

La ciudadanía laboral: un imperativo de equidad

Cecilia Montero¹
Pablo Morris²

Hablar del trabajo y de los trabajadores es extemporáneo en el Chile actual. Tema pasado de moda que no goza de simpatía en las esferas políticas y empresariales, el trabajo reaparece en la agenda pública como la “mala conciencia” de la izquierda. El protagonismo de la empresa —propio de las economías de mercado— se ha entendido solo en términos de sus dirigentes —los empresarios—, como si en la empresa no hubiera otras figuras que permitieran la realización de valor. Esto ha redundado en que el factor trabajo sea opacado y desvalorizado con respecto a otros factores, en particular el capital. Los intentos por colocar el tema laboral en la agenda legislativa —el más reciente de los cuales ha sido el proyecto de ley que modifica el Código del Trabajo (Mensaje Presidencial n° 136-343 del 16 de noviembre de 2000)— han suscitado críticas políticas y empresariales, lo que demuestra que: i) el tema laboral no tiene prioridad política; ii) los intentos por mejorar las condiciones de trabajo son percibidos como atentados a la competitividad; y iii) no se percibe el costo social asociado a la postergación de la justicia y equidad en el trabajo.

Lo que no se ve con claridad es que vivimos una transición hacia un nuevo modelo de organización de la economía que implica una transformación del empleo y el trabajo, lo que requerirá una innovación social importante. Es necesario abordar el tema de los derechos y deberes en el trabajo más allá de las visiones proyectadas desde los actores tradicionales, cuyos intereses están dificultando dimensionar la profundidad de las mutaciones en curso.

¹ Doctora en Sociología, Investigadora CNRS (Francia), Gerente Asesoría Estratégica Ltda.
² Sociólogo, Pontificia Universidad Católica de Chile, Investigador Asesoría Estratégica Ltda.

Proponemos abordar el tema desde la perspectiva de la ciudadanía. Es hacia este concepto que convergen tanto los planteamientos de la OIT como el enfoque del progresismo europeo, según los cuales el fortalecimiento de la condición de ciudadanos de las personas —esto es, de su esfera de derechos y responsabilidades— es una base que permite sustentar las políticas de integración social. Esta discusión tiene una importancia estratégica para Chile: ofrece un camino que posibilita a la vez resolver los temas del pasado —cuyas soluciones, sin la participación activa de los ciudadanos, carecerán de una base mínima de legitimidad y tenderán a quedar como capítulos abiertos de una transición inconclusa—, y gestar un modelo de desarrollo sustentable para el futuro.

El presente artículo busca situar el fortalecimiento de la condición de ciudadanos de las personas en el trabajo, en el marco de las transformaciones que afectan a la economía mundial, las que pueden ser resumidas en la siguiente fórmula: un proceso globalizador que tiende a flexibilizar los mercados de trabajo sin generar mecanismos eficaces de protección social para los nuevos tipos de empleo. Tras un proceso histórico de largas luchas sociales iniciadas a principios del siglo pasado para hacer frente a la cuestión social gatillada por la revolución industrial, el siglo veinte concluyó con un desmantelamiento y privatización de los sistemas de seguridad social tradicionales, tendencia en la que Chile no fue la excepción.

Luego de describir el proceso histórico de creación de las primeras instituciones de protección social desde el Estado, y su posterior debilitamiento tanto a escala mundial como nacional, el artículo presenta las falencias de nuestro sistema de relaciones laborales en cuanto al ejercicio de derechos y deberes, a partir de datos cuantitativos oficiales. Examina, a la vez, las dificultades que se han presentado a los distintos proyectos de reforma laboral impulsados por los gobiernos de la Concertación para subsanar esta situación, acentuada por el marco legal heredado del Plan Laboral. El artículo plantea que, en tanto la vía legislativa aún enfrenta múltiples bloqueos que no parecen haber sido resueltos, es necesario ir desarrollando —tal como lo ha propuesto la OIT— avances conceptuales y prácticos en la línea de un fortalecimiento de la ciudadanía laboral; y que para ello resulta clave la generación de espacios de diálogo social institucionalizados, el desarrollo de la función promotora de buenas prácticas laborales de las instituciones públicas y la creación de instrumentos de fomento a la responsabilidad social de las empresas, entre otros.

1. Globalización y desprotección social

Todas las economías mundiales han sufrido el embate de la globalización. Los procesos de ajuste macroeconómico, apertura comercial, desregulación y liberalización de los mercados son algunas de las facetas de una profunda transformación del modo de acumulación. Estos procesos han sido impuestos por los gobiernos como si fueran inevitables, pasando a configurar el nuevo sentido común de las sociedades posindustriales. Los gobernantes de todo el mundo, independientemente de sus identidades político-ideológicas, han actuado con poco margen de maniobra, como si se hubieran visto “obligados” a llevar adelante las reformas económicas para mantener la competitividad de los sistemas productivos nacionales en el mercado mundial. La fuerza hegemónica del neoliberalismo descansa justamente en esta capacidad de pre-

sentar la globalización en forma ahistórica, como un proceso universal al cual hay que plegarse (Taddei 2000). Ocurre que, al discutirse las reformas económicas y la transformación productiva, se oculta el impacto social de las mismas y no se considera la reorganización que esto implica desde el punto de vista laboral.

Los procesos de flexibilización del trabajo se agudizaron en la última década del siglo veinte. Notable fin de un siglo que había comenzado con fuertes luchas sociales. La cuestión social surgió precisamente en forma paralela a los avances del proceso de industrialización. No es un azar que los primeros jalones de un Estado Social con legislaciones que reconocen derechos laborales básicos se desarrollaran en la Alemania de Weimar en 1919, en España en 1931 y en Francia en 1947, justamente en períodos de fuerte industrialización y alta conflictividad social.

Durante todo el siglo veinte, las luchas obreras y los enfrentamientos entre capital y trabajo permitieron ir avanzando en el esfuerzo por mejorar las condiciones de vida y de trabajo. En el preámbulo de la constitución de la OIT, redactado en 1919, se expresa: "Teniendo en cuenta que la no adopción de un régimen de trabajo realmente humano por una nación cualquiera constituye un obstáculo al esfuerzo de otras naciones deseosas de avanzar en el mejoramiento de la suerte de sus trabajadores...". Desde esa fecha, la misión de la OIT ha sido lograr la concertación entre los países con miras a avanzar en el camino del progreso social, para lo cual se abocó a elaborar normas internacionales en materia de trabajo y empleo. Dichas normas, contenidas en las convenciones y recomendaciones preparadas por la OIT y adoptadas en las conferencias internacionales, debieran ser aplicadas por los países que las han ratificado; pero, como no existen sanciones, no tienen carácter obligatorio.

Curiosa ironía esta, que utiliza el argumento de la competencia internacional para justificar la introducción de regulaciones sociales nacionales. El referido proceso de globalización, con sus ventajas e inconvenientes, no se ha limitado a los aspectos económicos. En los últimos años, se ha ido expresando una ofensiva ideológica que propugna un tipo de globalización cuyas ideas centrales son que la protección social es un peso que hay que alivianar, el salario mínimo es causa de cesantía y el derecho laboral introduce rigideces que es necesario reducir. Mientras estas ideas se difunden, las empresas multinacionales despliegan sus actividades en todo el planeta buscando las mejores condiciones de rentabilidad. Frente a ellas, la legislación social, definida al interior de las fronteras nacionales, es impotente.

El resultado de este encuentro entre presiones desregulatorias y regulaciones sociales nacionales ha sido directamente proporcional a la fortaleza de la institucionalidad social de los países: los países desarrollados que contaban con un Estado de Bienestar muy fortalecido han resistido el embate y han logrado entrar en la globalización, con algunas concesiones en materia social pero conservando un piso en materia de protección social. En cambio, los países en vías de desarrollo, que no tienen los recursos públicos suficientes como para sostener su institucionalidad social, la han liberalizado en forma salvaje, con lo cual han incurrido en el ocultamiento del costo social de la competitividad en el ámbito mundial. La reciente Cumbre Social de Europa en Niza (del 6 al 8 de diciembre de 2000) fue una clara expresión de que no todos los pueblos, desarrollados y subdesarrollados, están dispuestos a asistir como espectadores al desmantelamiento de los sistemas de protección social.

