

PROPUESTAS LABORALES EN EL PROGRAMA DE GOBIERNO DE GABRIEL BORIC

- El proceso para elegir al próximo Presidente de Chile ha avanzado un paso más luego de las primarias realizadas el fin de semana pasado, donde uno de los ganadores fue Gabriel Boric. De ahí la importancia de un análisis más detallado de sus propuestas en materia de regulación laboral.
- Cada modificación que se haga en materia laboral tendrá una consecuencia directa en la economía y en la vida de las personas, ya que el trabajo es el sustento de las mismas, por lo que se deben considerar todos los efectos alternativos y secundarios que traerán consigo, promoviéndose un debate con visión panorámica, integral y de largo plazo.
- El análisis de las propuestas del candidato presidencial del bloque Apruebo Dignidad concluye que ellas implican una mayor rigidización de las relaciones laborales, con el consiguiente incremento del empleo informal y los perjuicios que ello generará en los trabajadores que se quedan al margen de la seguridad social.

La realización de elecciones primarias presidenciales el fin de semana recién pasado permitió definir los candidatos de los bloques políticos que participaron en dicha instancia. Uno de los ganadores fue Gabriel Boric, por lo cual cabe comenzar a analizar con mayor detalle las propuestas contenidas en su programa de gobierno. En concreto, aquí analizaremos las principales propuestas en materia de regulación laboral, dada la relevancia que ello tiene, sobre todo en una economía afectada por la pandemia y el consiguiente desequilibrio en el mercado del trabajo.

En la actualidad, la tasa de desempleo combinada de desocupación y fuerza de trabajo potencial alcanza a un 20,9%, lo que equivale a cerca de 1,9 millones de personas, incluyendo a aquellos que están buscando activamente empleo, sin encontrarlo, y los que no están buscando un trabajo, pero están disponibles para trabajar, por tanto, se convierten en potenciales entrantes a la fuerza de trabajo si es que las restricciones de movilidad debido a la pandemia se levantan o las expectativas de las personas por encontrar una ocupación mejoran. Asimismo, cabe recordar que previo a la pandemia enfrentábamos el

desafío de recuperar la capacidad de generar más y mejores trabajos y los efectos de una mayor automatización.

Así, cada cambio a la regulación laboral tendrá un efecto directo en la economía y en la vida de las personas, no sólo como sustento de las mismas, sino también como espacio para el desarrollo de la dignidad humana. De esta manera, y entendiendo la multiplicidad de materias que se pueden abordar en esta área, a continuación trataremos algunas de las propuestas que contiene el programa de gobierno de Gabriel Boric con sus correspondientes observaciones, sin que la siguiente enumeración sea taxativa:

i) Se propone el establecimiento de la titularidad sindical en la negociación colectiva y la eliminación de los grupos negociadores.

Este fue un tema debatido en la reforma laboral¹ tramitada durante la segunda administración de la ex Presidenta Bachelet, en donde la titularidad sindical era considerada el corazón del proyecto, ya que se establecía que el sindicato era el sujeto principal encargado de llevar adelante el proceso de negociación colectiva. Finalmente, en abril de 2016, el Tribunal Constitucional señaló que dicha titularidad² era inconstitucional -haciéndose primar el derecho de asociación-, ya que nuestra regulación reconoce la negociación colectiva como un derecho del cual son titulares todos los trabajadores. En el fallo se señala lo acordado en el Convenio 154³ de la OIT, donde se establece que la “negociación colectiva comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores”.

Lamentablemente, existe incerteza jurídica respecto al reconocimiento de los grupos negociadores, lo que se ha traducido en la judicialización⁴ de los acuerdos alcanzados por ellos.

¹ Ley N° 20.940.

<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=10248&prmBOLETIN=9835-13>

² Se refiere a la titularidad sindical introducida por la reforma laboral y que restringía el derecho a negociación colectiva únicamente a los sindicatos.

³ https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312299

⁴ <https://www.latercera.com/pulso/noticia/corte-suprema-valida-grupos-negociadores-celebrar-instrumentos-colectivos/468620/>

De esta manera, esta propuesta es contraria a la recomendación de la OIT, así como a la actual Constitución y de la mayoría de los países en donde existe libertad de asociación, además de incidir directamente en la libertad de los trabajadores de decidir si quieren o no sindicalizarse. Sin duda, esto podría cambiar en una nueva Constitución, sin perjuicio de que sería un retroceso en la libertad de elegir de los trabajadores.

ii) Negociación colectiva por rama de actividad: se ampliará la cobertura de la negociación colectiva mediante un sistema multinivel/ramal.

