



► Notas sobre Negociación Colectiva

Agosto de 2022

Marginalización y fragmentación de la negociación colectiva, su impacto en la desigualdad de ingresos: El caso de Chile y la evidencia comparada

Gonzalo Durán¹

Principales puntos

- Esta nota técnica ofrece una revisión conceptual y empírica de los llamados sistemas “inclusivos” y “exclusivos” de fijación salarial y de negociación colectiva.
- El foco está en relevar el carácter distributivo de los sistemas inclusivos y algunas de sus características institucionales. El caso chileno es usado para mostrar un ejemplo de sistema exclusivo y sus consecuencias socioeconómicas.

Introducción

Esta nota técnica se ha organizado en dos secciones. En la primera, se revisa la taxonomía de Bosch, Mayhew y Gautié (2010)² que clasifican los sistemas de fijación salarial en “**inclusivos**” y “**exclusivos**”. Se refinan los conceptos y se presenta un análisis institucional general basado en las características de los sistemas menos fragmentados y más inclusivos. También se presentan los resultados de la capacidad

distributiva que tendrían los sistemas inclusivos de negociación colectiva.

En la segunda sección se aborda el **caso chileno de negociación colectiva**, que bajo la taxonomía de Bosch et al. (2010), corresponde a un sistema exclusivo. Se discuten los pilares institucionales del sistema chileno en perspectiva histórica, los actores, el nivel de la negociación y los resultados distributivos.

¹ Investigador Fundación Sol, Chile.

La mayor parte del contenido de esta nota técnica se basa en la investigación doctoral Durán, G. (2022). “Marginalisation and fragmentation of collective bargaining in Chile. Impacts on workers’ power resources and income distribution”. Universidad de Duisburg-Essen, Alemania.

Esta nota se ha elaborado en el marco del Ciclo de Conversatorios: Experiencias Internacionales sobre Negociación Colectiva, Condiciones de Trabajo y Productividad, organizado por la Oficina de la OIT para el Cono Sur, OIT Argentina y el Servicio de Mercados Laborales Inclusivos, Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo del Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad de OIT en Ginebra, realizado durante 2022. Los errores y omisiones son de exclusiva responsabilidad del autor.

² En adelante Bosch et al. (2010)

1. Sistemas salariales exclusivos e inclusivos y distribución de ingresos

Siguiendo a Bosch et al. (2010), en los **sistemas inclusivos** de formación salarial la mayor parte de los trabajadores negocian sus salarios y condiciones de trabajo dando lugar a efectos distributivos agregados. En estos sistemas, los beneficios ganados por trabajadores con un fuerte poder de negociación son extendidos “a los trabajadores que tienen relativamente poco poder de negociación a su disposición” (traducción propia de Bosch et al. (2010), pp. 91).

Por su parte, en los **sistemas exclusivos** “*el pago y otros términos y condiciones para trabajadores con un fuerte poder de negociación tiene poco o ningún efecto sobre los trabajadores con débil poder de negociación al interior de una empresa, de un sector o entre sectores*” (traducción propia de Bosch et al. (2010), pp. 91). Lo anterior significa que en los modelos exclusivos no se producen efectos distributivos agregados.

Los **sistemas de negociación colectiva** constituyen una pieza clave en la formación de salarios (junto a la fijación del salario mínimo). Así, mientras más inclusiva sea la negociación colectiva, mayor será su influencia en la distribución de ingresos (Bosch 2015).

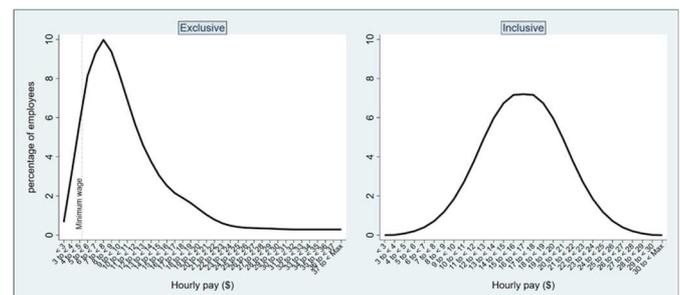
Esto se observa tanto en la **distribución personal como funcional del ingreso**. En un sistema de negociación colectiva exclusivo, donde sólo un porcentaje menor de trabajadores y trabajadoras negocian colectivamente, los empleadores tienen un amplio poder para fijar las condiciones de pago acorde a la competencia de mercado, principalmente, y otros criterios. Es común que en estos sistemas se persiga la competitividad a través de la **contención o limitación de los salarios**. Como resultado, los salarios se concentran en una zona de “bajo pago”, por ejemplo, en la vecindad del salario mínimo (en caso de que exista). En cambio, en los sistemas de **negociación colectiva inclusivos**, donde la mayor parte de las y los trabajadores están sujetos a un convenio colectivo, se reduce la competencia salarial, o, dicho en otras palabras, se

tiende a “sacar los salarios de la competencia”. Lo anterior mejora la distribución personal del ingreso. Además, al limitarse la competencia salarial “entre” trabajadores, adquiere mayor visibilidad y relevancia la asignación de rentas entre capital y trabajo, cuyo resultado tiene un impacto en la distribución funcional de ingresos.

