

Relaciones Laborales para la Democracia

Notas para un debate necesario

Malva Espinosa

Socióloga

Las relaciones laborales son para cualquier país un elemento de importancia esencial. No sólo porque definen la calidad de las interacciones entre empleadores y trabajadores, sino fundamentalmente, porque definen también la calidad de una sociedad. Esto es así porque en definitiva, para usar una metáfora vital, el trabajo es el "corazón" de un país, en la medida que toda la población: los empleadores, los trabajadores y quienes dependen de ellos, no podrían subsistir sin la producción y circulación de los bienes y servicios, así como tampoco sin los salarios o las ganancias que produce el trabajo.

Esta reflexión aunque parezca de perogrullo se hace necesaria cuando se habla de las "relaciones laborales", como un concepto abstracto sin considerar las connotaciones sociales y culturales que encierra el concepto, si se acepta que de ellas dependen las vidas cotidianas y las posibilidades de desarrollo de millones de personas.

En Chile los asalariados a fines de 1994 eran alrededor de 3.422.670 y los empleadores, algo más de 170.000. Entre ambos segmentos estaba involucrada más del 72 % de la fuerza de trabajo, es decir, más de dos tercios de la actividad económica. Por ello, la discusión sobre las relaciones laborales es un tema nacional que compete no sólo a las autoridades económicas, a los expertos o a los políticos, sino también a la sociedad en su conjunto.

Dados los profundos procesos de cambio que viven la economía y la sociedad es imprescindible introducir un debate serio y profundo sobre las relaciones laborales existentes. Ello porque aparte de las connotaciones sociales que se han mencionado anteriormente, no parece posible enfrentar el desafío del desarrollo y la modernización sin promover un nuevo trato entre empresarios y trabajadores y en consecuencia una nueva ecuación entre economía, sociedad y política: lo que el ámbito político y en los medios de comunicación se ha llamado "el proyecto Chile".

Llevando el concepto de relaciones laborales a un sentido más técnico y restringido este envuelve, entre muchas otras dimensiones, temas tan fundamentales para el mundo del trabajo como por ejemplo, los salarios, tipos de contratos, las jornadas de trabajo, la previsión, la retribución a la productividad, la calidad del producto y la capacitación de la fuerza de trabajo, el comportamiento de los mercados laborales, los empleos, la disciplina laboral, las condiciones de higiene, salud y medioambiente laboral, las medidas de bienestar, la información y participación, así como también, los comportamientos del actor sindical y empresarial. Finalmente, pero no menos importante, una dimensión de las relaciones laborales es su cristalización en una normativa laboral, es decir el conjunto de deberes y derechos que están protegidos por una legislación que debe mantener una ecuanimidad y equilibrio entre los actores. Ecuanimidad y equilibrio son dos características básicas, para que una legislación tenga legitimidad social, es decir una adhesión basada en convencimiento y el consentimiento de quienes tienen que ejercerla y no sólo como una imposición externa asegurada con medidas de fuerza o de poder.

Por otra parte, la existencia de un tipo u otro de relaciones laborales no es neutra. En su conformación influyen las concepciones políticas, económicas, sociales y culturales de los actores. Por nombrar sólo algunas características, las relaciones entre empleadores y trabajadores pueden ser en distintos grados, autoritarias o participativas. Pueden tener un carácter predominantemente tecnocrático o incluir dimensiones sociales. Pueden ser modernas, es decir, basadas en una racionalidad instrumental y normativa, o tradicionales, basadas en ideologías o prejuicios. Pueden ser adecuadas al momento de desarrollo de la economía y la sociedad, o presentar una cierta disfunción a ese desarrollo. Pueden mostrar diversos niveles de eficacia en logros económicos y sociales. Pueden también tener diferentes grados de legitimidad de acuerdo a los intereses de los actores; ser consensuales o motivo de controversia.

Cualquiera sea la caracterización que de ellas se haga, es importante tener en cuenta que las relaciones laborales son antes que todo, un fenómeno social y en cuanto tal, los actores y sus comportamientos son un elemento esencial en su definición. Por ello, sería equivocado conceptualizar, las relaciones laborales como un resultado estructural o económico mecánico, aunque evidentemente, la economía y la dimensión estructural son parte constitutiva de éstas.

