

Los Riesgos de la Reforma Laboral

HARALD BEYER

- El proyecto de reforma laboral que se está discutiendo en el congreso nos parece inconveniente. Hay buenas razones para sostener que éstas pueden afectar negativamente el empleo y la competitividad de la economía y no tener mayores efectos sobre la igualdad de ingresos.
- Las reformas pretenden extender el derecho de negociar colectivamente a aquellos sectores que hoy no cuentan con instrumentos adecuados para ello. El gobierno parecería tener un punto si se consideran las bajas tasas de sindicalización y de trabajadores que negocian colectivamente en nuestro país. Ciertamente en el contexto internacional estas tasas no son altas. Pero, tal vez, más importante que los niveles son las tendencias. En los 90, por ejemplo, Chile es el único país en América Latina que ha aumentado sus niveles de sindicalización. La tendencia en general es a una declinación de la sindicalización en el mundo entero. Este fenómeno parece hacer de Chile uno de los pocos países en el mundo en los que la sindicalización ha aumentado.
- Incentivar las negociaciones interempresa no es el camino correcto. La tendencia general es situar las negociaciones colectivas al interior de la empresa. De hecho, la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) que agrupa a los países más desarrollados ha recomendado a sus miembros, entre otros aspectos, flexibilizar la legislación que protege a los trabajadores y descentralizar la determinación de los salarios.
- Las reformas laborales en Chile van en la dirección contraria al crear mayor centralización en la negociación colectiva. La evidencia empírica es bastante enfática en apuntar a que mercados laborales centralizados generan desempleo y un desempeño económico deficiente. Esta literatura es revisada exhaustivamente en este documento.
- Los niveles de protección a los trabajadores en Chile, contrariamente a lo que se cree, son relativamente altos. La evidencia empírica indica que en estos casos la rotación laboral se reduce. De ahí que, por este solo efecto, cabe esperar que el empleo se recupere lentamente. Insistir con otras leyes que rigidizan el mercado laboral puede hacer que la recuperación del empleo se prolongue demasiado en el tiempo.
- Los desafíos del futuro en materia laboral seguramente van a pasar por elevar la flexibilidad del mercado laboral chileno. Por ello, las reformas propuestas son extemporáneas. Las unidades productivas son hoy día cada vez más pequeñas y participan en mercados cada vez más competitivos. La evidencia internacional y nacional sugiere que estas unidades operan con niveles de productividad muy heterogéneos. Una mayor descentralización de las negociaciones colectivas es, por lo tanto, imprescindible. Chile no se puede dar el lujo de ir contra la corriente mundial y promover negociaciones colectivas más centralizadas y mercados laborales más rígidos.

HARALD BEYER. Investigador y Coordinador Académico del Centro de Estudios Públicos. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Candidato a Doctor en Economía de la Universidad de California, Los Angeles.

Hace tiempo que se han planteado propuestas de modificación de las leyes que regulan las relaciones entre trabajadores y empleadores. Los efectos de éstas sobre el empleo, la igualdad de ingresos y la competitividad de la economía son inciertos. Más aún, hay buenas razones para sostener que éstas pueden afectar negativamente el empleo y la competitividad de la economía y no tener mayores efectos sobre la igualdad de ingresos. Por consiguiente, toda reforma de las instituciones y leyes del mercado laboral requiere de un análisis sumamente cuidadoso. En este sentido, nos parece que la reciente urgencia introducida al proyecto de reforma laboral es inconveniente. Pero, más allá de esta situación, que seguramente merece un análisis político, queremos intentar un análisis empírico de algunas de las propuestas sugeridas y plantear los riesgos que se corren al hacerlas leyes.

La esencia de las propuestas y algunos comentarios preliminares

En lo fundamental, éstas se pueden clasificar en seis áreas: acceso a información; ampliación de los fueros; permitir, previo al inicio de una huelga, los buenos oficios de la Inspección del Trabajo; expandir la negociación colectiva a los trabajadores temporeros; autorizar la negociación colectiva interempresas, y prohibir la contratación de reemplazantes durante una huelga. Desde el punto del impacto económico de las reformas las tres últimas son, tal vez, las más discutibles. Subyace a la presentación del gobierno, más allá de la coyuntura política, una preocupación por la baja sindicalización y cobertura de la negociación colectiva en el país que está en torno al 22 y 16%, respectivamente. Se busca, entonces, extender el derecho de negociar colectivamente a aquellos sectores que hoy no cuentan con instrumentos adecuados para ello. Pero también hay un interés explícito en aumentar el poder de negociación de aquellos que ya cuentan con negociación colectiva a través de terminar con la facultad de reemplazar a los trabajadores en caso de huelga e incentivar la negociación interempresas.

El objetivo último es, sin lugar, asegurarle a los trabajadores la posibilidad de negociar salarios más altos. El razonamiento detrás de propuestas de

este tipo no es inconsistente con la noción de que los salarios deben reflejar la productividad laboral de los trabajadores. En la literatura especializada se argumenta que es imposible definir precisamente la productividad de los trabajadores y que ésta se ubica más bien en un cierto rango que abre espacio para una negociación. Ésta, continúa el argumento, sería efectiva sólo si los trabajadores cuentan con poder y algún grado de protección. De lo contrario, los salarios siempre se ubicarán en la parte inferior del rango de indeterminación de la productividad. A veces también, no se puede negar, detrás de propuestas de este tipo hay un objetivo redistributivo que busca transferir ingresos desde el capital hacia el trabajo. La pregunta de fondo, en todo caso, es si estas reformas pueden ayudar a elevar los salarios de los trabajadores sin efectos negativos sobre el empleo de la economía.

El gobierno parecería tener un punto si se consideran las bajas tasas de sindicalización y de trabajadores que negocian colectivamente en nuestro país. Ciertamente en el contexto internacional estas tasas no son altas. En América Latina, Chile se encuentra en un nivel intermedio de sindicalización. Brasil y México con casi un tercio de los trabajadores sindicalizados y Argentina con casi un cuarto tienen tasas de sindicalización mayores. Chile se ubica a continuación con niveles de sindicalización parecidos a los de Nicaragua y República Dominicana. En los países más desarrollados los niveles de sindicalización fluctúan entre el 30% y el 40% de la fuerza de trabajo llegando en algunos casos a más del 70% de los trabajadores como ocurre en Finlandia, Dinamarca y Suecia. También hay países desarrollados con niveles de sindicalización en torno al 10% como Estados Unidos, Francia y España. Holanda y Japón, por otra parte, no tienen niveles de sindicalización muy distintos de Chile. Los países del Este Asiático, por otra parte, tienen niveles de sindicalización que no superan el 10%. La excepción es Taiwan que cuenta con un nivel de sindicalización parecido al de Chile. Este rápido recorrido deja la impresión de que Chile no tiene una tasa de sindicalización anormalmente baja.