Se ha argumentado acerca de la capacidad de los Estados nacionales para resistir el embate de la mundialización y del desmantelamiento de las políticas sociales. Los cientistas sociales no podemos resignarnos frente a procesos que se presentan como inevitables. Es posible y necesario reconstruir un sentido común de solidaridad social que se sobreponga al sentido común del mercado (Taddei 2000). Se han explorado varias vías. Una de ellas es la del pensamiento crítico según el cual hay que abandonar el universo mercantil y desarrollar formas sociales alternativas. Otros han postulado el fin del trabajo y el surgimiento de nuevas formas de vida en común (Rifkin 1996). También se ha propuesto con fuerza la ampliación del “tercer sector” o de una economía solidaria basada en los servicios a las personas. Mientras estas alternativas siguen siendo minoritarias, el sentido común neoliberal y la economía de mercado continúan vigentes, agravando lo que se ha dado en llamar la “nueva cuestión social” (Castel 1995).

2. Chile: el ocaso de las luchas sociales y la privatización de las relaciones laborales

Visto desde una perspectiva histórica, Chile no ha sido ajeno a las tendencias y conflictos ocurridos en el ámbito mundial. El siglo veinte comenzó con una gran agitación social, cuyos frutos fueron el establecimiento de las primeras leyes sociales y laborales y de un rol directivo del Estado en la conducción económica. El período entre 1891 y 1920 fue de una intensa actividad política, con la formación de nuevos partidos y grupos sociales que expresaron los intereses de las clases media y baja. El desarrollo de una burocracia del Estado, la instalación de una infraestructura primaria de transportes y comunicaciones y el desarrollo del comercio, favorecieron la formación de grupos sociales urbanos escasamente vinculados a la oligarquía terrateniente y crecientemente conscientes de su poder político. Fueron estos nuevos sectores sociales los que, tras la Primera Guerra Mundial y la caída de las ventas del salitre (principal producto nacional de la época), vieron alimentado su descontento. Ellos apoyaron en 1920 la elección del presidente Arturo Alessandri Palma, el cual impulsó profundas reformas de protección social y laboral con rango constitucional en la Carta de 1925.

Tras la depresión mundial de 1929, que causó profundo impacto en la economía chilena, se produjo un escenario de inestabilidad política que duró hasta 1932. El descontento de los trabajadores, y especialmente de las capas medias, se manifestó nuevamente en la elección presidencial de 1938. El candidato del Partido Radical, Pedro Aguirre Cerda (1938-41), triunfó con el apoyo de una coalición izquierdista. Su programa de gobierno incluyó medidas para aumentar la producción industrial, estrategia que sería mantenida por los gobiernos radicales que siguieron a Aguirre Cerda (Ríos y González Videla). Reflejo del rol activo del Estado en la economía fue la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) en 1939 para desarrollar la industria nacional, disminuir las importaciones y, de este modo, reducir el déficit comercial, principalmente de productos de consumo y bienes intermedios. Más tarde, en los años sesenta, nuevamente las luchas de los sectores sociales más postergados —obreros, empleados— fueron la palanca que impulsó la industrialización y la inte-

gración social, económica y política de nuevos sectores, como los ligados a la agricultura.

Es esta historia de protagonismo de los actores colectivos, de lucha social y de centralidad del Estado la que a fines del siglo veinte había sido dejada atrás en Chile. Desde mediados de los setenta, el régimen militar impulsó la apertura de la economía y fue reemplazando a los protagonistas del modelo: en vez de sujetos colectivos, individuos aislados; en vez de lucha social, libre competencia; en vez de Estado, mercado. Los nuevos ejes tuvieron una de sus principales expresiones en las nuevas leyes laborales. El Plan Laboral de 1978 tuvo por objeto principal minimizar el papel de las relaciones colectivas, y adecuar la reglamentación de las relaciones individuales al programa económico neoliberal. Se derogó la obligatoriedad de afiliación sindical y se permitió la existencia de grupos de trabajadores paralelos a los sindicatos para negociar las condiciones laborales. La negociación colectiva se estableció al nivel de la empresa. Con la llegada del gobierno democrático en 1990, las nuevas autoridades promovieron la reforma del Código del Trabajo y lograron ampliar levemente el ejercicio del derecho a la sindicalización, a la negociación colectiva y a la huelga. Sin embargo, en grandes líneas el marco legal heredado se mantuvo intacto, motivo por el cual se promovieron nuevas reformas laborales que no tuvieron éxito en el parlamento.

En síntesis, el régimen militar impulsó la desregulación del mercado de trabajo y la privatización de los servicios sociales, en salud a través del sistema de Isapres y en previsión con las AFP. Diez años de gobierno de la Concertación no han modificado lo esencial: primero, un sistema de relaciones laborales que se ha sustraído progresivamente de la esfera pública (Montero 2000b); y segundo, la gestión mercantil de los servicios sociales y de educación. Los esfuerzos gubernamentales por “corregir” las distorsiones del mercado han logrado disminuir los niveles de pobreza, pero han sido impotentes frente al aumento de la desigualdad social que se genera por el hecho de haber privatizado las instituciones de protección social.

2.1 Flexibilidad empresarial, desprotección laboral

Una de las expresiones más notorias de los procesos en curso ha sido el surgimiento de nuevas formas de trabajo no asalariadas —trabajadores subcontratados, temporeros, trabajadores a domicilio, subcontratistas, entre otros—, que han dado lugar a lo que los estudios especializados denominan las formas atípicas de empleo. La competencia internacional lleva a estrategias empresariales de flexibilización de las condiciones laborales, en cuanto a los lugares de trabajo, jornadas laborales y formas de contrato. No se trata de algunos empleos marginales que absorben a ciertas categorías secundarias de mano de obra, sino de formas de contratación plenamente incorporadas al sector formal de la economía que escapan al sistema institucional de regulación.³ Por una parte, en la empresa coexisten personas que gozan de estatutos muy diferentes, lo que debilita el colectivo de trabajo. Por otra, un mismo trabajador

³ En Chile existen estudios acerca de la subcontratación (Echeverría, Solís y Uribe 1998) y trabajo a domicilio (Henríquez y Riquelme 1999; Montero 2000b).

atraviesa, a lo largo de su vida laboral, por situaciones de empleo muy heterogéneas (trabajo asalariado, desocupación, trabajo temporal, etc.), lo que dificulta mantener sus derechos sociales.

Si se considera que toda la institucionalidad social está diseñada teniendo en cuenta las formas tradicionales de empleo (asalariado, dependiente), surge la pregunta acerca de cómo quedan cubiertas las personas que están fuera de las relaciones laborales clásicas: cómo garantizar mecanismos de seguridad, protección e integración social para las nuevas modalidades de participación en el mercado del trabajo. El tema no se refiere solo a las nuevas políticas de asignación de recursos y prestaciones sociales, sino también a las nuevas vías de formación de identidad e integración social, lo que implica nuevas maneras de constitución de los sujetos laborales. El sindicalismo chileno sigue estructurado en función del antiguo modelo y no ha sabido incorporar —por razones propias de la desarticulación asociada a las formas flexibles de empleo— a los trabajadores que escapan a la situación de trabajo asalariado.

Otra fuente de desarticulación de los colectivos de trabajo son dos procesos opuestos: las fusiones y la filialización de empresas (Montero y Flores 1999), que introduce divisiones jurídicas entre entidades que en la realidad constituyen una unidad. Las fusiones tienden a ir acompañadas de reducciones de personal y de procesos de reestructuración de las culturas corporativas, lo que debilita las antiguas lealtades colectivas sindicales. Según datos de la Cámara de Comercio de Santiago,⁴ las fusiones y adquisiciones de empresas en Chile alcanzaron un monto total de 1.011 millones de dólares durante el primer trimestre del año 2000, constituyéndose en la cifra más alta desde 1997 y prácticamente triplicando el monto registrado durante el mismo período de 1999, donde se registraron operaciones por 343 millones de dólares. Ello muestra la magnitud del fenómeno.

Los procesos de filialización, en tanto, muchas veces corresponden a una mera creación de personas jurídicas con fines tributarios y/o financieros, y los trabajadores aparecen formalmente con distintos empleadores aunque, de hecho, trabajen en la misma empresa. Los litigios que ocurren a raíz de estas estrategias sacan a la luz la inadecuación del concepto de empresa con que actualmente se opera. Por una parte, está el enfoque patrimonial del derecho comercial, según el cual la empresa no es una persona jurídica distinta del empresario. Por otra, está el enfoque jurídico-institucional, que concibe la empresa como una organización con una realidad propia, que reúne a varios agentes y, por lo tanto, no se identifica solo con sus dueños.