Una forma de analizar visualmente el mecanismo a través del cual actúa la capacidad distributiva de los sistemas inclusivos es la forma que adopta la curva salarial en un determinado país, esto es, la representación gráfica de los salarios por hora.

En los **sistemas inclusivos** – sostiene Bosch (2019) – las curvas salariales, tienden a tomar la forma de una campana de Gauss, en la cual la zona de concentración se encuentra en la parte media de la escala de ingresos. Por su parte, los sistemas exclusivos suelen presentar curvas asimétricas con sesgo hacia la derecha, lo que en términos geométricos significa distribuciones con una “cola” larga hacia la derecha y con una zona de concentración hacia la izquierda del gráfico.

Gráfico 1: representación gráfica de la curva salarial, sistemas exclusivos v/s inclusivos



Fuente: elaboración propia, representación teórica

1.1 Algunas características de los sistemas más inclusivos de negociación colectiva

El grado de inclusividad puede estimarse grosso modo de acuerdo al porcentaje de trabajadores y trabajadoras cubiertos por negociación colectiva³. En Durán (2022), he realizado la siguiente clasificación:

³ Una estimación más fina requiere incluir los niveles de fragmentación que presenta la negociación colectiva.

► Nota de la OIT

Marginalización y fragmentación de la negociación colectiva, su impacto en la desigualdad de ingresos: El caso de Chile y la evidencia comparada

- Sistemas exclusivos: coberturas menores a 40%
- Sistemas inclusivos: coberturas mayores a 70%
- Sistemas semi-inclusivos: coberturas entre 40% y 70%

Se identifica como ejemplos de sistemas inclusivos a Austria, Uruguay, Francia, Bélgica, Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca y Países Bajos, entre otros. Por su parte, entre los **sistemas semi-inclusivos** están los ejemplos de Eslovenia, Argentina, Australia y Alemania. En los sistemas inclusivos y semi-inclusivos se observa lo siguiente:

- En el caso de los sistemas inclusivos y semi-inclusivos el nivel predominante de la negociación colectiva es el nivel sectorial. No existe caso conocido para un sistema inclusivo o semi-inclusivo donde el nivel predominante de la negociación colectiva sea el nivel de empresa.
- En los sistemas inclusivos de negociación colectiva, es común que, adicional al nivel de sector, exista una negociación colectiva al **nivel de empresas**. En los sistemas semi-inclusivos es común también, pero en las empresas grandes.
- Tanto en el caso de los sistemas inclusivos como semi-inclusivos es común el uso de **extensiones de la negociación colectiva**, en donde los beneficios del acuerdo sindical son traspasados al resto de trabajadoras y trabajadores no sindicalizados. La intensidad es mayor en el caso de los sistemas inclusivos. Francia, por ejemplo, tiene una tasa de sindicalización menor al 10%, pero a través de las extensiones alcanza una cobertura de negociación colectiva mayor al 90%.
- Los países escandinavos presentan **sistemas inclusivos de negociación colectiva**, pero aquí el uso de las extensiones es mucho más limitado. Estos países han adoptado el sistema Ghent, de acuerdo al cual, los sindicatos tienen el derecho a administrar una parte del sistema de seguridad social, lo que es parte de su poder institucional (también en el caso de Argentina, en el cual los sindicatos gestionan el seguro social de salud vía Obras Sociales). Con ello pueden alcanzar tasas de sindicalización muy altas y muy cercanas al porcentaje de cobertura de la negociación colectiva.

- Tanto en los sistemas inclusivos como semi-inclusivos se detectan posibilidades de descuelgue (empresas pueden descolgarse de ciertas condiciones del acuerdo sectorial), pero son limitadas, y en ciertos casos sólo son posibles ante serios problemas económicos (los que deben ser demostrados).

1.2. La capacidad distributiva de los sistemas inclusivos y exclusivos, resultados empíricos

Un análisis de las curvas salariales usando datos empíricos (Durán, 2022) muestra que los países con sistemas inclusivos de negociación colectiva tienen distribuciones que por lo general tienden a concentrarse en la parte intermedia de la escala de ingresos. El caso de **Finlandia** 2016 (tomando la información del Luxembourg Income Study Database) muestra una curva con forma de campana de Gauss. En el caso de los países con sistemas exclusivos, por ejemplo, Reino Unido, Japón, Estados Unidos y Canadá entre otros, muestran curvas con sesgo a la derecha, con una zona de concentración salarial en torno al salario mínimo.

Junto a las curvas salariales, la **capacidad distributiva de los sistemas inclusivos y semi-inclusivos** puede examinarse revisando los indicadores clásicos de distribución de ingresos, como el coeficiente de Gini, la razón de ingresos entre quintiles, deciles o ventiles, el porcentaje de trabajadores con bajos salarios y la distribución funcional del ingreso. En el caso de los indicadores de distribución personal del ingreso, la capacidad distributiva se evalúa sobre ingresos salariales y otros ingresos de mercado.

