

NEGOCIACION COLECTIVA Y HUELGA

Fernando Coloma C.
Arturo Alegría Ch.



Pontificia Universidad Católica de Chile

Convenio entre la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

y la Agencia para el Desarrollo Internacional USAID en Administración de Recursos Humanos y Economía Laboral

PN-ABQ-741

NEGOCIACION COLECTIVA Y HUELGA

**FERNANDO COLOMA C.
ARTURO ALEGRÍA CH.**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE
Convenio entre la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas
y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID,
en Administración de Recursos Humanos y Economía Laboral

a

Composición: Ana María Sagúez

**Impreso en los Talleres Gráficos de la Facultad de Ciencias Económicas y
Administrativas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.**

Edición 500 ejemplares

Agosto 1993

PRESENTACION

En septiembre de 1989, la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, suscribió un Convenio de Cooperación con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID, en Administración de Recursos Humanos y Economía del Trabajo.

El principal objetivo de este Convenio fue contribuir a la modernización de las prácticas de relaciones humanas de las compañías en Chile, a través de la promoción de enfoques administrativos fundamentados en una "orientación hacia las personas", de modo de lograr una mayor productividad y satisfacción laboral, una mayor capacidad de innovación y un menor nivel de conflictos entre la administración y los trabajadores. Estos resultados se pueden lograr dentro de un marco general que contribuya a la maximización de la eficiencia económica.

El tercer componente, de los cuatro en que fue estructurado el programa, tuvo por objetivo llenar un vacío con respecto al conocimiento profundo de la administración de recursos humanos y economía laboral en Chile, promoviendo un aumento de la cantidad y calidad de la investigación que se está realizando en estas áreas.

El presente informe, titulado "Negociación Colectiva y Huelga", de los Profesores Fernando Coloma C. y Arturo Alegría Ch. del Instituto de Economía, es la tercera publicación producto de una investigación realizada en el área de economía laboral en el Instituto y el quinto de varios otros informes publicados y por publicarse dentro de los objetivos del componente investigación del Convenio.

Para el Decano que suscribe es motivo de orgullo poner este nuevo informe de investigación, a disposición de los sectores empresarial y laboral, de las Autoridades de Gobierno, de la comunidad académica y del público en general.

Juan Ignacio Varas C.
Decano

INDICE

	Página
INTRODUCCION	1
1. LEGISLACION LABORAL CHILENA DURANTE EL PRESENTE SIGLO	1
1.1. Diferentes etapas en la regulación sobre afiliación sindical y negociación colectiva (excluyendo lo referido a huelga)	4
1.2. Diferentes etapas en la regulación del derecho de huelga	9
1.3. Algunos antecedentes empíricos sobre negociación colectiva y huelga	14
2. REGULACION DE LA NEGOCIACION COLECTIVA (EXCLUYENDO LO REFERIDO A HUELGA)	25
2.1. Aspectos teóricos y consideraciones	26
2.2. Recomendaciones de política y caso chileno	35
3. REGULACION DE LA HUELGA	38
3.1. Aspectos teóricos y consideraciones	40
CONCLUSIONES	52
REFERENCIAS	54
ANEXO	55

INTRODUCCIÓN

El tema de la negociación colectiva y la huelga ha concitado un particular interés durante los últimos años, ya que las reformas que el nuevo gobierno propuso en estas materias fueron de envergadura mayor, situación que preocupó por los efectos económicos que pudiera haber acarreado. Las reformas finalmente aprobadas fueron mucho más moderadas que las inicialmente planteadas, disipándose en gran medida las aprensiones previas.

Este trabajo corresponde a una versión resumida y simplificada de otros trabajos realizados en la materia por los autores y tiene como principal objetivo exponer los efectos económicos que podrían esperarse de distintas regulaciones en el campo de la negociación colectiva y de la huelga.

En el primer capítulo se presenta la evolución histórica de la legislación laboral que regula la negociación colectiva, la huelga y la afiliación sindical, y se entregan algunos antecedentes estadísticos vinculados con el tema.

En los otros dos capítulos se discuten en términos teóricos los efectos económicos asociados a distintas regulaciones de la negociación colectiva y la huelga, y se analiza la legislación que existía en Chile bajo el prisma de la discusión teórica, poniéndose el énfasis en las últimas reformas acaecidas en 1991.

1. LEGISLACIÓN LABORAL CHILENA DURANTE EL PRESENTE SIGLO

La legislación individual del trabajo en Chile se caracteriza, como en el mundo entero, por ser protectora del trabajador, lo que, en principio, se

manifiesta en el establecimiento de beneficios irrenunciables en materias como horario máximo, descanso semanal, pago de horas extraordinarias, derecho a vacaciones, protección de las remuneraciones, fueros sindicales y maternales, protección ante el despido, además del resguardo a la salud y de la seguridad del trabajador. La legislación colectiva, por su parte, garantiza el derecho de los trabajadores a organizarse y reglamenta los procedimientos de negociación colectiva.

En Chile, las leyes se fueron modificando con el transcurso de los años, hasta llegar a convertirse en un mecanismo para otorgar beneficios a trabajadores con poder de presión, en abierto perjuicio de los demás y de la competitividad de las empresas y del desarrollo económico. Ejemplos de esto lo constituyen el otorgamiento de licencias (carnés profesionales o matrículas para poder ejercer una determinada profesión) y de condiciones especiales de trabajo y remuneraciones. Había una gran cantidad de gremios que tenían el sistema de carnés profesionales, lo que hacía surgir monopolios laborales que constituían una barrera arbitraria destinada a alzar artificialmente las remuneraciones de los beneficiados en perjuicio de los no favorecidos.

Entre los gremios que gozaban de condiciones especiales de trabajo y remuneraciones estaban: choferes de casa particular, garzones y cancheros (remuneración adicional), peluqueros, empleados de farmacia (sueldo mínimo), empleados de notarías (fuero especial), trabajadores petroleros (indemnizaciones), periodistas (indemnización especial), obreros de ferrocarriles (indemnizaciones), trabajadores de la gran minería del cobre remunerados en moneda extranjera (indemnizaciones), trabajadores de la minería de hierro (indemnizaciones), trabajadores de CHILECTRA (derechos y garantías en caso que la empresa sea adquirida por CORFO), controladores

de cine (comisiones tripartitas, remuneraciones, tarifado, indemnizaciones), trabajadores de las empresas de telecomunicaciones (derechos y garantías en caso de nacionalización), etc. Por otro lado, los regímenes especiales se expandieron tanto al área previsional como a la de los derechos mínimos y comunes de todos los trabajadores.

Otro ejemplo de la excesiva protección fue la existencia de una ley que restringía indebidamente los cambios de giro, de tecnología y que dificultaba el cierre de centros de trabajo antieconómicos. Se exigía la existencia previa de un permiso biministerial al empleador para despedir a más de diez trabajadores en un mes calendario, norma que además de sus efectos negativos en actividad económica y empleo, involucraba políticamente al gobierno en la autorización de los despidos.

Durante el gobierno militar hubo un cambio muy importante en lo que se refería a la legislación laboral, eliminándose todo este sistema de privilegios, licencias y otros, y modificándose sustancialmente la normativa sobre negociación colectiva, regulación de la huelga y sobre indemnizaciones por despido.

A continuación se presenta un breve resumen de la evolución de la legislación laboral chilena en aquellas materias más sustanciales al trabajo que nos ocupa: Afiliación Sindical, Negociación Colectiva y Huelga.

1.1. Diferentes etapas en la regulación sobre afiliación sindical y negociación colectiva (excluyendo lo referido a huelga)

En la legislación chilena en materia de afiliación sindical y negociación colectiva se pueden distinguir, en términos gruesos, tres períodos, al interior de los cuales no se advierten cambios de importancia en las normas legales de mayor relevancia.

La promulgación del Código del Trabajo de 1931 marca el inicio de un primer período que se extiende hasta el año 1973 sin grandes modificaciones. Una segunda etapa es la comprendida entre los años 1979 y 1991. Finalmente, en el año 1990 el nuevo gobierno envió al parlamento una serie de proyectos tendientes a modificar la legislación laboral en lo referido a las centrales sindicales y a la negociación colectiva, y dentro de ésta última había importantes modificaciones en la regulación de la huelga. La aprobación final de estas reformas se realizó durante 1991 y después de cambios significativos en el proyecto inicial.

a) Período 1931-1973

i) Afiliación sindical

Se distingue entre sindicatos industriales y profesionales. Los primeros estaban formados por los obreros de cualquier empresa de minas, salitreras, transporte, fábricas, manufacturas, talleres y demás empresas industriales o comerciales con más de 25 obreros registrados. Su organización debía ser acordada por, a lo menos, el 55% del personal de la empresa, y de constituirse, se consideraban miembros del sindicato a todos los obreros de la empresa (afiliación obligatoria).

El sindicato profesional era aquel formado por lo menos por 25 personas que ejercieran una misma profesión o profesiones, trabajo o trabajos similares o conexos, en una industria o industrias, que se unían con el fin de ocuparse exclusivamente del estudio, desarrollo y legítima defensa de los intereses comunes de los asociados.

La forma de financiamiento prevista para ambos tipos de sindicatos era la de las erogaciones obligatorias que determinaba el directorio del sindicato.

En relación a la afiliación a federaciones y confederaciones, sólo se permitían las reuniones de sindicatos industriales para fines de educación, asistencia, previsión, y para el establecimiento de economatos y cooperativas. Los sindicatos profesionales que tenían por base un mismo oficio o profesión podían constituir uniones o confederaciones para el estudio, desarrollo y legítima defensa de los intereses comunes.

ii) Negociación colectiva

Se permitía la negociación por empresa para todo tipo de sindicato y por rama de actividad sólo para los sindicatos profesionales.

Las cláusulas estipuladas en el contrato colectivo eran válidas para quienes las suscribían.

b) Período 1973-1979

i) Afiliación sindical

No se alteraron las normas concernientes a las organizaciones sindicales, pero se dictaron decretos político-administrativos que limitaron al extremo su acción (prohibición de elegir dirigentes y de realizar reuniones sin permiso previo).

ii) Negociación colectiva

Se prohíbe negociar colectivamente.

c) Período 1979-1991

i) Afiliación sindical

Se distingue entre cuatro tipos de sindicatos:

- Sindicato de empresa: agrupa sólo a trabajadores de una misma empresa.
- Sindicato interempresa: agrupa a trabajadores de por lo menos tres empleadores distintos.
- Sindicato de trabajadores independientes: agrupa a trabajadores que no dependen de empleador alguno.
- Sindicatos de trabajadores transitorios: agrupa a trabajadores que realizan labores bajo dependencia o subordinación en períodos cíclicos o intermitentes.

La afiliación sindical es voluntaria y los requisitos de constitución de un sindicato son: para las empresas con menos de 25 personas, son necesarios por lo menos 8 personas; para las empresas que tengan entre 25 y 50 personas, debe estar por lo menos el 50% de los trabajadores.

En relación al financiamiento de los sindicatos, se establece que el empleador sólo puede deducir de las remuneraciones del trabajador la cuota ordinaria y extraordinaria del sindicato respectivo de empresa, cuando la mayoría absoluta de los afiliados así lo acordaren en votación secreta, o cuando el trabajador afiliado autorice el descuento por escrito a su empleador

La afiliación a federaciones y confederaciones es permitida para distintos fines, pero no para negociar colectivamente.

ii) Negociación colectiva

Sólo se permite la negociación entre un empleador y uno o más sindicatos de la respectiva empresa, o entre un empleador y grupos de trabajadores de la empresa que se organicen con el fin de llevar a cabo una negociación colectiva (grupos negociadores), o con unos y otros.

Los acuerdos alcanzados al cabo de la negociación colectiva sólo son válidos para quienes los suscriben.

d) Propuesta Original y Reformas Aprobadas en 1991:

d.1) Propuesta Original: En el proyecto de ley original se establecía que los sindicatos interempresas podían presentar proyectos de contrato colectivo de trabajo en representación de sus afiliados, o de los que se adhirieran y tuvieran derecho a negociar colectivamente, en aquellas empresas que ocuparan hasta cincuenta trabajadores con contrato de plazo indefinido¹. Esta presentación, de acuerdo a la sola voluntad del sindicato, podría hacerse a cada uno de los empleadores respectivos o en forma conjunta a todos o parte de éstos, y en el caso que involucrara a más de un empleador, el proyecto podía contener proposiciones especiales para una o más de las empresas involucradas.