Pero, tal vez, más importante que los niveles son las tendencias. En los 90, por ejemplo, Chile es el único país en América Latina que ha aumentado sus niveles de sindicalización (Márquez y Páges, 1998). La tendencia en general es a una declinación de la sindicalización en el mundo entero (OECD,

1997a). Este fenómeno parece hacer de Chile uno de los pocos países en el mundo en los que la sindicalización ha aumentado. Como veremos más adelante detrás de estas tendencias hay razones profundas que aparentemente nuestras autoridades no han considerado. Los niveles de sindicalización, sin embargo, no son generalmente un buen indicador del alcance que tienen las negociaciones entre trabajadores sindicalizados y empleadores. Por ejemplo, se estima que en España y Francia, a pesar de niveles de sindicalización del 10% de la fuerza de trabajo, alrededor del 70% de los trabajadores queda cubierto por la negociación colectiva que llevan a cabo los trabajadores sindicalizados. Por esta misma razón, no es fácil determinar la cobertura real que tiene la acción sindical. Para Chile, Bonifaz y Bravo (1998) han estimado que la cobertura efectiva de la negociación colectiva en Chile, después de incluir a los trabajadores del sector público y la extensión de los convenios colectivos a los trabajadores no sindicalizados, alcanza aproximadamente a un tercio de los trabajadores. De ahí que tampoco podemos sostener que la cobertura de la negociación colectiva en Chile sea excesivamente baja. Lo que hace aún más difícil establecer comparaciones es que la naturaleza de los acuerdos colectivos, esto es qué es lo que se negocia, difiere de un país a otro. Por ejemplo, en Francia se negocian por área salarios mínimos que han sido en los 90 sistemáticamente inferiores al salario mínimo fijado por el gobierno francés, pero no se definen los salarios que efectivamente se pagarán a cada trabajador. Ello se hace al interior de cada empresa. (Gaux y Maurin, 1999). Pero, más allá de estos razonamientos, intentos de elevar la proporción de trabajadores que negocia colectivamente en Chile parecen razonables y no está demás alentarlos.

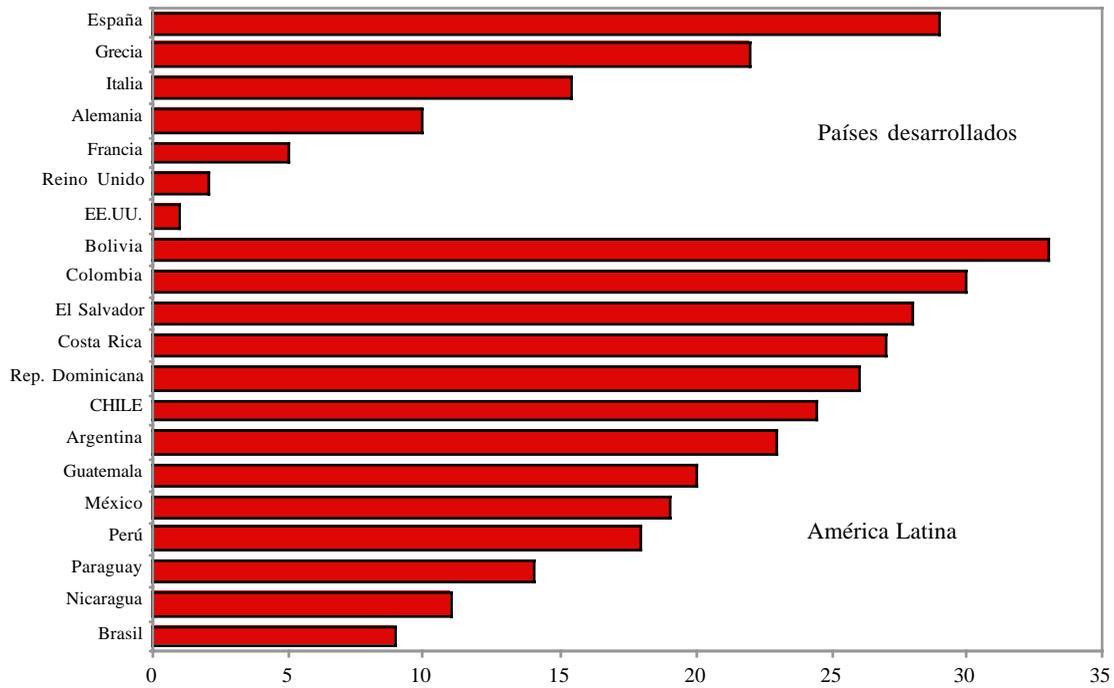
No parece correcto, sin embargo, seguir el camino de incentivar las negociaciones interempresas. La tendencia general es situar las negociaciones colectivas al interior de la empresa. De hecho, la OECD (1994) ha recomendado a sus países miembros, entre otros aspectos, flexibilizar la legislación que protege a los trabajadores y descentralizar la determinación de los salarios. Más recientemente, OECD (1997b), ha insistido en la necesidad de que sus países miembros avancen aún más en ambas áreas. En lo que se refiere a reducir los niveles de protección de los trabajadores, recomendaciones especiales se han hecho para Alemania, Austria, Bél-