Al revisar el **caso alemán** en tres momentos del tiempo (comienzos de los noventa, en los 2000s y en 2018) se puede apreciar que, a medida que el sistema de negociación colectiva transitó desde la inclusividad (1994) hacia la semi-inclusividad (2018), la curva de salarios se trasladó sistemáticamente hacia la izquierda en el eje horizontal del plano cartesiano. En otras palabras, aumentó la zona de concentración de trabajadores y trabajadoras que reciben bajos salarios (Grabka y Schröder, 2019).

Marginalización y fragmentación de la negociación colectiva, su impacto en la desigualdad de ingresos:
El caso de Chile y la evidencia comparada

En el libro de la OIT “The Role of Collective Bargaining in the Global Economy: Negotiating for social justice”, Susan Hayter y Bradley Weinberg revisan y resumen unos 50 estudios econométricos que demuestran que la disminución del poder de organización de los trabajadores (a menudo medido a través de la densidad sindical) está estrechamente relacionado con una **mayor desigualdad de ingresos** (a menudo medida a través del coeficiente de Gini). Según Hayter y Weinberg:

Los sindicatos pueden desempeñar un papel en la reducción amplia de la desigualdad de ingresos al obtener una mayor parte del ingreso nacional, ya sea mediante el ejercicio de un poder negociador o bien provocando un mayor estado de bienestar redistributivo”

(traducción propia de Hayter y Weinberg, 2011, pp.145).

Entre estos estudios, algunos autores prestan atención no sólo al **poder organizativo** de los trabajadores (medido comúnmente a través de la densidad sindical), sino también al **poder institucional**, esto es, a la capacidad de asegurar y estabilizar influencias a través de estructuras jurídico-normativas o institucionales.

Una de las formas de medir el poder institucional es a través del prisma de la **contratación colectiva**, en la que se fijan condiciones y normas entre los agentes económicos. Por ejemplo, Kristal y Cohen (2007) examinaron el impacto de la descentralización de la

negociación colectiva en Israel sobre la desigualdad de ingresos en el período 1970-2003. Los autores concluyeron que la descentralización provocó un aumento de la desigualdad de ingresos incluso en el caso de que la tasa de sindicalización se mantuvo sin variaciones.

Uruguay es el mejor ejemplo de la conformación de un **sistema inclusivo de fijación de salarios** en América Latina y permite ver claramente las consecuencias distributivas. En Uruguay la negociación colectiva tiene lugar predominantemente a nivel sectorial y la cobertura de los convenios colectivos pasó de menos del 10% en 2004 a alrededor del 95% en 2014 (Velasco, 2019), incluyendo a las y los trabajadores rurales y domésticos.

Siguiendo la taxonomía de la OECD, se trata de un **caso de negociación colectiva centralizada** con coordinación inducida por el Estado (OECD, 2019). El caso uruguayo muestra cómo la negociación colectiva puede fortalecerse y convertirse en la forma dominante de fijación de salarios en un corto plazo durante las últimas décadas⁴.

Los **resultados distributivos** son muy ilustrativos: el salario mínimo real comienza una fase de recuperación sólo una vez que se reestablecen la negociación colectiva por sector (consejos de salarios) en 2005; hasta 2019 se observa una recuperación constante en el **salario mínimo real**, que contrasta con la caída que tuvo el indicador cuando la negociación colectiva sectorial no estuvo presente. A su vez, el porcentaje de trabajadores y trabajadoras con bajos salarios pasa de casi un 28% en 2007 a un 23% en 2016, cifra que, si bien sigue siendo elevada, representa una reducción estadísticamente significativa. Otra consecuencia distributiva del establecimiento del sistema inclusivo se observa en la **curva salarial**, la que se desplaza hacia el centro, no al nivel del caso de Finlandia 2016 y su forma de campana de Gauss, pero sí en esa dirección. El coeficiente Gini para los salarios por

⁴ En 2009, frente a la ley de negociación colectiva para el sector privado (18.566), los empresarios uruguayos (Cámara de Industrias del Uruguay, CIU; la cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, CNCS; y la Organización Internacional de Empleadores, OIE) presentaron en la OIT una queja formal ante el Comité de Libertad Sindical, “sosteniendo que el gobierno uruguayo habría incumplido las obligaciones adquiridas al ratificar los Convenios Internacionales de Trabajo núm. 87, 98, 144 y 154” (Instituto Cuesta Duarte (2022), pp.1). En 2019 la OIT instó a Uruguay a realizar modificaciones a dicha ley y recientemente (mayo de 2022) el gobierno actual (conservador) presentó un proyecto al congreso recientemente.

hora brutos tiene un pico en 2007 con casi 46% y luego se reduce sistemáticamente hasta llegar a un 36% hacia 2014. En cuanto a los indicadores de **asignación de rentas** entre los componentes productivos, se observa un incremento en la participación de los salarios en el ingreso nacional⁵. Estos cambios surgen a partir de las políticas impulsadas por el gobierno del Frente Amplio a partir de 2004 que impulsaron la restitución de la negociación por sector a través de **los Consejos de Salarios** que incluyen la participación de las organizaciones de empleadores, las organizaciones de trabajadores y el gobierno⁶.

