

UNA POLITICA LABORAL PARA UNA NUEVA REALIDAD

RENE CORTAZAR

INTRODUCCION

Chile reinició su vida democrática en 1990, después de más de quince años de aplicación de políticas laborales de inspiración neoliberal. Estas se apoyaban en una legislación laboral bastante flexible, pero que no era percibida como equitativa por la mayoría de la población. Carecía, por tanto, de la legitimidad necesaria para su estabilidad futura. Existía, además, una marginación del movimiento sindical del proceso de toma de decisiones.

La coalición de gobierno había definido su estrategia en lo económico y social como una de "crecimiento con equidad", lo que exigía compatibilizar tres tipos de objetivos: equidad y participación social, crecimiento con estabilidad y consolidación de la democracia.

La equidad era percibida por el nuevo gobierno como un objetivo complementario, y no contradictorio, con el del crecimiento y la estabilidad, necesario para desarrollar al interior de las empresas un clima laboral propicio para el trabajo creativo y la cooperación, e indispensable, también, para que las reformas económicas y sociales fueran viables desde el punto de vista político, y para que pudieran tener estabilidad en el tiempo.

A continuación se describen brevemente los principales resultados obtenidos en Chile, en el período 1990-1993, desde el punto de vista de la política laboral, destacando que dichos resultados fueron coherentes con el triple objetivo antes mencionado. En la segunda sección se analizan las cinco tareas de la política laboral y, en la tercera, se destacan los contenidos de aquellas políticas orientadas hacia la mujer y la familia. La cuarta sección repasa los principales rasgos conceptuales del diseño de la política laboral, para concluir con algunas consideraciones globales.

I. RESULTADOS DE LA POLITICA LABORAL

1. EQUIDAD Y PARTICIPACION

La política laboral realizó una contribución significativa al logro del objetivo de equidad y participación (Cuadro N° 1).

Entre 1990 y 1993, el empleo creció a un 3% anual y la tasa de desempleo cayó a menos de 5%, la más baja de los últimos veinte años. Los salarios reales

Cuadro N° 1. Empleo y salarios

	<i>Tasa de desempleo</i> (1)	<i>Crecimiento de la fuerza de trabajo</i> (2)	<i>Crecimiento del empleo</i> (3)	<i>Crecimiento de productividad</i> (4)	<i>Crecimiento en salario promedio</i> (5)	<i>salarios reales mínimo</i> (6)
1990	6,0	1,7	2,0	1,2	1,8	3,4
1991	6,5	1,3	0,7	6,5	4,9	9,6
1992	4,9	2,4	4,2	6,6	4,5	4,6
1993	4,6	5,2	5,5	0,7	5,0	4,9

crecieron a un promedio de 4% al año, mientras que los salarios mínimos lo hicieron a un promedio de 5,6%¹.

Las asignaciones familiares percibidas por los trabajadores de menores ingresos (bajo trescientos dólares al mes) se incrementaron en cerca de un 70% en términos reales. Todos los pensionados, por su parte, recibieron un reajuste adicional de sus pensiones, por sobre el aumento del costo de la vida, de más de un 10%.

Junto a estos resultados en materia de empleo y remuneraciones, cabe destacar que el gasto social del Estado (salud, educación, vivienda y seguridad social) aumentó en más de un 30% durante estos cuatro años.

El número de familias bajo la línea de pobreza se redujo en más de un 25% (Véase Capítulo de Alvaro García y Mariana Schkolnick en este libro).

La sindicalización, instrumento fundamental para una mayor participación social, aumentó en forma muy significativa. El número de trabajadores sindicalizados creció en más de un 40%, lo que le permitió a Chile alcanzar una tasa de sindicalización de los asalariados de cerca del 25%, cifra que es superior a la de países como Estados Unidos, Francia o España. La extensión de la negociación colectiva se reflejó en un aumento de más de un 30% en el número de trabajadores cubiertos por instrumentos colectivos.

Estos avances en materia de sindicalización y de negociación colectiva se dieron en un marco de paz social. Durante el período 1990-1993 se perdió, en promedio, alrededor de una hora por trabajador como consecuencia de huelgas y conflictos laborales. Esta cifra sitúa a Chile en un nivel de conflictividad laboral menor que muchos países desarrollados y representa la mitad del nivel de conflictos laborales registrados en el país en la década de los sesenta.

