

Los Nudos Laborales y una Estrategia de Reforma

ANDREA REPETTO Y RICARDO SOLARI

- El mercado laboral chileno está entrampado en un mal equilibrio. La duración típica de las relaciones laborales, incluso de aquellas reguladas por contratos indefinidos, es sumamente breve. De los datos disponibles se deriva, así, que la visión que domina en el mercado laboral es una en que no habría mayores ganancias asociadas a invertir en entrenamiento, en capacitación, ni en pactos salariales relacionados con productividad y utilidades.
- Este mercado se caracteriza, asimismo, por bajos salarios y productividad, tasas reducidas de empleo, un sistema de capacitación que llega a muy pocos, una altísima rotación laboral y escasa negociación colectiva.
- Ciertamente, no todos estos problemas se pueden resolver con sólo cambios en la regulación laboral. Pero existen áreas importantes en las que mejoras de ésta pueden promover un movimiento del mercado hacia un equilibrio superior. El debate público actual sugiere que hay espacios relevantes para abordar reformas que sean de interés para todos los actores.
- Para lograr avances efectivos, sin embargo, en esta nota planteamos que se requiere de una nueva estrategia de reforma, una que tiene posibilidades más amplias de lograr acuerdos: negociar simultáneamente estos temas como un todo, de manera integral.
- Entre los temas a incluir en esta negociación se encuentran: la falta de estabilidad de los contratos de trabajo; la generalizada realidad de los salarios que no están vinculados a las utilidades de las empresas; la negociación colectiva como herramienta para lograr mejores relaciones laborales; la rigidez para ajustar jornadas de trabajo, tanto la ordinaria como la extraordinaria; el alto costo de las indemnizaciones por años de servicio que induce una dinámica de rotación laboral que no favorece ni la capacitación de trabajadores ni los mejores ambientes laborales; reconocimiento de las buenas prácticas, y el sistema de capacitación que hoy está diseñado en torno a una franquicia tributaria que se utiliza principalmente en trabajadores empleados en empresas grandes, que ya tienen ingresos y escolaridad mayores.

Andrea Repetto. Ph. D. en Economía, MIT. Profesora e investigadora de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez.

Ricardo Solari. Ingeniero Comercial con mención en Economía de la U. de Chile. Ex Ministro del Trabajo y Previsión Social.

1. Los antecedentes

El mercado laboral no es un mercado como cualquier otro. En particular, no se rige por las reglas de los mercados “spot”, en los que los precios de los bienes o servicios transados se determinan con alta frecuencia junto a cada transacción. Todo lo contrario: en el mercado laboral los salarios dependen de una gran diversidad de factores e instituciones que se relacionan con los estándares de la justicia en la sociedad, la cultura, la política y las instituciones.

La legislación laboral tiene como rol fundamental balancear la protección de los derechos de los trabajadores, la creación de oportunidades productivas de empleo y la generación de un ambiente que promueva el diálogo social. La regulación define derechos y deberes de empleadores y trabajadores, y busca completar un mercado que por su propia naturaleza está lleno de imperfecciones: información asimétrica e insuficiente, una distribución ineficiente de los riesgos, y la posibilidad de discriminación y tratos arbitrarios hacia los trabajadores.

Al final, la manera en que funciona el mercado laboral tiene un impacto de primer orden en el bienestar de las familias, en la distribución de oportunidades, en la productividad agregada y en el crecimiento económico. Naturalmente, como mucho se juega en la legislación laboral, esta materia está siempre sujeta a controversias. Chile no es una excepción. Las materias laborales están visibles de manera permanente en el debate público y ocupan un rol central en toda campaña política.

En el discurso del 21 de mayo reciente, el Presidente Piñera declaró, sin entregar mayores precisiones, su voluntad de llevar adelante una reforma laboral “pro empleo y pro crecimiento”, porque según el Presidente “no hay mejor manera de promover la dignidad de las personas y la equidad social que creando buenos empleos”.

El nuevo gobierno ha planteado también en estos meses, la necesidad de introducir cambios a ciertas normas laborales. Algunos de ellos, como la extensión del subsidio post natal o la eliminación del uso de múltiples razones sociales para efectos laborales por parte de empresas, han sido anuncia-

dos por el propio Presidente y han dado lugar en el caso de los beneficios de maternidad a la formación de una Comisión Presidencial.