La jurisprudencia ha optado en general por ir más allá de las apariencias jurídicas a la hora de identificar la responsabilidad del empresario. La confusión de plantillas, la confusión de patrimonios sociales, la apariencia externa de unidad empresarial y la dirección unitaria, son algunos de los criterios utilizados para establecer que existen circunstancias fácticas a partir de las cuales se puede establecer una comunicación de responsabilidades empresariales entre sociedades pertenecientes a un mismo grupo (Salas Franco, 1998). Enfoque interesante, pero que desgraciadamente solo puede aplicarse cuando existe una denuncia y un debido proceso. Los problemas generados por la creación de filiales afectan los derechos individuales (continuidad de la rela-

⁴ Citados en el diario *La Tercera*, 8 de mayo del 2000.

ción laboral) y los derechos colectivos (falta de quórum para la formación de sindicatos).

En suma, los procesos propios de la globalización, los cambios en la estructura productiva, la flexibilización del mercado de trabajo, las limitaciones de la institucionalidad social, las transformaciones jurídicas de las empresas, afectan notoriamente la definición y el ejercicio real de los derechos laborales.

2.2 El actual sistema de relaciones laborales en Chile⁵

En el caso chileno, la reestructuración económico-productiva y sus impactos sobre el trabajo se han presentado de manera más aguda, dado el modelo neoliberal extremo aplicado desde mediados de los setenta. Uno de los efectos más relevantes de la transformación económica iniciada hace veinticinco años fue el cambio ocurrido en el plano de las relaciones de trabajo y de la conformación de actores sociales en torno a ellas. El campo de las relaciones entre un empleador que contrata la producción de un cierto bien o la prestación de determinado servicio, y un grupo de trabajadores que aportan su fuerza de trabajo, fue redefinido radicalmente por el Plan Laboral.

Las políticas laborales implantadas durante el régimen militar se orientaron a convertir las relaciones entre empleadores y trabajadores en vínculos comerciales de compra-venta de servicios individualizados, donde no cabían derechos ni deberes más allá de los pactados entre los propios individuos involucrados. La flexibilización del mercado del trabajo fue acompañada en Chile por un proceso de radical desregulación normativa, que tendió a favorecer la atomización de las organizaciones de los trabajadores e inclinó la balanza del poder hacia el sector empresarial. En un esquema de apertura económica a los mercados externos y clausura política interna, no había lugar para tomar en cuenta consideraciones referentes a las normativas internacionales del trabajo, que por esos años tampoco estaban plenamente desarrolladas.

Frente a esta herencia del régimen militar, una de las prioridades que ha estado presente en la agenda pública de todos los gobiernos democráticos desde 1990 en adelante, ha sido la modernización del sistema de relaciones laborales. Para ello se han impulsado diversas reformas que no han sido del todo exitosas, y que tampoco han logrado alterar significativamente la situación laboral heredada. El marco legal existente sigue sin poder modificar la asimetría de poder entre las partes.

Entre tanto, diversos datos muestran que el ejercicio de los derechos de los trabajadores se ha estancado. Si bien desde 1990 a la fecha han disminuido de manera consistente las tasas de conflictividad laboral —de un promedio de 3,2 horas/hombre no trabajadas en 1991 se pasó a cerca de 1 hora/hombre en 1998— y se percibe la existencia de relaciones de cooperación entre trabajadores y empleadores en el ámbito de las empresas —como lo muestran los resultados de la Encuesta Laboral de la Dirección del Trabajo, Encla 99 (Dirección del Trabajo 2000)—, se observa todavía un grado significativo de atraso en la modernización de la gestión de Recursos Humanos de las empresas.

⁵ En la presentación de los indicadores nos basamos en Montero y Morris (2000).

Dentro de nuestro actual sistema de relaciones laborales, los derechos colectivos de los trabajadores no están plenamente asegurados. Los datos oficiales indican una informalización creciente de las relaciones contractuales, acompañadas de un debilitamiento del actor sindical. Pese a que el número absoluto de sindicatos ha ido creciendo, su tamaño medio se ha ido reduciendo (cerca del 80 por ciento de los sindicatos activos tiene menos de 100 socios), lo que explica que la población afiliada a sindicatos haya disminuido entre 1992 y 1999, de 724.065 a 579.996 personas (Espinosa 1998). Además, ha aumentado el número de organizaciones sindicales en receso, llegando a representar en 1999 a más del 40 por ciento de los sindicatos legalmente inscritos (Morris 1998). Un sindicato cae en receso cuando, pese a tener existencia legal como persona jurídica, la Dirección del Trabajo no registra ninguna señal de actividad real (asambleas de socios, renovación de directiva, pago de cuotas, etc.). Este fenómeno se da con especial fuerza en las empresas pequeñas y medianas.

También el derecho a la negociación colectiva se halla debilitado. Un estudio realizado por los autores y publicado por el Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo (Asesorías Estratégicas Ltda. 2000) revela que hay una tendencia hacia una mayor informalización de los mecanismos para establecer las condiciones laborales en las empresas, reflejada en el aumento de los convenios colectivos en vez de los contratos. Mientras en 1989 el 37,4 por ciento de los instrumentos firmados fueron convenios colectivos no sujetos al procedimiento reglado de negociación, este porcentaje aumentó en la siguiente década a 40,8 por ciento en 1999, lo que implica un debilitamiento del mecanismo formal reglado de negociación.

Pero no solo en los derechos colectivos hay vacíos. Los derechos individuales tampoco están plenamente garantizados para el conjunto de los trabajadores. En Chile, aunque el trabajador del sector estructurado de la economía goza mayoritariamente de la protección legal que le confiere el contrato individual de trabajo, hay un 24 por ciento de los asalariados que no cuenta con dicho instrumento mínimo. Ello significa que cerca de 840 mil personas realizan labores en condiciones de dependencia y sin disponer de un documento escrito que avale la defensa de sus derechos. Hay también un porcentaje importante de la fuerza de trabajo que está excluido del sistema de seguridad social. Entre 1989 y 1997 aumentó la relación cotizantes/fuerza de trabajo desde 55,3 a 62,1 por ciento. Sin embargo, hacia 1998, la cifra cayó a 57,6 por ciento, como consecuencia de la crisis económica. Incluso obviando el efecto de la crisis, cerca de un 40 por ciento de los ocupados no cotiza en AFP (Fuente: Superintendencia de Seguridad Social e Instituto Nacional de Normalización Previsional, INP).

Otra debilidad de nuestro sistema de relaciones laborales se revela en el bajo grado de cumplimiento de las prestaciones garantizadas a la mujer trabajadora y la discriminación de género en materia de salarios. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el salario medio de las mujeres correspondía solo al 61,8 por ciento del salario medio de los hombres. Por su parte, con respecto al derecho a sala cuna, la Encla 99 muestra que el 73 por ciento de las empresas queda exento de la obligación de proporcionarla, puesto que contratan a 19 mujeres o menos. Dentro de las empresas que sí tienen la obligación legal de proporcionar acceso a sala cuna, hay un 28 por ciento de empleadores que reconocen no entregar tal beneficio ni de manera directa ni a través de algún bono de maternidad. De este modo, las mujeres que

efectivamente hacen uso del derecho a la sala cuna para sus hijos representan menos del 5 por ciento de todas las mujeres incorporadas al proceso productivo.

Por último, también son preocupantes los niveles insuficientes de capacitación observados en el país. Estudios recientes muestran que la formación laboral opera como palanca de movilidad social ascendente. La tasa de retorno de la inversión en capacitación laboral alcanza a un 35 por ciento, lo que significa que los ingresos del trabajador que se capacita aumentan en un tercio de su ingreso previo a la capacitación (Bravo, Contreras y Montero 2000). Sin embargo, en Chile la inversión en formación de capital humano es insuficiente, como se refleja en el bajo uso que hacen las empresas de la franquicia del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence). Las cifras indican que solo un 10 por ciento de los ocupados accede a programas de formación para el trabajo (Fuente: Sence).

2.3 El impasse legislativo

El balance de los derechos laborales colectivos e individuales deja en evidencia los vacíos de nuestro sistema de relaciones laborales para garantizar el cumplimiento de un marco básico de derechos y deberes compartidos por empresarios y trabajadores. Es claro que se requiere un nuevo marco institucional y normativo capaz de garantizar la protección social a todas las personas. Sin embargo, las iniciativas de cambio legal impulsadas por la Concertación no han sido del todo exitosas.