La principal desventaja radica en que la construcción de los convenios por rama de actividad se da en base a perfiles abstractos del sector, por lo que su resultado son promedios que no consideran los problemas específicos de cada establecimiento o filial. Así, por ejemplo, en el sector comercio existe una gran heterogeneidad al existir grandes tiendas, otras medianas y muchas pequeñas, por lo cual un acuerdo único que probablemente pueda ser cumplido por las grandes tiendas, no será financiable para un pequeño negocio.

De hecho, esta propuesta probablemente aumentaría la concentración económica, ya que quebrarían las empresas de menor tamaño al no poder pagar los beneficios laborales que tienen los trabajadores de las empresas grandes.

Adicionalmente, los derechos y obligaciones que emanan de la relación laboral sólo vinculan al trabajador con el empleador respectivo, por lo que permitir negociar a trabajadores que no forman parte de la empresa resulta contraproducente pues contribuiría únicamente a empoderar al sindicato por sobre el trabajador individualmente considerado.

iii) Se eliminarán las normas que establecen los servicios mínimos para la generalidad de las empresas.

Los servicios mínimos permiten a empleadores y sindicatos, previo al inicio de la negociación colectiva, solicitar a la Dirección del Trabajo la calificación de servicios mínimos y equipos de emergencia, es decir aquellas tareas, funciones, procesos o áreas de gestión que deben ser atendidas durante el desarrollo de una huelga, cuando resultan estrictamente necesarias para proteger los bienes corporales e instalaciones de la empresa y prevenir accidentes; garantizar la prestación de servicios de utilidad pública o la

atención de necesidades básicas de la población, incluidas aquellas relacionadas con la vida, la seguridad o la salud de las personas, y garantizar la prevención de daños ambientales o sanitarios.

La huelga, tal como señalan Canales y Escobar (2000)⁵, es uno de los pilares de la libertad sindical, constituye un medio del que disponen los trabajadores para promover y defender sus intereses. No obstante, señalan los autores, el ejercicio del derecho a huelga no puede ser absoluto e ilimitado, debido a que colisiona con derechos fundamentales de terceros, ajenos a la relación laboral. Así, concluyen, una razón para limitar o prohibir el derecho a huelga son los servicios esenciales cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población.

En consecuencia, de eliminarse las disposiciones relativas a servicios mínimos como propone el programa, se reconocería el derecho a huelga de manera absoluta y sin límites que garanticen la protección y resguardo del resto de la población cuando se trate de servicios muy relevantes para las personas.

iv) Se establecerá el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores del sector público y se otorga el derecho a huelga para los trabajadores del Estado y de las municipalidades.

Los empleados públicos tienen una regulación laboral particular, denominado Estatuto Administrativo⁶, con reglas muy diferentes a las vigentes en el Código del Trabajo, dadas las particularidades de los servicios públicos, habitualmente monopólicos. Así, una huelga, por ejemplo, en el Registro Civil, otorgaría a esos funcionarios un poder negociador desproporcionado, ya que los ciudadanos no tienen otro servicio de Registro Civil donde hacer los trámites que mandata la ley. De hecho, las paralizaciones ilegales que ha realizado dicho servicio público dan cuenta del daño que ello genera en la ciudadanía. De igual manera, la paralización ilegal de los servicios de salud genera daños inconmensurables en horas médicas, procedimientos y otras atenciones que se pierden y deben ser reagendados

⁵ [http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/176668/Servicios-minimos-a-dos-a%C3%B1os-de-su-
implementacion-realidad-y-futuros-desaf%C3%ADos.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/176668/Servicios-minimos-a-dos-a%C3%B1os-de-su-implementacion-realidad-y-futuros-desaf%C3%ADos.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

⁶ https://www.dt.gob.cl/portal/1626/articles-117137_galeria_36.pdf

a fechas en donde el efecto terapéutico tiene mucho menos efectividad versus haberlo hecho a tiempo.

Es necesario reiterar que la Constitución actual garantiza la continuidad de la función pública, justamente bajo el principio de que el Estado está al servicio de la persona, principio que se debiera incorporar también en un nuevo texto constitucional.

v) Reducción de la jornada de trabajo a 40 horas semanales.

El impacto en el costo laboral de esta propuesta para las empresas, según el Ministerio de Hacienda, sería de un 11,1%. Por otra parte, la economista Andrea Repetto realizó un ejercicio diferente (que arroja un costo laboral mayor): si una empresa quiere que el trabajador labore 45 horas y la jornada se establece en 40 horas semanales, las restantes 5 horas se deberán pagar como horas extraordinarias, con un recargo del 50% de acuerdo a lo que establece la legislación laboral. Así, estima Repetto, la propuesta tendría un impacto de un 17%⁷ en el costo laboral.