Otros, como la necesidad de modificar las indemnizaciones por años de servicio o la transformación del sistema de capacitación, han sido planteados por la Ministra del Trabajo en entrevistas de prensa y se han proyectado a través de la creación de grupos de trabajo al interior del gobierno. A la fecha, sin embargo, estas ideas no se han concretado en propuestas de proyectos de ley que puedan ser evaluadas y discutidas abiertamente.

Asimismo, y como respuesta a los efectos del terremoto reciente, se han introducido algunas reformas menores al seguro de desempleo para aumentar su cobertura y se ha precisado el artículo 159 del Código del Trabajo referido al uso del concepto de “fuerza mayor” para evitar despidos abusivos masivos.

La aproximación al tema laboral por parte de la actual administración parece ser la de un tratamiento parcelado de las distintas materias, la promoción de cambios “en el margen” y no la de una reforma integral a nuestra legislación. En esta nota argumentamos por qué creemos que la legislación laboral requiere de cambios mayores, por qué una reforma de estas características tiene posibilidades más amplias de lograr acuerdos, y por qué tratar los temas de manera aislada, sin espacios de interacción, puede inducir a profundizar los problemas actuales.

2. El diagnóstico¹

Si bien ha habido avances muy relevantes en ciertas áreas de la política laboral, como el establecimiento de un seguro de desempleo y el subsidio al empleo de los jóvenes, aún existen síntomas importantes de un mercado laboral que no está sano.

Las encuestas de opinión han ratificado por décadas al desempleo como uno de los principales

¹ Para diagnósticos recientes, ver el informe del Consejo de Trabajo y Equidad (2008), el informe de la Comisión de Salario Mínimo (2010) y el informe de la OECD (2009), entre otros.

problemas para la ciudadanía². Este es alto y está persistentemente concentrado entre los jóvenes y mujeres de baja escolaridad, grupos en los que la tasa de desocupación se triplica, reproduciendo un duro círculo de pobreza y riesgo social. Por su parte, la tasa de participación laboral es baja –del orden del 56% de la población en edad de trabajar de acuerdo al INE³–. También es particularmente preocupante la tasa de participación femenina que se ubica en torno al 44% y que está por debajo del promedio latinoamericano y muy lejos de los países de la OECD. La tasa de empleo también es baja, en un nivel ocho puntos porcentuales menor que la que ostenta la OECD en promedio.

Adicionalmente, alrededor de un 25% de los trabajadores está empleado de manera informal⁴. Al mismo tiempo, entre quienes sí cuentan con un contrato, existe una excesiva rotación en los puestos de trabajo. Esta toma dos formas. Una es la alta y creciente incidencia de los contratos de carácter temporal, que supera el 35% del total. Este tipo de contratación está extendida a todos los sectores y no se concentra, como pudiera ser esperable, sólo en aquéllos en lo que la naturaleza de la actividad lo requiere, como la construcción y la agricultura⁵. Asimismo, la relevancia de los contratos temporales es mucho más alta en Chile que en la OECD, cuya media es del 25%⁶. Los trabajadores en puestos temporales tienen remuneraciones más bajas, acceso a menos beneficios y escasas posibilidades de ascenso en alguna empresa en relación a aquellos que tienen contratos indefinidos.

La otra forma que toma la excesiva rotación es la corta duración de los contratos indefinidos: más de la mitad de los trabajadores no alcanza ni siquiera un año en el mismo empleo. Esta alta rotación es dañina para ellos porque están permanentemente enfrentados al riesgo del desempleo y al costo la-

boral y social de cambios frecuentes. Además de la incertidumbre y sus efectos, esta situación implica también que típicamente no reciben ninguna forma de capacitación. La incertidumbre afecta asimismo a los empleadores que muchas veces encuentran dificultades para llenar sus vacantes, y que no logran maximizar su productividad ni conseguir un sentido efectivo de pertenencia a la empresa por parte de sus empleados.

Por su parte, los salarios son bajos. Según la CASEN 2006, la mitad de los trabajadores gana el equivalente a 200 mil pesos mensuales o menos, mientras tres cuartas partes no alcanza los 380 mil al mes.⁷ Este problema de bajos salarios sin duda se relaciona con la productividad, pero no sólo con la de los trabajadores, sino también con la de las empresas mismas.

Un tema muy relacionado con el anterior y sobre el que existe unanimidad es que la fuerza laboral chilena dispone de muy poca capacitación y que el instrumento público más relevante, la franquicia tributaria, no llega a las empresas ni a los trabajadores que más lo necesitan⁸. Los trabajadores no sólo no se capacitan ni obtienen entrenamiento dada la alta rotación; también exhiben bajas tasas de escolaridad, que llegan a niveles preocupantes en las empresas más pequeñas, donde más del 20% de los trabajadores no completó la educación básica y más de la mitad no completó la educación media.