2. El sistema chileno de negociación colectiva como un caso de sistema exclusivo

Siguiendo la taxonomía de Bosch et al. (2010), el sistema chileno de negociación colectiva para el sector privado es un **sistema excluyente o exclusivo**, ya que menos del 10% de trabajadores y trabajadoras del sector privado negocian colectivamente (Durán y Gamonal, 2019).

Sus principales pilares institucionales son:

- El nivel de la negociación colectiva se establece exclusivamente en la empresa o más abajo.
- La huelga está diseñada como un evento no paralizante del proceso de trabajo. Hasta 2016, los empleadores podían contratar “rompe-huelgas” y desde 2017, los sindicatos deben proveer “servicios mínimos” al empleador durante el período de huelga.
- Se permite multiplicidad de sindicatos en una misma empresa y todos ellos pueden celebrar acuerdos colectivos de trabajo. Además, hasta hace poco⁷ se permitía la existencia de grupos de negociación que negocian fuera de la estructura sindical y luego desaparecen, sin siquiera poder hacer seguimiento a la aplicación del instrumento colectivo que generan.

- Sólo un listado reducido de materias puede por ley ser objeto de la negociación colectiva; la legislación busca activamente la despolitización sindical.
- La subcontratación está permitida en todos los niveles, tanto en actividades de apoyo como del giro de la empresa.
- Existe una alta flexibilidad para los empleadores para despedir a sus trabajadores. Basta señalar como causal del despido “necesidades de la empresa”.
- Se excluye un grupo de trabajadores del derecho a negociar colectivamente (trabajadores de micro y pequeñas empresas con menos de 18 meses de existencia, trabajadores por obra o faena con menos de 12 meses de antigüedad, entre otros).

Si bien el sistema histórico de relaciones laborales chileno del siglo XX tendió a fragmentar y a restringir la autonomía de las organizaciones sindicales, dentro de lo cual favorecía la negociación de nivel de empresas, admitía algunos espacios que permitían ir más allá de este nivel, y desde los años sesenta esos espacios se ampliaron y consolidaron. Se avanzó así hacia un **sistema más inclusivo** de relaciones laborales, a partir de la propia presión del mundo del trabajo. Esas válvulas se cerraron mientras se llevaba a cabo la dictadura del General Augusto Pinochet. Los aspectos arriba listados se introdujeron en 1979, con el llamado Plan Laboral, y ninguno de sus pilares fue alterado sustantivamente luego del término de la dictadura, en 1990 (Narbona, 2015).

Que la **negociación colectiva** tome lugar al nivel de empresa es algo que encierra bastantes especificidades en el caso chileno y que lo perfilan como un caso extremo. Dado que este es un pilar central del sistema de relaciones laborales, merece una explicación adicional. En muchos países, la negociación colectiva también se lleva a cabo a nivel de empresa, pero en el caso chileno los niveles superiores (por ejemplo, la negociación colectiva a

⁵ Para un panorama comparado en relación a este indicador, véase los informes mundiales de salarios de la OIT. <https://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-wage-report/lang--en/index.htm>

⁶ Todos los datos en Durán (2022).

⁷ En mayo de 2022 la Dirección del Trabajo emite un dictamen que señala que los acuerdos emanados de “grupos negociadores” no constituyen instrumentos colectivos. <http://tributariaaldia.cl/?p=7925>

nivel de industria o sector) no están permitidos institucionalmente⁸.

Desde 1979, la negociación colectiva se restringe al **nivel de empresa como nivel único del sistema**. Adicionalmente, el nivel de empresa resulta ser el nivel techo y no el nivel piso, pues se puede usar la legislación para negociar en niveles inferiores a la empresa, como el establecimiento, la planta productiva, el departamento u otra figura menor. En esto es clave el **concepto de empresa** usado en Chile por la legislación laboral, que se asocia a una personalidad jurídica, y la facultad que tiene el empleador de fragmentarse en diversas unidades de negociación utilizando, muchas veces de forma artificiosa, nombres de fantasía. A través de la creación de personerías jurídicas o entidades legales puede crearse la imagen de que cada es una de ellas es una empresa distinta (Rojas-Miño 2016), o, más específico, lo que Ugarte (2013) ha llamado la figura del **“empleador aparente”**.

En este marco institucional, los sindicatos y la **negociación colectiva se pueden fragmentar** a voluntad del empleador. A modo de ejemplo, un empleador puede crear, como de hecho ha ocurrido repetidas veces, dos tipos de personalidades jurídicas: unas para contabilizar los ingresos por ventas y otras para administrar los centros de costos. Los trabajadores pueden ser contratados por las personalidades jurídicas asociadas a los centros de costos, que computan apenas algo más que pérdidas. También se puede dar una personalidad jurídica distinta a cada establecimiento de la empresa. Así, se **fragmenta la unidad negociadora** que representa los intereses del capital. La ley 20.760 del año 2014, también conocida como Ley del Multi-RUT, fue un intento por limitar el poder fragmentador unilateral que tiene el empleador, ya que establece que, en caso de demostrarse la figura del empleador aparente, la empresa debe negociar como una única unidad económica. Sin embargo, su eficacia es limitada, ya que requiere que exista un sindicato que