gica, Italia, Finlandia, México, Noruega, Portugal, Suecia y Turquía. Todos estos países con la excepción de México y Noruega tienen altos niveles de desempleo, muy superiores a su tasa histórica. Una mayor descentralización en la determinación salarial se sugiere, en particular, a Alemania, Australia, España, Grecia, Irlanda e Italia. Para otros países se recomiendan, dentro de estos mismos ámbitos, reformas más específicas y no tan generales. De los 26 países miembros de la OECD sólo se eximen de este tipo de recomendaciones Estados Unidos, Reino Unido, Dinamarca, Nueva Zelandia y Suiza, todos países con bajo nivel de desempleo y que, en general, cuentan con niveles bajos de protección del trabajo y sistemas descentralizados de determinación de los salarios. De estos cinco países, sólo Dinamarca conserva algún grado de centralización en las negociaciones salariales, pero éstas sólo se refieren a los incrementos de los salarios base (Scarpetta, 1998). De hecho, es el país europeo que ha introducido la mayor flexibilidad en los mercados del trabajo en los 90. Los efectos positivos sobre el empleo no se han hecho esperar. De un promedio superior al 8% en 1996 ha logrado reducir la tasa de desempleo a un 4,4% en Julio de 1999, muy por debajo del 10,2% que tenía Europa en Agosto del presente año. El Banco Mundial (1995) también prefiere negociaciones colectivas al nivel de la empresa, aunque advierte sobre la necesidad de resguardar adecuadamente los derechos de los sindicatos. En el caso chileno, estos derechos están adecuadamente resguardados y seguramente las propuestas sobre acceso a la información y ampliación del fuero perfeccionan dichos derechos.

¿Están desprotegidos los trabajadores en Chile?

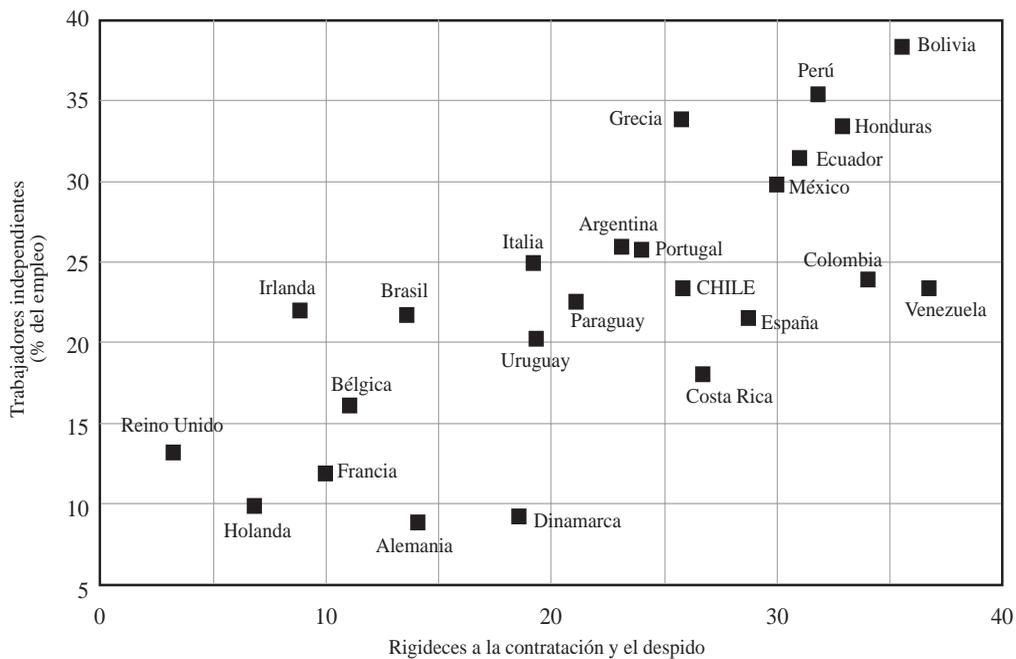
A la base de estos cambios a la legislación laboral se encuentra el argumento de que son indispensables para aumentar el poder de negociación de los trabajadores. Se asume, además, en la discusión que los trabajadores chilenos están desprotegidos. Esta afirmación es algo que se puede verificar empíricamente. Para ello, en el Gráfico N°1, recogemos un índice de rigidez del código laboral de diversos países que proviene de un informe reciente del Banco Interamericano de Desarrollo sobre des-

GRÁFICO N°1 INDICE DE RIGIDEZ DEL MERCADO LABORAL



Fuente: BID (1998).

GRÁFICO N°2 RIGIDEZ LABORAL Y TRABAJADORES INDEPENDIENTES



Fuente: BID (1998).

igualdad en América Latina¹. Si bien siempre es posible construir indicadores alternativos éste es habitualmente aceptado como un índice de protección de los trabajadores. Aquellos utilizados por la OECD y que sirven de base a sus recomendaciones de relajación de los niveles de protección de los trabajadores no difieren de los que aquí se presentan.

Queda en evidencia que Chile no tiene precisamente trabajadores poco protegidos. Incluso, nuestro país aparece con un índice superior al de Alemania, Italia o Francia, países a los que tradicionalmente se destaca por el nivel de protección con el que contarían sus trabajadores. De hecho, la OECD, en los documentos antes citados, les está recomendando flexibilizar dichos niveles de protección.

Esta evidencia es un primer llamado de atención y revela la necesidad de ser cuidadosos a la hora de evaluar el impacto de las reformas que se introducen en nuestra legislación laboral. Mayores rigideces pueden no sólo llevar a un mayor desempleo en el corto plazo sino que también producir efectos de largo plazo en la composición del empleo. En el Gráfico N°2, también tomado del informe del BID antes señalado², queda en evidencia que en los países en los que se verifica una mayor rigidez en la contratación y despido de trabajadores la proporción de trabajadores informales tiende a ser mayor.

Nadie duda que una mayor informalidad es sinónimo de ausencia total de protección. En Chile, en particular, los trabajadores informales con menores niveles de educación no sólo están desprotegidos sino que tienen remuneraciones inferiores a aquellos que trabajan en el sector informal³. Por otra parte, el impacto específico que las regulaciones laborales tienen sobre el desempleo depende del grado en el que los mayores costos asociados a dichas regulaciones pueden ser traspasados a los trabajadores. Si la regulación "impide" que ello su-

ceda puede conducir a aumentos en la tasa de desempleo. Un caso típico en el que no puede producirse dicho traspaso es el del salario mínimo. Este es un aspecto no menor que debe tenerse en cuenta al momento de evaluar el impacto de las reformas. El salario mínimo se definió en 1998 por los siguientes 3 años. No cabe duda que ello puede ayudar a despejar incertidumbres de mediano plazo respecto de esta variable, pero no puede dejar de mencionarse que los aumentos reales anuales promedio del orden del 7% que se contemplaron en esa ocasión chocan en la actualidad con una situación económica deprimida.