Aunque ha transcurrido ya una década desde que asumió el primer gobierno democrático tras el régimen militar, el escenario pareciera haberse quedado estancado en 1990, y en muchos sentidos en el escenario heredado del Código del Trabajo promulgado en 1978, dos de cuyos principales efectos fueron la atomización sindical y el debilitamiento de la negociación colectiva. El Plan Laboral permitió el despido sin expresión de causa (desahucio) mediante la sola obligación de comunicar un preaviso y pagar una indemnización igual a un mes de sueldo por cada año de servicios del trabajador, con un máximo de seis meses. Además, legalizó el contrato de trabajo de plazo fijo, hasta por un máximo de dos años ininterrumpidos y sin necesidad de ser justificado en una causa objetiva. En materia de organización del tiempo de trabajo, se fijó un tope semanal a los horarios de 48 horas, dentro del cual existía gran flexibilidad para que el empleador organizase las jornadas diarias según sus necesidades. En materia de remuneración se excluyó a los trabajadores menores de 21 años y a los mayores de 65 del beneficio del salario mínimo.

A partir de 1990, los gobiernos democráticos continuaron en líneas gruesas con la política económica del régimen militar, pero anunciaron que había llegado el momento de promover mayor equidad social. Una de las primeras medidas del gobierno de Aylwin fue aumentar los salarios mínimos, y la siguiente fue la elaboración de varios proyectos de ley tendientes a modificar las leyes laborales promulgadas en 1978. Entre diciembre de 1990 y agosto de 1991, a pesar de la fuerte campaña de los partidos de oposición que vaticinaban cataclismos económicos si se adoptaba la reforma laboral, se aprobaron tres leyes, en materia de contrato individual, de centrales sindicales y de derecho de negociación colectiva y huelga. Junto con una reforma posterior en 1993, estas leyes fueron fusionadas con los otros textos vigentes, y consolidadas en un código nuevo, que se publicó en enero de 1994.

La nueva reforma limitó los abusos del recurso al contrato de plazo fijo, cuya duración máxima fue reducida a doce meses. Al mismo tiempo, se puso fin a la facultad de terminar el contrato por desahucio: el despido debe tener ahora una causa justificada y la indemnización que debe pagar el empleador fue considerablemente aumentada. Otras innovaciones incluyeron la extensión al comercio de la prohibición del trabajo nocturno de los menores, la extensión a la hotelería y restaurantes de la semana de trabajo de 48 horas, y la extensión de la cobertura del salario mínimo a los trabajadores mayores de 65 años. También se mejoró la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador y se estableció la responsabilidad subsidiaria del empleador principal por las obligaciones de sus contratistas con relación a los trabajadores de estos últimos.

Las reformas del gobierno de Aylwin, llamadas “leyes Cortázar” por el apellido del entonces ministro del Trabajo, crearon altas expectativas entre los trabajadores. Uno de los indicadores más emblemáticos de ello fue el aumento de la tasa de sindicalización desde un 15 por ciento en 1990 a 22 por ciento en 1993. Sin embargo, a partir de 1994 la tasa ha tendido a caer nuevamente, hasta llegar a los niveles de 1990. Junto con ello, hay un crecimiento importante de los sindicatos en receso, muchos de los cuales fueron fundados justamente entre 1990 y 1993 (Morris 1998).

En la convicción de que las reformas laborales todavía no estaban completas, el gobierno de Frei impulsó un nuevo proyecto, enviado al Parlamento a principios de 1995. Sus principales objetivos fueron aumentar los niveles de sindicalización (menores quórum, fortalecimiento de los sindicatos interempresas, sanciones a prácticas antisindicales), y ampliar la negociación colectiva hacia sectores que no estaban siendo cubiertos por ella (pequeñas y medianas empresas, temporeros, subcontratistas). También se incluía un capítulo sobre flexibilización, orientado a reconocer las nuevas formas que adquieren las relaciones laborales (distintas de las típicas relaciones asalariadas), con los debidos resguardos para los derechos de los trabajadores. Posteriormente este capítulo fue rechazado por la Cámara, debido a las críticas provenientes de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), que lo vio como una amenaza para la acción sindical.

Durante 1996-1997 fracasaron múltiples intentos del gobierno por lograr un acuerdo con los senadores de la oposición. Sin embargo, se logró llegar al acuerdo Thayer-Arrate, que modificó el proyecto aprobado por la Cámara en términos de balancear la ampliación de la sindicalización y la negociación colectiva con mayores facultades de decisión de los empleadores. Pese a este acuerdo, en diciembre de 1997 el Senado, con los votos de la derecha y los senadores designados, rechazó la idea de legislar sobre el proyecto Thayer-Arrate. De acuerdo con las normas del procedimiento legislativo, correspondía entonces constituir una comisión mixta de diputados y senadores, que volvería a discutir el proyecto despachado por la Cámara. Sin embargo, el proyecto de reformas laborales se mantuvo sin movimiento hasta noviembre de 1999, cuando el gobierno lo puso en la tabla del Parlamento con carácter de “discusión inmediata”. Recién entonces se constituyó efectivamente la comisión mixta y aprobó el proyecto, dirimiéndose de este modo las discrepancias entre la Cámara y el Senado. Acto seguido, la Cámara de Diputados aprobó también el proyecto de ley, con las modificaciones introducidas por la comisión mixta. El último paso que faltaba para la aprobación definitiva era la votación en el Senado. Pero allí se produjeron dos

empates sucesivos, debidos a los votos en contra de los parlamentarios de la oposición. De este modo, tras casi cinco años de trámite legislativo, el proyecto de ley se dio por rechazado por el Congreso.

En el proyecto de reformas que actualmente está promoviendo el gobierno de Lagos, junto con los temas tradicionales (libertad sindical, negociación colectiva, derecho a huelga, etc.) se les ha dado un mayor énfasis a los nuevos temas, como el de las formas atípicas de empleo (por ejemplo, subcontratación, jornadas flexibles, teletrabajo) y de la ciudadanía laboral. Los objetivos del proyecto son:

- Perfeccionar las normas sobre organizaciones de trabajadores y de protección contra las prácticas antisindicales.
- Posibilitar relaciones laborales armónicas, que permitan a las partes de la relación laboral enfrentar los desafíos que impone una economía abierta en un mundo globalizado (flexibilidad pactada), en el que la rapidez de los cambios viene dada por la fuerte incidencia de la introducción de nuevas tecnologías a las relaciones de producción y los consecuentes cambios a la organización del trabajo.
- Garantizar el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores. El gobierno considera que bajo ningún pretexto la dignidad de ciudadano de cada trabajador puede ser sobrepasada por la normativa interna de la empresa. Ello supone incorporar en la legislación interna el Convenio n° 111 OIT sobre no discriminación en el empleo, y crear mecanismos de amparo a los derechos laborales del trabajador y de desincentivo al *dumping* laboral.
- Perfeccionar el régimen de capacitación laboral, en lo referido a la nivelación de estudios básicos y secundarios con cargo a la franquicia tributaria; a la incorporación de módulos de formación para carreras técnico-profesionales en los centros de formación técnica, financiados mediante la franquicia tributaria; a la capacitación de dirigentes sindicales y la flexibilización de los requisitos operativos de la franquicia tributaria del Sence.
- Reconocer las nuevas modalidades de contratación. Se busca una regulación que establezca normas claras que incentiven la contratación, pero que otorguen efectiva protección social a quienes contribuyen a generar los bienes y servicios. Esto incluye el trabajo efectuado desde lugares distintos del recinto empresarial a través de medios tecnológicos (el teletrabajo), el empleo juvenil, el contrato de formación, la flexibilización de la jornada laboral y la protección a los trabajadores de temporada.

Para el actual proyecto de reforma, el gobierno del Presidente Lagos buscó generar un piso de sustentabilidad política a través de los procesos tripartitos de discusión previa en el llamado Consejo de Diálogo Social. Para ello incluso aceptó eliminar (por sugerencia empresarial) los capítulos más controvertidos, referidos a la negociación colectiva interempresa y a la derogación de la facultad del empleador de contratar reemplazantes de los trabajadores en huelga, aunque luego anunció su reincorporación durante el proceso de discusión legislativa. Sin embargo, lejos de facilitar los consensos, las diversas modificaciones a la idea original del gobierno han contribuido a producir los reparos de la CUT al proyecto. Lo que reclama la CUT es una ley labo-

ral que asegure una mayor protección social de los trabajadores, fortaleciendo su derecho a organizarse y negociar colectivamente. Por su parte, en sus últimas intervenciones públicas los dirigentes empresariales han señalado que se requiere una cuota todavía mayor de flexibilidad para favorecer las estrategias de competitividad de las empresas. A ello añaden que, frente a la crisis de desempleo que viven hoy, la mejor alternativa es no innovar hacia mayores regulaciones.

