



Énfasis equivocados en la reforma laboral

Fernando Coloma

Economista, académico de la Facultad de Economía de la P. Universidad Católica de Chile.



La nueva normativa apunta al fortalecimiento de los sindicatos y de la huelga como instrumento de presión, además de la extensión de la negociación inter empresa. Sin embargo, son otras las necesidades del mercado laboral chileno.

Desde hace años ha habido un diagnóstico bastante compartido respecto a los verdaderos desafíos que se enfrentan en el mercado del trabajo. El informe realizado por el Consejo de Trabajo y Equidad —convocado por la presidenta Bachelet el año 2007, y en el que participé junto a personas del mundo académico, empresarial, político y sindical— es bastante ilustrativo en este sentido, pues en él se puede apreciar que respecto a varios temas había acuerdos sustantivos.

La mayoría del Consejo, también llamada Comisión Meller, estuvo de acuerdo en que los principales desafíos estaban en aumentar las posibilidades de empleo, particularmente de los jóvenes en situación de pobreza y de las mujeres, y en aumentar drásticamente las oportunidades de capacitación para permitir aumentos sostenidos en productividad y salarios reales. Todo ello, bajo la lógica de ir dejando atrás las políticas de dependencia y asistencialismo, en pos de que las personas fueran protagonistas de su proceso de mejoramiento en sus condiciones de vida, con todo lo que ello significa en autoestima y dignidad. En palabras de Patricio Meller, cuando se entregó el Informe del Consejo a la presidenta Bachelet en 2008: “La mejor política social consiste en que cada persona tenga un empleo, y que este proporcione un ingreso que permita cubrir un nivel de vida satisfactorio”, y “el propósito central es inducir e incentivar a las personas a capacitarse, buscar empleo y trabajar; este nuevo foco sustituye los problemas de dependencia y asistencialismo de las políticas sociales del siglo XX, poniendo los acentos en la autoestima y la auto sustentación”. Y siguiendo con sus palabras: “En consecuencia, los tres principios que orientan las propuestas del Consejo para aumentar la equidad son: Pro-empleabilidad y pro-empleo, Pro-capacitación y Pro-productividad y Pro-meritocracia”. La Comisión Meller trabajó acuciosamente en el diseño de un conjunto de propuestas.

Sin embargo, es posible observar que, finalmente, los contenidos de la reciente reforma laboral han ido en general en una dirección muy distinta a lo que la Co-

misión destacó como prioritario. Incluso algunos de ellos aparecen como disfuncionales a las prioridades definidas.

En defensa de la reforma laboral impulsada por el Gobierno se ha oído decir que este es un paso y que más adelante se podrá avanzar en aquellos aspectos prioritarios que identificó la Comisión Meller. Sin embargo, discrepo de esa visión, porque, al no haberse incorporado en esta reforma varios de los aspectos prioritarios identificados por la Comisión, se ha dado una señal clara respecto a la falta de sentido de urgencia de avanzar en estos temas. Por otro lado, y quizás más importante aún, hay varias reformas que, como ya se ha dicho, aparecen como disfuncionales a la orientación central de las propuestas de la Comisión Meller.

LOS PRINCIPALES CAMBIOS

La Reforma introdujo cambios, entre otros ámbitos, en la regulación de la huelga, en la información y negociación colectiva, en la negociación colectiva de sindicatos inter empresa y trabajadores de temporada, y en la posibilidad de hacer pactos sobre condiciones de trabajo. En materia de huelga se prohibió el reemplazo de trabajadores en huelga; se pasó de una regulación que permitía el descuelgue individual de la huelga a partir del día 1 —condicionado al cumplimiento de ciertas condiciones en oferta del empleador— a una en que lo hace posible tras quince días de huelga en empresas grandes y medianas y tras cinco días en la micro y pequeña empresa. Y se estableció que la comisión negociadora sindical está obligada a proveer servicios mínimos durante la huelga.