haga la denuncia a la inspección del trabajo y además que dicho sindicato gane la demanda en la respectiva corte laboral. Ambos requisitos son difíciles de cumplir, como lo reconocen los dirigentes y dirigentas sindicales de diversos sectores económicos (Durán, 2022). Por lo tanto, y en rigor, entre los trabajadores y trabajadoras directamente contratados por la empresa puede desarrollarse la negociación colectiva más abajo del nivel de empresa, a nivel de planta productiva u otro formato. Pero, además, la **negociación colectiva** también puede fragmentarse cuando el empleador genera una fragmentación productiva más sustantiva o estructural, al externalizar sus actividades vía subcontrato, por ejemplo. A esto se añade que en cada empresa real o de fantasía puede haber múltiples sindicatos y, hasta hace poco, múltiples grupos de negociación que compiten con los sindicatos.

► En 2018, en Chile existían 9.103 sindicatos en el sector privado con opciones de negociar colectivamente. El 55% de ellos tenía 49 o menos integrantes.

Durán, 2022

En el año 2018, antes de la pandemia por COVID-19 y antes de la histórica revuelta popular que tuvo lugar en Chile⁹ (como consecuencia, entre otras razones, de la elevada desigualdad), existían **9.103 sindicatos en el sector privado** con opciones de negociar colectivamente. El 55% de ellos tenía 49 o menos integrantes. Sólo un 1,5% de los sindicatos (esto es, 120) tenían más de 1.000 integrantes (Durán 2022, en base a datos oficiales de la Dirección del Trabajo). De acuerdo a esta evidencia, la mayor parte de los

⁸ Entre 1979 y 1991 existió una prohibición explícita de negociar más allá del nivel de empresa y luego de la primera reforma laboral al código del trabajo de Pinochet (Plan Laboral) esta prohibición literal fue retirada (ley 19.069); sin embargo, se mantuvo en la práctica la imposibilidad para la negociación colectiva por sector debido a que no existe un derecho a huelga efectivo para forzarla y no se obliga a los empleadores a negociar a este nivel. Esto quiere decir que, aunque la negociación colectiva a nivel de sector no está prohibida en términos literales, sí lo está en términos prácticos por la legislación.

⁹ Revuelta que tuvo su inicio en octubre de 2019 y se extendió, con altos y bajos, hasta marzo de 2020, fecha a partir de la cual comienza la pandemia.

► Nota de la OIT

Marginalización y fragmentación de la negociación colectiva, su impacto en la desigualdad de ingresos:
El caso de Chile y la evidencia comparada

sindicatos en Chile son pequeños o muy pequeños. Son además **sindicatos de corta trayectoria** o “muy jóvenes”; el 35% de ellos tiene menos de 5 años de existencia y un 56% menos de 10 años. Los sindicatos más longevos se encuentran en sectores como Electricidad, Agua y Gas, en Agricultura, en Minería y en Industrias Manufacturera. Los sindicatos más jóvenes en Comercio y otros Servicios. Hay empresas que reúnen un número significativo de sindicatos, pudiendo incluso representar a más del 30% del total sectorial. Por ejemplo, la empresa de cobre del estado¹⁰, CODELCO, en 2018 tenía cerca de 30 sindicatos y en conjunto representaban un 37% del total de sindicalizados de la minería (base de datos SIRELA, revisada en agosto de 2018).

Además de los sindicatos de base, también existen organizaciones superiores, esto es, **federaciones, confederaciones y centrales sindicales**. Estas organizaciones no pueden negociar colectivamente de acuerdo a la legislación vigente¹¹ y su rol se reduce a prestar asesoría a los sindicatos de base, a buscar influir en las discusiones más allá de la empresa, a generar interlocución política sindical, etc. Su financiamiento se obtiene a través de cuotas que pagan los sindicatos de base y por lo general están bastante desfinanciadas. Al igual que en el caso de los sindicatos de base que compiten entre sí en una misma empresa, en el caso de las organizaciones superiores también se ve paralelismo y competencia.

De hecho, junto a la central más representativa, la **CUT** (Central Unitaria de Trabajadores)¹², existen la **UNT** (Unión Nacional de Trabajadores)¹³, la **CAT** (Central Autónoma de Trabajadores)¹⁴ y la **CTCH** (Central de Trabajadores de Chile)¹⁵. La CUT es la central sindical con mayor presencia mediática en las discusiones de política laboral y la mayor parte de su

base sindical se encuentra en la ANEF, que es la Asociación Nacional de Empleados Fiscales.

Entre 1965 y 1972 Chile experimentó un período de ascendencia sindical y las y los trabajadores ganaron poder institucional a través de la **Ley de Sindicalización Campesina** (1967) que habilitó la negociación sectorial en dicho rubro y de la Ley 17.074 (1968) que estableció los tarifados por área de actividad, entre otras. La tasa de sindicalización en el sector privado de la economía pasó de 17% en 1964 a un 42,7% en 1972 y con tendencia al alza¹⁶. En septiembre de 1973, luego del golpe de estado en contra del gobierno democráticamente elegido de Salvador Allende, los sindicatos opositores fueron duramente reprimidos; sus dirigentes y militantes fueron perseguidos, fueron torturados en campos de concentración y fueron asesinados por agentes del Estado (Buchanan 2008, Miller Klubock 2003, Durán-Palma et al. 2005). Desde 1974 hasta 1978 la negociación colectiva se suspendió y en 1979 el régimen presentó el **Plan Laboral**, cuando se establecieron los pilares institucionales del sistema de relaciones laborales que aún se encuentra vigente (Narbona 2015).