Para las empresas de más de cincuenta trabajadores, el proyecto permitía la negociación colectiva en forma conjunta de dos o más sindicatos de distintas empresas o de una federación o confederación en representación de sus afiliados, cuando existiera acuerdo previo en tal sentido con los

¹ También se establecía una serie de requisitos numéricos para que los trabajadores de una empresa pudieran conferir su representación a un mismo sindicato interempresa.

empleadores respectivos. Otros aspectos importantes del proyecto eran aquellos que eliminaban la posibilidad de realizar una negociación colectiva a grupos de trabajadores que no estuvieran sindicalizados y los que se referían a la posibilidad de que las materias de la negociación colectiva pudieran referirse también a condiciones para los trabajadores que se incorporaran con posterioridad a la empresa.

d.2) Reformas Aprobadas en 1991

i) Afiliación sindical: Se mantiene la misma estructura del período anterior en cuanto a los tipos de sindicatos y a la afiliación voluntaria, pero se introducen modificaciones que disminuyen los requerimientos para formar sindicatos en empresas pequeñas. Los sindicatos de empresa que tengan entre 25 y 50 personas y los menores de 25 sólo necesitan 8 personas para formarlo.

El financiamiento sindical mantiene las características del período anterior. Se establece además que los trabajadores a quienes el empleador hiciese extensivos los beneficios estipulados en el instrumento colectivo respectivo para los trabajadores que ocupen cargos similares, deberán aportar al sindicato que hubiere obtenido los beneficios un 75% de la cotización mensual y ordinaria, durante toda la vigencia del contrato, a contar de la fecha en que éste se les aplique.

La afiliación a federaciones y confederaciones es permitida para diferentes fines.

ii) Negociación colectiva: La negociación puede ser por empresa o para un conjunto de empresas cuando las partes así lo acuerden. Se mantiene la estructura del período anterior en cuanto a que la negociación puede ser

realizada por organizaciones sindicales y/o por trabajadores que se unan para tal efecto, es decir, no se aprueba la propuesta que establecía la imposibilidad de negociar colectivamente a grupos de trabajadores que no estuvieran sindicalizados.

Los acuerdos serán válidos para quienes los suscriben y para los nuevos trabajadores por mutuo consentimiento de las partes.

1.2 Diferentes Etapas en la Regulación del Derecho de Huelga.

La legislación que ha existido en Chile en materia de huelga puede separarse básicamente en cuatro períodos: antes de 1931, 1931-1973, 1979-1990 y las reformas recién aprobadas en 1991².

- a) Período anterior a 1931: Antes de la promulgación de un decreto el 14 de diciembre de 1917, las huelgas que se venían produciendo desde fines del siglo XIX, eran consideradas únicamente como hechos policiales y, por lo tanto, reprimidas. A pesar de que el citado decreto tendió a reconocer el problema de las relaciones laborales y a las huelgas como una manifestación de éste, no se estipuló un marco jurídico que regulara adecuadamente el comportamiento de las partes involucradas en la disputa colectiva del trabajo.
- b) Período 1931-1973: La primera regulación global de la huelga se estableció en el Código del Trabajo vigente a partir del año 1931.

² Entre 1973-1979 no existió un cuerpo legal que regulara los aspectos relativos al derecho de huelga.

Ahí se reconocía el derecho a huelga que tenían los trabajadores una vez agotado el procedimiento de conciliación contemplado para la resolución de los conflictos colectivos, y se reglamentaba tal acción. A la huelga se le asignaba un carácter indefinido y se estipulaba la imposibilidad de reemplazar a los huelguistas. La ley no contemplaba la posibilidad de que los trabajadores pudieran abandonar la huelga y negociar individualmente con el fin de reincorporarse al trabajo. En relación al cierre patronal, se establecía que éste podría ser declarado sólo una vez agotados los procedimientos de conciliación contemplados en el proceso de negociación colectiva. Se estipulaba también que en los casos de huelga o cierre patronal de fábricas, empresas o servicios, cuya paralización pusiera en peligro inmediato la salud o la vida económico-social del país, el gobierno podía decretar la reanudación de faenas.

En cuanto al financiamiento sindical, que es un aspecto relacionado indirectamente con la efectividad de la huelga porque podría ser determinante en la posición financiera ante la eventualidad de una huelga, el empleador podía descontar por planilla las cuotas de los trabajadores afiliados al sindicato, bastando para ello la petición de su directorio, ello permitiría augurar una posición financiera relativamente sólida.

- c) Período 1979-1990: La legislación vigente desde 1932 permaneció sin alteraciones de importancia hasta 1973, año en el que se suspende su vigencia. El año 1979 se modifica la ley y se

introducen fuertes cambios en los elementos que determinan el poder de negociación que la huelga proporciona a los trabajadores.

La nueva normativa estableció un límite máximo de 60 días para la duración de la huelga³, permitió el reemplazo temporal de los huelguistas y estipuló la posibilidad de que los trabajadores en huelga abandonen el movimiento y se incorporen a las faenas mediante la firma de un contrato individual de trabajo una vez que han transcurrido, por lo menos, treinta días de iniciada la huelga. Además se estableció que para que la declaración de cierre patronal se ajuste a derecho, es requisito que con anterioridad los trabajadores hayan declarado la huelga, y se le fija al *lock-out* una duración máxima de 30 días o el término de la huelga.

En relación a la posición financiera de los sindicatos, se puede decir que ésta podía verse complicada desde el momento que se establecía que la mayoría absoluta de los socios debía aprobar el descuento por planilla de las cuotas de aporte al sindicato.

d) Propuesta Original y Reformas Aprobadas en 1991:

d.1) Propuesta Original: La propuesta original le otorgaba carácter indefinido a la huelga e impedía al empleador contratar a reemplazantes temporales de los huelguistas. En cuanto al reintegro individual de los huelguistas, éstos podían hacerlo a partir del décimoquinto día de huelga, si la última oferta del empleador estipulaba, por lo menos, idénticas condiciones que las contenidas

3 Si pasado ese período los trabajadores se mantenían en huelga, éstos se entendían como voluntariamente renunciados, perdiendo con esto el derecho a eventuales indemnizaciones.

en el contrato previo, reajustadas por la variación del IPC durante su vigencia, incluidas las cláusulas de reajustabilidad contenidas en él. Alternativamente, los huelguistas también podían hacer uso de este derecho, en el mismo plazo, si el empleador hubiese aceptado la propuesta del mediador en el último proceso de mediación llevado a cabo. Si no se cumplieren los requisitos mencionados, los trabajadores no se podían reintegrar individualmente durante todo el transcurso de la huelga.

En cuanto al financiamiento, se estipulaba que a sola petición del directorio del sindicato, el empleador descontara por planilla las cuotas de los trabajadores afiliados a éste. Asimismo, los estatutos de cada sindicato debían señalar los aportes que harían al sindicato aquellos trabajadores no sindicalizados a quienes el empleador hiciese extensivos los beneficios obtenidos por éste a través de la negociación colectiva. Estos aportes no podían exceder a las cotizaciones normales de un sindicalizado.

d.2) Reformas Aprobadas: La reforma finalmente aprobada reinstaura la huelga indefinida y establece la posibilidad de reemplazar temporalmente a los huelguistas (Artículo 157) desde el primer día de huelga, si la última oferta del empleador contempla, por lo menos, el reajuste de acuerdo al IPC de las condiciones pactadas en el contrato previo (para el período comprendido entre la fecha del último reajuste y la fecha de término de vigencia del respectivo instrumento) y una reajustabilidad mínima anual según la variación del IPC para el período del nuevo contrato, excluidos los doce últimos meses; en el caso que la oferta del empleador no

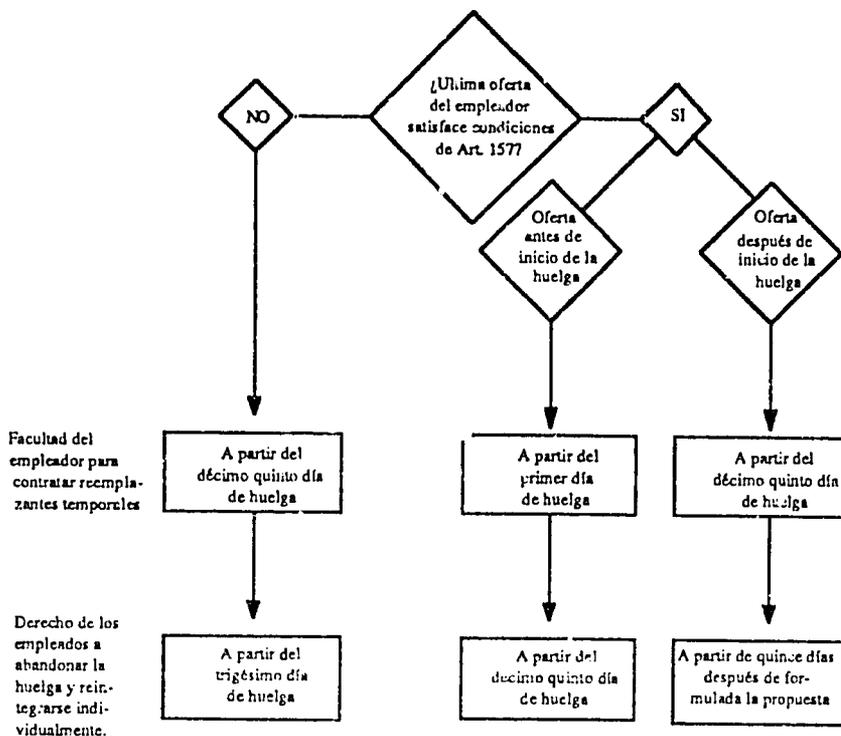
cumpla con este requisito, la posibilidad de contratar reemplazantes surge sólo después de enterados quince días de huelga. Cuando concurren los requisitos para contratar reemplazantes desde el primer día, los trabajadores en huelga podrán reintegrarse individualmente a sus labores a partir del décimoquinto día de haberse hecho efectiva la huelga, y en aquellos casos en que sólo se puede contratar reemplazantes después de quince días, los trabajadores en huelga podrán reintegrarse individualmente a partir del trigésimo día de haberse hecho ésta efectiva.

A continuación se presenta un cuadro que resume las principales características de la regulación actual de la huelga.

Con respecto al *lock out* se mantiene la estructura del período anterior y en relación a las posibilidades de financiamiento sindical se puede decir que éstas debieran ser mayores a las del período anterior, desde el momento que se impone un costo (a beneficio del sindicato) a aquellos que se benefician de la acción del sindicato y que no pertenecen a él (tratándose así de corregir el problema de *free rider*)⁴.

4 Como ya se señaló, se establece una cotización sindical obligatoria de un 75% de la cuota normal, durante el período de vigencia del contrato, a aquellos trabajadores a quienes el empleador hiciese extensivos los beneficios obtenidos por un sindicato al cabo de una negociación colectiva.

REEMPLAZO TEMPORAL Y REINTEGRO INDIVIDUAL DE LOS HUELGUISTAS EN LA NUEVA LEY



1.3 Algunos antecedentes empíricos sobre Negociación Colectiva y Huelga

Los distintos antecedentes que aquí se presentan se concentran en los últimos años y cuando corresponde se separa entre el período anterior y posterior a 1991, que fue el año en que se impulsaron las últimas reformas en el campo de la negociación colectiva y la huelga.

En términos generales, se observa una tendencia hacia la suscripción de mayores instrumentos colectivos y a una mucho mayor actividad huelguística en forma coincidente con el período de las reformas laborales⁵.

i) Instrumentos colectivos y trabajadores involucrados según tipo de instrumento y entidad negociadora:

Del total de instrumentos colectivos, que son aquellos documentos definitivos en que ambas partes (trabajadores y empleadores) dejan constancia de sus acuerdos en materia de condiciones de trabajo y remuneraciones, un 56,9% fueron negociados por sindicatos y un 43,1% por grupos negociadores. El número de instrumentos colectivos registrados durante 1991 fue de 2.810.

Los instrumentos colectivos negociados a través de sindicatos involucraron a 199.781 trabajadores y los gestionados a través de grupos negociadores a 52.604. Para interpretar correctamente estas cifras hay que tener presente que los instrumentos colectivos se negocian cada dos años.

Un 70% de los instrumentos colectivos se materializaron en la forma de contratos colectivos (que corresponde a la modalidad reglamentada de la negociación colectiva y que da derecho a huelga) y un 30% en la forma de convenio colectivo. Hubo un solo caso formalizado a través de un fallo arbitral.

