral anti-empleo por lo que excluye a los trabajadores más vulnerables, a los que tienen trabajos precarios y a aquellos grupos vulnerables que no participan del mercado laboral, como lo demuestra el siguiente análisis de la tasa de desocupación de los trabajadores (CASEN 2013):

	Indigentes	Pobres no indigentes	No pobre
▪ Tamaño hogar	3,7	3,6	3,2
▪ N° ocupados por hogar	0,7	0,9	1,5
▪ Tasa desocupación	29,6%	16,9%	5,7%

La DSI señala con claridad que los problemas de la ocupación reclaman las responsabilidades del Estado, al cual compete el deber de promover políticas que activen el empleo, es decir, que favorezcan la creación de oportunidades de trabajo en el territorio nacional, incentivando para ello el mundo productivo[6].

[6]CDS N° 291

El desempleo, como es sabido, es causa y fuente principal de la pobreza; sin embargo, los impactos negativos del proyecto sobre el empleo son múltiples y variados. El más general y severo de ellos, pero invisible, es el impacto negativo en el mediano y largo plazo en la generación de nuevos puestos de trabajopor una menor inversión y por la promoción implícita de sustitución de capital por trabajo, ya descritos. Pero tiene impactos más específicos porque castiga a las pymes, no aborda los problemas del empleo juvenil y femenino, genera consecuencias no deseadas para los trabajadores por obra o faena y los trabajadores de temporada –habituales en los sectores de la construcción y la agricultura—y a aquellos trabajadores sujetos a contrato de aprendizaje.

Por otra parte, el proyecto de reforma laboral afecta en forma mucho más significativa a la pequeña y mediana empresa –que son las que más empleo dan—que a la grande: la gran empresa cuenta con recursos suficientes para plantear acuerdos que resulten muy satisfactorios para la dirigencia sindical, estructuras que resultan inviables para empresas de menor tamaño.Ahora bien, en relación con el piso mínimo, como no es una norma diferenciada que excluya a las empresas de menor tamaño, tiene consecuencias que terminarán afectando a las pymes puesto que, al ser muy poco diversificadas, se ven más afectadas por los ciclos. Por último, en relación al tema de sindicatos inter-empresas, se las perjudica severamente al establecer condiciones para la negociación fuera de las características propias de las empresas, lo que pone al empresario pyme en una evidente inferioridad de condiciones.

El proyecto de reforma no aborda los principales problemas que existen en Chile en materia laboral: baja participación y alto desempleo de mujeres y jóvenes sobre todo vulnerables, como tampoco las diferencias en las remuneraciones hombre-mujer. En relación con el empleo juvenil, los problemas surgen de la falta de educación para el trabajo y un salario mínimo elevado en comparación con sus niveles de capacitación. En el femenino, las políticas laborales prioritarias debieran estar relacionadas con cuidado de niños, un mercado laboral más flexible y un reforzamiento de las políticas de capacitación, temas que están fuera de la agenda de reformas propuestas por el gobierno. De hecho, el fortalecimiento artificial de los derechos colectivos dificulta el acceso al mercado laboral de esos grupos con menor conocimiento y capacitación.

El proyecto establece que tendrán derecho a negociación colectiva, y que actualmente están excluidos, los trabajadores por obra o faena, trabajadores de temporada y aquellos sujetos a contrato de aprendizaje en las grandes empresas.Se desconoce entonces, el hecho evidente de que cuando se trata de un contrato temporal, debido a la naturaleza del mismo, la negociación se efectúa directamente en la contratación, ya que en la misma están plenamente incorporadas las condiciones del mercado, lo que impide que se produzcan situaciones de abuso y/o cambios posteriores en las condiciones de trabajo una vez contratadas.Un dato importante relativo al sector de actividad de la construcción, con contratos por obra o faena, es que un tercio de sus trabajadores no completó su educación escolar (en muchos casos ni siquiera la primaria) por lo que la construcción representa casi siempre su mejor (cuando no única) oportunidad de acceder al mundo del trabajo y desarrollarse laboralmente.Por su parte, en la actividad agrícola (95% de las empresas son pymes), producto de su temporalidad y variabilidad, es imposible en la práctica de

presentar el convenio colectivo antes de la temporada, ya que no hay trabajadores a quienes presentárselo. Por último, en el caso de contratos de aprendizaje, el darles derecho a negociación colectiva resultará finalmente en que las empresas se vean fuertemente desincentivadas a contratar bajo esta modalidad, lo que más que afectar a la empresa, daña a los trabajadores que utilizan este mecanismo, principalmente como una vía de mejorar su empleabilidad.