Además de lo anterior, en la mayoría de los países de la OCDE en los cuales se instalaron jornadas de trabajo de 40 horas, sus tasas de productividad eran muy superiores a las de Chile y dicha reducción de jornada se acompañó de medidas de adaptabilidad que permitieron no poner en riesgo la competitividad del país ni el empleo.

Lamentablemente, los incrementos de productividad también tienen límites, por lo cual las menores horas trabajadas finalmente se traducirán en menor producción.

vi) Limitar los despidos por la causal “necesidades de la empresa”.

El despido por la causal de necesidades de la empresa⁸ parte de la premisa que el término del contrato debe estar asociado, por regla general, a una causa que no sea la sola voluntad unilateral y discrecional del empleador, por cuanto el despido debe fundarse en hechos objetivos que hagan inevitable la separación de uno o más trabajadores. El legislador, para facilitar la aplicación de esta causal ha señalado, a modo de ejemplo,

⁷ <https://www.tributariolaboral.cl/610/w3-article-158043.html>

⁸ Artículo 161 inciso 1 del Código del Trabajo.

algunas situaciones que pueden invocarse como constitutivas de ella, siendo éstas la racionalización o modernización de la empresa, establecimiento o servicio, las bajas en la productividad y los cambios en las condiciones del mercado o de la economía.

Limitar este mecanismo de desvinculación generará menor contratación formal, ya que un cambio regulatorio que avanza hacia la prohibición de despedir, generará una mayor contratación informal.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que cuando el trabajador es despedido por “necesidades de la empresa” se genera el pago de indemnizaciones por años de servicio además de acceder al seguro de cesantía en caso de estar cubierto, y de ser improcedente la aplicación de estas causales para poner término a la relación laboral, eventualmente se debe aplicar un recargo de un 30% en el pago de tales indemnizaciones.

vii) Establecer la codeterminación en las grandes empresas, mediante un 50% de representación de trabajadores en tales directorios.

Esta propuesta implica un cambio en la gobernanza de la empresa, ya que en la actualidad son los dueños, a través de los directores que los representan, quienes tienen a su cargo la administración de la compañía. Incorporar nuevos directores por un número equivalente al de los que representan a los dueños, implica una expropiación regulatoria, ya que esto significa la pérdida del control sobre la empresa. Es parecido a que los dueños de la empresa pudieran tener la mitad del control del sindicato.

En Alemania⁹ existen varios modelos de gestión empresarial por parte de trabajadores y empleados, cuyo carácter y alcance dependen, esencialmente, del sector y del tamaño de las empresas. Incluyen desde derechos de información, consulta y cogestión en temas de organización laboral interna, en la mayoría de los casos, hasta derechos de cogestión empresarial a través de la representación paritaria de trabajadores en el consejo de administración de grandes sociedades de capital.

En 1994 se legisló para eliminar esta exigencia para las empresas de menos de 500 trabajadores, “argumentando la burocratización para la toma de

⁹ <http://cache-elastic.emol.com/2021/03/28/B/9E3UGNID/all>

decisiones estratégicas”, indica Harald Beyer¹⁰, rector de la Universidad Adolfo Ibáñez, lo que en su opinión reflejaría una de las dificultades de este modelo, especialmente, para las firmas más pequeñas.

Beyer muestra un estudio de 2004, de la Escuela de Negocios de la Universidad de Örebro de Suecia, que analizó el modelo alemán de codeterminación paritario y concluyó que “las empresas que tienen igual representación de empleados y empleadores en el consejo de supervisión, se transan en Bolsa con un descuento de 31%, comparado con empresas que tienen un tercio de representantes sentados en ese directorio”, señala el reporte. “Eso hace suponer que los inversionistas no valoran este modelo y, al contrario, castigan a este tipo de empresas”, afirma Beyer.

REFLEXIONES FINALES

Como se ha señalado, cada modificación en materia laboral tiene un efecto directo en la economía y en la vida de las personas, por lo que se deben considerar todos los efectos alternativos y secundarios que traerán consigo, debiendo entonces promoverse un debate con visión panorámica, integral y de largo plazo.

El análisis de las propuestas del candidato Boric nos permite concluir que ellas implican una mayor rigidización de las relaciones laborales, con el consiguiente incremento del empleo informal y los perjuicios que ello generará en los trabajadores que se quedan al margen de la seguridad social.

Asimismo, suponen debilitar al trabajador, lo cual se considera errado si se piensa que toda la regulación laboral existe y se justifica precisamente para lograr su protección.

¹⁰https://www.litoralpress.cl/sitio/Prensa_Texto?LPKey=09y3xkn7.Vk5.Z8g.T/pf.Hy0.Eb8o.Ird.Aa/.Q091m1.Nn69wo.%C3%96