⁵ Como se deduce de la discusión teórica que más adelante se realiza, la mayor fortaleza del poder negociador de los trabajadores luego de las reformas laborales no debe traducirse necesariamente en una mayor conflictividad de las negociaciones (actividad huelguística).

- ii) Instrumentos colectivos afinados y trabajadores involucrados por rama de actividad económica⁶.

Entre 1989 y 1991 el número de trabajadores involucrados en instrumentos colectivos subió en un 8,5%. Los sectores de Industrias Manufactureras y de Minería son los que tienen el mayor número de trabajadores involucrados en instrumentos colectivos, un 36,0% y un 18,9% respectivamente, en cifras de 1991. Sin embargo, estos dos sectores han ido disminuyendo su participación relativa a través del tiempo. El sector de Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca, junto a los de Electricidad, Gas y Agua, Comercio y Transporte han experimentado notables aumentos en cuanto al número de trabajadores involucrados en instrumentos colectivos durante el período 1989-1991 (en casi todos ellos se han verificado aumentos mayores al 50%).

- iii) Proporción de trabajadores involucrados en la negociación colectiva sobre el total de trabajadores de las empresas que negocian⁷:

Durante el período 1984-1989 la proporción promedio anual de trabajadores involucrados en la negociación colectiva sobre el total de trabajadores de las empresas que negocian fue de 52,2%. El valor más bajo se observa en 1989, siendo éste de 43,8%.

⁶ Ver Cuadro 1.

⁷ En el Cuadro 3 se presentan otras mediciones porcentuales del número de trabajadores cubiertos por negociaciones colectivas (proporción sobre el total de ocupados, asalariados y sindicalizados).

CUADRO Nº 1: INSTRUMENTOS COLECTIVOS AFINADOS Y TRABAJADORES INVOLUCRADOS POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA
AÑOS 1984 - 1991

Años	1984		1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	Nº Trabaj.		Nº Trabaj.		Nº Trabaj.		Nº Trabaj.		Nº Trabaj.		Nº Trabaj.		Nº Trabaj.		Nº Trabaj.	
Actividad Económica	Instrum.	Involuc.														
Agricultura, caza, silvicultu- y pesca	57	2.447	78	3.140	103	4.428	131	5.478	115	5.390	173	6.993	178	8967	241	12.859
Explotación de minas y canchales	29	12.885	65	33.313	47	15.678	60	28.102	57	7.373	102	48.583	43	6.707	113	47.627
Industrias Manufactureras	501	30.738	1.106	66.620	608	43.623	1.270	84.768	718	57.045	1.408	98.982	912	67.439	1.391	90.744
Electricidad, gas y agua	22	4.007	11	1.854	23	3.180	22	8.810	20	4.592	10	2.195	44	6.069	35	5.525
Construcción	3	118	15	873	11	747	9	618	40	3.203	58	7.261	67	10.671	94	9.866
Comercio	90	5.200	113	7.519	130	9.251	123	10.899	181	10.058	233	17.567	239	19.315	385	26.639
Transporte, almacena- miento y comunicac.	48	4.469	74	8.591	51	9.456	86	12.497	60	5.986	110	13.512	79	11.010	133	20.159
Est. Financieros, Seguros Bienes Inm. y SS. Téc.	26	12.335	37	10.661	26	10.659	38	7.853	31	11.737	44	12.236	109	21.799	131	17.374
Servicios Comunales, Sociales y Personales	120	8.636	180	15.602	135	11.041	218	19.471	163	16.132	290	25.174	728	32.579	287	21.592
Actividades no bien especific.	3	146	-	-	-	-	1	29	-	-	1	31	-	-	-	-
Total Nacional	899	80.981	1.679	148.173	1.134	108.063	1.958	178.525	1.385	121.516	2.429	232.534	2.399	184.556	2.810	252.385
% de participación sobre el total de los trabajadores de las empresas que negocian	55,4		59,6		52,7		54,1		47,9		43,8		*		*	

Fuente: Dirección del Trabajo

* : Esta información no esta publicada en los informes de la Dirección del Trabajo.

iv) Antecedentes generales sobre tasas de sindicalización.

Durante 1991 la población afiliada a sindicatos ascendía a 701.355 (un 16,2% de la población ocupada en el segundo trimestre de 1991), de los cuales un 25,5% correspondía a trabajadores del sector Industrias Manufactureras, un 14,5% al sector Transportes y un 13,4% al sector Comercio, siendo éstos los sectores con mayor afiliación sindical. Ahora, si se analiza la tasa de sindicalización por sector económico se observa que en cifras de 1991 las mayores tasas se encuentran, en orden decreciente, en el sector de Electricidad, Gas y Agua (65,9%), en el sector de Minería (63,3%), en el sector Transporte (34,2%) y en el sector de Industria Manufacturera (24,6%). Para poner estos números en una perspectiva histórica presentamos el siguiente cuadro:

CUADRO N° 2
TASA DE SINDICIALIZACION POR SECTOR ECONOMICO

	1973	1985	1991
Agricultura	42,4	5,2	9,0
Minería	86,8	73,1	63,3
Ind. Manufacturera	50,5	21,9	24,6
Electric., gas y agua	63,2	45,2	65,9
Construcción	36,5	6,0	17,4
Comercio	28,7	6,7	12,7
Transporte	43,6	27,0	34,2
Serv. Financieros	38,0	17,7	15,4
Serv. Soc. y Person.	0,2	2,7	7,7
Total	33,7	10,5	16,2

FUENTE: Los datos de 1973 se obtuvieron de Canperu, G y Cortázar, R (1988) "Actores Sociales y la Transición a la Democracia en Chile", Colección Estudios CIEPLAN N° 25. Para 1985 y 1991 se usaron datos de la Dirección del Trabajo y datos del INE sobre población ocupada por rama ocupacional en el segundo trimestre del año respectivo.

CUADRO Nº 3
TASAS DE COBERTURA LEGAL DE LAS NEGOCIACIONES COLECTIVAS

	% Cubiertos sobre Ocupados	% Cubiertos sobre Asalariados*	% Cubiertos sobre Sindicalizados
1979	3.8	5.6	n.d
1980	n.d	12.0	n.d
1981	n.d	15.1	84.7
1982	9.0	13.1	76.1
1983	7.0	10.0	69.9
1984	6.8	10.1	66.6
1985	6.5	8.8	63.5
1986	6.0	9.4	66.2
1987	7.1	10.2	67.9
1988	7.0	10.2	67.2
1989	8.0	11.7	69.7
1990	9.1	13.3	n.d.

Nota: Cubiertos se refiere a los trabajadores cubiertos por negociaciones colectivas, es decir, incluye a los que negocian en ese año como a aquellos que han negociado en el año anterior y cuyo contrato se encuentra vigente. En Chile los contratos colectivos duran dos años a partir de 1979.

* = Asalariados: suma de obreros y empleados de los trimestres Oct.-Dic de cada año en la Encuesta Nacional de Empleo del INE.

FUENTE: Víctor Maturana " Los acuerdos salariales bajo negociación colectiva: y la situación macroeconómica. Chile 1979-1990", Tesis de Grado Nº102, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

v) Resultados de las negociaciones colectivas en cuanto a la variación de salario real inicial que se negocia por sector económico.

El Cuadro 4 proporcionará alguna información útil para analizar la evolución de las variaciones de salario real iniciales que se establecieron bajo negociación colectiva en los distintos sectores económicos. Esta información tiene una validez limitada por cuanto se refiere sólo a la Región

Metropolitana, lo que hace que algunos sectores económicos se encuentren muy mal representados con respecto a lo que efectivamente ocurre en las negociaciones colectivas (como por ejemplo, los sectores Agricultura y Minería).

La variación de salario real inicial es una de las variables claves que se negocia en un contrato o convenio colectivo; las otras variables de importancia en cuanto a lo que a salarios se refiere son el período de reajustabilidad durante el contrato y el respectivo monto de reajuste (que usualmente se expresa como un porcentaje de la inflación ocurrida entre períodos de reajuste). La variación real inicial se define como la variación nominal inicial acordada en el instrumento colectivo, descontada la inflación (medida por el IPC) habida en el período que media entre el último reajuste anterior a la negociación y el inicio de la vigencia de ésta; cabe recalcar que estas variaciones iniciales se presentan sólo cada 24 meses (o más) en cada empresa, por lo que no deben confundirse con tasas de variación anuales, sino más bien bianuales.

Los datos que aquí se presentan son distintos y, por tanto, no comparables con los de salarios reales por sector económico: la variación real inicial se mide en relación al último período de reajuste que tuvieron los trabajadores en cuestión y posee el carácter bianual ya comentado, mientras que los datos de salarios reales se refieren a los cambios en salario real entre un determinado trimestre de un año y el mismo trimestre del año anterior. La cobertura de la muestra del índice de salarios del INE es distinta a la aquí comentada e incluye también la situación de trabajadores que no han negociado bajo el régimen de negociación colectiva y excluye a los trabajadores del sector Agricultura. Además el índice de salarios del INE se construye a partir de encuestas que consultan por la situación de los

trabajadores en cada mes, muchos de los cuales tienen contratos vigentes que corresponden a negociaciones salariales anteriores; en cambio, la variación real inicial de las negociaciones colectivas se refiere a la situación de los trabajadores que acaban de negociar en el período y por tanto capturan mucho mejor la situación coyuntural y las expectativas del momento.

En el cuadro se puede apreciar que para todos los sectores la variación real inicial promedio fue positiva durante el período 1989-1991, con la sola excepción del sector de Transporte y Comunicaciones para el año 1991. Como las reformas al régimen de negociación colectiva y a la huelga recién se aprobaron a mediados de 1991, los datos disponibles no permiten separar entre resultados antes y después de las reformas, más aún, si estuviera disponible la información por meses, la comparación sería bastante discutible desde el momento en que es posible que las negociaciones formalizadas con anterioridad a las reformas hayan estado influenciadas por las expectativas de reforma que en ese momento se tenían.

CUADRO Nº 4
VARIACION INICIAL DE LOS SALARIOS REALES NEGOCIADA BAJO
NEGOCIACION COLECTIVA

	1989		Nº		1990		Nº		1991		Nº	
	VRI	DS	Trab.	VRI	DS	Trab.	VRI	DS	Trab.			
Agricultura	9,05	10,82	1.212	1,98	4,67	1.478	4,44	4,47	574			
Minería	3,89	2,04	1.822	1,78	1,81	828	1,28	2,30	322			
Industria	4,65	7,16	44.266	4,07	5,49	35.790	3,40	4,92	27.544			
Elect. gas y agua	1,69	2,76	2.430	6,83	5,14	1.737	3,39	0,89	2.401			
Construcción	2,55	3,87	1.829	1,91	5,10	3.032	0,87	2,22	1.298			
Comercio	3,55	4,53	10.417	2,47	4,09	11.010	1,40	3,23	6.785			
Transp. y Comunic.	2,92	4,37	4.623	5,69	4,60	8.219	-0,57	3,21	6.386			
Serv. Financieros	6,31	6,20	13.041	1,83	4,07	17.126	3,47	3,46	6.208			
Serv. pers. y soc.	2,82	4,02	8.072	2,01	5,32	13.344	2,86	2,75	5.780			

VRI = Variación Real Inicial de los Salarios Reales

DS = Desviación Standard

Nº Trab. = Número de trabajadores involucrados en las negociaciones.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Dirección del Trabajo para la Región Metropolitana y que fueron procesados por Víctor Maturana.

vi) Huelgas efectuadas, promedio de días de duración y trabajadores involucrados por regiones y por rama de actividad económica.

Como se observa en el Cuadro 5, durante 1991 se realizaron 219 huelgas y 137 de ellas correspondieron al sector de Industrias Manufactureras. En términos globales estas huelgas tuvieron una duración de 2.725 días e involucraron a 45.910 trabajadores. Del total de esos trabajadores, un 42,6% correspondió al sector Minería y un 42,3% al sector de Industrias Manufactureras. Los días hombre que se perdieron fueron 730.925.

En términos regionales, en la VIII Región se concentró el 28,8% de los trabajadores involucrados, en la Región Metropolitana el 27,6% y en la II Región un 19,3%.

En cambio, se puede observar que en 1989 el número de huelgas realizadas fue de 101 y el número de trabajadores involucrados fue de 17.857. Estas cifras son significativamente superiores a la de los años anteriores. Del sector Minería provino un 52,4% de los trabajadores involucrados en huelga y del sector de Industrias Manufactureras, un 41%. En términos regionales, en la VIII Región se concentró el 42,8% de los trabajadores involucrados, en la Región Metropolitana el 23,6% y en la III Región un 19,5%.