Por último,en relación con la entrega de información de remuneraciones y el que, además, los dirigentes sindicales tengan también acceso a la planilla completa de la empresa, con el objetivo de lograr mayor igualdad salarial por decreto, podría terminar afectando o castigando finalmente a los trabajadores más productivos. Esto no sólo afecta la productividad de las empresas sino que también a potenciales incrementos de remuneraciones futuros y, a su vez, posterga las posibilidades de quienes se esfuercen más por mejorar su condición salarial.

D. Complementariedad entre capital y trabajo

La DSI ha abordado las relaciones entre trabajo y capital destacando la prioridad del primero sobre el segundo, así como su complementariedad. El trabajo tiene una prioridad intrínseca con respecto al capital, sin embargo entre trabajo y capital debe existir complementariedad[7]. Enseña también que las relaciones en el mundo del trabajo se deben caracterizar por la colaboraciónporque en todo sistema social tanto el trabajo como el capital son indispensables al proceso de producción. Por otra parte, señala que la tarea fundamental del Estado en el ámbito económico es definir un marco jurídico apto para regular las relaciones económicas, con el fin de salvaguardar las condiciones fundamentales de una economía libre, que presupone una cierta igualdad entre las partes y evitar que una de ellas tenga un poder hegemónico sobre la otra[8].

El gobierno insiste que el mayor poder que se busca entregar al sindicato cumple el doble propósito defomentar relaciones armónicas y productivas y, a la vez, mejorar su poder de negociación dentro de la empresa. Sin embargo, varias de las medidas incluidas en el proyecto de reforma laboral van en la dirección contraria y se fundan en una concepción de tensión entre capital y trabajo en lugar de buscar su complementariedad. Además de la titularidad sindical y un gran desincentivo a los grupos negociadores que los trabajadores voluntariamente quieran formar, el proyecto de reforma laboral incorporavarias otras medidasque van a generar un clima de mayor confrontación.

Al fin del reemplazo en la huelga (que en Chile es permitido a los 15 días de iniciada ésta – o desde el inicio, si se ofrece como piso el contrato colectivo vigente—más más 4 UF por trabajador reemplazado), se suman el impedimento a los trabajadores del descuelgue, la fuerte incidencia de la Dirección del Trabajo a través de la mediación y asesoría (especialmente en empresas de menor

[7]CDS N°277
[8]CDS N°352

tamaño), la desaparición de la oportunidad de bloquear hasta 60 días en el año para negociar colectivamente (desconociendo la existencia de fuertes estacionalidades en el giro del negocio) y, por último, el establecimiento de pisos mínimos al inicio del proceso de negociación. Todo lo anterior se traduce, en la práctica, en un cambio sustantivo en el poder relativo de las partes que, como ya se señaló, induce a incrementos de remuneraciones no asociados a productividad, con adversas consecuencias. El proyecto apunta, en último término, a que sean los dirigentes sindicales quienes en el corto plazo incidan desproporcionadamente en la distribución de las ganancias de la empresa con lo que, en el mediano plazo, se afecta el desarrollo de nuevos negocios y, así, se termina por dañar a los mismos trabajadores.

La reforma laboral impide el reemplazo durante la huelga. Este es uno de los aspectos más complejos del proyecto de ley, ya que es probable esperar, como resultado, un aumento de la conflictividad laboral, considerando el fuerte incentivo que tienen los dirigentes sindicales para llamar a la huelga cuando el empleador no puede mantener la actividad productiva de su negocio.Adicionalmente, el proyecto de reforma laboral impide la posibilidad del descuelgue de trabajadores de la misma, coartando la libertad del trabajador de decidir si mantenerse o no en ella y dándole al sindicato un poder desmesurado de negociación, aún cuando las propuestas de la empresa sean razonables y justas.