Al mismo tiempo, existe poca sindicalización y muchos sindicatos con baja afiliación, que generan múltiples fueros, pero que carecen de real representatividad. La negociación colectiva es marginal y la relación entre remuneraciones y resultados de las empresas es algo excepcional que surge de una decisión unilateral de empleador, sin diálogo de por medio.

² Ver www.cepchile.cl.

³ www.ine.cl.

⁴ Datos para el 2006. Ver www.mideplan.cl/casen/Estadisticas/empleo.html.

⁵ Ver Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía (2009).

⁶ Datos para el 2009. Ver http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TEMP_I.

⁷ En su ocupación principal, ajustando las remuneraciones a jornadas equivalentes a 45 horas a la semana.

⁸ El 80% de la franquicia la utilizan las grandes empresas, mientras que los trabajadores del quintil más rico de la distribución del ingreso tienen cuatro veces más posibilidades de capacitarse que los pertenecientes al quintil más pobre. Ver informe del Consejo de Trabajo y Equidad (2008).

La ley hoy exige a las empresas que obtienen utilidades gratificar a sus trabajadores con un piso mínimo del 30% de las utilidades o pagar mensualmente un 25% adicional de remuneración con un tope anual de 4,75 ingresos mínimos mensuales. Datos de la ENCLA 2006 indican que la gran mayoría de las empresas (casi un 70%) opta por entregar el 25% de la remuneración mensual garantizada. Sólo un 8% utiliza la fórmula del 30% de las utilidades y un 16% declara no entregar gratificaciones. Apenas un 7% de las empresas dice haber pactado una fórmula con sus trabajadores. Así, los salarios participativos están concentrados en un número muy reducido de compañías. Pareciera que el pago de gratificaciones está orientado al cumplimiento de una formalidad legal, y que las empresas evitan esquemas variables con participación de los trabajadores en las utilidades. En otras palabras, pareciera que las firmas minimizan los costos laborales en vez de utilizar estos mecanismos para articular al interior de la empresa un diálogo que tenga como finalidad elevar simultáneamente la productividad, los salarios y las utilidades.

Por otra parte, las jornadas de trabajo son largas —el 32% de los ocupados trabaja más de 45 horas semanales—, que en los centros urbanos se agregan a extensos periodos de desplazamiento desde y hacia los lugares de trabajo⁹. Las empresas tienen dificultades legales para organizar sus jornadas y deben recurrir a disposiciones excepcionales y discrecionales de la Dirección del Trabajo para organizar sistemas de turnos o acomodar procesos productivos que requieren de una distribución horaria más compleja.

Por último, en las empresas de menor tamaño se reclama que las normas laborales están concebidas para las empresas grandes y que no dan cuenta de la realidad de su sector. Es evidente que la legislación tiene grandes dificultades para hacerse cargo de la heterogeneidad de los emprendimientos y sus realidades específicas.

Así, el balance sobre la realidad laboral del país es negativo. Las áreas en las que se requieren cambios urgentes son muchos. Sin duda existen

complementariedades entre ellos, pero reformas en el margen —como resolver solamente el problema de los multirrut— no lograrán hacerse cargo del peso de esta realidad.

3. El problema

Existe un gran temor en las élites de realizar una discusión a fondo de todos estos temas, quizá porque nuestro país vivió en el siglo XX una intensa conflictividad que tuvo en su base profundos quiebres asociados a una muy difícil relación entre capital y trabajo, entre capitalistas y trabajadores. Tal vez por eso los empresarios ven en cada propuesta de reforma una amenaza, mientras que los trabajadores perciben en la discusión laboral una fuente permanente de retrocesos respecto de unos derechos hipotéticos que son cada vez más intangibles e incobrables, o que en la práctica están vigentes para un número muy pequeño de trabajadores de algunas empresas grandes o de algunos segmentos del empleo público.

Esa relación traumática no ha sido resuelta por el paso del tiempo y es evidente que ha existido poca capacidad de los gobiernos y de los representantes de los actores sociales para encauzar una discusión integral y productiva.