Entre 1980 y 1987 se perdieron en huelgas, un promedio equivalente a 58 días de trabajo por cada mil trabajadores ocupados⁸. En el Cuadro 6 se presentan los días de trabajo promedio perdidos en huelga por cada mil trabajadores ocupados para un conjunto de países desarrollados para el período 1980-1987. Así, se puede apreciar que la cifra de Chile se encuentra en un nivel relativamente bajo en relación a la de la mayoría de los países considerados.

8

Esta cifra se obtiene a partir de la información del Cuadro 2 del Anexo y de las estadísticas sobre fuerza de trabajo ocupada en el trimestre Oct.-Dic. de cada año.

CUADRO Nº 5: HUELGAS APROBADAS, EFECTUADAS Y TRABAJADORES INVOLUCRADOS POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA
AÑOS 1984 - 1991

Año	1984				1985				1986				1987			
	H.A.	H.E.	T.I.	D.D*												
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	1	1	259	2	3	1	28	55	1	-	-	-	8	4	161	21
Explotación de minas y canteras	1	-	-	-	8	3	5.159	12	8	6	330	8	10	5	1.962	22
Industrias Manufactureras	66	32	3.088	13	102	26	2.179	23	69	22	2.309	20	134	49	5.419	13
Electricidad, gas y agua	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	1	194	3
Construcción	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Comercio	6	1	11	17	22	6	605	16	11	4	395	6	13	5	436	12
Transporte, almacenamiento y comunicac.	3	-	-	-	6	2	70	18	1	1	53	4	5	2	79	16
Est.Financieros, Seguros Bienes Inm. y SS. Téc.	1	-	-	-	4	1	36	11	3	1	108	3	5	5	1.043	5
Servicios Comunales, Sociales y Personales	6	4	237	7	17	3	455	12	19	7	745	13	30	10	619	17
Total Nacional	84	38	3.595	12	163	42	8.532	21	113	41	3.940	15	209	81	9.913	14

Año	1988				1989				1990				1991			
	H.A.	H.E.	T.I.	D.D*	H.A.	H.E.	T.I.	D.D*	H.E.	T.I.	D.D*	H.E.	T.I.	D.D*		
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	8	7	244	8	7	6	271	28	11	2.078	9.3	9	528	10.7		
Explotación de minas y canteras	3	1	405	2	24	12	9.356	26	5	2.386	9.2	14	19.580	15.2		
Industrias Manufactureras	100	49	4.012	17	161	65	7.322	15	71	5.465	19.2	137	19.442	13.0		
Electricidad, gas y agua	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	0	0		
Construcción	8	5	327	8	3	1	90	48	2	1.023	7.5	5	658	11.4		
Comercio	8	1	39	28	19	6	338	10	3	85	15.3	11	848	9.3		
Transporte, almacenamiento y comunicac.	4	1	32	2	8	4	123	9	8	4.655	7.5	3	636	9.3		
Est.Financieros, Seguros Bienes Inm. y SS. Téc.	1	-	-	-	6	1	68	11	3	836	5.3	2	310	11.0		
Servicios Comunales, Sociales y Personales	20	8	586	6	23	6	289	7	73	8.482	13.6	38	3.908	11.2		
Total Nacional	152	72	5.645	14	251	101	17.857	16	176	25.010	15.0	219	45.910	12.4		

H.A. = Huelgas Aprobadas.

H.E. = Huelgas Efectuadas.

T.I. = Trabajadores Involucrados en la huelga.

D.D.* = Días de duración promedio de la huelga.

Fuente: Dirección del Trabajo.

42

CUADRO Nº 6
DIAS DE TRABAJO PERDIDOS ANUALMENTE EN HUELGAS POR
CADA 1.000 TRABAJADORES OCUPADOS
(Promedio 1980-1987)

Suiza	1
Australia	2
Japón	11
Holanda	18
R.F. Alemana	35
Francia	72
EE.UU.	162
Suecia	191
Gran Bretaña	371
España	576
Italia	704
Grecia	719

FUENTE: Wilhelm Lange. "La Cooperación por Principio: la autonomía tarifaria en Alemania Federal". (1989).

2. REGULACIÓN DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA (EXCLUYENDO LO REFERIDO A HUELGA)

Como se puede apreciar en el primer capítulo, uno de los principales cambios que planteó el actual Gobierno en su proyecto de reformas laborales se refería al campo de la negociación colectiva, concretamente, a la posibilidad de que las negociaciones salariales y de condiciones de trabajo salieran del ámbito de la empresa, al que se encontraban circunscritas por ley durante el período 1979-1991. Como ya se ha dicho, el proyecto de ley original establecía que los sindicatos interempresas podían presentar proyectos de contrato colectivo de trabajo en representación de sus afiliados, o de los que se adhirieran y tuvieran derecho

a negociar colectivamente, en aquellas empresas que ocuparan hasta cincuenta trabajadores con contrato de plazo indefinido. Esta presentación, de acuerdo a la sola voluntad del sindicato, podría hacerse a cada uno de los empleadores respectivos o en forma conjunta a todos o parte de éstos, y en el caso que involucrara a más de un empleador, el proyecto podía contener proposiciones especiales para una o más de las empresas involucradas. Para las empresas de más de cincuenta trabajadores, el proyecto permitía la negociación colectiva en forma conjunta de dos o más sindicatos de distintas empresas o de una federación o confederación en representación de sus afiliados, cuando existiera acuerdo previo en tal sentido con los empleadores respectivos.

Las reformas finalmente introducidas, presentadas en el capítulo anterior, suavizaron estas proposiciones iniciales y permitieron la extensión de las negociaciones más allá de la empresa, pero sólo cuando las partes así lo convinieran.

2.1. Aspectos teóricos y consideraciones⁹

En esta sección se discute sobre la conveniencia o inconveniencia de que las negociaciones se extiendan más allá de la empresa. No hay ningún modelo formal que apoye la discusión, a diferencia de lo que ocurre en relación a la huelga, sino que sólo se entregan argumentos y antecedentes que ayudan a aclarar conceptos.

Muchos investigadores de la negociación colectiva han argumentado que al confluir en ésta una gran diversidad de intereses, varios de los cuales son

⁹ Esta discusión proviene de F. Coloma (1991).

conflictivos, y que al ser tan dinámica y específica a situaciones determinadas, es muy difícil que como institución pueda ser juzgada como buena, mala, efectiva o inefectiva. Así, cuando se norma sobre la forma en que se va a regular la negociación colectiva, inevitablemente se debe optar, priorizar entre diversos objetivos, y considerar implícitamente los escenarios o situaciones futuras que parezcan como más pertinentes para la economía en su globalidad.

En el centro de la discusión sobre la negociación colectiva se encuentra el tema de la distribución del producto entre las dos partes fundamentales del proceso productivo: trabajadores y capitalistas. En relación a lo que pudiese considerarse una distribución adecuada del producto, puede desarrollarse una discusión filosófica muy compleja, que involucra aspectos de lo que se considera justo y ético, y que es interdependiente con otros objetivos de la sociedad, por ejemplo, la creación de empleos y el desarrollo y eficiencia económica. Si se elige un esquema económico basado en la iniciativa privada, las opciones elegidas no deben desconocer, por una necesidad de realismo, el ámbito en que se desenvuelve la empresa. En esta perspectiva, la búsqueda de redistribuciones de ingreso a través de la negociación de remuneraciones parece no viable como estrategia de política en el marco de una economía de mercado, porque atenta claramente contra el desarrollo y subsistencia de la empresa privada y, por ende, atenta contra un sistema que se ha mostrado como el más eficiente para generar riqueza¹⁰. Cabe precisar que a este respecto sólo se quiere sugerir que no resulta

10 En una perspectiva intertemporal, efectuar redistribuciones de ingreso al interior de la empresa, perjudica a las futuras generaciones a través de la menor acumulación de capital que se produciría y de la menor generación de empleos que esto conlleva. Así, en rigor, estaríamos en presencia de una redistribución de ingreso intergeneracional.

conveniente utilizar las negociaciones salariales como mecanismo de redistribución de ingresos, lo que en la práctica podría suceder bajo esquemas de negociación que fortalezcan exageradamente la posición negociadora de los trabajadores.

En este sentido, un escenario consistente con el desarrollo de la empresa privada y con una cierta equidad en la distribución del producto, es aquel en el cual se dota a los trabajadores de esquemas de negociación que les permitan obtener remuneraciones relacionadas a su productividad¹¹, lo cual a su vez depende de la estructura de organización de los mercados, tanto de bienes finales como de insumos. Es importante ver lo que ocurre en el mercado de bienes finales; si es monopólico, el productor no se siente mayormente presionado a lograr un acuerdo rápido con los trabajadores, ya que la demora de una negociación no afecta su participación de mercado. En cambio, en mercados competitivos el temor a perder participación y la necesidad de realizar ajustes rápidos favorecen el poder negociador de los trabajadores. Es evidente que mientras más competitivos sean los mercados de bienes finales y el laboral, mayores serán las posibilidades de empleo y mayor la seguridad de que las remuneraciones guarden relación con la productividad, y por lo tanto, la legislación en materia de negociación colectiva va a ser menos relevante, ya que la posición negociadora de los

11 La situación es distinta cuando la empresa invierte en capital humano específico a la firma, ya que para poder financiar su inversión debe pagar salarios inferiores a la nueva productividad marginal del trabajador capacitado. En estos casos se requieren contratos de largo plazo, u otros de carácter más complejo, para asegurar la recuperación de la inversión de la empresa, ya que de otra forma y una vez realizada la inversión, los trabajadores entrenados tienen incentivos a ejercer presiones para recibir salarios de acuerdo a su mayor productividad, dándose origen a negociaciones propias de monopolios bilaterales que impedirían a la empresa la recuperación de su inversión.

trabajadores se encontraría fortalecida en alguna medida por las mismas condiciones del mercado.

Se debe tener presente también que los trabajadores de una empresa no sólo tienen a la negociación colectiva como mecanismo para alcanzar sus metas, sino que además pueden estar protegidos a través de regulaciones impuestas por la ley (salarios mínimos, fijaciones de salarios de entrada, políticas que impiden la inmigración, régimen de indemnizaciones, etc.), regulaciones éstas que limitan las posibilidades de sustitución de aquéllos que están negociando, y por lo tanto, mejoran su posición negociadora.

Finalmente, se debe tener presente que la negociación colectiva no sólo es una instancia en que las partes determinan las remuneraciones, sino que también es una oportunidad para establecer condiciones de trabajo y canalizar inquietudes que pueden contribuir a mejorar la eficiencia de la empresa.

Negociación por empresa o por rama de actividad.

La aceptación de la idea de que las remuneraciones deben guardar relación con la productividad de los trabajadores, nos lleva directamente al tema del ámbito de negociación necesario para facilitar este resultado: empresa individual o multiempresa (por rama de actividad).

Cualquier definición de rama de actividad debe enfrentar inevitablemente el problema de la heterogeneidad de productos y de tipo de mano de obra que se observa al interior del conjunto de empresas que la conforman. Esta realidad incontestable, junto a la diferencia en organización que caracteriza a las diversas empresas, demuestra el carácter singular de cada una. La singularidad que se advierte explica la conveniencia de que las

negociaciones sobre productividad se realicen al interior de la propia empresa. Esta conveniencia se ve reforzada cuando se consideran las múltiples instancias de cooperación que se pueden dar y explotar al interior de la empresa, y de lo cual el sistema de incentivos de la empresa japonesa es fiel testigo¹².

La negociación por rama debiera dar como resultado un aumento en las remuneraciones promedio, como consecuencia del mayor poder de presión de los sindicatos, lo que eventualmente se traduciría en ineficiencia económica desde el punto de vista social, cuando disminuye el empleo a nivel agregado¹³.

Los efectos negativos en empleo de una negociación por rama, o multiempresa, se refuerzan cuando se consideran argumentos que establecen que las variaciones en precios relativos y la existencia de costos de reasignación de recursos intersectoriales hacen aumentar la tasa de desempleo natural¹⁴. Bajo estas circunstancias, el impedimento de negociar salarios al interior de la empresa dificultaría su adaptación a los mencionados cambios en precios relativos, por lo que la tasa de desempleo aumentaría.