Hacia 1992, a dos años de haber terminado la dictadura, la tasa de sindicalización del sector privado llegó a ser de casi 22%, después de lo cual vino una caída constante que duraría hasta mediados de la década de los 2000'. A partir de entonces, hubo una recuperación de lo perdido en los noventa, lo que se ha identificado como un **proceso de revitalización sindical**, pero que está lejos de los resultados del período de ascendencia sindical de mediados de los sesenta y comienzos de los setenta. De hecho, hacia 2018 la tasa de sindicalización del sector privado es aún menor a la registrada a comienzos de la década de los noventa.

¹⁰ Sus trabajadores y trabajadoras están afectos al código del trabajo, el marco institucional del sector privado.

¹¹ Existen excepciones en las cuales una federación de sindicatos de una misma empresa se constituye en la unidad de negociación de los trabajadores y trabajadoras habiéndose determinado la existencia del Multi-RUT (por ejemplo, en el caso de Walmart).

¹² Fundada en 1988 y que se reclama como heredera de la Central Única de Trabajadores que fue fundada en 1953.

¹³ Fundada en 2004.

¹⁴ Fundada en 1995.

¹⁵ Fundada en 2018.

¹⁶ Fuente y proceso de armonización de datos en Durán (2022).

Marginalización y fragmentación de la negociación colectiva, su impacto en la desigualdad de ingresos:
El caso de Chile y la evidencia comparada

Marginalización y fragmentación de la negociación colectiva

En base a lo presentado hasta ahora y teniendo en cuenta los resultados de un trabajo de campo en Chile consistente en 49 entrevistas en profundidad semi estructuradas a dirigentes y dirigentes sindicales de distintos sindicatos, en mi investigación doctoral (Durán, 2022) sostengo que el sistema descentralizado de negociación colectiva de Chile reúne dos características fundamentales: **marginalización y fragmentación**. Por un lado, es un sistema en donde sólo un reducido porcentaje de trabajadoras y trabajadores está afectos a acuerdos colectivos de trabajo y, por otro, uno donde el pequeño porcentaje de trabajadores que negocia se encuentra fuertemente fragmentado.

El efecto cerrojo (lock-in effect)

En este sistema totalmente descentralizado, las y los trabajadores se declaran encerrados en las paredes de la empresa, con márgenes de negociación colectiva muy bajos y escasas posibilidades de escape (Durán, 2022). Este “**efecto cerrojo**”, no se debe sólo al hecho de que la negociación colectiva a nivel de sector de actividad y en múltiples niveles se encuentre bloqueada institucionalmente, sino también a los efectos negativos más diversos que tiene el sistema chileno sobre los recursos de poder sindical.

Las y los dirigentes sindicales que participaron en el trabajo de campo destacaron la elevada rivalidad existente entre los múltiples sindicatos y la falta de recursos infraestructurales. Los sindicatos concentran sus energías muchas veces más en atraer a los miembros de otros sindicatos que en coordinar y combinar sus esfuerzos en la negociación colectiva. Además, está la escasez de recursos infraestructurales y la corta vida de los sindicatos, que a menudo son minúsculos en tamaño.

Otro aspecto digno de mención es **el impacto de la inestabilidad laboral**: en un sistema como el chileno, conlleva a la situación de que los sindicatos carezcan de continuidad (la mayoría de los sindicatos son organizaciones jóvenes), entre otras consecuencias. Por lo demás, se observa un bajo grado de incidencia en el debate público por parte de

las y los trabajadores y sus representantes sindicales, lo que se conoce como poder discursivo, especialmente en cuanto a la discusión de avanzar en coordinar la negociación colectiva y crear niveles más altos de negociación.

 El sistema descentralizado de negociación colectiva de Chile reúne dos características principales: **marginalización y fragmentación**. Por un lado, sólo un reducido porcentaje de trabajadores está afecto a acuerdos colectivos y, por otro, uno donde el pequeño porcentaje de trabajadores que negocia se encuentra fuertemente fragmentado.

Durán, 2022

El **poder de coalición**, esto es, la capacidad de formar alianzas amplias también es escaso. Como señalan las y los dirigentes sindicales, en el sistema totalmente descentralizado de negociación colectiva las bases suelen ver al sindicato como un solucionador de problemas en las contingencias cotidianas dentro de los límites de la empresa y no como un actor que influya en el proceso de toma de decisiones a nivel industrial o nacional. Comúnmente se ve como un apéndice del departamento de recursos humanos de la empresa. En el caso del poder asociado a la posición productiva y su impacto en la negociación en el mercado, el así llamado **poder estructural**, se puede observar que los sindicatos más fuertes en esto tienen pequeños efectos indirectos sobre el resto de la clase trabajadora, lo que significa que el alcance del “triumfo” es sólo para los miembros del sindicato (normalmente sindicatos pequeños). Recuperando la conceptualización de

► Nota de la OIT

Marginalización y fragmentación de la negociación colectiva, su impacto en la desigualdad de ingresos:
El caso de Chile y la evidencia comparada

Bosch et al. (2010), esto es propio de los sistemas exclusivos, en que los logros de los trabajadores más fuertes no se traspasan a los trabajadores más débiles.