Hechas estas consideraciones generales, pareciera pertinente situar el objetivo de este artículo, como la necesidad de preguntarse qué tipo de relaciones laborales son las existentes en el país, y cuál es el grado de legitimidad que tienen estas formas dominantes para los actores.

La pregunta sería ociosa si no existiera un nivel de controversia sobre el tema, controversia que ha aflorado con particular fuerza en relación con las reformas laborales propuestas durante el período de reinstalación democrática. Primero, con los planteamientos realizados por los actores sociales y políticos sobre las reformas discutidas y aprobadas durante el gobierno de Don Patricio Aylwin en 1991, y luego con los proyectos de reforma presentados recientemente, por el actual gobierno de Don Eduardo Frei.

Con el objetivo de situar de manera más acotada el actual debate sobre las relaciones laborales existentes, se expondrán a continuación algunos argumentos que han sido expresados por los actores, sindicatos, empresarios y gobierno que permiten esbozar los puntos de conflicto y discrepancia sobre las percepciones de lo que sería deseable desde sus propias perspectivas.

Lo que preocupa a los trabajadores: la desprotección

No cabe duda que a los trabajadores, el tipo dominante de relaciones laborales vigente en el país (y su cristalización en la legislación laboral actual) les resulta insatisfactorio. De hecho aun cuando valoran positivamente el proyecto de ley que hoy se discute en el Congreso por iniciativa del Ejecutivo, plantean una serie de puntos que desde su perspectiva son importantes de abordar y que están ausentes en el proyecto y otros con los que están en abierta discrepancia. En reiteradas intervenciones de prensa, los dirigentes de la CUT, se han referido a las aprensiones de los trabajadores sobre los factores de inseguridad o desprotección y a la insuficiente respuesta del gobierno y los empleadores a demandas concretas, particularmente el nivel de los salarios que a pesar de presentar una tendencia sostenida al alza en los últimos cuatro años, aún no se recupera en los niveles deseados por los asalariados.

Por otra parte, existe también la percepción de las dirigencias sindicales sobre el insuficiente reconocimiento que tiene el actor sindical en ocasiones por parte del gobierno y también por parte de los empresarios en lo que podrían llamarse las decisiones macro. Al respecto conviene recordar que el escenario de Concertación Social que se implementó durante los dos primeros años del gobierno anterior ha dado paso a un escenario en que los actores empresarios y trabajadores se plantean en la arena pública con un cierto endurecimiento de posiciones (por ejemplo, las acusaciones mutuas de "atraso posiciones ideológicas", "mal comportamiento" etc., cruzadas entre los dirigentes corporativos de empresarios y trabajadores). También se han manifestado discrepancias de posiciones, por lo demás legítimas dentro del juego democrático, entre el gobierno y los trabajadores sobre algunas materias.

Por otra parte, en el debate público y en reiterados planteamientos de la CUT, el tema de la inseguridad en las relaciones laborales al interior de las empresas resulta recurrente. Por ejemplo, la demanda por modificar la causal de despidos vigente "por razones de la empresa", que según la percepción de la CUT no sólo introduce un factor de inestabilidad en el empleo, sino también puede ser un arma usada por los empresarios como presiones antisindicales o argumentos disuasivos de cualquier acción de los trabajadores. Otro factor de inestabilidad criticado por la CUT, es la indemnización con tope. Esto le permite al empleador (junto con la causal por razones de la empresa) disponer de la fuerza de trabajo con mayor facilidad que otros factores de producción a la hora de tomar decisiones según el criterio de costo-beneficio. Otra desprotección que a menudo se menciona es el reemplazo y el descuelgue en caso de huelga, figuras que se perciben como un factor de debilitamiento de la capacidad de negociación, que sumadas a actitudes culturales antisindicales y desestimulo de la participación (con importantes sectores de trabajadores excluidos de la posibilidad de sindicalización y negociación colectiva) configuran en la percepción sindical un cuadro de relaciones laborales más de corte autoritario que participativo, en las que primaría una racionalidad instrumental de carácter tecnocrático y de corto plazo.