En otra línea de argumentos, si se considera un marco económico con incertidumbre y se establecen condiciones de aversión al riesgo de parte de los empresarios e inexistencia de mercado de seguros, la introducción de

12 En Japón la relación entre empleadores y empleados es muy estrecha y se premia especialmente a aquellos trabajadores que aportan buenas ideas para el funcionamiento de la empresa. En esta línea se encuentran también algunas hipótesis de los modelos de salarios de eficiencia, como la que se refiere a la importancia de los aspectos psicológicos y sociológicos de la relación laboral.

13 No hay que olvidar que el nivel de empleo es otro de los objetivos que se deben cautelar.

14 Esta línea de argumentación es consistente con Lilien, D. (1967).

salarios no contingentes, que no dependen directamente de los resultados de las empresas, como ocurriría en una negociación por rama de actividad, incorpora incertidumbre y limitaciones adicionales a las decisiones de contratación de los empresarios, disminuyendo la demanda por trabajo. Esta situación implica una mayor reducción del empleo en circunstancias en que se sabe *ex-ante* que los salarios serán no contingentes a la realidad de cada empresa.

Adicionalmente, la negociación por rama de actividad se encuentra más expuesta a una probable instrumentalización política; los sindicatos pueden constituirse en importantes fuentes de poder y en países como los nuestros, en que una parte significativa de la población no cubre en forma adecuada sus necesidades básicas, parece realista suponer instrumentalizaciones políticas de organizaciones que reúnan masivamente a personas en esta situación.

Estas predicciones sobre los efectos de las negociaciones por rama de actividad en los niveles de empleo y salarios reales, son apoyadas por la evidencia empírica para países desarrollados. Calmfors y Driffill, (1988) en su artículo sobre el grado de centralización en las negociaciones de salarios, concluyen que los extremos trabajan mejor; es decir, tanto los países altamente centralizados con negociaciones a nivel nacional (Austria o los países nórdicos)¹⁵, como aquellos sistemas altamente descentralizados en

15 Sería interesante analizar con profundidad por qué estos países presentan grados de negociación tan centralizados. Una variable que puede ser importante es la del tamaño del Estado en dichos países, ya que de ser éste muy importante, podría ser el verdadero causante de que las negociaciones se lleven a dicho nivel de centralización. En esta perspectiva, el Estado podría ser importante cuando fuese un gran monopsonista en el mercado del trabajo o bien cuando su injerencia

que se negocia básicamente al nivel de las empresas (Japón, Suiza y Estados Unidos) parecen tener buenos resultados en cuanto a empleo. Los peores resultados se encuentran en sistemas con un grado de centralización intermedio, como Bélgica y Holanda. La lógica de esta evidencia se explica, según los autores, porque las uniones sindicales grandes y bien coordinadas reconocen su poder de mercado y toman en cuenta los efectos inflacionarios y de desempleo de los aumentos en salarios. Por su parte, las uniones que operan al nivel de la empresa tienen un poder de mercado limitado. En los casos intermedios, las uniones ejercen algún grado de poder, pero ignoran las implicancias macroeconómicas de sus acciones.

De acuerdo a Freeman (1988), cuando se examina el desempeño económico de diversos países se observa que sus diferencias de crecimiento del producto son mucho menores que las de crecimiento del empleo. Para una tasa dada de crecimiento del producto, hay una marcada relación negativa entre el crecimiento del empleo y el crecimiento en los salarios reales entre países.

En su artículo, Freeman investiga las razones por las cuales los países se encuentran en puntos diferentes de este *trade off*. Para esto examina la correlación entre indicadores de la estructura del mercado del trabajo y la posición en el *trade off* salario-empleo, concluyendo que el grado de dispersión de salarios entre industrias es el indicador más importante de la estructura del mercado del trabajo y que países con dispersión de salarios muy alta o muy baja, que normalmente corresponden a países con negociaciones salariales altamente descentralizadas y altamente centralizadas

fuera de tal naturaleza, que se transformare, en la práctica, en el regulador de la evolución de los salarios de la economía.

respectivamente, tienen mejor desempeño en empleo que países con grados intermedios de centralización y de dispersión en salarios. Sin embargo, en países con instituciones comparables se ha verificado una diversidad apreciable en sus desempeños, lo que, según este autor, nos debe volver cautelosos al momento de prescribir un conjunto determinado de instituciones laborales como la clave del éxito.

La evidencia empírica de EEUU indica que, después de controlar por las características de las industrias y de los trabajadores, los salarios tienden a ser mayores bajo estructuras de negociación multiempresa que bajo negociaciones a nivel de empresa. Además, es interesante notar que en este país coexisten ambas formas de negociación (aunque la mayoría son a nivel de la empresa), dentro de un marco en que las partes pueden optar entre ambas.

Entre las razones que explican que algunas empresas prefieran la negociación multiempresa¹⁶ se encuentra la que sostiene que, para la empresa, una de las principales preocupaciones es reducir el riesgo de perder mercado a costa de los competidores, situación que podría ocurrir en el corto plazo durante una huelga en la cual los consumidores puedan sustituir su producto y en el largo plazo, como consecuencia, por ejemplo, de que otras empresas hayan logrado mejores acuerdos y tengan menores costos laborales. De esta manera, el empresario puede encontrarse ante una disyuntiva: la negociación a nivel de empresa le otorga suficiente flexibilidad para diseñar la estrategia que más se acomoda a sus necesidades particulares, pero en industrias en que la competencia es fuerte en el mercado

16 La mayoría de estas razones aparecen en Flanagan, Khan, Smith y Ehrenberg.

del producto, un acuerdo general que establezca costos laborales comunes lo asegura frente a los riesgos de la competencia de corto y largo plazo.

Otras razones que podrían justificar el por qué las partes pueden preferir a veces negociaciones multiempresas son la posibilidad que esto ofrece para organizar comportamientos oligopólicos y la existencia de eventuales economías de escala en la negociación de acuerdos laborales. Esto último sería particularmente pertinente cuando hay muchas empresas pequeñas en una industria y cuando existe una gran unión sindical que agrupa a sus trabajadores. Además, en el caso en que hay una gran unión sindical, las empresas tendrán incentivos a negociar conjuntamente como una forma de enfrentarse al poder negociador de los trabajadores¹⁷.

Los empleadores también podrían beneficiarse de una negociación multiempresa (y los trabajadores, perjudicarse) en caso de huelga, ya que ella involucra a un porcentaje mayor de los miembros de la unión, de forma tal que los fondos de esta se agotan más rápidamente¹⁸.

En EEUU la evidencia indica que la negociación multiempresa es más frecuente en industrias que compiten a nivel regional, donde generalmente coexisten empresas de tamaño pequeño y mediano (construcción, hoteles y restaurants, cadenas de supermercado, etc.) y donde, en general, existe una única unión sindical que agrupa a los trabajadores. En aquellas industrias donde hay empresas con considerable poder de mercado

17 Cuando existe una gran unión sindical a la cual se encuentran afiliados los trabajadores de una industria, sería razonable esperar una alta correlación en los resultados de las negociaciones, aún cuando éstas sean realizadas a nivel de la empresa. En estas circunstancias, una negociación multiempresa mejora el poder negociador de los empleadores, ya que permite organizarlos frente a la unión sindical.

18 Este último caso es especialmente válido para países en donde los trabajadores en huelga reciben apoyo de sus uniones sindicales.

(poder oligopólico), éstas se caracterizan por negociaciones a nivel de la empresa.

2.2. Recomendaciones de política y el caso chileno

La evidencia empírica de países desarrollados muestra que las tasas de crecimiento de las economías no dependerían mayormente de las estructuras de negociación¹⁹ y sugiere que la discusión sobre el ámbito en el cual deben darse las negociaciones no es diferente a la que toda economía debe enfrentar en términos estáticos respecto a salarios reales y empleo: mayores salarios reales y menor empleo, o mayor empleo y menores salarios reales. Sin embargo, no debe perderse de vista que estos antecedentes son para países desarrollados, donde las negociaciones, sean al nivel que sean, son bastante más tecnificadas que en países subdesarrollados o en vías de desarrollo, lo que puede establecer una diferencia significativa, particularmente en lo que se refiere a las tasas de crecimiento de los países que adoptan distintos esquemas de negociación. Sindicatos poderosos, en países en que parte importante de sus habitantes no satisface adecuadamente sus necesidades básicas, podrían enfrentar las negociaciones salariales como una instancia de redistribución de ingresos, desvinculada de la evolución efectiva de la productividad, causando serios daños en el desarrollo de la empresa privada y, por ende, en la capacidad de crecimiento del país. De esta forma, el *trade-off* entre salario real y empleo seguiría siendo válido, pero no así la aparente neutralidad de la unidad de negociación sobre la tasa de

19 Esto se desprende de la información aportada por Freeman para el período 1973-1984.

crecimiento de una economía, sobre todo en una perspectiva de más largo plazo. En razón a estas aprensiones, y por creer que ante disyuntivas de la naturaleza de la plantea se debe privilegiar el empleo, parece conveniente para países como los nuestros que las negociaciones se canalicen fundamentalmente a nivel de la empresa. Además, en el caso de Chile un argumento adicional para privilegiar la negociación a nivel de la empresa es la orientación general de la economía hacia una mayor independencia en el proceso de toma de decisiones de la empresa, lo que haría aparecer un esquema de negociación multiempresa poco consistente con el esquema de desarrollo en que se encuentra embarcado el país.

Como ya se ha mencionado, en Chile se modificó recientemente la legislación que se refería al ámbito de negociación y a partir de 1991 se permite la negociación multiempresa por acuerdo de las partes. Es difícil predecir la estructura de negociación que predominará a futuro, ya que se requiere del consentimiento de ambas partes, pero no sería extraño ver a futuro negociaciones multiempresas como una forma de organizar comportamientos colusivos y/o como consecuencia de presiones de distinta índole. El que en EEUU se haya determinado un esquema en que las negociaciones son básicamente a nivel de la empresa, aun cuando las partes pueden optar libremente entre el tipo de negociación, no es un antecedente suficiente para suponer que en Chile la situación vaya a ser análoga.

La incidencia final que tengan las reformas dependerá de distintos aspectos que se recogen de la discusión teórica y será diferente dependiendo del sector económico y del tipo de empresa de que se trate. Entre las variables que pueden ser importantes a nivel de sector económico se encuentra la tasa de sindicalización y el porcentaje de trabajadores involucrados en negociaciones colectivas. A este respecto se puede decir

que, de acuerdo a cifras de 1991, las tasas de sindicalización presentan marcadas diferencias entre las diversas ramas económicas; mientras en el sector de Electricidad, Gas y Agua se observa una tasa de sindicalización de 65,9% y en la Minería de 63,3%, en otros sectores se registran bajas tasas de sindicalización: Servicios Comunales, Sociales y Personales 7,7%, Agricultura 9,0%, Comercio 12,7% y Servicios Financieros, 15,4%²⁰.

En relación al porcentaje de la fuerza de trabajo sectorial involucrado en negociaciones colectivas, las cifras para 1991 muestran las mayores tasas en los casos de la Minería (46,5%) y el sector Electricidad, Gas y Agua (21,8%). Por su parte, los sectores que registran las tasas más bajas son: Agricultura (1,6%), Servicios Comunales, Sociales y Personales (1,9%), Construcción (3,4%) y Comercio (3,6%)²¹.

En relación a la experiencia chilena reciente sobre el proceso de reformas, también es interesante destacar que no se hayan aprobado las reformas que eliminaban la posibilidad de negociar colectivamente a los grupos de trabajadores no sindicalizados y las que se referían a la posibilidad de que las materias de la negociación colectiva pudieran referirse también a quienes se integraran con posterioridad a la empresa. La primera reforma coartaba una libertad elemental y la segunda junto con aumentar la cantidad de materias a negociar, podría haber significado mayores restricciones al empleador en la administración de la empresa y en las posibilidades efectivas de generar nuevas fuentes de trabajo²².

20 Ver Cuadro Nº 2 en el Capítulo 1.

21 Estos datos se obtienen a partir de la información contenida en el Cuadro Nº 1 del Capítulo 1, y de los datos de empleo por actividad económica del segundo trimestre de 1991.

22 Se podrían haber afectado las posibilidades de generar nuevos empleos, porque los trabajadores que negocian (*insiders*) podrían estar

3. REGULACIÓN DE LA HUELGA

La huelga es un elemento importante dentro de la regulación del proceso de negociación colectiva. Su ocurrencia aparece como un recurso de última instancia ante el desacuerdo entre los agentes claves del proceso productivo: trabajadores y empresarios. La huelga origina una situación ineficiente, ya que mientras las partes mantienen una disputa sobre la distribución del producto, éste se va haciendo menor. Por otro lado, esta situación involucra costos tanto para el empleador como para los trabajadores, a la vez que en forma menos directa también serán perjudicados los consumidores y los desempleados.