Los pactos de adaptabilidad y la ampliación de las materias de negociación son opciones favorables a la complementariedad del capital y el trabajo. Es así deseable un fortalecimiento significativo de los pactos de adaptabilidad de tal forma que la diversidad de condiciones sea enfrentada a través de acuerdos mutuamente beneficiosos entre trabajadores y empleadores. También la ampliación de las materias de negociación sería efectivamente un incentivo importante a favor de la sindicalización ya que permite trasladar poder de decisión del Estado, a través de las normas legales, hacia la sociedad, representada en este aspecto por trabajadores y empresarios. El proyecto de reforma laboral se queda al debe en estas materias, como ya se señaló anteriormente.

El proyecto establece que la negociación colectiva se inicia con la mantención de las condiciones laborales actuales. Si bien en un período de bonanza económica del país y/o de la empresa esta mantención no representa un obstáculo, claramente lo es en un período de baja, que puede ser particular a una empresa, y que le impide buscar mecanismos que aseguren su viabilidad en el mediano plazo. Esta pretendida disposición será fuente de gran confrontación entre la empresa y sus trabajadores y puede ser letal para la microempresa, para las pymes.

Así, el balance del proyecto es equivocado al enfatizar mecanismos forzosos y sin contrapesos –que van a generar mayor confrontación y conflictos—en lugar de potenciar aquellos voluntarios que contribuyan a converger en incrementos de productividad, única forma de lograr aumentos de remuneraciones sostenibles y por tanto, permanentes y que no desplacen a otros trabajadores frecuentemente más vulnerables.

E. Desarrollo humano integral

En relación con las relaciones entre trabajo y capital, la DSI enseña que el recurso principal y el factor decisivo de que dispone el hombre es el hombre mismo y que el desarrollo integral de la persona humana en el trabajo no contradice, sino que más bien favorece, la mayor productividad y eficacia del trabajo mismo. Señala que el valor del capital humanoreside en los conocimientos de los trabajadores, en su disponibilidad a establecer relaciones, en la creatividad, en el carácter emprendedor de sí mismos, en la capacidad de afrontar conscientemente lo nuevo, de trabajar juntos y de saber perseguir objetivos comunes. Estas son cualidades genuinamente personales, que pertenecen al sujeto del trabajo más que a los aspectos objetivos, técnicos u operativos del trabajo mismo. Todo esto conlleva un cambio de perspectiva en las relaciones entre trabajo y capital: "a diferencia de cuanto sucedía en la antigua organización del trabajo, donde el sujeto acababa por equipararse al objeto, a la máquina, hoy, en cambio, la dimensión subjetiva del trabajo tiende a ser más decisiva e importante que la objetiva"[9].

Como ya se señaló, este proyecto de reforma daña los incentivos al esfuerzo individual y a nuevos emprendimientos y, aunque efectivamente puede tender a mayor igualdad salarial para los trabajadores sindicalizados, lo logra sólo en el corto plazo y a costa de precarizar al resto y con una tendencia a nivelar hacia abajo.Una forma mucho mejor para hacer a los trabajadores partícipes del éxito de las empresas donde trabajan y puedan desarrollarse mejor como personas en sus lugares de trabajosería una modificación al esquema vigente de gratificaciones y que premie tanto el mérito individual como colectivo. El proyecto avanza en sentido exactamente contrario a este.

En la práctica, la reforma propuesta conduce a que el trabajador esté forzado a sindicalizarse como único camino para mejorar su situación en la empresa al verse conculcadas sus posibilidades de acceder a mejores condiciones por su propio mérito, por capacitarse y esforzarse más para ser más productivo o por destacarse en su puesto de trabajo.Su mejoramiento queda al arbitrio dela dirigencia sindical, cuyos objetivos pueden diferir de los del trabajador y que, por lo general, propenderán más a la uniformidad que a la diferenciación y a la igualdad salarial entre trabajadores. Por otra parte, en relación con la extensión de los beneficios de la negociación colectiva, se suma también una situación de incertidumbre respecto a lo que sería considerado práctica antisindical, desincentivando el legítimo premio al esfuerzo individual.