La evidencia empírica sugiere que estas rigideces aumentan el desempleo de largo plazo en la economía (Nickell y Layard, 1997). No es de extrañar, entonces, que países con altas rigideces como Bélgica, España, Finlandia, Francia e Italia mantengan altas tasas de desempleo por períodos tan prolongados. En la actualidad tienen tasas de desempleo de 9,1; 15,6; 9,9; 11 y 12%, respectivamente. (Cifras a agosto de 1999.) De hecho, en 1995, un 53% de los empleadores europeos consideraba las restricciones a la contratación y despido de trabajadores como una razón importante para no contratar más trabajadores en su empresa (OECD, 1997b). Resulta interesante constatar que hacia fines de los 80 este porcentaje alcanzaba a un 60% y que la reducción en el promedio europeo se explica básicamente por los cambios de percepción en los países que flexibilizaron estas normas. En Gran Bretaña y Holanda, por ejemplo, los porcentajes cayeron de 44 a 25% y de 71 a 48%, respectivamente. En Bélgica, el país tal vez más atrasado en la flexibilización de las normas de despido y contratación, la proporción de empleadores que consideraba las restricciones a la contratación y despido de trabajadores como una razón importante para no contratar más trabajadores en su empresa no sólo no bajó sino que subió de 57 a 67%.

Los niveles relativamente altos de protección del que gozan los trabajadores chilenos nos debe llevar a ser especialmente cuidadosos en las modificaciones de nuestra legislación laboral. Si bien en la literatura especializada la normativa que regula la contratación y despido de trabajadores se analiza separadamente de las leyes que regulan la negociación colectiva y éstas, a su vez, de las reglas que rigen la huelga, no cabe duda que en una economía dinámica estas regulaciones forman un

¹ Véase BID, 1998, *Facing Up to Inequality in Latin America*, Washington, D.C., p. 141.

² *Ibidem*, p. 143.

³ Así, por lo menos, se desprende de las encuestas CASEN. Cabe hacer notar que éstas reportan ingresos netos. Sin embargo, para los trabajadores independientes con baja educación los ingresos brutos y netos son, generalmente, equivalentes porque no imponen. Ellos sugiere, por lo tanto, que las diferencias de ingreso entre trabajadores formales e informales son mayores que las reportadas en dichas encuestas.

todo que afecta la demanda y oferta por trabajo, alterando la sensibilidad de estas funciones a los cambios en salarios, al ciclo económico y a los shocks tecnológicos, entre otros aspectos. Por ello, modificaciones en la legislación laboral referidas a un determinado capítulo de las mismas pueden "apretar" en áreas que no guardan mucha relación con lo que se está modificando. Por lo mismo, preocupa que la evidencia empírica no sólo sugiere que las regulaciones estrictas sobre la contratación y despido de trabajadores eleva el desempleo de largo plazo de una economía sino que genera también otras repercusiones indeseables sobre los mercados del trabajo.

En particular, y dado los niveles actuales de desempleo, preocupa el impacto sobre la rotación laboral y sobre la tasa de participación. Respecto del primer punto, Bertola (1992) y Bertola y Rogerson (1997) han sostenido que regulaciones estrictas de la contratación y despido de los trabajadores reducen la rotación laboral tanto desde situaciones de empleo a desempleo como de situaciones de desempleo a empleo. Chile tiene en este momento tasas de desempleo que superan el 11% y lo que esta evidencia sugiere es que, dadas las actuales regulaciones, los desempleados tienen un riesgo alto de demorarse mucho en encontrar empleo. Si sobre las actuales regulaciones colocamos otras que rigidizan aún más el mercado laboral dicho riesgo se vuelve intolerable. El segundo elemento tiene una dimensión más de mediano y de largo plazo. Lazear (1990) ha encontrado que las regulaciones que protegen a los trabajadores disminuyen la tasa de participación laboral. En Chile, una fuente significativa de desigualdad de ingresos es la baja participación laboral de la mujer de más bajos ingresos. Por supuesto que las regulaciones laborales no son la única causa de esta baja participación laboral de la mujer, pero si hacemos caso a la evidencia no cabe duda que seguramente están influyendo.

Reflexiones sobre sindicatos interempresa, sindicatos de trabajadores eventuales y negociación colectiva

Hay dos aspectos distintos en la propuesta del gobierno. La primera permite que sindicatos interempresa presenten a los empleadores una propues-

ta de contrato colectivo a empleadores que ocupen trabajadores, socios de dicho sindicato. El empleador tiene la opción de negociar individualmente o en conjunto con los demás empleadores. Si negocia individualmente, sin embargo, no lo hace con sus trabajadores sino que con la directiva del sindicato interempresa. Con todo, la comisión negociadora, designada por esta directiva, debe estar integrada al menos por un trabajador de la empresa que negocia individualmente. Más allá de esta posibilidad, no cabe duda que los incentivos están puestos hacia una negociación no individual sino por grupo de empresas. En este sentido, esta propuesta va en contra de lo que es la tendencia mundial en esta materia, ésta es situar la negociación colectiva al nivel de la empresa.

El segundo aspecto considerado es extender la negociación colectiva a los trabajadores eventuales o transitorios. También se permite, en este caso, la negociación interempresas, hecho que contrasta con la tendencia internacional. La alta estacionalidad que se observa en la agricultura ha llevado a algunos a manifestar su preocupación por lo que podría ocurrir en la temporada de cosechas y recolección de la fruta. Si bien el proyecto de gobierno adolece, en esta parte, de falta de claridad parecería que esta preocupación es infundada. Si lo interpretamos bien, en su artículo 333-N⁴ se señala que, en el caso de la agricultura, el empleador deberá indicar, en los últimos dos meses del año, la época apropiada de negociación de todo convenio colectivo. El período de negociación no puede ser inferior a los 120 días y debe materializarse al año siguiente. En estas circunstancias las disposiciones del proyecto no deberían afectar a la agricultura en tiempos de cosecha. No es claro, sin embargo, que pasa en la eventualidad de que no se llegue a acuerdo. Aquí el proyecto tiene un vacío. Si la intención del gobierno es que los que negocian pueden declarar la huelga y a través de esta vía impedir el reemplazo (otro aspecto que incorpora la reforma), el poder monopólico que le entregaría a esos trabajadores resultaría inaceptable. Especialmente, si se tiene en mente que la huelga en Chile es de carácter indefinido. Si este no es el objetivo del gobierno, entonces, las propuestas no tienen el efecto que se

⁴ Este articulado se refiere al proyecto que sale de la Comisión Mixta el 17 de noviembre de 1999.

les ha atribuido en la medida que el acuerdo no obliga a los empleadores a contratar a los trabajadores con los que ha negociado el convenio colectivo. Si puede elevar innecesariamente los costos de transacción de los empleadores agrícolas e introducir un costo innecesario a la actividad empresarial en la agricultura.