La sola existencia de la institución de la huelga, que efectivamente fortalezca el poder negociador de los trabajadores, crea un costo para el empresario, ya que lo obliga a ceder en algún grado a las peticiones salariales de éstos, con el fin de no sufrir el costo de no llegar a un acuerdo. El costo en que incurre el empleador al producirse y prolongarse la huelga lo da la menor capacidad productiva de la empresa, pérdida que será mayor cuando haya dificultades para la acumulación de inventarios durante el período anterior a la huelga, cuando no se pueda contratar personal de reemplazo y cuando los consumidores tengan claras posibilidades de sustituir el producto de la empresa en huelga. Además de este costo, la huelga también conlleva otros menos evidentes, pero que en determinadas circunstancias pueden llegar a ser de una importante magnitud; entre éstos están los gastos de asesoría legal y tiempo de ejecutivos destinados a

interesados en poner trabas a futuras contrataciones con miras a hacer más difíciles las posibilidades que tiene la empresa de sustituirlos, logrando con esto mejorar su poder negociador.

terminar con la huelga, tiempo de ejecutivos (y personal administrativo) dedicado a labores de producción y despacho durante la huelga, gastos para la recuperación de clientes perdidos durante la huelga, etc.

La pérdida para los trabajadores que decidan emplear la huelga surge porque no se obtiene remuneración durante el tiempo que ésta se prolongue. En caso de recibir recursos de su sindicato, los afiliados tienen una pérdida, porque los fondos disponibles podrían haberse destinado a usos alternativos.

Las consideraciones planteadas en torno a los costos asociados al movimiento huelguístico, llevan a preguntarse por qué pese al perjuicio producido para las partes, se observa que la huelga es un fenómeno recurrente en la vida económica de los países. La respuesta, como es obvio, debe buscarse en los posibles beneficios que ésta produce a los trabajadores que deciden utilizarla y en los problemas de información que afectan a las partes. La amenaza de huelga es vista por los trabajadores como un instrumento de presión que contribuye a obtener mejoras en sus salarios o en sus condiciones de trabajo. Pero puede darse que, bajo determinadas circunstancias, la sola amenaza de huelga no sea suficiente para que los empleados consigan concesiones por parte del empresario, debido a la falta de credibilidad de su amenaza o a la imposibilidad del empresario de satisfacer sus demandas. Esto justifica que la huelga sólo se realice en casos en que los trabajadores están interesados en formar una reputación que les permita obtener beneficios futuros, o bien, como una forma de obtener información sobre la real capacidad de la firma para acceder a sus peticiones.

En el Anexo N°1 se presentan estadísticas sobre huelgas para el caso de Chile en el período 1961-1989²³. Las huelgas legales realizadas por

23

En el período 1974-1978 las huelgas estuvieron prohibidas.

el sector privado llegaron a un promedio anual de 157, mientras que los trabajadores involucrados fueron en promedio de 24.058. Aun cuando la incidencia de las huelgas y de los trabajadores involucrados es mayor en algunos subperíodos, las cifras muestran que la huelga ha sido un fenómeno significativo en Chile en los últimos tres decenios, y por lo tanto resulta de sumo interés desde el punto de vista práctico estudiar el tema desde una perspectiva económica.

3.1. Aspectos teóricos y consideraciones²⁴

Existen distintos enfoques teóricos de la huelga: el que la relaciona con los problemas de información, aquel que enfatiza la correlación negativa entre ocurrencia y costo esperado de la huelga, y el enfoque *insider-outsider*. Se procederá a una breve descripción de éstos, enfatizando el efecto de los elementos que se consideran de mayor relevancia dentro de la regulación de la huelga, tales como: posibilidad de reemplazo temporal de los huelguistas, límite máximo a la duración de la huelga y financiamiento sindical.

i) Huelga y Problemas de Información

De acuerdo a Hicks (1963), la posibilidad de que la sola facultad de realizar una huelga sea suficiente para lograr un acuerdo en la negociación colectiva, descansa en la existencia de una "zona de contrato". Esta tendría como límite superior al salario esperado por el empleador luego de realizarse una eventual huelga, más el costo que para el involucraría la ocurrencia del

²⁴ Una discusión más detallada sobre este punto se puede encontrar en A. Alegría y F. Coloma (1992).

paro, y como límite inferior el salario que esperan obtener los trabajadores luego de la huelga, menos el costo que para ellos representa esta acción. Es decir, las partes tienen incentivos para acordar algún salario ubicado entre estos límites y de esa forma evitar la ocurrencia de la huelga.

Según Hicks, en caso que la expectativa de los trabajadores respecto del salario que se acordare si se realizase la huelga fuera suficientemente mayor que la que tiene el empresario, se podría dar la situación que no existiera "zona de contrato". Esto sucedería cuando la disposición a pagar por parte del empresario (salario esperado por el empresario más el costo que a él le ocasionaría la huelga) fuese menor que el mínimo salario que está dispuesto a acordar el sindicato para no recurrir a la huelga (salario esperado por los trabajadores menos el costo que para ellos representaría la huelga). Así, la huelga ocurriría debido a la percepción errónea en relación al salario resultante luego del paro, que tendría alguna o ambas partes negociantes. Por lo tanto, las expectativas del empresario y de los trabajadores, y la información que manejen para formarlas, serán determinantes en la posibilidad de ocurrencia de la huelga.

La posibilidad de reemplazo de los huelguistas y la existencia de un límite máximo a la duración de la huelga, tendrán efecto sobre el costo que experimenta cada parte frente a un eventual paro, y por lo tanto, afectarán las condiciones salariales aceptables por ellas.

El reemplazo temporal de los trabajadores en huelga reduce el costo de un paro para el empresario y además disminuye el salario que ambas partes esperan acordar al cabo de la huelga, debido al menor poder negociador de los trabajadores. Así, se origina una nueva zona de contrato, cuyos límites superior e inferior se ubicarían por debajo de los que se darían si no existiese

la alternativa de reemplazo temporal. Es decir, sería más probable que se alcance un resultado menos conveniente para el sindicato²⁵.

Por otra parte, la existencia de un límite máximo a la duración de la huelga, en la medida que éste sea inferior a la que estiman las partes en el caso de que la huelga fuese indefinida, reduce el costo esperado del paro, tanto para los empleados como para el empresario. La "zona de contrato" se ve reducida, en relación a una situación en que la huelga es de duración máxima indefinida. Es decir, en este caso el espacio para la negociación se ve reducido; mientras por una parte los trabajadores exigirían un salario mayor (debido al eventual menor costo que les representa la huelga), por la otra, el empresario va a estar dispuesto a pagar un salario menor (el costo del paro relevante para él también es menor). En este caso, por tanto, no es claro el efecto sobre el poder negociador de los trabajadores y sobre el salario que las partes esperan acordar.

En la medida que una huelga de duración indefinida esté acompañada de la imposibilidad de reemplazo de los huelguistas, el costo que experimenta el empleador frente a una huelga será mayor, por lo que el límite superior de la zona de contrato será mayor que en el caso de huelga indefinida y con posibilidad de reemplazo. Luego, cuando no hay posibilidad de reemplazo, habría de esperarse que el pasar a una huelga del tipo indefinido infrinja grandes costos al empleador, por lo que debiese producirse un desplazamiento mucho mayor en el límite superior de la zona de

25 Este resultado se presentará sólo en aquellos casos en que la sustitución temporal de los huelguistas es una alternativa efectivamente real para el empleador. Así, no se dará cuando el tipo de trabajo en cuestión requiere de capital específico que no puede obtenerse en el corto plazo, con lo cual la baja o nula productividad de un eventual reemplazante haría irrelevante una disposición legal que permita el reemplazo temporal de los huelguistas.

contrato, disipándose la ambigüedad e implicando un fortalecimiento en el poder negociador de los trabajadores.

De acuerdo a este enfoque, si se consideran sólo los efectos del reemplazo temporal de los huelguistas, un esquema de regulación de la huelga como el que prevaleció en Chile entre 1979 y 1990 y uno de reemplazo condicionado como el establecido en 1991, significan una reducción del poder negociador de los trabajadores en relación al que les otorgó la institución de la huelga entre 1931 y 1973, y al que pretendía el proyecto de reforma inicial del gobierno.

ii) Teoría de los Costos Conjuntos

De acuerdo a la hipótesis de Reder y Neuman (1980) un mayor costo conjunto esperado de una huelga para empresario y trabajadores se correlacionaría negativamente con la ocurrencia y duración de los paros, ya que las partes tendrían mayores incentivos para llegar a un acuerdo que elimine la posibilidad de huelga.

Esta teoría no permite inferir cómo cambia el poder de negociación de los trabajadores ante modificaciones en las normas sobre reemplazo y duración máxima de la huelga, ya que no considera la distribución de los costos de esta entre empresarios y trabajadores y su efecto en el poder negociador relativo, pero sí permite predecir que disposiciones legales que tiendan a aumentar el costo de la huelga se traducirán en mayores incentivos para que las partes lleguen a un acuerdo que elimine la posibilidad de un paro. La alternativa de que el empresario pueda reemplazar temporalmente a los huelguistas disminuye el costo conjunto de la huelga, y por lo tanto, según Reder y Neuman, las partes tendrían un menor incentivo para llegar a un acuerdo, con lo cual se esperaría un aumento en la ocurrencia y duración

de las huelgas. Asimismo, una legalidad que contemple una huelga de duración indefinida, aumentaría el costo de un eventual paro para ambas partes, generándose un mayor incentivo para llegar a un acuerdo y, por este motivo, habría una tendencia hacia una menor ocurrencia y duración de las huelgas. Según la teoría de los costos conjuntos, se esperaría que la frecuencia de ocurrencia de las huelgas y su duración hubiesen sido menores en el período 1931-1973 que en el comprendido entre 1979 y 1990, dado que para el primer período la legislación contemplaba una huelga de duración indefinida y sin la posibilidad de reemplazo; la situación establecida en 1991 correspondería a un escenario intermedio. Es claro que esta predicción no puede ser contrastada con la realidad sin tener presente la diversidad de factores, diferentes de las regulaciones comentadas, que determinan la ocurrencia y duración de las huelgas, lo que dificulta un examen fácil y directo de una correlación como la planteada por Reder y Neuman.

iii) Enfoque *insider-outsider*

Según este enfoque, desarrollado por Lindbeck y Snower (1989), los trabajadores deben tomar en cuenta una serie de elementos cuando plantean sus peticiones salariales y cuentan con la posibilidad de realizar una huelga; dentro de éstos se encuentran aquellos ligados al eventual daño económico que la huelga causa al empleador y que condicionan su aceptabilidad de las demandas sindicales, y aquellos que se relacionan con la credibilidad de la amenaza de huelga. En términos más concretos, el salario propuesto por los trabajadores *insiders*, que son aquellos que llevan más de un período en la empresa y que están en posición de capturar parte de la renta asociada a los costos de rotación, debe cumplir tres condiciones para que la sola amenaza de huelga sirva como herramienta de presión: a) sea aceptable

para el empleador, b) la amenaza de huelga sea creíble y c) el salario propuesto no debe ser tan alto como para justificar el despido de trabajadores *insiders* y su reemplazo permanente. Elementos institucionales tales como la posibilidad de reemplazar temporalmente a los huelguistas, límite máximo para la duración de la huelga y financiamiento de los sindicatos, influirán en la forma en que las restricciones se satisfagan para mayores o menores exigencias salariales de los trabajadores.

Para analizar los casos de reemplazo temporal y de distinta duración de la huelga, se utiliza el marco analítico de Alegría y Coloma (1992)²⁶, el que corresponde a una extensión del modelo presentado por Lindbeck y Snower (1989).

De acuerdo a los resultados derivados en Alegría y Coloma (1992), los trabajadores pierden poder de negociación cuando se permite el reemplazo temporal de los huelguistas en relación a una situación en que tal alternativa no existe, ya que el máximo salario aceptable por el empleador es menor, con lo cual la huelga disminuye su rol como herramienta de presión.