El trabajo debe ser un lugar de desarrollo de la persona. Esto requiere más y mejores condiciones de trabajo. Desafortunadamente en este campo todo lo regula el Código del Trabajo. Es entonces deseable una efectiva desregulación ya que en la actualidad, trabajadores y empleadores se ven impedidos de negociar en términos que sean mutuamente beneficiosos. Siendo este un punto clave, en el proyecto de reforma laboral se avanza en forma muy modesta con los pactos de adaptabilidad, los que quedan, sin embargo, extremadamente restringidos en la norma propuesta. A este respecto, sería deseable eliminar el quórum que exige el proyecto de

[9]CDS N°278

reforma para la posibilidad de estos pactos (que se traducen en que en muchos casos vayan a ser letra muerta), junto con ampliar las materias que pueden ser negociadas.

La flexibilidad es una condición clave para que las empresas se puedan adaptar y competir en un entorno altamente cambiante. También para que los trabajadores puedan reconciliar mejor su trabajo y su familia, por ejemplo a través de trabajo a distancia, jornadas parciales discontinuas o la eliminación a las trabas a los días continuos laborales. A pesar de esto, los pactos se establecen en el proyecto de reforma como una opción sólo para los sindicatos, dejando fuera a un gran número de empresas, especialmente de menor tamaño, que son las que más requieren de estas condiciones de adaptabilidad. Por otra parte, incluso en empresas más grandes, puesto que el proyecto establece que los pactos de adaptabilidad sólo serán posibles en empresas cuyos sindicatos tengan una muy elevada representación, cuando hay variados grupos de trabajadores y con distintas necesidades según cada área en particular, nunca se podrán pactar condiciones de adaptabilidad por la imposibilidad de conseguir el quórum necesario sobre el total de trabajadores.

En relación con la obligatoriedad de entregar información sobre las remuneraciones, no sólo se afecta la privacidad de información considerada sensible para la persona, sino que también genera grandes distorsiones en las comparaciones, ya que no permite incorporar factores tales como desempeño, preparación académica, capacitación y habilidades no cognitivas, que pueden tener gran valor para el empleador.

Por último, el proyecto de reforma laboral soslaya la evidencia de que los niveles de remuneraciones en Chile se explican principalmente por los años de escolaridad y, como ya se señaló, dificulta el acceso al mercado laboral de los grupos de menor capacitación.Por el contrario, en el caso de contratos de aprendizaje, el derecho a negociación colectiva que confiere el proyecto a quienes estén contratados bajo esta modalidad finalmente redundará en que las empresas se vean fuertemente desincentivadas a este tipo de contrataciones, lo que más que afectar a la empresa, daña a los trabajadores que utilizan este mecanismo, principalmente como una vía de incremento de su capital humano. Finalmente, hay consenso de que se requiere una reforma profunda al sistema de capacitación en Chile, pero esta materia no se aborda en el proyecto. Separadamente el gobierno ha iniciado un programa conocido como “+ Capaz” el que no constituye hasta ahora ese necesario cambio, sino más bien son modificaciones menores a programas ya existentes, sin entrar a la necesaria reestructuración del SENCE.

De esta forma, el proyecto de reforma laboral hace caso omiso a las consideraciones de la DSI que reclama un sistema que provea una actualización permanente y una reiterada calificación de los trabajadores para que puedan enfrentar la necesidad cada vez más difundida de cambiar varias veces de empleo a lo largo de la vida; o de que los jóvenes deban aprender a actuar autónomamente, con las competencias adecuadas, para afrontar los riesgos vinculados a un contexto económico cambiante y frecuentemente imprevisible; o que se ofrezcan ocasiones

formativas oportunas a los adultos que buscan una nueva calificación, así como a los desempleados[10].