Tal vez, las autoridades consideren que las normas propuestas son suficientemente atractivas para alinear a todos los trabajadores eventuales o temporeros detrás de las organizaciones sindicales que se formen para estos efectos. La experiencia de California hacia fines de los 60 y comienzos de los 70 da cuenta de que ello es una posibilidad abierta. De hecho, este estado norteamericano tuvo que flexibilizar hacia fines de los 70 y principios de los 80 las normas que regulaban las organizaciones de trabajadores temporeros porque su poder monopólico estaba afectando la competitividad de la agricultura en la región. Tomando en cuenta estos antecedentes es que parece imprescindible una clarificación en esta área del proyecto de reforma laboral. Hay otra razón de carácter técnico que obliga a esta clarificación. En principio, la negociación colectiva se justifica cuando hay rentas que negociar. Éstas provienen de la diferencia entre el costo de reemplazo de un trabajador y el costo alternativo del mismo⁵. Sin embargo, dada la naturaleza eventual de estos trabajadores, no hay diferencia entre ambas magnitudes, al no haber costos de entrenar al nuevo personal y tampoco haber derecho a indemnización. De ahí que el salario resultante es el que determina libremente el mercado. La experiencia en épocas de recolección de frutas avala esta posición. Salarios mayores a los de mercado son posibles sólo si los trabajadores adquieren poder monopólico. En estos casos, inevitablemente, se producirá un aumento en el desempleo. Al respecto es importante señalar que seguramente será la actividad de la construcción la más afectada por las disposiciones que extienden la negociación colectiva a los trabajadores eventuales y temporeros. Si en esta actividad surgen sindicatos con poder monopólico, los efectos negativos sobre el empleo pueden ser significativos, especialmente si se tiene en mente que

⁵ En estricto rigor, la renta a negociar proviene de la diferencia entre la productividad marginal (neta del costo de despido) o el costo reemplazo, cualquiera que sea la menor, y el costo alternativo del trabajador.

la construcción emplea una gran cantidad de mano de obra.

El instrumento a través del cual las organizaciones sindicales pueden adquirir ese poder monopólico es el tarifado sobre remuneraciones mínimas por tareas, funciones u oficios que contempla el proyecto como aspecto central de la extensión de la negociación colectiva a los sindicatos de trabajadores eventuales y temporeros. La existencia de este tarifado no sólo le permite a los trabajadores una avenida para acceder a cierto poder monopólico sino que muchas veces es empleado por las propias empresas para desincentivar la entrada de nuevos competidores a una industria. Los "obliga" a pagar salarios que superan los de mercado al impedirles, eventualmente, la contratación de trabajadores desempleados a salarios más bajos. En consecuencia, estas disposiciones terminan afectando negativamente el empleo y, además, afectando a los consumidores.

Lo que está en juego en las reformas que se refieren a incentivar la negociación por área y extender la negociación colectiva a los trabajadores eventuales es una mayor centralización en el proceso de determinación de los salarios. ¿Cuáles son los riesgos de este cambio desde una negociación descentralizada hacia una más centralizada? El primer riesgo es un aumento en el desempleo de largo plazo. El segundo una reducción en la tasa de crecimiento económico de la economía. Estas afirmaciones se basan en los resultados de la literatura especializada y de algunos aspectos que se infieren de ella.

Sistemas de negociación más centralizados elevan los niveles de desempleo en magnitudes no despreciables. Los efectos sobre el desempleo se atenúan si existen niveles importantes de coordinación entre trabajadores y empleadores. (Nickell, 1997.) Estos resultados son consistentes con la evidencia de que tanto los sistemas descentralizados de fijación de los salarios como aquellos altamente centralizados tienen un buen desempeño económico y, por consiguiente, un bajo nivel de desempleo⁶. Las reformas sugeridas en Chile nos llevan a un nivel de centralización intermedia que nos aleja de ambos polos. Pues bien, la evidencia sugiere que

⁶ Una revisión de esta literatura se encuentra en Larraín y Vergara (1991).

este es el peor de los mundos. El desempeño económico es malo y como resultado el desempleo es alto. La evidencia de los 90, por otra parte, ha puesto en duda la efectividad de los sistemas altamente centralizados para asegurar un buen desempeño económico y una baja tasa de desempleo. Lindbeck (1997) en una revisión del modelo sueco, habitualmente utilizado como un ejemplo de la efectividad de un mercado laboral altamente centralizado, destaca sus debilidades. El bajo desempleo que ha caracterizado a la sociedad sueca se explica fundamentalmente por un fuerte crecimiento del empleo público. De hecho, desde los 60 el empleo privado se ha mantenido inalterado a pesar de que la población económicamente activa crecía sistemáticamente. En los 90 se destruyeron alrededor de 500.000 empleos en el sector privado lo que elevó la tasa de desempleo desde cifras cercanas al 2% a magnitudes del 10%. A agosto de 1999, el desempleo se había reducido al 7%, aún muy por encima de los niveles de desempleo históricos de dicho país. Además, la negociación centralizada se ha hecho mucho más difícil de coordinar. El desempeño económico de Suecia, por otra parte, ha sido inferior al de otros países europeos de similar nivel de ingreso per cápita.