El efecto cerrojo que se encontró se relaciona directamente con la incapacidad que tiene el sistema de relaciones laborales chileno, en su conjunto, para distribuir ingresos.

Acorde al enfoque de los **recursos de poder**¹⁷, la distribución de los ingresos está muy influida por la desigual distribución de los recursos de poder de los actores relevantes en el mercado laboral, es decir, entre el capital y el trabajo. Con el debilitamiento de los recursos de poder de los trabajadores, los mismos quedaron más expuestos a los vaivenes del mercado laboral y a la unilateralidad de los empresarios. El **Plan Laboral** sirvió para que los poseedores de capital captaran una mayor parte del valor generado y tuvieran mayor capacidad de control del proceso productivo.

Todos los indicadores clásicos de distribución personal del ingreso (el coeficiente de Gini, el coeficiente de participación en los quintiles de ingreso y la participación en los ingresos del 10% más alto) alcanzaron su valor más bajo (tanto en los ingresos disponibles como de mercado) durante el mandato presidencial de Salvador Allende, cuando la densidad sindical alcanzó su punto álgido (más del 40% en el sector privado) y cuando se practicó en algún grado la negociación colectiva sectorial.

Considerando los indicadores de desigualdad por componentes productivos, el panorama es similar. Los trabajadores alcanzaron el máximo histórico de participación en la distribución funcional del ingreso (la participación de los salarios en el ingreso nacional) durante los años en que se practicaba en algún grado la **negociación colectiva sectorial**. Más allá de las coincidencias, en Durán (2022) exploré el fenómeno a través de un modelo econométrico en donde se controló por diversos factores observables tales

como educación, precio del cobre, desempleo, edad de las y los trabajadores, entre otros. Las conclusiones del modelo econométrico (24 regresiones) fueron robustas: **el cambio hacia un nivel de negociación colectiva totalmente descentralizado tuvo efectos negativos en la distribución del ingreso en Chile**¹⁸.

Con el retorno de la democracia en 1990, la economía chilena floreció y los indicadores macroeconómicos, como el crecimiento del PIB, alcanzaron cifras elevadas (particularmente entre 1990 y 1998, con una media del 7,1%). Este nivel de crecimiento del PIB no se tradujo ipso facto en una progresión de los salarios suficientemente a la altura, éstos, aunque crecieron, tendieron a quedar comprimidos y cercanos al polo de bajos salarios. A partir de los años 2000, la **brecha general productividad-salario** se amplió, siendo la clase trabajadora la clara perdedora y la empresarial la ganadora¹⁹.

En 2017, después de casi 40 años de los pilares institucionales del Plan Laboral en funciones, el coeficiente de Gini para los ingresos de mercado seguía siendo cercano al 55%, y el ingreso antes de impuestos acumulado por el 10% superior era del 60%. Ambas son cifras muy altas en términos comparativos²⁰. Como era de esperar, la curva salarial de Chile en 2016 se mostraba notablemente diferente a una curva gaussiana (común en los sistemas inclusivos). Más bien, la curva salarial se comprimió cerca del salario mínimo, que ya es muy bajo.

3. Conclusiones

Las conclusiones que se pueden extraer de esta nota técnica son de dos tipos: un conjunto referido a las **características de los sistemas de negociación colectiva** en el contexto internacional, acorde a datos empíricos y a una estilización teórica, y un conjunto referido a lo que permiten ver las **especificidades del caso chileno**, un caso ilustrativo de las encrucijadas que plantean los sistemas

¹⁷ Por ejemplo, Korpi (1978).

¹⁸ Ver capítulo 6 en Durán (2022).

¹⁹ Fuentes en Durán (2022).

²⁰ Ídem.

exclusivos para la constitución de actores laborales con capacidad negociadora y distributiva.

Dentro de la mirada comparativa, una primera conclusión que se puede extraer de esta nota técnica es que los **sistemas inclusivos** tienen como pilar central el nivel sectorial, y que no parece razonable intentar la construcción de un sistema inclusivo de negociación colectiva teniendo como nivel predominante el nivel de empresas; no existe evidencia de que esto sea posible, al contrario, es un camino improbable, al menos considerando la experiencia histórica. Además, se vio que en general los **sistemas inclusivos y semi-inclusivos** de negociación colectiva incluyen mecanismos a través de los cuales empresas en graves dificultades económicas pueden descolgarse de ciertos compromisos, por un tiempo acotado y cumpliendo ciertos requisitos. También es común que dispongan de múltiples niveles, y que éstos se combinen: de este modo, lo que se pacta a nivel de sector o a un nivel superior es de tal cuantía que en las empresas de mayor capacidad económica es frecuente volver a negociar. Así, la segunda conclusión es que la idea de la “**talla única para todos**” que podría estar presente en los sistemas inclusivos, encuentra escasa validez en la práctica.