En materia de información y negociación colectiva reglada, se estableció el derecho de información periódica en las grandes empresas y específica para la negociación colectiva en las grandes y medianas empresas. Mientras, las pequeñas solo deben informar anualmente sobre ingresos y gastos. Además, se estableció que la negociación colectiva reglada se inicia con presentación de contrato colectivo por parte del sindicato, no habiendo definición expresa de cuándo la inicia un grupo negociador.

En materia de negociación colectiva de un sindicato inter empresa, los trabajadores afiliados a él podrán negociar a su sola voluntad con el empleador, conforme al procedimiento reglado, y deberán agrupar a trabajadores de empresas del mismo rubro o actividad económica, mientras que en la micro y pequeña empresa será voluntario para el empleador negociar con este sindicato. Por otra parte, para el caso de trabajadores eventuales, de temporada y de obra o faena transitoria, podrán negociar bajo modalidad no reglada o acorde a un procedimiento especial en caso que obra o faena dure más de 12 meses.

Y finalmente, se estableció que en empresas con afiliación sindical igual o superior al 30% del total de sus trabajadores, la o las organizaciones sindicales podrán acordar con el empleador pactos sobre condiciones especiales de trabajo a través de negociaciones no regladas, donde su duración máxima es de tres años y su extensión a trabajadores no afiliados requiere del consentimiento expreso del sindicato. Estos pactos podrán referirse a distribución de jornada de trabajo semanal, pudiendo las partes acordar que se distribuya en cuatro días, con un máximo diario de doce horas, y podrán realizarse para que trabajadores con responsabilidades familiares accedan a sistemas de jornada que combinen tiempos en la empresa y fuera de ella.

Como se aprecia, el énfasis de la reforma está en el fortalecimiento de los sindicatos, en el fortalecimiento de la huelga como instrumento de presión y en la extensión de la negociación inter empresa, cuestiones que, si bien eran apoyadas por un grupo minoritario de consejeros de la Comisión Meller, me parecen muy alejadas de las verdaderas reformas que se requieren en el mercado laboral chileno. Hay tremendos desafíos que la reforma simplemente desatiende, como ya se comentó.

BUSCAR UN MEJOR DIAGNÓSTICO

Estas reformas no están sustentadas en un buen diagnóstico. A modo de ejemplo, el objetivo de fortalecer a como diera lugar el poder sindical —lo que fue morigerado por el Tribunal Constitucional—,

La reforma desconoce que un mercado laboral dinámico y competitivo es clave para fortalecer virtuosamente el poder negociador de los trabajadores en una perspectiva de mediano y de más largo plazo.

no se sustenta en un diagnóstico sólido, cuando el tema se mira desde la perspectiva de lo que es una economía de mercado¹. Esto es así, pues si uno mira varios indicadores relevantes al tema, no encuentra una razón de peso para justificar que la legislación se volcara con tanto ahínco a empujar al alza la tasa de sindicalización. En efecto, si uno compara las tasas de sindicalización en Chile con las de la OECD —entidad con la que permanentemente nos comparamos en distintos ámbitos— se observa que en nuestro país esta tasa es parecida a la del promedio. Si uno mira las encuestas al mundo trabajador que encargó el Consejo de Equidad, puede apreciar que las relaciones en general son percibidas como colaborativas entre empleadores y trabajadores cuando hay o no hay sindicato. Si uno analiza las razones por las cuales los trabajadores no se sindicalizan cuando legalmente están en posición de hacerlo, se observa que la razón del temor a represalias de la empresa es poco importante. Y, finalmente, si uno analiza la evolución de los salarios reales, se observan aumentos significativos de los mismos en varios períodos anteriores a la reforma. Al mismo tiempo, a nivel mundial se observa una caída en la sindicalización, particularmente en las generaciones más jóvenes, es decir, el sindicalismo ha tenido problemas para atraer nuevos miembros a sus filas, lo cual puede estar develando que los sindicatos están con problemas de sintonía con las realidades del mundo moderno, lo cual debiera naturalmente interpelarlos².