La fuerte alza en el desempleo de otros países con sistemas altamente centralizados como Finlandia y Dinamarca ha arrojado nuevas dudas sobre la capacidad de estos mercados laborales de asegurar bajos niveles de desempleo. Dinamarca ha logrado, sin embargo, reducir su desempleo a niveles del orden de 4%, después de introducir drásticas reformas que han descentralizado el proceso de fijación de salarios y que han reducido los niveles de protección de los trabajadores. Finlandia, que ha avanzado más lentamente en las reformas de su institucionalidad laboral, ha mantenido en los últimos cuatro años tasas de desempleo por sobre el 10%. Recientemente (agosto de 1999) redujo su tasa de desempleo por debajo del 10%, alcanzando un 9,9%.

De ahí, que la literatura reciente sea bastante escéptica respecto de la capacidad real de los sistemas centralizados de negociación colectiva de asegurar niveles bajos de desempleo. Siebert (1997) y Heckman (1997), entre otros, muestran el impacto adverso que sobre la creación de empleo tienen los sistemas centralizados de negociación y las altas coberturas. La OECD (1997) encuentra que en un

período de 15 años la creación neta de trabajo privado cayó en un 1% en países con sistemas centralizados de negociación colectiva y subió un 30% en países con negociación colectiva centralizada⁷. Es posible argumentar que estos resultados son sólo casuales y que el diferente comportamiento del desempleo tiene su origen en shocks de distinta naturaleza que han afectado a los diferentes países europeos. El hecho de que algunos países presenten tasas de desempleo altas por períodos tan prolongados hace, sin embargo, que esta historia sea poco plausible. Evidencia reciente, por lo demás, desmiente esta posibilidad. En efecto, Blanchard y Wolfers (1999) encuentran que los shocks sufridos por los distintos países europeos no explican la heterogeneidad en el desempleo de dichos países. Es necesario acudir a las instituciones del mercado laboral. Concluyen que en países en las que éstas son más rígidas los niveles de desempleo son mayores. Con toda esta evidencia a la mano, no resulta extraño que la OECD le sugiriera a los países miembros que, para incrementar la flexibilidad de los salarios y los costos laborales, promuevan una estructura de negociación colectiva que deje libertad a las empresas para responder flexiblemente a las tendencias de mercado⁸.

No deja de llamar la atención que las autoridades presenten un proyecto que conduce a negociaciones colectivas más centralizadas cuando la tendencia mundial va en la dirección contraria. La experiencia latinoamericana con sistemas descentralizados es, por lo demás, poco feliz. Cortázar *et. al.* (1998), por ejemplo, han sostenido que el deficiente dinamismo laboral en América Latina se explica parcialmente por un comportamiento sindical politizado de grupos privilegiados que se concentran en la búsqueda de rentas, negociando incrementos salariales por encima del producto marginal del trabajo. Argumentan que fue posible extraer estas rentas porque existían empresas protegidas por una estrategia de desarrollo hacia adentro. Es obvio el perjuicio que esos sindicatos causan a los consumidores del país. Por otra parte, se desprende que en ausencia de protección extraer rentas se hace mucho más difícil. A la vez, optar por aumentar los niveles de protección de las empresas en un mundo globaliza-

⁷ Citado en O'Connell (1999).

⁸ En el *OECD Jobs' Study* antes citado.

do parece descabellado. Un aspecto que estos autores no tocan es hasta qué punto la protección de tales empresas está influida por la acción sindical. Es interesante notar que los países europeos con sistemas de negociación colectiva relativamente centralizados tienden sus economías más protegidas de la competencia externa que países como Estados Unidos o Canadá con sistemas laborales mucho más flexibles. En la misma línea Heckman (1997) sostiene que sistemas de negociación descentralizados al nivel de la empresa concentran los esfuerzos de empresas y trabajadores en la generación de ingresos y no en aspectos redistributivos como tiende a ocurrir en sistemas altamente centralizados. En este sentido no hay que olvidar que sistemas descentralizados de negociación colectiva tienen un desempeño económico superior a otras formas de negociación. Por último, Pencavel (1997) también ha argumentado que en sistemas descentralizados de negociación colectiva se maximizan los beneficios que los sindicatos pueden entregar a sus trabajadores y se minimiza la posibilidad de que puedan ser capturados por el Estado u organizaciones políticas.

La tendencia que se observa hacia una menor sindicalización y descentralización en la negociación colectiva no es sólo el resultado de los cambios en las legislaciones de diversos países en el mundo sino que también tiene explicaciones más profundas. En parte, es el resultado de un mercado laboral más fragmentado dominado por unidades productivas más pequeñas y competitivas. Tokman (1994) ha documentado que, en el sector formal de América Latina, la proporción de empleos generado por empresas grandes ha caído de un 44,1% en 1980 a un 30,8% en 1992⁹. Todo indica que esta tendencia sigue en vigencia. En Chile el 65% del empleo se genera en empresas de menos de 50 trabajadores. De estos empleos, la mitad se concentra en empresas de menos de 10 trabajadores. Sólo el 12% de los trabajadores está ocupado en empresas de más de 200 trabajadores en Chile¹⁰. Esta tendencia parece estar presente también en los países más desarrollados (Scarpetta, 1997). Las empresas más pequeñas requieren de gran flexibilidad para adaptarse a la fuerte competencia que enfren-

tan. Rigideces en los mercados laborales dificultan una rápida reasignación de los recursos. Todo indica, además, que las diferencias de productividad entre ellas son bastante significativas, incluso al interior de una misma empresa. La evidencia internacional apoya esta afirmación (por ejemplo, Scarpetta, 1998; Goux y Maurin, 1999). Para Chile, Camhi, Engel y Micco (1997) han dado cuenta de que los niveles de productividad de las plantas al interior del sector manufacturero son tremendamente heterogéneos. Más aún reportan que la productividad de estas plantas fluctúa de manera importante en el tiempo. Ello es un antecedente adicional a tener en cuenta y fortalece la posición de que es importante descentralizar la negociación colectiva.