Como fruto de la política laboral, todos los años se alcanzaron acuerdos tripartitos entre trabajadores, empresarios y el gobierno; se reformó íntegramente el Código del Trabajo, se aumentó en más de un 50% la capacidad del Estado de fiscalizar la legislación laboral y previsional, se perfeccionó el

1 Tanto el empleo como los salarios de las mujeres crecieron a un ritmo más acelerado que los de los hombres.

sistema de seguridad social y se desarrolló un innovador programa de capacitación laboral de jóvenes.

2. CRECIMIENTO, ESTABILIDAD Y CONSOLIDACION DE LA DEMOCRACIA

Estos avances en materia de equidad y participación social fueron compatibles con los avances en términos de los otros dos objetivos de la política económica y social: crecimiento con estabilidad y consolidación de la democracia.

Respecto del crecimiento y la estabilidad, podemos constatar que el producto creció a un promedio de 6,8%, mientras en 1993 la inversión alcanzó a un 26% del PIB. La inflación cayó desde una tasa anual de casi 30% a cerca de un 12%, y se registró un superávit tanto en el presupuesto fiscal como en la balanza de pagos. Estos resultados desmienten muchas predicciones de los sectores opositores al gobierno democrático, en el sentido de que los avances hacia una mayor equidad y participación se traducirían en resultados negativos en términos del crecimiento y la estabilidad.

La política laboral contribuyó a la vez a la consolidación de la democracia a través de su aporte a la creación de consensos básicos, así como mediante su incentivo a la cooperación entre trabajadores y empresarios. Ello tuvo como una de sus expresiones más visibles la firma de los Acuerdos Tripartitos Nacionales, suscritos en cada uno de esos años. Esta política de acuerdos aportó a su vez al clima de paz social que imperó en el período. De acuerdo con el Informe Anual de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1993), "en Chile, en gran medida gracias a los acuerdos a que se llegó con el nuevo gobierno en abril de 1990, la restauración de la democracia no fue acompañada de agitación social, como había ocurrido en otros países, entre ellos Argentina, Brasil y Uruguay".

II. LAS CINCO TAREAS DE LA POLITICA LABORAL

1. PRIMERA TAREA: LA DICTACION DE UNA NUEVA LEGISLACION LABORAL

Durante el gobierno del Presidente Aylwin se dictó un nuevo Código del Trabajo, el primero en la historia de Chile promulgado en democracia –tanto el Código de 1931, como el de 1987, habían sido promulgados bajo regímenes de excepción–. Los principios que orientaron las reformas laborales que dieron origen a este nuevo Código son tres: equidad, autonomía social y participación, y eficacia para el desarrollo.

El principio de la equidad se expresó, entre otras materias, en el aumento de cinco a once meses en el monto máximo de indemnizaciones por despido; en la creación, por primera vez en Chile, de un mecanismo indemnizatorio para trabajadoras de casa particular, que ya ha beneficiado a más de 200 mil personas; en la eliminación de la discriminación, respecto de vacaciones, entre los

trabajadores que distribuyen su jornada en cinco días y los que lo hacen en seis, aumentando los días de descanso de estos últimos; en el perfeccionamiento del feriado progresivo; en el fortalecimiento de la responsabilidad subsidiaria de los empleadores respecto de los derechos laborales y previsionales de los trabajadores de sus subcontratistas; en la fijación de remuneraciones mínimas para los trabajadores mayores de 65 años y los que laboran en una casa particular; en la determinación de condiciones mínimas de trabajo para los temporeros de la agricultura; en la garantía de al menos un día de descanso dominical al mes para los trabajadores del comercio; en una mejor regulación de la jornada de trabajo –y una mayor protección del descanso diario– para los trabajadores de hoteles, restaurantes, buses y camiones, barcos pesqueros y de casa particular; y finalmente, en una serie de normas de protección a la familia. También sirven al principio de equidad las normas que facilitan una adecuada fiscalización, así como las que permiten el acceso efectivo de los trabajadores de menores ingresos al sistema judicial.