Por otra parte, la comparación entre los salarios máximos aceptables por el empleador para escenarios de huelga indefinida y para escenarios de huelga de duración limitada, dependerá de la relación existente entre las probabilidades de ganar que tiene el empresario²⁷ en cada uno de estos escenarios. Si se supone que la probabilidad de éxito para el

26 A lo largo del trabajo de Alegría A. y Coloma F. (1992) se ha supuesto que las peticiones sindicales no se encuentran restringidas por el salario máximo que se deduce de la posibilidad de reemplazo permanente; sólo se ha supuesto que pueden ser restrictivas las condiciones de aceptabilidad y credibilidad.

27 La probabilidad de ganar que tiene el empresario se entiende como la probabilidad de que la huelga se resuelva en favor de los empleadores una vez que haya finalizado.

empresario es mayor o igual cuando la huelga está limitada, se llega a que el salario máximo aceptable será menor cuando la huelga tiene una duración máxima limitada. Es decir, el máximo salario aceptable por el empleador es mayor en el caso de la huelga indefinida. Este resultado se debe a que al ser la huelga probablemente más prolongada, el costo esperado de ésta para el empleador se verá incrementado y al no ser compensada una mayor duración por una más alta probabilidad de éxito, será mayor el salario que estará dispuesto a acceder con el fin de no sufrir el costo de una huelga. En cambio, cuando la probabilidad de éxito para el empleador es mayor en un escenario de huelga indefinida, no hay una relación única entre los salarios máximos aceptables por el empleador; una mayor pérdida de producto cuando la huelga es indefinida incentivará al empleador a acceder a un salario más alto, pero, por otra parte, una mayor probabilidad de éxito disminuirá la pérdida esperada de la huelga, lo que lo induce a ofrecer un salario menor.

De acuerdo a estos resultados, descritos en forma muy somera, se puede afirmar que una institucionalidad laboral que estipule la imposibilidad de reemplazar temporalmente a los huelguistas y que no fije un límite máximo a la duración de la huelga, podrá permitir que por intermedio de la amenaza de huelga, los sindicatos puedan acceder a mejores salarios que cuando se permite el reemplazo y/o la huelga tiene una duración máxima preestablecida.

Al utilizar este enfoque para analizar la evolución del poder negociador que la institucionalidad en materia de huelga ha dado a los sindicatos, se debe tener presente que un mayor poder negociador de los trabajadores requiere que la huelga sea un evento más costoso para el empleador y además la amenaza de huelga sea más creíble. Así las normas legales que sean de mayor pertinencia en estos aspectos serán las que

interesarán para el estudio del caso chileno. Al analizar la legislación vigente entre 1931 y 1973, cuando regía una legislación que impedía el reemplazo temporal de los huelguistas, no existía un límite máximo a la duración de la huelga y las cuotas de aporte al sindicato podían ser descontadas por planilla con la autorización de la directiva sindical, se concluye que el poder negociador de los trabajadores era mayor en relación a la situación imperante entre 1979 y 1991. En efecto, en el primer período mencionado la imposibilidad de reemplazar temporalmente a los huelguistas y la inexistencia de una duración máxima significaban una huelga con un alto costo para el empleador, con lo cual el máximo salario que él estaría dispuesto a pagar para no sufrir el costo de la huelga es también elevado.

Además, en ese período el financiamiento sindical era más expedito, lo que se podía traducir en una mayor disponibilidad de fondos para los eventuales huelguistas y por lo tanto, incrementaba la credibilidad de la amenaza de huelga. Al estudiar conjuntamente los aspectos de aceptabilidad de las peticiones sindicales y credibilidad de la amenaza de huelga, se concluye que los trabajadores gozaron entre 1931 y 1973 de una legislación en materia de huelga que fortalecía considerablemente su poder negociador.

Para el período comprendido entre 1979 y 1991 la situación es la opuesta a la antes comentada, ya que la legislación establecía la posibilidad de reemplazar temporalmente a los huelguistas desde el primer día de paro y un límite máximo de 60 días a la duración de la huelga, al cabo de los cuales los trabajadores que se encontrasen aún en huelga se entenderían voluntariamente renunciados (sin derecho a recibir indemnizaciones). Estas dos cláusulas significaban una probable menor pérdida para el empleador en caso de verificarse una huelga, por lo cual el salario que él estaría dispuesto a pagar para que no se declarase sería menor que lo que se hubiese esperado

para el período 1931- 1973. Por otra parte, la legislación también establecía que las cuotas de aporte al financiamiento sindical sólo podían ser descontadas por planilla por acuerdo de la asamblea de socios del sindicato, haciéndose de esta forma menos expedito el financiamiento sindical, y por lo tanto, reduciendo el financiamiento para los eventuales huelguistas y consiguientemente la credibilidad de la amenaza sindical. Durante este período, la huelga era un evento menos costoso para el empleador y la amenaza era menos creíble, por lo que claramente el papel de la huelga como elemento que mejora el poder negociador de los sindicatos se vio reducido.

Análisis de los efectos de las reformas de 1991

Las reformas aprobadas en 1991 determinan que la huelga no tiene límite a su duración, al igual como lo disponía el Código del Trabajo vigente en el período 1931-1973 y el proyecto original de reformas del gobierno. Las normas sobre reemplazo temporal de los huelguistas representan un mucho mayor grado de flexibilidad en relación al período 1931-1973 y a la propuesta original del gobierno, y son más restrictivas para el empresario al compararlas con las normas establecidas en el Código del Trabajo vigente hasta mediados de 1991 (facultad de reemplazo temporal a partir del primer día de huelga no sujeta a ningún tipo de condición). Por lo tanto, el poder negociador que, por este concepto, entrega la huelga a los trabajadores, se vio reducido en relación a la propuesta original del gobierno y aumentado con respecto a las normas anteriormente vigentes.

Por otra parte, la nueva ley hace más accesible el reintegro individual de los huelguistas en relación a la normativa vigente con anterioridad (que establecía que esta facultad sólo se podía ejercer a partir del

trigésimo día de huelga). En efecto, al ser este derecho condicional entre el décimoquinto y trigésimo día de huelga, e incondicional a partir de éste último, posibilita un mayor grado de descuelgue del movimiento por parte de los trabajadores. Luego, por este concepto, se reduce el poder negociador que la institución de la huelga otorga a los trabajadores en relación a la normativa vigente hasta el 30 de julio de 1991, y con mayor razón respecto a la del período 1931-1973, porque la amenaza de huelga de los líderes sindicales ve, en alguna medida, reducida su credibilidad, debido a la mayor facilidad legal para que los huelguistas puedan abandonar su movimiento.

Al considerar conjuntamente las normas contempladas en la nueva ley sobre duración máxima de la huelga, reemplazo temporal y reintegro individual de los huelguistas y compararlas con las vigentes hasta 1991, pueden encontrarse efectos contrapuestos sobre el poder de negociación que la institución de la huelga otorga a los sindicatos. Por una parte, la menor facilidad para llevar a cabo el reemplazo temporal de los huelguistas y la inexistencia de un límite máximo a la duración del paro, potencialmente elevan el costo en que incurre el empleador al producirse y prolongarse la huelga; por lo tanto, el empresario estará dispuesto a aceptar salarios más altos con el fin de no sufrir el perjuicio económico de una eventual huelga, lo que posibilitaría que la negociación colectiva arrojase un resultado más favorable para los trabajadores, dada la amenaza de huelga. Por otro lado, las normas establecidas para el reintegro individual de los huelguistas reducen el grado de credibilidad de la amenaza de huelga, al ser más factible el descuelgue del movimiento a medida que se desarrolla el conflicto, por lo que las peticiones de los sindicatos deberían tender a moderarse al percibir los líderes sindicales la menor fuerza que tendrá una eventual huelga. Sin embargo, esto último debe mirarse en forma conjunta con las perspectivas

de financiamiento del movimiento sindical y consecuencialmente de los eventuales huelguistas; esta menor credibilidad de la amenaza de huelga puede ser contrarrestada mediante un mayor financiamiento de los huelguistas, lo que en la práctica podría ocurrir en atención a la nueva disposición que establece una cotización sindical obligatoria de un 75 % de la cuota normal a aquellos trabajadores a quienes el empleador hiciese extensivos los beneficios obtenidos por un sindicato al cabo de una negociación colectiva²⁸.

A pesar de los posibles efectos contrapuestos, es claro que aquellas modificaciones legales que tienden a mejorar el poder negociador de los trabajadores (huelga indefinida, reemplazo condicionado y mejor financiamiento sindical) son de mayor "peso" que las que tienden a disminuirlo (mayor facilidad para el reintegro individual de los huelguistas). Así, se puede esperar que las modificaciones introducidas a la legislación en materia de regulación del derecho de huelga tiendan a fortalecer la posición negociadora de los trabajadores. En todo caso, es necesario precisar que la relevancia de cada uno de los efectos mencionados dependerá de la realidad que enfrente cada sindicato al momento de plantear su petición. Así, por ejemplo, un sindicato que cuenta con un elevado nivel de financiamiento de los eventuales huelguistas (es decir, el sindicato se encuentra en una situación en que la restricción de credibilidad es satisfecha en forma holgada y sólo está limitado por la condición de aceptabilidad), verá incrementado su poder negociador, ya que su fortaleza financiera le permitirá mantener la credibilidad de la amenaza, y se beneficiará así de la mayor disposición del

28 Esto evidentemente tiene un mayor sentido en un contexto intertemporal, donde el sindicato ya ha podido captar fondos de aquellos trabajadores que se han beneficiado de su acción anterior.

empresario a acceder a sus demandas. En el caso de un sindicato que no cuenta con un adecuado nivel de financiamiento de los eventuales huelguistas (es decir, el sindicato está siendo limitado en sus peticiones por la restricción de credibilidad), la situación será la opuesta, ya que la eventual menor credibilidad de la amenaza introducida por las nuevas disposiciones, no podrá ser contrarrestada y, por lo tanto, se debilitará su posición negociadora, aun cuando exista una disposición a pagar salarios más elevados de parte del empresario, al haber aumentado el salario aceptable.

Es importante destacar que el efecto final que tendrán las normas comentadas en el proceso de negociación colectiva que se desarrolle en cada empresa, dependerá de una multiplicidad de factores que están implícitos en las condiciones de aceptabilidad, credibilidad y de reemplazo de un trabajador. Ellos son: grado de competencia en el mercado en que participa la firma, factibilidad técnica de reemplazar a los trabajadores que se encuentran en huelga, estructura de poder al interior del sindicato, facilidad de acumulación de inventarios, legislación sobre despidos e indemnizaciones, etc. Así, por ejemplo, las normas sobre reemplazo tendrán una menor relevancia en aquellas empresas que requieren de mano de obra altamente especializada y que no puede ser reemplazada sino a un costo prohibitivo, y las normas sobre reintegro individual probablemente tendrán poca importancia en sindicatos con un alto grado de obediencia de la base sindical hacia sus dirigentes.

CONCLUSIONES

El análisis efectuado de acuerdo a los diferentes enfoques teóricos del tema de la huelga muestra que una normativa que le otorgue carácter indefinido e impida el reemplazo temporal de los huelguistas, tiende a fortalecer el poder negociador de los trabajadores, al aumentar el costo de no llegar a un acuerdo para el empleador.

Así, la legislación que rigió entre 1931 y 1973 representaba un mayor poder de negociación sindical que el otorgado por la legislación vigente entre 1979 y 1991 y, en menor medida, en relación a las reformas aprobadas en 1991. A su vez, la proposición inicial del gobierno, que establecía huelga indefinida y sin reemplazo, tendía a aumentar el poder negociador de los trabajadores, acercándolo al que otorgaba el Código de 1931.

Es evidente que el análisis realizado es válido bajo determinados supuestos y es parcial, ya que, como se mencionó anteriormente, el poder que la huelga otorga a los sindicatos se ve influido por una serie de variables diferentes de la posibilidad de reemplazo y duración máxima legal. Además de elementos relacionados directamente con la regulación del derecho de huelga, un análisis más completo del papel que ésta cumple debería incluir la interrelación que existe entre el poder de negociación otorgado por la huelga y el que proviene de la regulación legal de otros aspectos de las relaciones laborales, ya que estos otros aspectos pueden afectar a las tres condiciones que debe cumplir el salario propuesto por los trabajadores²⁹.

²⁹ De esta forma, la regulación legal de otros aspectos de las relaciones laborales contribuyen a determinar el poder de negociación efectivo de los trabajadores.