La huelga sin reemplazo

Un primer antecedente que tiene que tenerse en mente en una discusión sobre este tema son las reformas laborales del gobierno del Presidente Aylwin. En Chile, hasta antes de esas reformas, la huelga tenía un tope máximo de 60 días y no se aceptaba el reemplazo. La autoridades de la época quisieron hacer de la huelga un derecho indefinido. Reconocieron, sin embargo, que una huelga de estas características y sin reemplazo tenía un carácter casi expropiatorio. Se convino, entonces, introducir la posibilidad de reemplazo atada a la oferta del empleador. Si ésta contiene las mismas estipulaciones que en el contrato vigente y contempla al menos un reajuste por IPC, el empleador puede reemplazar desde el primer día a los trabajadores. En caso contrario lo puede hacer a partir de 15 días de transcurrida la huelga. El acuerdo al que se llegó en dicha ocasión no puede ser más salomónico. Parece razonable. La propuesta actual quiebra ese acuerdo. Sobre este tema, puede resultar apropiado traer a la palestra un fallo de las cortes norteamericanas sobre el reemplazo en caso de huelgas¹¹. El 8 de marzo de 1995 el Presidente Clinton emitió una Orden Ejecutiva que le impedía a las agencias federales tomar contratos con empresas que reemplazaran permanentemente a los trabajadores en caso de huelga. Esta Orden fue desafiada en las Cortes por la

⁹ Citado en O'Connell (1999).

¹⁰ Estas cifras se han estimado a partir de Encuesta Casen 1996.

¹¹ Chamber of Commerce v. Reich, 74 F.3d 1322 (D.C. Cir. 1996).

Cámara de Comercio de los Estados Unidos y otras organizaciones empresariales. El fallo de la Corte revirtió la Orden del Presidente Clinton sosteniendo que ésta rompía el equilibrio necesario que debía existir entre el derecho a la huelga y el derecho del empleador a protegerse razonablemente de los perjuicios económicos que la misma le causaba.

El fallo de la Corte norteamericana apunta al corazón mismo del problema de la huelga. Ésta no cabe duda que le genera un perjuicio económico al empleador más allá de si existe o no la posibilidad de reemplazo. Eliminar la posibilidad de reemplazo sólo aumenta el daño económico potencial y, por lo tanto, la sensación de expropiación. La pregunta de fondo, entonces, es a cuánto perjuicio queremos exponer a las empresas. En un sistema altamente competitivo como el que se origina en un mundo globalizado podemos afirmar que este no debe ser exagerado. No sólo porque afecta la competitividad de la economía sino que también porque puede elevar la tasa de desempleo de dicha economía¹². La evidencia empírica de los efectos de ambos tipos de huelga, sin reemplazo y con reemplazo, es hasta donde sé escasa. Más aún, la investigación empírica se concentra en empresas de más de 500 trabajadores. Una proporción muy pequeña de la fuerza de trabajo en Chile trabaja en empresas de este tamaño.

La evidencia empírica (por ejemplo, Cramton et. al., 1999) sugiere que la huelga sin reemplazo eleva los costos de negociación, el tiempo de duración de la huelga y produce una redistribución de cuasi-rentas de los empleadores a los trabajadores que eleva los salarios de estos últimos por sobre el nivel que existiría sin reemplazo. Estos resultados son para Canadá y hay que mirarlos con cautela, porque son para grandes empresas y no controlan por factores que se estiman importantes en los resultados de una huelga como la actividad económica de la empresa y la experiencia de sus trabajadores. La evidencia señala, además, que los costos en los que finalmente incurre el empleador son significativos en este tipo de huelga y da pie para pensar que estas huelgas pueden tener efectos negativos sobre el empleo. Los autores, sin embargo, no entran en esta discusión.

¹² Sobre los efectos económicos de la huelga, véase Coloma (1995).

La evidencia empírica, en el caso de la huelga sin reemplazo, no nos puede ayudar mucho. Debemos, entonces, guiarnos más por intuiciones y creo que es importante tener presente el acuerdo alcanzado durante la administración Aylwin. Hay buenas razones para pensar que el perjuicio económico que se le provoca a los empleadores a través de una huelga sin reemplazo va más allá de los que podemos estimar como razonables.

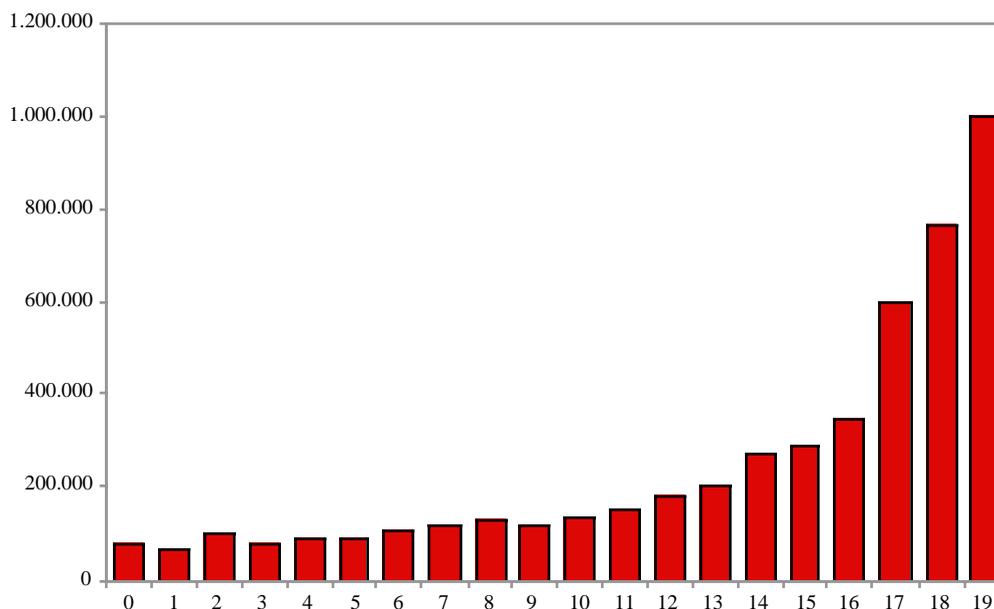
Comentarios finales

Chile es un país con altos niveles de desigualdad. No hay duda que ello influye en la discusión de las reformas laborales. El fortalecimiento del poder de negociación de los trabajadores también se ve como una posibilidad de reducir la desigualdad de ingresos. Pero el problema de Chile no va por ahí. Durante la presente década los ingresos del capital como proporción del ingreso nacional han caído aproximadamente 9 puntos porcentuales. Ello, sin embargo, no se ha traducido en cambios en la distribución de ingresos la que más bien ha permanecido estable durante la presente década. Pero la causa no es la ausencia de regulaciones laborales más restrictivas, sino que la baja productividad de los trabajadores. Ello no puede ser más que el resultado de un sistema educacional históricamente deficiente. El mejor reflejo de lo que estamos afirmando es que si ordena la población del país de acuerdo a su escolaridad, como ocurre en el Gráfico N°3, uno se encuentra con que las diferencias de ingreso entre una persona con educación media y otra con educación básica o incluso básica incompleta son escasas. Desafortunadamente, elevar los ingresos de esas personas no pasa por cambios en la legislación laboral.