Aunque en la actualidad vivimos una situación de bajos niveles de conflictividad social y particularmente laboral, es claro que el país no dispone de una institucionalidad sólida y asentada en este terreno. Muchos problemas laborales se zanján mediante resoluciones judiciales que contestan o discuten decisiones de la autoridad administrativa o que incluso interpretan leyes recién dictadas. La autoridad administrativa, la Dirección del Trabajo, tiene funciones que le son permanentemente controvertidas y se le cuestiona que en una serie de materias actúe como juez y como parte.

El reciente debut de la Comisión de Salario Mínimo, organismo técnico sugerido por la Comisión de Trabajo y Equidad en mayo del 2008, cuyas recomendaciones mayoritarias para el reajuste de este año fueron asumidas por el Ejecutivo, y sin embargo desechadas posteriormente en el Congreso, ratifica la necesidad de dotar a este tipo de instituciones de

⁹ Ver Instituto Nacional de Estadísticas (2010).

la mayor legitimidad posible, con el objeto de que sus recomendaciones tengan eficacia y contribuyan a las mejores decisiones del Parlamento.

Al final, la temática laboral se entiende como un juego de suma cero, en el que lo que gana una parte representa una pérdida para la otra. La desconfianza es la tónica. Así, la mirada que prima en nuestro mercado laboral es una de cortísimo plazo y por tanto no se perciben ganancias derivadas de entablar un diálogo entre los interlocutores del proceso productivo. Si la gran mayoría de los contratos no dura ni siquiera un año, ¿qué ganancias se derivan de capacitar, de entrenar, de acordar gratificaciones de acuerdo a productividad y utilidades, o de generar un sentido de pertenencia y colaboración al interior de la empresa?

4. Los nudos

El Código Laboral chileno, en términos gruesos, está elaborado imaginando una realidad de trabajadores varones que laborarán por muchos años en una empresa grande. La realidad es, sin embargo, muy distinta. Las empresas y el entorno económico nacional y mundial han cambiado de manera drástica en las últimas décadas. Un nuevo Código, más consensuado, construido con la legitimidad de un Parlamento de integración plenamente democrática y que se haga cargo de estas nuevas realidades y de la problemática descrita, puede generar ganancias para todos.

¿Cuáles son los puntos específicos a abordar?

Desde el punto de vista de los trabajadores, en primer lugar, es crucial abordar la falta de estabilidad de los contratos de trabajo. La masificación en el sector privado y público de contratos atípicos, incluidos aquéllos consistentes en pagos a honorarios, genera incertidumbre a los trabajadores, carencia de prestaciones de seguridad social, angustia respecto de su futuro y trayectorias laborales interrumpidas. En términos del Código Laboral, es por tanto necesario revisar el concepto de emplea-

dor y los deberes de las empresas al contratar y despedir.

En segundo lugar, urge abordar la generalizada realidad de los salarios que no están vinculados a las utilidades de las empresas, incluso entre las más grandes y las más rentables. Al mismo tiempo, resaltan las dificultades para ejercer derechos colectivos, donde la titularidad del sindicato como actor en la discusión de las cuestiones de la empresa, incluyendo temas de jornada, salarios participativos y otros, hoy está en una completa nebulosa legal originada posiblemente como reacción a un periodo de intensa politización sindical, correspondiente al periodo de polarización que el país vivió el siglo pasado.

En el Código Laboral, por tanto, es necesario revisar la legislación respecto de la organización sindical y promover la negociación colectiva como herramienta para lograr mejores relaciones laborales. El fin es resaltar a los sindicatos representativos y terminar con la fragmentación que resulta de la constitución de miles de pequeñas organizaciones creadas en el límite de lo legal y orientadas a dar fuero a dirigentes sin base ni afiliados.

De aquí también se deriva la importancia de precisar el concepto de empresa y evitar fraudes a las normas. Se trata de que las necesarias transformaciones de las empresas, como resultado de los cambios en el entorno, no signifiquen privar a los trabajadores de opciones de organización que les permitan conseguir mejores remuneraciones y condiciones laborales. Al mismo tiempo, se debe abordar la regulación respecto de gratificaciones para que lleve a las empresas a acordar mecanismos de remuneración que promuevan la productividad y el alineamiento de los intereses de trabajadores y empleadores, en vez de adoptar las fórmulas legales que minimizan sus costos laborales como sucede hoy.

Desde el punto de vista de las empresas, los problemas principales se relacionan con la rigidez para ajustar jornadas de trabajo, tanto la ordinaria como la extraordinaria. También lo es el alto costo de las indemnizaciones por años de servicio que induce una dinámica de rotación laboral que no

favorece ni la capacitación de trabajadores ni los mejores ambientes laborales, y promueve contratos breves, atípicos o la mera informalidad. Las indemnizaciones, además, actúan en un contexto litigioso y de incerteza tanto para el trabajador como para el empleador.