Más allá del resultado final del actual proyecto de ley, la reforma del sistema de relaciones laborales ha terminado siendo uno de los principales asuntos pendientes de la transición democrática,⁶ junto con la modificación de nuestro sistema electoral y la democratización de nuestras instituciones políticas representativas (fin de los “enclaves autoritarios”, en palabras de M. A. Garretón). ¿Cuál es el origen de esta dificultad para introducir cambios en las normas laborales? ¿Es que nos hallamos frente a un problema que en el corto plazo no tiene solución? ¿Qué oportunidades existen para poder avanzar en un área tan sensible? Más allá del resultado final al que vaya a arribar la tramitación legislativa del proyecto de ley enviado por el gobierno, es preciso generar acuerdos y consensos de largo plazo que aseguren un marco normativo estable y eficaz, capaz de compatibilizar los desafíos de la competitividad de las empresas con el resguardo de la protección social y de los derechos básicos de los trabajadores.

Nos parece que el problema de fondo pasa por la generación de acuerdos sustantivos con respecto al marco común de derechos y deberes que los actores laborales debieran respetar mutuamente en cualquier situación concreta de trabajo, incluyendo desde la clásica relación de tipo asalariado hasta, por cierto, las nuevas formas “atípicas” de empleo (a domicilio, teletrabajo, jornada parcial, etc.). En otras palabras, más allá de la discusión legal, la urgencia debiera ponerse en los consensos éticos, entendiendo éstos a partir de la noción sociológica clásica de un *ethos* común. Con tal fin, el Estado debe asumir un rol de facilitar los espacios y las condiciones para que los actores puedan dialogar y llegar a acuerdos.

Una instancia de este tipo buscó constituir el Foro de Desarrollo Productivo⁷ tanto en su versión nacional como en las regionales, pero la valiosa experiencia acumulada no se mantuvo en el actual gobierno. Entre sus principales debilidades se cuentan el nulo poder resolutorio que tuvo esta instancia y el carácter excesivamente “Estado-céntrico” de la convocatoria al diálogo (Muñoz 2000). También el Consejo de Diálogo Social impulsado por el nuevo gobierno se orienta hacia el establecimiento de un espacio de diálogo social, aunque hasta la fecha sus sesiones han estado exclusivamente centradas en el proyecto de reforma laboral.

Se requieren nuevos espacios intermedios —de nivel territorial o por sectores productivos— en los cuales sea posible avanzar hacia los consensos requeridos, supe-

⁶ Si bien durante el gobierno de Aylwin se logró realizar una reforma al Código del Trabajo, hubo consenso entre los partidos de la Concertación en cuanto a que quedaron diversos puntos pendientes, los que fueron retomados en el fracasado proyecto de reformas laborales de Frei.

⁷ El Foro fue un órgano institucionalizado de diálogo social convocado por el gobierno a través del Ministerio de Economía, en que participaban representantes de los empresarios, de los trabajadores y del mundo educacional. Para una reseña y evaluación de la experiencia del Foro, véase Muñoz (2000).

rando el bloqueo que enfrentan los proyectos de reforma laboral en el Congreso. Ello implica innovaciones de fondo en los mecanismos del *policy making*. Dichos espacios debieran orientarse hacia una reflexión conjunta de los actores con respecto al marco ético de derechos y deberes que es necesario considerar en las relaciones de trabajo, y cuyo respeto mutuo aseguraría mayores grados de colaboración, compromiso y confianza entre empresarios y trabajadores, elementos indispensables para elevar la competitividad garantizando un “trabajo decente”, para utilizar la expresión de la OIT.

La discusión ética no es un asunto filosófico abstracto, sino que está directamente ligada a las relaciones concretas de trabajo, tal como ellas se dan en distintos contextos territoriales y productivos. Está, por lo tanto, asociada a la reflexión en torno a las estrategias de desarrollo y al mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores en tanto personas. Si nuestro sistema de relaciones laborales no es capaz de enfrentar de manera adecuada el desafío de asumir estos temas, la ciudadanía laboral corre el riesgo de quedar reducida a un conjunto de principios formulados discursivamente que no cuentan con las condiciones reales para llevarse a la práctica.

3. Ciudadanos en el trabajo

Dentro de este marco, puede comprenderse la importancia política de un concepto como el de ciudadanía laboral, en cuanto permite llevar la discusión a un plano diferente al que se ha dado hasta ahora en el ámbito legislativo. Interesarse por definir un marco de derechos y deberes básicos es también situar la discusión en un plano del cual el sentido común neoliberal pretende desalojarlo: el de las relaciones cotidianas de trabajo como asunto público, tanto en el ámbito colectivo como individual.

Resulta pertinente emplear un concepto donde se ligen los desafíos actuales que enfrenta el mundo del trabajo, con la problemática más global de la re-conceptualización de la condición de ciudadanía. Uno de los principales dilemas que se enfrentan en este plano es el quiebre de la noción clásica de ciudadanía, entendida como acceso de los individuos a ciertos derechos políticos válidos dentro de los límites de un Estado-Nación. Ello se ve hoy en día modificado por tres procesos paralelos: la globalización —inicialmente económica, pero actualmente también política y judicial, como lo ha mostrado el caso Pinochet—; la fragmentación de los sujetos sociales —piénsese solamente en la disminución del tamaño medio de los sindicatos como un indicador—; y la expansión de los ámbitos de los derechos hacia lo económico, lo social y lo cultural —reflejada en el surgimiento de nuevas reivindicaciones más ligadas a lo local y lo medioambiental—.

Los cambios de la estructura económico-productiva chilena no solo se traducen en una flexibilización del mercado del trabajo, sino también en un cuestionamiento de la condición misma de ciudadanos de los trabajadores al interior de sus espacios laborales. Da la impresión, frente a los discursos empresariales de mayor visibilidad, que la condición de ciudadanos de los trabajadores quedaría entre paréntesis durante el ejercicio de las labores productivas, subordinada a “los desafíos de la competitividad”. La ciudadanía parece así ser concebida como un asunto de ejercicio de derechos cívicos en el espacio público, que queda momentáneamente cancelado

en el espacio privatizado de la empresa. Una pregunta de fondo es justamente acerca de los efectos negativos de dicha pretensión privatizadora de las relaciones de trabajo —como lo muestra la experiencia chilena—, lo que justifica volver a colocarlas como un asunto público.

En esta línea, parece oportuno rescatar el concepto de ciudadanía laboral. Esta noción ha sido elaborada en los últimos años a partir de las iniciativas de la OIT, en pro de establecer un marco internacional de derechos del trabajo con un estatus equivalente a los derechos humanos de la ONU (OIT 1998 y 2000). Su propósito es subrayar que las relaciones de trabajo no se reducen a un asunto individual entre agentes privados, y que tienen una dimensión en la esfera pública, lo que significa que hay derechos y deberes que los actores laborales tienen que respetar (Montero 2000b, Supiot 1996). El concepto de ciudadanía laboral complementa el respeto a los derechos individuales con el nivel de los derechos colectivos, combinando el plano de los atributos compartidos de las comunidades de trabajo con el respeto a las diferencias. Mirándolo a la inversa, el concepto nos permite dar cuenta de las nuevas modalidades de trabajo, sin caer en el extremo de la fragmentación absoluta ni de la atomización de los actores laborales, puesto que se les reconoce derechos comunes.

El diagnóstico actual de la OIT parte de la constatación de que, en la última década, se ha producido una acumulación acelerada de cambios que han modificado la posición que ocupan los trabajadores en la sociedad (OIT 2000). Durante la mayor parte de este siglo, las relaciones de trabajo se han desarrollado dentro de un contexto estable: un Estado fuerte, un sector público importante, actores sociales organizados, relaciones laborales estables y valores comunes. Este contexto se ha modificado mucho. Se han alterado las ecuaciones tradicionales que vinculan a los trabajadores, a las empresas y al Estado. Los resultados económicos dependen más de los mecanismos de mercado que de la mediación que practican los trabajadores en la negociación colectiva, o de las modificaciones de la legislación. “La mundialización ha creado un desfase entre los mercados de capital y de productos y los mercados de trabajo, y ha aumentado la vulnerabilidad de los trabajadores, que constituyen el factor menos móvil del proceso de producción. Ha segmentado la fuerza de trabajo, porque ha dado lugar a una mayor prosperidad, pero al mismo tiempo ha ahondado las desigualdades. El reparto de competencias entre un gran número de actores ha socavado las estructuras establecidas para el diálogo social. El concepto de justicia social se define cada vez más en términos de igualdad de acceso al conocimiento y a la capacitación, y no en términos de distribución equitativa de los bienes materiales. Estos cambios tienen una profunda importancia para los trabajadores de todo el mundo, y para la OIT en conjunto” (OIT 1998).