Por otra parte, la reforma desconoce que un mercado laboral dinámico y competitivo es clave para fortalecer virtuosamente el poder negociador de los traba-

jadores en una perspectiva de mediano y de más largo plazo, y desconoce al mismo tiempo las realidades y necesidades del mundo moderno y de un país que está integrado financieramente y comercialmente al resto del mundo. Hoy en día, en un mundo cada vez más competitivo, integrado y desarrollado tecnológicamente, el avanzar hacia regulaciones laborales muy rígidas puede ser tremendamente costoso desde el punto de vista de la evolución del empleo y de las remuneraciones reales a través del tiempo, por los incentivos a sustituir trabajo por capital que se alienan y por los incentivos a trasladar nuevas inversiones hacia otras latitudes en un mundo donde el capital es cada vez más móvil.

La reforma desconoce que las regulaciones laborales hay que mirarlas en un sentido integral. Por ejemplo, es muy distinto tener una huelga sin reemplazo con bajas indemnizaciones por despido a una con altas indemnizaciones. En aquellos países con bajas o nulas indemnizaciones por despido, las empresas están en principio en posición de aceptar negociaciones salariales desalineadas con el crecimiento en productividad para evitar los efectos de una huelga sin reemplazo. Pero, acto seguido, están en posición de despedir a trabajadores sin costos de despido, todo lo cual obviamente las partes tienen presente antes de empezar a negociar, lo que asegura que las negociaciones no se alejen de las realidades de mercado. Sin embargo, en Chile estaríamos transitando desde una huelga con reemplazo externo condicionado a una sin reemplazo — más allá de la obligación de proveer servicios mínimos durante la huelga³— y todo ello acompañado con la permanencia de indemnizaciones por despido que son consideradas altas en el concierto internacional. Todo apunta a fortalecer el poder negociador de los trabajadores incumbentes por la vía regulatoria, lo cual de acuerdo a la evidencia internacional debiera alterar significativamente la dinámica del mercado laboral (disminuyen tasas de rotación, aumenta duración de los empleos y del desempleo, aumenta persistencia del desempleo, etc.) y entorpecer así el proceso de creación y destrucción de empleos,

proceso considerado como clave para el desarrollo económico y el crecimiento de la productividad.

Para el caso de Latinoamérica, la evidencia también destaca los efectos negativos de una mayor protección al empleo en los niveles de empleo y sus efectos en el cambio en su composición; mayor participación relativa del empleo por cuenta propia, menor empleo para las mujeres, los jóvenes y los trabajadores menos calificados, etc. Y es aquí, en las menores oportunidades de empleo que tendrían mujeres, jóvenes y trabajadores menos calificados, donde reside parte de las inquietudes respecto a la disfuncionalidad de algunas reformas con temas considerados como prioritarios por la Comisión Meller.

La negociación colectiva a través de grupos negociadores quedó en una situación muy difusa, porque la ley estableció que a los sindicatos les correspondía la negociación reglada, por lo cual será clave la interpretación de los Tribunales de Trabajo y de la Dirección del Trabajo.

POR QUÉ PREOCUPA LA NEGOCIACIÓN INTER EMPRESA

La negociación inter empresa obligatoria para la mediana y gran empresa es también preocupante, porque nos enfrenta al problema de la heterogeneidad de productos y del tipo de mano de obra que existe entre las empresas obligadas a negociar conjuntamente. Esta realidad, junto a la diferencia de organización, demuestra el carácter singular de cada empresa y da argumentos sólidos para que negociaciones sobre productividad se realicen dentro de la empresa. Si bajo negociaciones multiempresa se acuerden remuneraciones que resultan desvinculadas de la productividad para algunas empresas, habrá efectos negativos en empleo y eficiencia económica.