F. Promoción del empleo y responsabilidad por la ocupación plena

La DSI hace hincapié en que el trabajo es un bien de todos, que debe estar disponible para todos aquellos capaces de él y, por lo tanto, la plena ocupación es un objetivo obligado para todo ordenamiento económico orientado a la justicia y al bien común. Y más aún, que una sociedad donde el derecho al trabajo sea anulado o sistemáticamente negado y donde las medidas de política económica no permitan a los trabajadores alcanzar niveles satisfactorios de ocupación, no puede conseguir su legitimación ética ni la justa paz social[11].

Hay que considerar el efecto de las normas laborales del proyecto de ley en una economía abierta como la chilena, muy lejana a la economía cerrada que parece estar en la mente de los redactores del proyecto. En una economía abierta un mayor costo laboral, que no es compensado con un aumento de la productividad, lleva a una reducción del mercado del trabajo a través de la desaparición de las empresas menos competitivas, lo que afecta a empleadores y trabajadores.

Como ya se ha explicado antes, se estima que la implementación del proyecto generará desequilibrios entre productividad y remuneraciones. Sobre este particular, un aspecto aún no abordado es la posibilidad contemplada en el proyecto de que el trabajador pueda afiliarse dentro de la empresa al sindicato que prefiera, en forma independiente a la labor que desempeña. Dado que las distintas áreas de una empresa pueden tener variada importancia estratégica y diferentes productividades, esta normagenerará distorsiones que evidentemente atentarán directamente contra la productividad.

Las microempresas y las pymes representan algo más del 80% del empleo del sector. No obstante, los fundamentos de la reforma son sólo aplicables a la gran empresa y sus trabajadores, y no a la realidad de las pymes, en las cuales el fortalecimiento sindical no sirve para fines redistributivos. Adicionalmente, la reforma tiene efectos adversos en las microempresas y las pymes en aspectos ya comentados: piso mínimo, sindicatos inter-empresa y negociación por rama (que pueden derivar en condiciones que resultan insostenibles para este tipo de empresas), ampliación de negociación colectiva a contratos por obra o faena o por temporada, exclusión práctica de este sector de las pactos de adaptabilidad, etc. Más complicado aún es la norma propuesta de no reemplazo en huelga, cuyos efectos puede ser fatal para este tipo de empresas.

La DSI advierte que los problemas de la ocupación reclaman las responsabilidades del Estado, al cual compete el deber de promover políticas que activen el empleo, es decir, que favorezcan la creación de oportunidades de trabajo y señala que el deber del Estado no consiste tanto en asegurar directamente el derecho al trabajo de todos los ciudadanos, constriñendo toda

[10] CDS N°290
[11] CDS N° 288

la vida económica y sofocando la libre iniciativa de las personas, sino sobre todo en secundar la actividad de las empresas, creando condiciones que aseguren oportunidades de trabajo, estimulándola donde sea insuficiente o sosteniéndola en momentos de crisis. Estas consideraciones no encuentran eco en el proyecto de reforma laboral presentada por el gobierno.

G. Sentido y legitimidad de la huelga y representatividad de los sindicatos

La DSI reconoce la legitimidad de la huelga cuando constituye un recurso inevitable y es necesario para obtener un beneficio proporcionado después de haber constatado la ineficacia de todas las demás modalidades para superar los conflictos[12]. En cambio, el proyecto de reforma laboral le otorga a la huelga una preponderancia que la aleja del objetivo de que sea un último recurso. Cabe destacar que en Chile la situación de huelgas legales es muy minoritaria actualmente, afectando sólo al 0,4% de las empresas, y aunque ha sido creciente la situación de ilegalidad a este respecto, es evidente que las violaciones a la legalidad no se solucionan con cambios de leyes, sino con el reforzamiento del Estado de Derecho.