Lo que preocupa a los empresarios: la regulación

Así como para los trabajadores el tema dominante es la desprotección para los empresarios la gran amenaza resulta ser el exceso de regulación que según sus argumentos pone en juego la viabilidad de las empresas. La llamada flexibilización (concepto que los empresarios expresan en el discurso público primordialmente asociado a la posibilidad de disponer más libremente de la fuerza de trabajo) es la piedra angular del éxito económico, y cualquier medida que atente contra la flexibilización es para ellos una amenaza sobre la que no están dispuestos a transar. Para los empresarios las medidas de protección del empleo o el fortalecimiento de la capacidad de negociación, son factores de rigidez que representan un retroceso respecto a la modernización laboral implementada por el gobierno militar y también respecto de las tendencias mundiales de flexibilización. Este argumento les ha servido para oponerse a las reformas laborales planteadas por el actual gobierno, particularmente a la iniciativa de ampliar las posibilidades de sindicalización y negociación colectiva a trabajadores que actualmente están excluidos de ese derecho (trabajadores eventuales o transitorios) y la iniciativa de ampliar los temas a negociar colectivamente y los mecanismos de información y participación al interior de las empresas.

Junto con plantearse contrarios a las reformas laborales los empresarios han puesto en el debate público el tema de la obsolescencia del sindicalismo. De una manera explícita y generalizada, entre los diferentes líderes empresariales, se ha puesto en cuestión tanto la necesidad del sindicato como el escepticismo por sus grados de eficacia. Es decir, desde la perspectiva empresarial lo mejor sería su gradual desaparición ya que las relaciones entre empleadores y trabajadores son más fluidas y mejores en la ausencia de sindicato.

Como ya se dijo anteriormente, esta nueva actitud va acompañada de una política menos favorable a las políticas de concertación social que la que se manifestó durante el primer gobierno democrático, retirándose de algunas iniciativas tripartitas, desconociendo la legitimidad del actor sindical concreto, particularmente la CUT, y proponiendo inclusive una revisión de la política laboral, especialmente los proyectos de reforma, los que consideran un error político del actual gobierno, al que incluso critican por haber cedido a "presiones sindicales".

Lo que preocupa al gobierno: la gobernabilidad democrática

Desde 1990 en adelante, el gobierno de la Concertación, primero bajo la administración del Presidente Aylwin y luego bajo la administración actual ha venido planteando la necesidad de lograr grados crecientes de legitimidad de la normativa laboral por parte de ambos actores sociales: empresarios y trabajadores. Es así como en su momento (con motivo de la negociación de las anteriores reformas laborales) caracterizó su política laboral como "equidistante" de las posturas de ambos actores.

Es preciso recordar que a inicios del gobierno democrático el actor empresarial se oponía frontalmente, como ahora, a las reformas laborales. Sin embargo en una operación política de amplia eficacia, en la que contó con una voluntad de concertación social, no sólo de los actores empresarios y trabajadores, sino también de la derecha política, quienes cedieron posiciones en aras de la estabilidad democrática, se logró modificar en parte el estatuto laboral, restituyendo derechos laborales ampliamente reconocidos por la normativa internacional, como fueron por ejemplo, la libertad de crear Centrales Sindicales, ampliar el derecho a huelga, introducir la indemnización en caso de despido y otras que indudablemente democratizaron la normativa laboral que había estado restringida bajo el régimen militar.

El balance de estas reformas nunca fue unánime. Para los empresarios su negociación y aprobación fue un mal necesario. Para los trabajadores las reformas alcanzadas fueron insuficientes y para el gobierno lograr un acuerdo político para su aprobación fue un primer paso, al que deberían seguir nuevos procesos que permitieran ir creando consensos sobre las cuestiones pendientes. De hecho, haber retomado la iniciativa de introducir nuevas reformas laborales en el período actual estuvo fundamentado, en una insuficiente cobertura a derechos fundamentales como la posibilidad de organizarse y negociar colectivamente a segmentos de trabajadores excluidos; fortalecer los mecanismos de información y participación de los trabajadores en las empresas, cautelar de mejor manera la sindicalización y propiciar formas más ágiles y extendidas de negociación colectiva dado que se constata que tanto la organización sindical como la negociación colectiva se han desarrollado insuficientemente en el país.