Dentro del segundo conjunto de conclusiones, referidas a los rasgos típicos del caso chileno, se puede extraer que tanto la **marginalización de la negociación colectiva** (teniendo en cuenta la baja cobertura) como la fragmentación de la misma bloquean muy incisivamente los efectos agregados positivos de la negociación colectiva sobre la distribución de los ingresos.

A diferencia de los países con una negociación colectiva coordinada y una mayor cobertura de los convenios colectivos, en Chile no se encontraron tales efectos, ya que sólo una pequeña parte de las y los trabajadores asalariados está cubierta por los convenios colectivos y la negociación colectiva la ejercen en condiciones muy desfavorables.

Fue justamente cuando el sistema de relaciones laborales fue más sensible al reconocimiento de un poder amplio del trabajo que esto se revirtió en parte. En resumen, como ilustra el caso chileno por

excelencia, la marginalización y la fragmentación conducen a una mayor desigualdad de ingresos, tanto en los ingresos personales como en la distribución entre capital y trabajo. Este hallazgo se suma a la literatura sobre los impactos económicos de los sistemas de fijación de salarios inclusivos frente a los exclusivos.

6. Bibliografía

- Bosch, G. (2015). Shrinking collective bargaining coverage, increasing income inequality: A comparison of five EU countries. *International Labour Review*, 154(1).
- Bosch, G. (2019). Tarifverträge - Schlüssel zur Verringerung der Lohnungleichheit. In Dullien, S., Hagemann, H., Joebges, H., Logeay, C., and Rietzler, K., editors, *Makroökonomie im Dienste der Menschen*. Metropolis-Vertrag, Marburg.
- Bosch, G., Mayhew, K., and Gautié, J. (2010). Industrial Relations, Legal Regulations, and Wage Setting. In Gautié, J. and Schmitt, J., editors, *Low-Wage Work in the Wealthy World*. Russell Sage Foundation, New York.
- Buchanan, P. (2008). Pre-Authoritarian Institutions and Post-Authoritarian Outcomes: Labor Politics in Chile and Uruguay. *Latin American Politics and Society*, 50(1):59–89.
- Durán, G. (2022). Marginalisation and fragmentation of collective bargaining in Chile. Impacts on workers' power resources and income distribution. PhD thesis, Universität Duisburg-Essen, Alemania.
- Durán, G. and Gamonal, S. (2019). La opacidad de las cifras: la cobertura de la negociación colectiva en Chile. *Derecho y Crítica Social*, 5(1-2):1–38.
- Durán-Palma, F., Wilkinson, A., and Korczynski, M. (2005). Labour reform in a neoliberal protected democracy: Chile 1990-2001. *International Journal of Human Resource Management*, 16(1):65–89.

Marginalización y fragmentación de la negociación colectiva, su impacto en la desigualdad de ingresos:
El caso de Chile y la evidencia comparada

- ▶ Grabka, M. and Schröder, C. (2019). The Low-Wage Sector in Germany Is Larger Than Previously Assumed. *DIW Weekly Report*, 9(14):117–124.
- ▶ Hayter, S. and Weinberg, B. (2011). Mind Gap: collective bargaining and wage inequality. In *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy: Negotiating for Social Justice*. ILO, Geneva.
- ▶ Instituto Cuesta Duarte (2022). Informe. La reforma de la ley de negociación colectiva del sector privado y proceso de Queja ante OIT.
- ▶ Korpi, W. (1978). *The working class in welfare capitalism*. Routledge, London.
- ▶ Kristal, T. and Cohen, Y. (2007). Decentralization of Collective Agreements and Rising Wage Inequality in Israel. *Industrial Relations*, 46(3):613–635.
- ▶ Miller Klubock, T. (2003). Copper Workers and Popular Protest in Chile. In *Work, Protest, and Identity in Twentieth-Century Latin America*, pages 247–276. Jaguar Books.
- ▶ Narbona, K. (2015). *Antecedentes del Modelo de Relaciones Laborales Chileno*. Proyecto Plataformas Territoriales UE-Fundación SOL.
- ▶ OECD (2019). *The Future of Work*. OECD Employment Outlook 2019. OECD Publishing, Paris.
- ▶ Rojas-Miño, I. (2016b). La evolución de los grupos de empresas en el derecho del trabajo en Chile: desde su irrelevancia hasta la Ley No. 20.760 de 2014. *Revista Chilena de Derecho*, 43(1):137–164.
- ▶ Velasco, J. J. (2019). *Bargaining wages. Trade unions and ruling coalitions in post-transition Chile and Uruguay*. PhD thesis, King's College London.
- ▶ Ugarte, J. L. (2013). El concepto legal de empresa y derecho laboral chileno: cómo salir del laberinto. *Revista Chilena de Derecho Privado*, 20:185–213.

Contacto

Organización Internacional del Trabajo
Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.
Santiago de Chile

T: (56-2) 2580-5500
E: santiago@ilo.org
W: ilo.org/santiago