Es atendible la necesidad de modificar el Código del Trabajo en lo que se refiere a los derechos colectivos, siempre que el diseño permita derivar en aumentos de la productividad laboral, y que los trabajadores –idealmente representados por sindicatos—y sus empleadores puedan acordar condiciones que se ajusten mejor a su propia realidad. Si tanto los sindicatos como los procesos de negociación colectiva son voluntarios y flexibles, su existencia efectivamente refleja las preferencias de trabajadores y empleadores y, por ende, son beneficiosos.

En el proyecto, el excesivo poder de la dirigencia sindical se obtiene en forma completamente independiente de la representación que tenga el sindicato. La titularidad se establece no sólo sin representatividad mínima sino que también sin distinción de funciones o sectores de la empresa,lo que es particularmente complicado en empresas muy diversificadas por áreas. Por otra parte, la titularidad sindical va más allá de establecer al sindicato como el representante exclusivo de los trabajadores en la negociación reglada. Adicionalmente, se le impide al empleador extender los beneficios de la negociación al resto de los trabajadores si no es con el acuerdo del sindicato con la alternativa de permitir la afiliación individual para realizar esta extensión de beneficios. Asimismo, se establece un catálogo abierto de prácticas antisindicales, que incluye, entre otras cosas,al mero hecho de ofrecer u otorgar beneficios que “signifiquen desestimular la formación de un sindicato”, por lo cual cualquier incremento de remuneraciones o mejoría deberá ser consultada previamente por el sindicato o verse expuesto a sanciones pecuniarias.

Por otra parte, la reforma laboral impide el reemplazo durante la huelga. Este es uno de los aspectos más complejos del proyecto de ley, ya que es probable esperar como resultado un aumento de la conflictividad laboral, considerando el fuerte incentivo que tienen los dirigentes

[12]CDS N° 304

sindicales para llamar a la huelga cuando el empleador no puede mantener la actividad productiva de su negocio. De esta forma, independiente de la representatividad del sindicato, y sin considerar tampoco el porcentaje de trabajadores que no quiera mantener la huelga, la voluntad individual queda entregada a la de la dirigencia sindical, cuyo objetivo puede en muchos casos diferir de la del trabajador.

Por otro lado, requiere una mención especial la obligación de negociar para el empleador con un sindicato inter-empresa,que tendrá derechos equivalentes a los del sindicato individual, si éste tiene al menos ocho trabajadores de su empresa afiliados. Esto perjudica severamente a la pyme y establece la negociación fuera de las características propias de las empresas, poniendo al empresario pyme en una evidente inferioridad de condiciones. Pero más allá de este problema, la negociación que se lleve a cabo bajo esta modalidad no necesariamente se efectuará con un sindicato que represente adecuadamente los legítimos intereses de los trabajadores de la empresa. Además, con esto se avanza indirectamente a la negociación por rama, ya que el sindicato inter-empresa puede establecer negociaciones con todas las empresas de un rubro, intercambiando información de cada una de ellas, recogida en los procesos de negociación; esto conlleva el riesgo implícito de la formación de carteles de empresas, que se organicen para enfrentar en forma equivalente la negociación con los trabajadores del rubro y, en este escenario, son los consumidores los que se ven afectados por la pérdida de competencia en los mercados (o la competitividad de la economía en rubros transables).

Por último, es objetable que la extensión de beneficios sea una atribución exclusiva de los dirigentes sindicales, por cuanto podría llevar a que trabajadores con las mismas funciones accedan a condiciones laborales diversas. Este aspecto también es atentatorio contra el objetivo de igualdad y, por ende, contradictorio con el principal discurso del gobierno. Respecto de la creación de dos categorías de trabajadores a través de la extensión o no de los beneficios de la negociación colectiva, junto con incentivar la participación forzada en el sindicato, puede generar incentivos perversos a su dirigencia.

De acuerdo con lo anterior, el proyecto de reforma laboral presentado por el gobierno no da cuenta de que al sindicato, como lo reclama la DSI, además de la función de defensa y de reivindicación, le competen las de representación, dirigida a “la recta ordenación de la vida económica” y la de educación de la conciencia social de los trabajadores, de manera que se sientan parte activa, según las capacidades y aptitudes de cada uno, en toda la obra del desarrollo económico y social, y en la construcción del bien común universal. “El sindicato y las demás formas de asociación de los trabajadores deben asumir una función de colaboración con el resto de los sujetos sociales. El cometido específico de los sindicatos es el de asegurar los justos derechos de los hombres del trabajo en el marco del bien común de la sociedad entera y no deben convertirse de ninguna manera en un instrumento de presión para realizar otras finalidades”[13].