Además de estas consideraciones sobre ampliación de derechos, en la fundamentación del proyecto de reformas que está en discusión en el Congreso, se destacan razones de racionalidad económica y social frente a los desafíos que enfrenta el país en la actual etapa de desarrollo. Se plantea que " La política laboral constituye un componente esencial del esfuerzo por modernizar el país con equidad. Sus dos principales desafíos consisten en contribuir a implementar una sólida estrategia de desarrollo económico social equitativo y de modernización productiva, fundada en la elevación de la productividad y en promover la participación y contribución activa de los actores sociales en el diseño e implementación de tales políticas así como en el resultado de las mismas ". Es decir con estos argumentos se está colocando en el centro del debate de las relaciones laborales existentes no sólo sus eventuales falencias en relación con la equidad y el tema de los derechos, sino también su ineficacia económica relativa, o dicho de otra manera, la necesidad de hacerlas más funcionales a las exigencias actuales del desarrollo económico.

¿Quién tiene la razón?

Resulta evidente que todos los argumentos de los actores se fundamentan sobre una base de realidad indiscutible. Hay una mayor desprotección de los trabajadores en relación con su posición en el pasado; los empresarios necesitan condiciones de flexibilización para responder competitivamente a los mercados fluidos y cambiantes y es evidente también, que una estrategia de desarrollo económico de largo plazo necesita bases de sustentación en la equidad, pero también en la eficacia económica para asegurar condiciones de gobernabilidad estables.

¿Qué sucede entonces con las relaciones laborales que no producen los consensos necesarios entre los actores para negociar sus intereses y conciliar sus lógicas particulares? Sería fácil responder que los actores se mueven ideológicamente (esa es una acusación mutua entre empresarios y trabajadores), sin embargo, además de esta explicación es posible identificar otras situaciones que deben ser consideradas en un debate sobre el "impasse" en torno de estas materias. Pareciera existir varias razones de proceso: las relaciones laborales están en un proceso de transición desde un modelo de protección a uno de autorregulación, pero en el momento actual resultan un híbrido en la medida que no se han creado las bases de un proceso de autorregulación y lo que enfrenta el país es una situación que tiende a la desregulación en la que los actores miden fuerzas de acuerdo a su capacidad y estatura y no cabe duda que la mayoría de los empresarios está hoy mejor posicionada organizativamente que la mayoría de los trabajadores, para imponer sus condiciones. No sólo por su cohesión corporativa, sino también por el rol cada vez más autónomo, que le cabe a la empresa privada en el actual modelo de crecimiento. Por otra parte, los trabajadores han concentrado sus esfuerzos en recuperar niveles de protección normativa, es decir una tradición que fundamenta la protección en la ley y menos en un esfuerzo por desarrollar también autónomamente mayores niveles de organización y poder de decisión en la arena social, e inclusive en la arena productiva al interior de las empresas. En este

sentido se podría decir que la estrategia sindical imperante, crecientemente ha "juridizado" la acción colectiva, sin aprovechar exhaustivamente una acumulación de poder organizativo fáctico que le permita negociar mejor sus condiciones de trabajo e incidir de manera protagónica en el proceso de modernización del país .

Propiciar una mantención de la actual situación de las relaciones laborales, resultaría una postura basada en consideraciones de corto plazo, porque los trabajadores no han usado su fuerza potencial, ni han implementado una estrategia de presión que defina la situación en esta medición "desregulada" de fuerzas. Por su parte, los empresarios no han probado los resultados económicos potenciales que tendría un esquema de relaciones laborales con mayor organización, información y participación de los trabajadores. La sola existencia de controversia en la percepción de los actores sobre lo que sería más ventajoso, entrega un señal de alerta sobre la gobernabilidad democrática y de paso, pone en juego también la posibilidad de dar un nuevo impulso al desarrollo económico y social del país.