Así, por ejemplo, se podría decir que aun cuando la ley contemplara una modalidad de huelga indefinida y sin reemplazo, pero permitiera también la posibilidad de despido sin derecho a recibir indemnización, se tendría una situación en que el poder negociador efectivo de los trabajadores podría verse bastante más reducido, ya que el salario máximo a proponer por el sindicato podría comenzar a enfrentar la restricción impuesta por el despido y reemplazo permanente de un eventual huelguista, restricción que se supuso no operativa a lo largo del trabajo de Alegría y Coloma (1952). Luego, si se supone un caso en que la restricción de salario máximo aceptable no es operativa desde un principio, un fortalecimiento de la huelga en cuanto a duración y a posibilidad de reemplazo no tendría efectos prácticos, ya que estas regulaciones operarían a través de un aumento del salario aceptable, que, como ya se ha dicho, no sería restrictivo para la solución final que se vaya a obtener. Finalmente, la relación entre salarios y empleo (presente y futuro) permite predecir el efecto sobre evolución del empleo que tendrá una determinada institucionalidad en materia de huelga. En la medida que un mayor poder de negociación de los trabajadores se traduzca en aumentos en los salarios conseguidos durante las negociaciones colectivas, *ceteris paribus*, se esperaría un efecto negativo en el empleo tanto presente como futuro, ya que aumentaría el valor presente de los costos salariales, incentivándose así la sustitución de mano de obra y disminuyendo la rentabilidad esperada del factor capital y, por consiguiente, la tasa de inversión futura. Estos efectos conjuntos incidirían por tanto negativamente en la generación de nuevos empleos. Esta relación entre crecimiento del empleo y regulación legal del derecho de huelga, será más clara en la medida que las normas que significan un aumento en el poder negociador de los trabajadores se prolonguen en el tiempo, y siempre y cuando se dejen de lado

otros argumentos, como aquellos referidos a la estabilidad política y económica que eventualmente podría lograrse con legislaciones que protejan más a los trabajadores.

BIBLIOGRAFIA

- Alegría, A. y Coloma, F. (1992), "Huelga: Enfoques Teóricos, Análisis del Caso Chileno y Evidencia Internacional", *Cuadernos de Economía* Nº 86, 1992.
- Calmfors, L. y Driffill, J. (1988), "Bargaining structure, corporatism and macroeconomics performance". *Economic Policy*, abril.
- Coloma, F. (1991), "Efectos Económicos de las Reformas Laborales". *Revista Administración y Economía UC*. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Católica de Chile. Verano.
- Flanagan, Khan, Smith y Ehrenberg, "Economics of the Employment Relationship".
- Freeman, R. (1988), "Labour Market Institutions and Economic Performance". *Economic Policy*, abril.
- Hicks, J. R. (1963), "The Theory of Wage".
- Lilien, D. (1982), "Sectoral Shifts and Cyclical Unemployment" *JPE* 90, agosto.
- Lindbeck, A. y Snower, D. (1989), "The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment". MIT Press.
- Reder, M y Neuman, G.R (1980), "Conflict and Contract: The Case of Strikes". *Journal of Political Economy*, octubre.

ANEXO

CUADRO Nº 1
 NUMERO DE HUELGAS, CLASIFICADAS POR SECTOR, LEGALIDAD Y TIPO. AÑOS 1961-1989

Año	Sector Privado			Sector Público (Legal) (4)	Paros (Illegal) (5)	Total General (6)	Porcentajes						
	Legal (1)	Ilegal (2)	Total (3)				(1)/(6)	(2)/(6)	(3)/(6)	(4)/(6)	(5)/(6)	(1)/(3)	(2)/(3)
1961	430	405	835	128	10	973	44.19	41.62	85.82	13.16	1.03	51.50	48.50
1962	82	326	408	84	68	560	14.64	58.21	72.86	15.00	12.14	20.10	79.90
1963	89	444	533	220	27	780	11.41	56.92	68.33	28.21	3.46	16.70	83.30
1964	64	330	394	217	65	676	9.47	48.82	58.28	32.10	9.62	16.24	83.76
1965	134	638	772	214	40	1.026	13.06	62.18	75.24	20.86	3.90	17.36	82.64
1966	121	592	713	91	24	828	14.61	71.50	86.11	10.99	2.90	16.97	83.03
1967	1.240	894	2.134	244	86	2.464	50.32	36.28	86.61	9.90	3.49	58.11	41.89
1968	210	642	852	201	71	1.124	18.68	57.12	75.80	17.88	6.32	24.65	75.35
1969	240	791	1.031	314	10	1.355	17.71	58.38	76.09	23.17	0.74	23.28	76.72
1970	179	951	1.130	498	225	1.853	9.66	51.32	60.98	26.88	12.14	15.84	84.16
1971*	178	1.835	2.013	365	312	2.690	6.62	68.22	74.83	13.57	11.60	8.84	91.16
1972*	118	2.065	2.183	516	338	3.037	3.89	67.99	71.88	16.99	11.13	5.41	94.59
1973*	24	1.385	1.409	426	395	2.230	1.08	62.11	63.18	19.10	17.71	1.70	98.30**
1979	38	0	38	-	-	38	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	100.00	0.00
1980	52	0	52	-	-	52	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	100.00	0.00
1981	82	0	82	-	-	82	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	100.00	0.00
1982	11	0	11	-	-	11	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	100.00	0.00
1983	39	1	40	-	-	40	97.50	2.50	100.00	0.00	0.00	97.50	2.50
1984	39	0	39	-	-	39	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	100.00	0.00
1985	40	0	40	-	-	40	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	100.00	0.00
1986	39	0	39	-	-	39	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	100.00	0.00
1987	107	6	113	11	2	126	84.92	4.76	89.68	8.73	1.59	94.69	5.31
1988	93	11	104	7	2	113	82.30	9.73	92.04	6.19	1.77	89.42	10.58
1989	113	14	127	17	8	152	74.34	9.21	83.55	11.18	5.26	88.98	11.02

* Incluye huelgas producidas en el llamado "Sector Social" (empresas requisadas o intervenidas).

** Entre septiembre de 1973 y julio de 1979 las huelgas estuvieron prohibidas.

FUENTE: Alberto Armstrong V. Magnitud, Tendencias y Causas de las Huelgas en Chile 1961-1989.

CUADRO N° 2
DIAS HOMBRE DE TRABAJO PERDIDO CLASIFICADOS, POR SECTOR Y TIPO DE HUELGA
AÑOS 1961-1989

Año	Sector Privado			Sector Público (Ilegal) (4)	Paros (Ilegal) (5)	Total General (6)	PORCENTAJES					
	Legal (1)	Ilegal (2)	Total (3)				Sector Legal (1)/(6)	Privado Ilegal (2)/(6)	Total (3)/(6)	Público Ilegal (4)/(6)	Paros (5)/(6)	Total Ilegal (2)+(4)+(5)/(6)
1961	941129	722681	1663810	43305	418231	2125346	44.28	34.00	78.28	2.04	19.68	55.72
1962	553342	359436	912778	150237	149808	1212823	45.62	29.64	75.26	12.39	12.35	54.38
1963	265686	319828	585514	150724	912011	1648249	16.12	19.40	35.52	9.14	55.33	83.88
1964	484289	236111	720400	170985	739732	1631117	29.69	14.48	44.17	10.48	45.35	70.31
1965	923758	869560	1793318	61733	234938	2089989	44.20	41.61	85.81	2.95	11.24	55.80
1966	454231	339217	793448	33999	250653	1078100	42.13	31.46	73.60	3.15	23.25	57.87
1967	1403303	477452	1880755	98657	273066	2252478	62.30	21.20	83.50	4.38	12.12	37.70
1968	1198088	310187	1508275	58445	2151528	3718248	32.22	8.34	40.56	1.57	57.86	67.78
1969	791399	331123	1122522	458935	285998	1867455	42.38	17.73	60.11	24.58	15.31	57.62
1970	98753	44481	143234	210176	67700	421110	23.45	10.56	34.01	49.91	16.08	76.55
1971*	362513	829200	1191781	176619	278983	1647315	22.01	50.34	72.35	10.72	16.94	77.57
1972*	180327	1037837	1218164	150512	769541	2138217	8.43	48.54	56.97	7.04	35.99	91.57
1973*	81961	1111850	1193811	367560	5370969	6932340	1.18	16.04	17.22	5.30	77.48	98.82**
1979	110632	0	110632	-	-	110632	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00
1980	529739	0	529739	-	-	529739	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00
1981	618509	0	618509	-	-	618509	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00
1982	15199	0	15199	-	-	15199	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00
1983	59304	51205	110509	-	-	110509	53.66	46.34	100.00	0.00	0.00	46.34
1984	42932	0	42932	-	-	42932	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00
1985	49483	0	49483	-	-	49483	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00
1986	53387	0	53387	-	-	53387	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00
1987	100904	8000	108904	18140	8420	135464	74.49	5.91	80.39	13.39	6.22	25.51
1988	67636	5754	73390	69456	16620	159466	42.41	3.61	46.02	43.56	10.42	57.59
1989	198630	8844	207474	150162	253400	611036	32.51	1.45	33.95	24.57	41.47	67.49

* Incluye huelgas producidas en el llamado "Sector Social" (empresas requisadas o intervenidas).

** Entre septiembre de 1979 y julio de 1979 las huelgas estuvieron prohibidas.

FUENTE: Alberto Armstrong V. Magnitud, Tendencias y Causas de las Huelgas en Chile 1961-1989.

CUADRO N° 3
 TRABAJADORES INVOLUCRADOS EN HUELGA CLASIFICADOS POR SECTOR Y TIPO DE HUELGA
 AÑOS 1961-1989

Año	Sector Privado			Sector Público			PORCENTAJES					
	Legal (1)	Ilegal (2)	Total (3)	(Ilegal) (4)	Paros (Ilegal) (5)	Total General (6)	Sector Legal (1)/(6)	Privado Ilegal (2)/(6)	Total (3)/(6)	Público Ilegal (4)/(6)	Paros (5)/(6)	Total Ilegal ((2)+(4)+(5))/(6)
1961	32448	119005	151453	41715	64040	257208	12.62	46.27	58.88	16.22	24.90	87.38
1962	24248	59104	83352	33630	65031	182013	13.32	32.47	45.79	18.48	35.73	86.68
1963	20616	103688	124334	96686	102152	323172	6.39	32.08	38.47	29.92	31.61	93.61
1964	19393	77931	97324	98254	160797	356375	5.44	21.87	27.31	27.57	45.12	94.56
1965	36170	174227	210397	48326	73761	332484	10.88	52.40	63.28	14.53	22.18	89.12
1966	23791	64707	88498	16260	52169	156927	15.16	41.23	56.39	10.36	33.24	84.84
1967	71733	144067	215800	47336	197770	460906	15.56	31.26	46.82	10.27	42.91	84.44
1968	48.598	101832	150430	42442	95864	288736	16.83	35.27	52.10	14.70	33.20	83.17
1969	64066	178168	242234	114553	168335	525122	12.20	33.93	46.13	21.81	32.06	87.80
1970	58983	137564	196547	1450167	213948	1860662	3.17	7.39	10.56	77.94	11.50	96.83
1971*	41343	130966	172309	56998	100618	329925	12.53	39.70	52.23	17.28	30.50	87.47
1972*	12986	193862	206848	71980	161470	440298	2.95	44.03	46.98	16.35	36.67	97.05
1973*	8844	148557	157401	69430	693906	920737	0.96	16.13	17.10	7.54	75.36	99.04**
1979	10895	0	10895	-	-	10895	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00
1980	18256	0	18256	-	-	18256	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00
1981	24504	0	24504	-	-	24504	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00
1982	1070	0	1070	-	-	1070	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00
1983	4142	1463	5605	-	-	5605	73.90	26.10	100.00	0.00	0.00	26.10
1984	3685	0	3685	-	-	3685	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00
1985	4468	0	4468	-	-	4468	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00
1986	3816	0	3816	-	-	3816	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00
1987	13445	1997	15442	2184	16534	34160	39.36	5.85	45.20	6.39	48.40	60.64
1988	8952	2221	11173	4835	16560	32568	27.49	6.82	34.31	14.85	50.85	72.51
1989	20908	2930	23838	17503	252500	293841	7.12	1.00	8.11	5.96	85.93	92.88

* Incluye huelgas producidas en el llamado "Sector Social" (empresas requisadas o intervenidas).
 ** Entre septiembre de 1973 y julio de 1979 las huelgas estuvieron prohibidas.

FUENTE: Alberto Armstrong V. Magnitud, Tendencias y Causas de las Huelgas en Chile 1961-1989.