Mirada en términos más amplios, la noción de ciudadanía laboral tiene una estrecha relación con el concepto de calidad de vida en el trabajo. El concepto de “calidad de vida” surgió a partir de la constatación de las limitaciones del enfoque economicista de “nivel de vida”, ligado solo al bienestar material y que subvalora los componentes subjetivos y sociológicos de la satisfacción de las personas. Por lo tanto, tiene que ver con una reformulación del concepto de “desarrollo” cuya expresión más reciente es la noción de “desarrollo humano” elaborada por el PNUD. Este concepto encierra una perspectiva diferente, que hace hincapié en los problemas sociales, culturales y ambientales que puede acarrear el exceso de desarrollo entendido

solo económicamente. Los espacios hacia los que vuelca su atención la “calidad de vida” son, entonces, el espacio privado, la calidad del acceso a las necesidades básicas, el acceso a nuevos satisfactores (cultura, medios, internet) y la relación con el entorno (PNUD 2000). Hay en el enfoque de ciudadanía laboral una preocupación por el impacto que tienen las relaciones laborales y el reconocimiento y ejercicio de derechos por parte de los actores, sobre la calidad de vida de las personas.

La perspectiva de ciudadanía laboral está relacionada también con la necesidad de crear nuevos espacios de articulación público-privada. Al respecto, expertos alemanes (Messner 1997) han planteado que una base territorial común (regiones, subregiones, nivel meso) constituye un espacio o un soporte más apropiado para dicha articulación que el nivel del Estado a escala nacional. También podemos pensar en los diferentes sectores productivos como espacios más apropiados para el diálogo que la economía en su conjunto. En cualquier caso, la meta hacia la cual tienen que orientarse los estudios y propuestas es el fortalecimiento de la sociedad civil en un espacio intermedio entre Estado y mercado.

El ámbito de las relaciones laborales, dado el marco legal y económico prevaleciente en Chile, se halla en el centro mismo de esta tensión entre Estado y mercado. Por una parte, el marco legal, a pesar de las reformas laborales implementadas en los dos gobiernos de la Concertación, tiende a favorecer la posibilidad de establecer relaciones laborales individualizadas. Por otra, la economía tiende a basarse crecientemente en la flexibilidad de la mano de obra, y pierden peso los sectores industriales tradicionales. Con ello se generan obstáculos estructurales y objetivos para el funcionamiento del actor sindical, paradigma de la manera clásica de entender el ejercicio de la ciudadanía en el plano laboral.

Los cambios ocurridos en la relación Estado-sistema político-sociedad y en la lógica del modelo de desarrollo producen transformaciones profundas en la forma de entender y ejercer los derechos y deberes ciudadanos en las relaciones laborales. El punto en discusión es si estas relaciones son asumidas como un asunto privado entre agentes privados (enfoque neoliberal) o si, como nosotros creemos, en el ámbito del trabajo se puede reconocer aún ciertas características que permiten colocarlo en el terreno de lo público.

La noción de ciudadanía laboral, así como los intentos de diseñar un marco de normas compartidas entre los actores laborales, han sido impulsados con fuerza en los últimos años en el contexto de los tratados de libre comercio regionales (Comunidad Europea, más débilmente Mercosur). Importante papel en ello han tenido organismos internacionales como la Cepal, preocupados por agregar a la componente comercial y económica del desarrollo, una dimensión social, dentro de la cual se incluye lo laboral (Ensignia y Castillo 2000, Ermida 1998, Cepal 2000).

Las elaboraciones de los organismos internacionales sirven como referencia, como marco de comparación. En este sentido, es posible evaluar el ejercicio real de la ciudadanía laboral a partir de la contrastación empírica de los modos como se aplican o no los principios abstractos formulados por estas instancias a la realidad nacional (“desde arriba”). Otra manera de medir la ciudadanía laboral es la que parte de la construcción social del concepto de “ciudadanía laboral” a partir de las percepciones de los actores concretos que intervienen en las relaciones laborales (“desde abajo”). En la interrelación entre ambos niveles —macro y micro— se juega la calidad de las rela-

ciones laborales de un país. En la medida en que no existan espacios intermedios para construir participativamente formas concretas de articulación entre ambos, será difícil consensuar un marco de normas compartidas. La expresión en una ley es solo la última cristalización de los acuerdos y desacuerdos que se logren previamente en el nivel intermedio. En la medida en que dicho nivel no exista o sea muy débil, resulta casi imposible construir un ethos laboral común. Esta es la gran tarea pendiente.

4. Derechos y deberes laborales: un campo socialmente construido

¿Cómo están concibiendo los propios actores laborales sus derechos y deberes? ¿Cómo están construyendo su concepto de ciudadanía laboral? Una manera de dar respuesta a estas preguntas es a través de las posiciones que los actores manifiestan con respecto de los proyectos de reforma legal del gobierno en el ámbito laboral. Las reformas laborales que ha planteado el gobierno⁸ buscan perfeccionar las normas sobre organizaciones de trabajadores y protección contra prácticas antisindicales, garantizar el respeto efectivo de los convenios internacionales de la OIT suscritos por Chile, perfeccionar el régimen de capacitación laboral, y reconocer legalmente las nuevas modalidades de contratación (teletrabajo, empleo juvenil, contrato de formación, jornadas laborales flexibles).

Los argumentos de los dirigentes empresariales⁹ para manifestar sus reservas frente a las reformas laborales apuntan principalmente en tres direcciones ligadas a la coyuntura económica:

- El debate sobre las reformas estaría inhibiendo la inversión privada y la generación de empleo, lo cual es extremadamente grave en un momento de reactivación económica más lenta de lo esperado. No es una buena oportunidad para discutir estos temas.
- Tanto la negociación interempresas como el fin del reemplazo de huelguistas tienden a encarecer el costo de la mano de obra en momentos en que las empresas están haciendo esfuerzos importantes de reducción de costos para poder subsistir. Las reformas no promueven la generación de empleos.
- Ambos argumentos, a juicio de los dirigentes empresariales, se aplican especialmente en las pequeñas y medianas empresas, que no están en condiciones de soportar aumentos de costos y de incertidumbre, dado el reforzamiento del poder negociador de los trabajadores.

Las aprehensiones del actor sindical, en tanto, representado por la CUT,¹⁰ se enfocan en sentido contrario, esto es, que las reformas propuestas son insuficientes, puesto que no logran recuperar plenamente el poder negociador de los trabajadores. Es interesante acotar que al interior de este reclamo coexisten diversos enfoques, unos más centrados en la recuperación de los niveles históricos de organización sindical de los

⁸ “Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que modifica el Código del Trabajo”, Revista *Mensaje* (Santiago) 136-343 (noviembre 2000).

⁹ Basado en información de prensa y en documentos de la página web <http://www.sofofa.cl>.

años setenta y otros más preocupados de una modernización de las relaciones laborales en el sentido propuesto por el gobierno. Ambos sectores, sin embargo, aparecen atravesados por una tensión fundamental, que podríamos denominar una “crisis de acomodo” ante la transformación profunda de las bases objetivas sobre las que descansaba la afiliación sindical tradicional (disminución del trabajo obrero). Hasta el momento, la CUT no parece haber elaborado una respuesta global e internamente consensuada sobre esta problemática, y se mantiene en posiciones más bien defensivas ante los cambios. No es el objetivo de este artículo explicar con detenimiento esta crisis ni emitir un juicio sobre ella, sino simplemente constatarla como un hecho que no se puede eludir al momento de plantear estrategias para una modernización del sistema de relaciones laborales.

Otro ámbito en el cual se dejan traslucir las posiciones de los actores con respecto a los derechos y responsabilidades que constituyen la ciudadanía laboral, y al alcance de la responsabilidad social de las empresas, es el debate sobre el proyecto de seguro de desempleo, enviado recientemente por el gobierno al Congreso para su discusión.

El proyecto de seguro de desempleo plantea, en lo central, un mecanismo de financiamiento tripartito para generar un ingreso para los trabajadores que están en situación de desocupación transitoria. De acuerdo con el proyecto, el seguro de desempleo contempla una asignación global del 3 por ciento de la renta mensual imponible, correspondiendo un 2,4 por ciento a los aportes del empleador y el 0,6 por ciento restante al trabajador. El aporte del 2,4 por ciento por parte del empleador se desglosa en un 1,6 por ciento que va dirigido a la cuenta individual del trabajador, mientras el 0,8 por ciento restante se aporta a un Fondo Solidario donde también concurre el Estado con aportes. De esta forma, la cuenta individual de ahorro forzoso recibe recursos iguales al 2,2 por ciento del salario del trabajador (1,6 por ciento más 0,6 por ciento).