Para llegar a un modelo de relaciones laborales autorreguladas es necesario, por una parte, fortalecer la organización de los trabajadores, elevar la calidad de la participación y perfeccionar los mecanismos de negociación colectiva. No sólo como una manera de negociar sus posiciones relativas respecto a las compensaciones, sino también para participar activamente en el desarrollo estratégico de las empresas a las que pertenecen y de la economía del país. Lo que se ha llamado la creación de "una cultura de empresa", más que de una "cultura corporativa", que es por lo demás, una tendencia mundial que supone un cambio cualitativo de las relaciones laborales más acorde con la nueva época económica que ya se está experimentando, dados los cambios tecnológicos y culturales de fines de siglo. Esta cultura de empresa supone también un tratamiento creativo, innovador y audaz de los recursos humanos, por parte de los empresarios. Por ello una actitud conservadora del status quo y anclada en ventajas de corto plazo, no hace justicia a la responsabilidad, buen desempeño y capacidad del trabajador chileno, ni corresponde al espíritu modernizador que reclaman para sí los empresarios.

También sería innovador que el actor empresarial en su conjunto, esté más involucrado en un proyecto de desarrollo nacional y que junto con la gravitación creciente que ha adquirido en la definición de políticas y orientación del desarrollo ejerza las responsabilidades sociales inherentes a su mayor poder de decisión en la asignación de recursos.

La necesidad de fortalecer a los actores sociales es la única garantía de ejercer la autorregulación y de llevar el ejercicio de la libertad a un plano de negociación y reconocimiento del "otro". Y esto no sólo para ceder posiciones o para reivindicar intereses particulares, sino fundamentalmente para crear "escenarios de adaptación" a los nuevos desafíos, por ejemplo frente a los mercados mundiales, a los tratados multilaterales, en los procesos de reconversión productiva o eventualmente en la concertación de mecanismos de protección para los sectores económicos particularmente vulnerables a la competencia externa. Esto pasa por asegurar mecanismos transparentes de negociación y reglas del juego respetadas por los actores. Es en este punto, en que se vuelve al tema de la legitimidad. Las condiciones pueden imponerse con medidas de fuerza, pero pueden resultar más eficientes si son legítimamente acordadas entre actores que comparten un marco de negociación y por qué no decirlo, una franja de intereses mutuos que crecientemente se ampliarán en la medida que el país aumente su potencial exportador.

Por otra parte, el modelo de relaciones laborales está transitando de un esquema de relaciones tripartito a uno bipartito con el creciente retiro del Estado de los mecanismos de mediación e intervención que tenía en el pasado, cuestión que está, por lo demás, en la base de sustentación de la autorregulación de los actores sociales. Y finalmente hay razones de proceso económico y productivo que condicionan el comportamiento de los actores y las formas de constitución de éstos en tanto sujetos de acción colectiva. No cabe duda que las transformaciones en las formas de organización del trabajo, los sistemas de encadenamiento productivo y las mutaciones en las modalidades de contratación de los trabajadores (por ejemplo, la subcontratación por nombrar sólo algunas externalidades) han producido cambios que modifican las formas tradicionales de acción colectiva y le imponen al sindicalismo y al empresariado desafíos nuevos. Por su parte, la constitución del actor empresarial, tiene también nuevas características, particularmente su cohesión ideológica, su autoestima como actor decisivo y su importancia creciente como asignador de recursos.

La sindicalización y la negociación colectiva son mecanismos conocidos y probados en otras experiencias en el ámbito internacional que se han mostrado como condiciones indispensables para la autorregulación del comportamiento de los actores sociales. También en el país hay evidencia empírica que muestra que la sindicalización y la negociación colectiva lejos de ser impedimentos para las buenas relaciones laborales son instrumentos que regulan la conflictividad y permiten mejoras salariales que no ponen en riesgo la viabilidad de las empresas, por el contrario pueden llegar a ser un impulso al desarrollo de éstas . Ello, porque como ya se dijo anteriormente es una condición necesaria para negociar los términos del trabajo en un marco de reglas claras, con interlocutores reconocidos mutuamente que pueden acordar y de hecho así se demuestra en algunos sectores más dinámicos y modernos de la economía que protección, flexibilización y resultados económicos, no son metas incompatibles, si una adecuada política de recursos humanos es capaz de conciliar modernización y equidad, es decir viabilizar el "proyecto Chile", o lo que es lo mismo, un proyecto de desarrollo nacional que amplíe las posibilidades de bienestar y progreso a todos los chilenos.