Por eso, rigideces adicionales en la regulación laboral, mientras no ocurran aumentos en el capital humano de las personas, tienen una gran probabilidad de aumentar el desempleo y por consiguiente, en la ausencia de seguros de desempleo generosos, elevan la desigualdad. Esta posibilidad adquiere mayor vigencia si, como hemos demostrado, se tiene en cuenta que Chile no tiene aquella regulación tan laxa que muchos analistas suponen. Los desafíos en el futuro probablemente apunten a la necesidad de flexibilizar aún más nuestra legisla-

GRÁFICO N°3 INGRESOS DEL TRABAJO HOMBRES

(VIVEN EN LA CIUDAD, TRABAJAN MÁS DE 40 HORAS Y TIENEN ENTRE 25 Y 54 AÑOS:
A BASE DE CASEN 1994)



ción laboral, reduciendo los altos niveles de protección del que gozan en la actualidad nuestros trabajadores. En ningún caso, la legislación debe apuntar a aumentar la centralización de las negociaciones colectivas. Eso sería un gran error y puede tener un impacto negativo sobre el empleo. La línea que hay que seguir es más bien la que plantea Cox-Edwards (1997) y que sugiere que en la aceptación de una disciplina de mercado en las relaciones laborales requiere de un tipo nuevo de sindicatos que sea independiente de los estados, se sustente en el apoyo voluntario de los trabajadores individuales y que se acostumbre a negociar colectivamente en un ambiente competitivo. Para ello se requiere, según esta autora, negociación colectiva al interior de la empresa, expandir el ámbito de los que es negociable, extender las posibilidades de organizar sindicatos y reformar las leyes laborales de modo que las partes involucradas internalicen apropiadamente los costos de las disputas laborales. De este modo, reformas que apoyen la creación de sindicatos al interior de empresas o faciliten la negociación colectiva de manera descentralizada son bienvenidas. Todas aquellas reformas que apunten a hacer más centralizadas las negociaciones colectivas deben ser rechazadas.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial, 1995, *World Development Report: Workers in an Integrating World*, Oxford: Oxford University Press.
- Bertola, G., 1992, "Labor turnover costs and average labour demand", *Journal of Labor Economics*, Vol. 10 N°4.
- Bertola, G. y R. Rogerson, 1997, "Institutions and labor reallocation", *European Economic Review*, N° 41.
- Blanchard, O. y J. Wolfers, 1999, "The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: the aggregate evidence", Working Paper N°7282, National Bureau of Economic Research, agosto.
- Bonifaz, R. y D. Bravo, 1998, "Mercado del trabajo e institucionalidad laboral en Chile" en R. Cortázar y J. Vial, eds., *Construyendo Opciones: Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*, Santiago: CIEPLAN/DOLMEN ediciones.
- Camhi, A., E. Engel y A. Micco, 1997, "Dinámica de empleo y productividad en manufacturas: evidencia micro y consecuencias macro" en

- F. Morandé y R. Vergara, eds., *Análisis Empírico del Crecimiento en Chile*, Santiago: Centro de Estudios Públicos/ILADES.
- Coloma, F., 1995, "Leyes laborales: nuevamente en la palestra", *Estudios Públicos*, N° 59 Invierno.
- Cortázar, R., N. Lustig y R. Sabot, 1998, "Economic Policy and Labor Market Dynamics" en N. Birdsall, C. Graham y R. Sabot, eds., *Beyond Tradeoffs: Market Reforms and Equitable Growth in Latin America*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Cox-Edwards, A., 1997, "Labor market regulation in Latin America: an overview" en S. Edwards y N. Lustig, eds., *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*, Washington DC: Brookings Institution Press
- Cramton, P., M. Gunderson y J. Tracy, "The effect of collective bargaining legislation on strikes and wages", *Review of Economics and Statistics*, Vol. LXXXI N°3, agosto.
- Goux, D. y E. Maurin, 1999, "Persistence of interindustry wage differentials: a reexamination using matched worker-firm panel data", *Journal of Labor Economics*, Vol. 17 N°3, julio.
- Heckman, J., 1997, "Diversity and uniformity: labor market reform in Argentina", Discussion Paper, Universidad de Chicago.
- Larraín, F., y R. Vergara, 1991, "Institucionalidad laboral y desempeño económico", *Estudios Públicos*, 41 Verano.
- Lazear, E., 1990, "Job security provisions and employment", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. CV.
- Lindbeck, A., 1997, "The Swedish Experiment", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV N°3, septiembre.
- Márquez, G. y C. Pagés, 1998, "Ties that bind: Employment Protection and Labor Market Outcomes in Latin America", Working Paper N° 373, Banco Interamericano de Desarrollo, febrero.
- Nickell, S., 1997, "Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11 N°3.
- O'Connell, L., 1999, "Collective Bargaining Systems in 6 Latin American Countries", Working Paper N°399, Banco Interamericano de Desarrollo, mayo.
- OECD, 1994, *OECD Jobs Study*, Paris.
- OECD, 1997a, *Employment Outlook*, Paris.
- OECD, 1997b, *Implementing the OECD Jobs Strategy: Lessons from Member Countries' Experience*, Paris.
- Pencavel, J., 1997, "The legal framework for collective bargaining in Developing Countries", en S. Edwards y N. Lustig, eds., *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*, Washington DC: Brookings Institution Press.
- Scarpetta, S., 1998, "Labour Market Reforms and Unemployment: Lessons from the Experience of the OECD Countries", Working Paper N°382, Banco Interamericano de Desarrollo, octubre.
- Siebert, H., 1997, "Labor rigidities: at the root of unemployment in Europe", *Journal of Economic Perspectives*, Vol 11 N°3, verano. **PR**