Al respecto, la opinión de las organizaciones empresariales nuevamente se centra en argumentos ligados a la coyuntura, como la necesidad de evitar la incertidumbre, el fomento al empleo, la disminución de costos y el apoyo a la pequeña y mediana empresa (PYME) que atraviesa por momentos críticos. Sin embargo, más allá de la coyuntura de la reactivación, hay argumentos técnicos que buscan reducir el porcentaje de aporte del empleador, corregir distorsiones del Fondo Solidario y proteger a las pequeñas empresas de una estructura de costos demasiado elevada.

Por su parte, la CUT orienta sus opiniones en el sentido contrario: busca aumentar el porcentaje cotizado en su totalidad, disminuyendo los aportes de los trabajadores y elevando los de las empresas y del gobierno.

Desde la perspectiva de la ciudadanía laboral, el debate tanto sobre las reformas laborales como sobre el seguro de desempleo es ilustrativo de la manera en que se enfrentan los deberes y derechos de los actores del mundo del trabajo. En ningún argumento, ni de los dirigentes de los empleadores ni de los trabajadores, parece haber una mirada que trascienda el cálculo de los costos-ganancias de corto plazo. Eviden-

¹⁰ Véase el “Mensaje de las indicaciones de la CUT al proyecto de ley que modifica el Código del Trabajo en materias de negociación colectiva y otras” (1996), que resume en lo grueso la posición que la central sindical ha mantenido hasta desde la fecha hasta estos días.

temente, la negociación, en el plano en que se halla, está centrada en aspectos presupuestarios y de costos, lo que no puede ser criticado. Pero lo que falta es una visión compartida, un sentido de país, dentro del cual los distintos argumentos técnicos adquieren sentido. En otras palabras, es positivo que exista un sentido de responsabilidad por la estructura de costos que implicará para las empresas el seguro de desempleo, pero a dicho enfoque le falta un consenso previo sobre la importancia de otorgar seguridad social a los desempleados, sobre las nuevas formas de integración social en un contexto donde la estabilidad del empleo ya no parece estar garantizada, y sobre la elevación de la calidad de vida de las personas en el trabajo.

Es interesante constatar que, muchas veces, el consenso que no se logra a nivel cupular, sí es factible de alcanzarse en el ámbito de las empresas o sobre una base territorial o sectorial común (ej.: *clusters*). La ciudadanía laboral se construye y fortalece en las prácticas cotidianas. Mientras muchas veces los representantes empresariales o sindicales obedecen a lógicas de posicionamiento nacional o de opinión pública, los dirigentes de niveles más directamente ligados a la estructura productiva encuentran mayores oportunidades de acuerdo. Por ejemplo, los dirigentes sindicales de base o de organizaciones intermedias plantean entre sus demandas, junto con el derecho a un salario justo, temas nuevos, como el derecho a la capacitación o perfeccionamiento, a buenas condiciones de seguridad e higiene o a un trato digno e igualitario.¹¹ Exigen del empleador que, a lo menos, respete lo establecido en el contrato de trabajo y en la ley laboral vigente. Por su parte, al opinar sobre los derechos del empleador y los deberes del trabajador, aparecen temas como el desempeño profesional, la rentabilidad de la empresa, el cuidado de materiales y herramientas y, nuevamente, el cumplimiento del contrato de trabajo. Ello está mostrando que, más allá del debate público entre los representantes de trabajadores y empresarios, es posible hallar espacios de acuerdo al bajar la mirada hacia niveles intermedios.

Lo que se observa en el debate laboral entre los actores nacionales tal como se da hoy en Chile, es la ausencia de una mirada que considere ciudadanía laboral y la responsabilidad social de las empresas. Como se señaló en un documento del Foro de Desarrollo Productivo (Hardy 1999), aun cuando existen puntos de acuerdo, la perspectiva analítica de empresarios y trabajadores difiere en el punto de partida: mientras para los empresarios domina la perspectiva de la competitividad, en los trabajadores el centro de su óptica es la calidad de vida. Estas fronteras divisorias no nacen tanto de las posturas explícitas de las partes, como de las intenciones que se atribuyen unos a otros y que tienen como base un estructurado clima de desconfianza: los empresarios actúan sobre la base de atribuirles a las dirigencias sindicales intenciones lesivas para la empresa, que erosionarían la legitimidad del sector empresarial; por su parte, los trabajadores les atribuyen a los empresarios un discurso poco creíble y de doble estándar, apreciación que tiende a reforzarse en períodos de contracción económica, ante los riesgos de cesantía y de reducciones salariales. Estas discordancias y faltas de confianza debieran preocupar especialmente a los dirigen-

¹¹ Lo señalado en este párrafo se basa en observaciones realizadas en el marco del Taller “Bases para una nueva actoría social de la organización sindical”, ejecutado por SUR Profesionales, donde participaron como relatores Pablo Morris, Malva Espinosa, Hugo Yanes, Francisca Márquez y Raúl González.

tes empresariales, porque en el mediano y largo plazo la falta de consideraciones hacia la ciudadanía laboral atentará contra el desempeño de los negocios de las propias empresas, en un contexto de creciente flexibilidad laboral y movilidad global de recursos que requiere de un marco adecuado de protección que evite la exclusión social y la ingobernabilidad.

5. Hacia una propuesta de acción en el plano laboral

Hemos mostrado que la situación de la ciudadanía laboral en Chile presenta diversas debilidades, tanto desde el punto de vista de los derechos individuales como colectivos; y ello a pesar de la voluntad política de la Concertación para ir abriendo camino al ejercicio real de un nuevo marco normativo más equitativo en el mundo del trabajo. El balance realizado permite afirmar que el dispositivo legal que regula la protección social de los trabajadores asegura formalmente algunos derechos, aunque en la realidad concreta de las relaciones de trabajo, muchos de ellos no son respetados efectivamente. El no respeto de diversos derechos y deberes puede interpretarse desde dos puntos de vista:

- Desde la perspectiva de un “mínimo ético aceptable”, cuyo parámetro básico son las convenciones internacionales de la OIT. En este marco, hay un grupo importante de trabajadores que se ubican bajo dicho piso, lo que se debe a diversos factores; entre ellos, las estrategias empresariales de flexibilización laboral unilateral o no pactada; el gran debilitamiento de la fuerza organizacional propia de los trabajadores, reflejado en la baja afiliación sindical y la baja cobertura de la negociación colectiva; y los vacíos legales que dejan sin cobertura a las nuevas formas atípicas de empleo.
- Otra mirada posible es la del “máximo económicamente factible”. Desde este punto de vista, el “techo” de derechos y deberes está ubicado en un nivel muy bajo en Chile, quedando subordinado en el discurso empresarial a los “dilemas de la competitividad”. Los cambios en la estructura ocupacional derivada de las dinámicas del mercado de trabajo obligan a repensar una institucionalidad eficaz de protección social de los trabajadores, dentro de la cual el proyecto de seguro de desempleo ocupa un lugar central.

Una dificultad adicional que complejiza el panorama laboral chileno es que la vara con que se establecen los mínimos y máximos es distinta para cada caso y, por lo tanto, dificulta enormemente el establecimiento de un marco regulatorio común para las distintas situaciones concretas de trabajo. Para los mínimos existe un punto de referencia, que son las convenciones internacionales de la OIT y los múltiples instrumentos sociales acordados en el marco de los bloques económicos regionales (ej.: Mercosur). Sin embargo, no existen los instrumentos legales que den vigencia efectiva a los compromisos contraídos en el ámbito de los principios. Por su parte, los máximos, dada la actual correlación de fuerzas sociales, tienden a ser fijados unilateralmente por el actor empresarial. Aquí cobra especial importancia el establecimiento de nuevos espacios de diálogo social tripartito, institucionalizado y con capacidad resolutive, consolidando la experiencia del Foro de Desarrollo Productivo y del Consejo de Diálogo Social.

No puede leerse el panorama laboral chileno desligado de las tendencias globales que afectan internacionalmente al mundo del trabajo, de la empresa, y de las relaciones sociales que en ellos se configuran. Están operando cambios en los sistemas productivos que generan nuevas formas de trabajo no asalariado que no quedan cubiertas por los antiguos sistemas de seguridad social. Por otro lado, han cambiado radicalmente las formas de constitución de actores sociales, dando lugar a cambios profundos en la matriz sociopolítica de relaciones entre ellos. Estas grandes tendencias hacia la fragmentación del espacio público como tradicionalmente se lo entendía —de tipo Estado-céntrico— abren interrogantes sobre cómo mantener la integración social, cómo garantizar la gobernabilidad y cómo crear marcos normativos comunes igualitarios para todas las personas.