[13]CDS N° 307

H. Conclusiones

El proyecto de reforma laboral presentado al Congreso en diciembre pasado por el Gobierno señala que su objetivo es modernizar el sistema de relaciones laborales con el fin de garantizar un adecuado equilibrio entre las partes y con pleno respeto a la libertad sindical. El análisis precedente identifica muchas instancias en las que la implementación de la reforma, tal como está propuesta, atenta precisamente contra este objetivo. A continuación se resumen algunas de estas instancias.

En materia de negociación colectiva, el proyecto de leybusca fortalecer la afiliación y la negociación de los sindicatos a través del reconocimiento de la titularidad exclusiva del sindicato para negociar con derecho de huelga y con fuero en la empresa y con la eliminación de la posibilidad de que grupos de trabajadores se unan para el solo efecto de negociar, ya que los grupos solo podrán hacerlo cuando no exista sindicato en la empresa. En primer término, no es justo, y es discriminatorio, el que un sindicato que, aunque tuviera un muy bajo porcentaje de representatividad del total de trabajadores de la empresa, pueda arrastrar a la mayoría de los trabajadores que, ejerciendo su derecho de libertad de afiliación, no deseen sindicalizarse y prefieran negociar a través de un grupo o, incluso, decidan mantener la relación laboral a nivel de individual y no colectiva. Pero, incluso establecido este derecho, se precariza el procedimiento puesto que la propia ley les impide negociar bajo el mismo procedimiento establecido para los sindicatos (derecho que hoy sí tienen), establece un nuevo procedimiento muy básico, quitándoles a los trabajadores los derechos de huelga y de fuero. Es más, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera el derecho que tienen trabajadores no sindicalizados, para negociar colectivamente siempre que no sea en desmedro de la sindicalización. Al establecer el derecho a la libertad sindical, consagra un mismo nivel y estándar que debe asegurarse en toda empresa tanto para los trabajadores sindicalizados (aspecto positivo de la sindicalización, en cuanto el trabajador manifiesta su voluntad de pertenecer a un sindicato) como para los no sindicalizados (aspecto negativo de la sindicalización, en cuanto el trabajador manifiesta su voluntad de no pertenecer a un sindicato). De esta forma, la OIT considera, también y explícitamente, la extensión de beneficios a trabajadores no sindicalizados.

Por otra parte, el proyecto persigue que los beneficios del contrato colectivo se extiendan automáticamente a los trabajadores que se afilian al sindicato con posterioridad a iniciada una negociación colectiva, y restringe al empleador para que no pueda extender tales beneficios a trabajadores no sindicalizados a menos que esté de acuerdo la directiva sindical. Nuevamente, en este punto, el proyecto es injusto y discriminatorio y puede generar inequidades muy relevantes. En este sentido ¿Cuál debiera ser el objetivo? ¿Beneficiar al sindicato o a los trabajadores independientemente de que estén sindicalizados o no?De igual forma, incluso la misma OIT ha establecido que la mera afiliación sindical no debe ser motivo para que un trabajador acceda a beneficios laborales y a condiciones distintas de trabajo, que las que rigen las relaciones laborales de trabajadores no sindicalizados. Contraría, también y en general, principios básicos de igualdad en el acceso y ejercicio de derechos.