Imponer negociaciones colectivas obligatorias para los sindicatos de trabajadores transitorios o eventuales o por obra o faena nos pondría *ad portas* de tarifados sectoriales y regionales en algunas actividades, lo que sería altamente preocupante por sus efectos en empleo

Resulta ineludible y urgente aumentar el capital humano de las personas y sus posibilidades de empleo, particularmente las de los más pobres, ya que esta es la manera virtuosa de ir aumentando sus remuneraciones y bienestar en forma más permanente.

y en eficiencia económica. Al tratarse de trabajadores poco calificados, se podría anticipar que las diferencias entre costos de reemplazo y productividad sean pequeñas, por lo que el tarifado para ser “exitoso” para los dirigentes sindicales debiera ser fijado sobre la productividad (al nivel de empleo actual), lo que justificaría los problemas en empleo y eficiencia ya aludidos.

La posibilidad de suscribir pactos apunta a resolver un problema importante, aunque las limitaciones a los temas susceptibles de ser pactados y las restricciones que se imponen para ser suscritos limitan la posibilidad de que un mayor número de trabajadores y empleadores puedan beneficiarse de su utilización. En relación a esto último, hay que tener presente que la globalización de la economía y los entornos cada vez más competitivos han creado una demanda creciente por una mayor flexibilidad en la regulación de las relaciones de trabajo, pues la capacidad de respuesta de las empresas a los actuales escenarios de cambios y competencia dependen en buena medida de su velocidad de reacción en materia de organización de su mano de obra. Al mismo tiempo, la nueva forma de vida que se ha venido imponiendo en la sociedad moderna, también ha creado una demanda natural por mayor flexibilidad de parte de los propios trabajadores, por lo que hoy en día es altamente plausible encontrar nuevas formas de flexibilización que se traduzcan en claros beneficios para cada una de las partes involucradas en una relación de trabajo.

AUMENTAR EL CAPITAL HUMANO

Finalmente, un par de reflexiones. La primera es que se debe tomar conciencia que las tasas de empleo en Chile son bajas en el concierto internacional y que también lo es la formación de capital humano de un porcentaje mayoritario de la fuerza de

trabajo, todo lo cual es, por cierto, mucho más dramático para las personas de los quintiles de ingreso más pobres de la población. Es por esta razón que resulta ineludible y urgente aumentar el capital humano de las personas y sus posibilidades de empleo, particularmente las de los más pobres, ya que esta es la manera virtuosa de ir aumentando sus remuneraciones y bienestar en forma más permanente, y de manera coherente con el fortalecimiento de su autoestima y dignidad. Es en esta constatación donde estriba mi inquietud frente a reformas que pueden alterar de manera negativa el dinamismo en la generación de empleos de nuestra economía. También me preocupa la ausencia de prioridad de impulsar decididamente la inversión en capacitación para aumentar el capital humano y de políticas de inserción laboral de los grupos más desventajados.

La segunda reflexión tiene que ver con la importancia de seguir avanzando en la búsqueda de relaciones laborales más plenas y colaborativas. Este es un tema que tiene varias aristas y que por problemas de espacio no es posible abordar en toda su complejidad. Solo quiero destacar que la ampliación de temas susceptibles de ser negociados, la disminución de quórum para negociar al interior de la empresa y el avanzar hacia una Dirección del Trabajo que dé garantías de independencia y de mirada técnica, pueden hacer un aporte significativo en la consecución de este objetivo. **MSJ**

- 1 Elegir un esquema económico de mercado y de fomento de la iniciativa privada involucra una opción en cuanto a los criterios de distribución. Mirar las negociaciones como instancias de redistribución de ingresos es incoherente con el desarrollo y subsistencia de la empresa privada. En este contexto, se revela la importancia de dotar a los trabajadores de esquemas de negociación que permitan remuneraciones relacionadas con su productividad.
- 2 Junto con considerar que el sindicato puede jugar un rol importante en la empresa, en las negociaciones y en la representación de las distintas inquietudes de los trabajadores, creo que es fundamental que la opción de sindicalizarse deba ser ejercida libre y soberanamente por cada trabajador.
- 3 Dicho sea de paso, es esperable que la definición de servicios mínimos va a ser un tema de numerosos litigios.