Los enfoques neoliberales entregan respuestas basadas en la afirmación de la capacidad del mercado para autorregularse y generar espontáneamente los equilibrios que nuestras sociedades requieren. Por lo tanto, promueven la retirada del Estado del ámbito laboral. Sin embargo, como lo muestra la experiencia chilena, estas soluciones son ineficaces para garantizar una efectiva integración y cohesión social, además de introducir fuertes desigualdades en el acceso a los recursos. Pero tampoco la solución pasa por un regreso al Estado como se lo concibió en el modelo de sustitución de importaciones.

Es en esta línea que planteamos la necesidad de abrir nuevas alternativas, que pongan el acento no en el mercado ni en el Estado, sino en la sociedad. Esto requiere del reconocimiento de un marco común de derechos y responsabilidades; es decir, de una carta de ciudadanía común para todas las personas, consideradas tanto en lo individual como en lo colectivo. Ello es de suma importancia en el plano de las relaciones de trabajo, agudamente privatizadas por las políticas laborales de los años setenta y ochenta. Trabajo decente, derechos humanos del trabajo, seguridad de representación, son algunos de los términos nuevos que buscan definir el paso hacia una ciudadanía laboral plena, en un contexto de globalización, fragmentación de los sujetos sociales, expansión de la economía no estructurada y mayores exigencias en calidad de vida.

Pensando en la aplicación efectiva de estas elaboraciones conceptuales, la pregunta que se abre para nuestro país se refiere a las políticas públicas que permitan mejorar las condiciones para un ejercicio pleno de la ciudadanía laboral. Una de las novedades que trae el escenario actual es que ya no cabe esperar que sean los actores colectivos los que aseguren el respeto de los derechos humanos básicos en el ámbito laboral. Después de una década de gobierno de la Concertación, período en que Chile buscó mejorar el sistema de relaciones laborales por la vía legislativa, se está comenzando a reconocer la necesidad de un esfuerzo conjunto de discusión, público y privado, para resolver la cuestión de quién define derechos y deberes en materia laboral. Dejar operar a las fuerzas del mercado no es suficiente y puede llevar a sustraer completamente las materias laborales del ámbito público, lo que traería consigo un problema de redefinición de las bases de la gobernabilidad democrática ante la ausencia de un sistema estructurado de normas compartidas.

Por lo tanto, es necesario aclarar cuál será el papel del Estado en la definición de un marco mínimo que asegure un trabajo decente. También está por definirse el grado de participación ciudadana en esta materia, mayor protagonismo y menos

asistencialismo. Creemos que es indispensable un cambio en la función que se autoasigna el Estado en su proceso de elaboración de políticas públicas: del papel de “fiscalizador” o “superintendente ciudadano” a uno de “promotor” y “facilitador”, lo que implica avanzar hacia un nuevo tipo de liderazgo. Tarde o temprano habrá que hacerlo, si Chile quiere seguir comerciando con países que exigen ciertas normas laborales. Algunas recomendaciones concretas se pueden plantear en este sentido:

- Promover activamente el cumplimiento efectivo de tratados internacionales firmados y ratificados, entregando herramientas a la sociedad civil para ejercer un control ciudadano activo. Un modelo interesante que puede servir como punto de referencia es el índice de compromiso cumplido, elaborado por organizaciones de mujeres para medir el grado de avance que presenta Chile en la aplicación real de los compromisos adquiridos con organismos internacionales.
- Fortalecer el papel de control y fiscalización, también desarrollar un nuevo rol de promoción de buenas prácticas en el mundo laboral. En este sentido, es posible pensar en el diseño de un premio similar al Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos, pero enfocado hacia la publicidad masiva de experiencias de buenas prácticas en el plano de la ciudadanía laboral.
- Estudiar la posibilidad de introducir formas de certificación de la calidad de las relaciones laborales. La ventaja de los sistemas de certificación es que dejan a las empresas con la autonomía necesaria para definir condiciones particulares, pero definen los estándares y normas universales que se requieren como mínimo aceptable.
- Incluir en los balances anuales que deben entregar las empresas, un balance social. Iniciativa aplicada en forma obligatoria en Francia, en forma voluntaria en Brasil, el balance social constituye un mecanismo eficaz para llamar la atención acerca de los temas de ciudadanía y transparencia pública de lo que ocurre dentro de las empresas. “El balance social no tiene datos, solo beneficiarios. Que cada uno tome la iniciativa y haga su parte” (Betinho 1999).

Bibliografía

- Asesorías Estratégicas Ltda. 2000. *El paso del contrato al convenio: tendencias emergentes en la negociación colectiva*. Serie Cuadernos de Investigación n° 11. Santiago: Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo.
- Betinho. 1999. *Seminário Balanço Social: Ciudadanía e Transparencia publica das empresas*. Rio de Janeiro: Ibase.
- Bravo, D. y D. Contreras, C. Montero. 2000. “El impacto de la capacitación en la productividad”. Informe de Investigación. Santiago: Departamento de Economía, Universidad de Chile.

- Castel. 1995. *Les métamorphoses de la question sociales: une chronique du salariat*. Paris: Editions Fayard.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2000. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. México: Naciones Unidas.
- Dirección del Trabajo. 2000. "Informe de resultados Encuesta Laboral 1999". Santiago: Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo.
- Echeverría, M.; V. Solís y V. Uribe. 1998. *El otro trabajo: el suministro de personas en las empresas*. Cuaderno de Investigación n° 7. Santiago: Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo.
- Ensignia, J. y G. Castillo, eds. 2000. *Procesos de integración, los procesos laborales: las experiencias de la UE, Nafta, Pacto Andino y Mercosur*". Santiago: Fundación Friedrich Ebert.
- Ermida, O. 1998. *La ciudadanía laboral en el Mercosur*. Montevideo: OIT-Cinterfor.
- Espinosa, M. 1998. *Tendencias sindicales: análisis de una década*". Serie Cuadernos de Investigación n° 2. Santiago: Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo.
- Hardy, C. 1999. *Iniciativa Agenda 2000: desafíos de futuro*. Santiago: Foro de Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía.
- Henríquez, H. y V. Riquelme. 1999. *Trabajadores a control remoto: el trabajo a domicilio en Chile*. Cuaderno de investigación n° 9. Santiago: Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo.
- "Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que modifica el Código del Trabajo" (n° 136-343, noviembre 2000).
- "Mensaje de las indicaciones de la CUT al proyecto de ley que modifica el código del trabajo en materias de negociación colectiva y otras". 1996.
- Messner, D. 1997. *The network society: economic development and international competitiveness as problems of social governance*. Berlin: German Development Institute.
- Montero, C. 2000a. "La formación de capital humano en empleos atípicos: el trabajo a domicilio en Chile". Informe para la División de Desarrollo Productivo. Santiago: Cepal.
- Montero, C. 2000b. "Relaciones laborales: ¿un asunto público?" En: O. Muñoz, ed. *Políticas públicas entre Estado y mercado*. Santiago: Flacso.
- Montero, C. y V. Flores. 1999. "Efectos de la reestructuración jurídica de las empresas en los derechos colectivos de los trabajadores". Informe para el Departamento Estudios, Dirección del Trabajo. Santiago.
- Montero, C. y P. Morris. 2000. *Ciudadanía laboral: una nueva mirada al mundo del trabajo*. Santiago: Fundación Chile 21, Colección Ideas n° 5.
- Morris, P. 1998. *Sindicatos en receso: la otra cara de la estabilidad sindical*. Santiago: Serie Aportes al Debate Laboral n° 4, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo.
- Muñoz, O. 2000. "Los actores sociales y el desarrollo productivo". En: O. Muñoz y colaboradores, *El Estado y el sector privado: construyendo una nueva economía en los años '90*. Santiago: Flacso.
- OIT. 1998. *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Ginebra.
- OIT. 2000. *Su voz en el trabajo*. Ginebra.
- PNUD. 2000. *Informe sobre el desarrollo humano en Chile: más sociedad para gobernar el futuro*. Santiago.
- Rifkin. 1996. *El fin del trabajo*. México D.F.: Paidós.
- Salas Franco, T. 1998, *Guía Práctica de la Contratación Laboral*, Valencia: Edit. Tirant lo Blanch.
- Supiot, A. 1996. "Introducción a las reflexiones sobre el trabajo". *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 115, n° 6.

Taddei, E. 2000. Prólogo a *Reestructuración productiva, mercado de trabajo y sindicatos en América Latina*. México: Clacso.

Veltz, P. 2000. *Le nouveau monde industriel*. Paris: Gallimard.