Por otra parte, se prohíbe de manera definitiva continuar realizando el trabajo de quienes están en huelga durante todo el periodo de ésta, sea con personal de la empresa que no participa en la respectiva negociación o con nuevos trabajadores contratados al efecto; como contrapartida, se pretende reforzar la institución de los equipos de emergencia para cumplir los servicios mínimos en la empresa durante la huelga, que no cubrirían la sustentabilidad de la empresa ni una y esencial mínima operación. El proyecto discrimina en contra de los trabajadores que no quieran mantener la huelga, aunque representen un porcentaje muy alto, irrespetando su voluntad y subordinándola a la de la dirigencia sindical, cuyo objetivo puede diferir de la del trabajador. El proyecto de ley elimina los pocos derechos del trabajador para decidir individual o colectivamente respecto del desarrollo y resultado de una negociación colectiva que esté llevando a cabo su directiva sindical: primero, el derecho a salirse de una negociación y reincorporarse a su trabajo después de un periodo mínimo, y segundo, el derecho que colectivamente tienen los trabajadores que están negociando colectivamente cuando siendo un 20% o más de ellos pueden convocar a votación "con el fin de pronunciarse sobre la censura a la comisión negociadora, la que deberá ser acordada por la mayoría absoluta de los involucrados en la negociación, en cuyo caso procederá a la elección de una nueva comisión negociadora" (art. 379 del actual Código del Trabajo). De este modo, los trabajadores afiliados a un sindicato que están involucrados en una negociación colectiva, perderán todo derecho y capacidad de autodeterminación (tanto individual como colectivamente) para pronunciarse sobre el proceso de negociación, aunque correspondan a la más amplia mayoría de trabajadores involucrados en la misma negociación.

Los fundamentos descritos en el proyecto de reforma laboral del Gobierno son muy atendibles y, en muchos casos, urgentes. Sin embrago, tal como se analiza en este documento, el contenido del proyecto en muchos casos contradice estos fundamentos y avanza en la dirección contraria. Algunos ejemplos de esta contradicción, y respetando el mismo orden en que aparecen en el mensaje del proyecto de ley: i) no conduce a facilitar el crecimiento, la productividad y el desarrollo de empresas socialmente sustentables a través del diálogo social o de potenciar a la negociación colectiva como herramienta de participación y de reconocimiento social de sus trabajadores; ii) interfiere en la admisión de diversidad de intereses y en la resolución de los conflictos y de las controversias con pleno respeto de los derechos fundamentales; iii) no privilegia los espacios de diálogo y colaboración entre trabajadores y empleadores ni hace avances significativos en la búsqueda de acuerdos de mutuo beneficio en materias tales como conciliación de vida laboral y familiar, pactos de beneficios asociados al cumplimiento de metas de productividad, organización de regímenes de jornadas más flexibles, descansos, política de capacitación, entre otras; iv) no contribuye a una mayor representatividad, estabilidad ni permanencia del sindicato como interlocutor válido que permita lograr acuerdos, con perspectivas de beneficio mutuo, que garanticen la gobernabilidad interna ni la proyección estratégica de la empresa; v) no elimina limitaciones reconocidas a los espacios de negociación y entendimiento del actual modelo de organización del trabajo y de relaciones laborales. De esta forma, el proyecto no satisface el propósito principal que enuncia: "el desarrollo de relaciones laborales modernas, justas y equilibradas entre las partes, en las que predomine el diálogo y el acuerdo y combine objetivos de equidad, eficiencia y productividad".

En general, destacamos también la pérdida de oportunidad de un verdadero diálogo tripartito. Un diálogo en que el Gobierno, los trabajadores y los empleadores hayan podido concordar las reformas que le permitirían al país: alcanzar un desarrollo sostenible; combatir las desigualdades; superar las condiciones de vulnerabilidad de numerosas familias que viven en situación de pobreza; hacerse cargo de los problemas y necesidades del mundo del trabajo; y, asumir los desafíos que una economía abierta y competitiva demandan en un mundo cada más globalizado.

Por último, el proyecto de reforma laboral presentado por el Gobierno tiene consecuencias negativas en áreas de singular importancia y preponderancia en la Doctrina Social de la Iglesia Católica como son: la libertad humana, la opción preferencial por los pobres, la complementariedad entre capital y trabajo, el desarrollo humano integral, la promoción del empleo y la responsabilidad por la ocupación plena, el sentido y legitimidad de la huelga y la representatividad de los sindicatos.