El segundo principio, el de la autonomía social, se expresa en la búsqueda del fortalecimiento del papel de la sociedad. Se trataba de potenciar la relación directa entre trabajadores y empresarios, de confiar en su autonomía, de incentivar su propia creatividad. Pero ello exigía ciertos requisitos desde el punto de vista legal. Era necesario dictar una normativa que reconociera el derecho a constituir centrales sindicales y a que sus dirigentes gozaran de fuero y derecho a permisos, así como la creación de mecanismos adecuados de financiamiento para sus tareas. Era necesario eliminar una serie de prohibiciones que impidieran una auténtica libertad sindical. Para ello se suprimió la prohibición de constituir sindicatos de los trabajadores de temporada de la agricultura y se permitió que los sindicatos de trabajadores eventuales pudieran firmar convenios colectivos. También se eliminó la prohibición de negociar más allá de la empresa cuando las partes así lo acuerden. Como un modo de favorecer el desarrollo de las organizaciones sindicales, se fortaleció el fuero y se aumentaron los permisos para sus dirigentes, perfeccionándose los mecanismos de financiamiento. Por último, se creó una cotización en favor del sindicato respectivo por los trabajadores que se ven beneficiados por un contrato colectivo, a pesar de no haber participado en una negociación, consistente en un 75% de la cuota ordinaria. También se eliminó el plazo fijo para la duración de la huelga.

Estas modificaciones legales, que están contenidas en el nuevo Código, se complementaron con otras normas y políticas, como la creación de un fondo para la capacitación sindical. La política laboral ha partido del reconocimiento de que, tanto en las empresas públicas como en las privadas, son los trabajadores y los empresarios quienes deben definir los términos de su relación laboral, con autonomía respecto al Estado.

No se trata de que el Estado no tenga un papel relevante que cumplir. Lo tiene, ya que es función del Estado la definición de reglas del juego que aseguren la equidad y la autonomía social, así como la fiscalización del cumplimiento de dichas normas. Pero son los trabajadores y empresarios los protagonistas de la relación laboral. Las normas contenidas en este nuevo Código fueron también el

fruto de la búsqueda de reglas del juego consistentes con las necesidades y desafíos que enfrenta el país en materia de desarrollo, crecimiento sostenido y capacidad de adaptación a los cambios económicos y técnicos que exige la competitividad internacional, consistentes también con la necesidad de asegurar que dicho progreso alcance efectivamente a todos.

Estas reformas laborales se dieron conjuntamente con la nueva ley sobre asociaciones de funcionarios del sector público, que reconoce a los trabajadores del Estado el derecho de constituir, sin autorización previa, las organizaciones que estimen convenientes. Además, fija la estructura organizacional, establece sus objetivos y los permisos y fueros para sus dirigentes.

2. SEGUNDA TAREA: ACUERDOS SOCIALES QUE ESTIMULEN LA COOPERACION

Una segunda tarea fue la búsqueda de acuerdos sociales entre trabajadores, empresarios y gobierno. Nunca antes en nuestro país se había firmado un acuerdo entre la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) y el gobierno. En este período se suscribieron cuatro Acuerdos Nacionales, uno por año. A raíz de estos acuerdos se elevó significativamente el monto del salario mínimo y de las asignaciones familiares. Del mismo modo, cada año se suscribieron acuerdos con los trabajadores del sector público, que se tradujeron en importantes aumentos en sus remuneraciones y en otros beneficios laborales.

A pocos meses de iniciada la gestión de gobierno, quienes objetaban la nueva orientación de la política laboral manifestaron que los cambios introducidos en la legislación –con el consiguiente fortalecimiento del principio de libertad sindical y de negociación, y el aumento del poder de compra de los salarios mínimos– se traducirían en un incremento de la tasa de desempleo y en una fuerte conflictividad social. El gobierno argumentó que los mecanismos de negociación aseguraban que las remuneraciones evolucionarían conforme al crecimiento de la productividad y que los salarios mínimos habían sufrido un rezago respecto de la productividad que era necesario superar. De hecho, en los primeros dos años dichas remuneraciones mínimas aumentaron más que la productividad; más tarde, a partir del tercer año, se ajustaron a ella.

El paso de los años disipó esas predicciones alarmistas. Los resultados están a la vista. Los aumentos en los salarios han resultado consistentes con una tasa de desocupación que es la más baja de los últimos veinte años. El aumento en el número de trabajadores sindicalizados ha sido compatible con niveles muy bajos de conflictividad social.

3. TERCERA TAREA: FORTALECER LA FISCALIZACION

Las leyes están para ser cumplidas y es tarea del Estado procurar que ello ocurra. Es por ello que, durante los cuatro años del período 1990-94, se aumentaron en más de 50% los recursos humanos y materiales de la Dirección del Trabajo: se aprobó una nueva planta para ese servicio, de modo de asegurar