El sistema tampoco premia las buenas prácticas. Su eventual certificación no otorga ningún atributo para ganar posibilidades de adaptabilidad ni da acceso a alguna forma de ampliación de los temas que la empresa pudiese negociar con aprobación de la autoridad administrativa.

Otro aspecto que requiere modificaciones profundas es el sistema de capacitación que hoy está diseñado en torno a una franquicia tributaria que se utiliza principalmente en trabajadores empleados en empresas grandes, que ya tienen ingresos y escolaridad mayores. Ella no alcanza a los desempleados ni a los trabajadores de las empresas más pequeñas, donde los problemas de productividad son más agudos. Las propuestas formuladas por el Consejo de Trabajo y Equidad, en el sentido de reformar gradualmente el sistema para estructurarlo en torno a un bono de capacitación individual de financiamiento tripartito, acompañadas por la promoción de programas especiales destinados a grupos vulnerables, está planteada como uno de los diseños posibles de reforma.

5. La estrategia

El análisis aquí expuesto muestra cuán urgente es mejorar el funcionamiento del mercado laboral. Para avanzar en los temas más grandes hay dos estrategias posibles. Una alternativa es seguir con lo que se ha hecho hasta ahora: plantear cambios en algunas áreas —el problema de los multirut o el sistema indemnizatorio, por ejemplo— a riesgo de que la discusión sea bloqueada limitando el avance, o a riesgo de conseguir la aprobación de propuestas en el Parlamento que deje a una de las dos partes sin el necesario ánimo o el interés de seguir adelante con otras reformas.

La alternativa que favorecemos, sin embargo, es hacerse cargo de que la única posibilidad de lograr avances reales es poniendo todos los temas

simultáneamente sobre la mesa. De este modo, el mecanismo consiste en conseguir una mezcla que entregue más certeza, pero también más flexibilidad, y así genere más empleos, mejores contratos de trabajo, más productividad, salarios más altos y mayor competitividad a las empresas.

Esta estrategia de adoptar un ejercicio donde todos ganen, pero al mismo tiempo todos cedan algo de sus visiones previas, en función de un beneficio general y mayor, no sólo tiene que ver con los temas estrictamente laborales, sino también con el establecimiento de un cambio cultural que instale una lógica de diálogo, que establezca un nuevo clima.

La dinámica hasta ahora ha sido el de intentar negociar los temas de a uno. Pero ese marco no permite destrabar la suerte de bloqueo que impide avanzar en las reformas que aquí describimos como necesarias. Así, para avanzar, el debate no puede centrarse en aspectos puntuales, sino que en una mirada global. Cada iniciativa que se proponga tendrá quienes la apoyen y quienes la rechacen. Pero para que todos concurren a discutir y negociar, es requisito básico que todos den y a la vez, todos reciban.

Este diálogo puede operar tanto en la relación de actores sociales constituidos nacionalmente, como en el nivel particular de cada empresa, donde el acuerdo entre trabajadores y empleadores les entregue a ambas partes opciones para ganar capacidades adicionales que les permita desarrollarse mejor.

Los acuerdos entre Manuel Feliú (Confederación de la Producción y Comercio) y Manuel Bustos (Central Unitaria de Trabajadores) hicieron posible transformaciones legales y la definición de un conjunto de mínimos sociales a los inicios de la transición. Pero este diálogo entre actores de representación nacional lamentablemente no se proyectó de manera posterior. Desde entonces, el diálogo social no fue capaz de generar resultados satisfactorios y una buena parte de los cambios ocurridos fueron el resultado de la iniciativa del Ejecutivo, de mociones parlamentarias, o del acuerdo entre el gobierno de turno y sólo una de las partes de la relación laboral.

Sin embargo, el diálogo ha permanecido abierto y ha permitido que los intereses de los actores sindicales y empresariales sean conocidos, al igual que sus límites y puntos más duros.

El Consejo Asesor de Trabajo y Equidad, creado por la Presidenta Michelle Bachelet y en el cual participaron expertos de las distintas corrientes, elaboró un extenso informe en el que están contenidos los principales problemas y distintas alternativas sobre cómo abordar cada uno de ellos. Ese informe y un proceso de consultas abierto a las organizaciones sindicales y empresariales pueden ser la base de un proyecto de ley que inicie una tramitación adecuada en el Congreso.

No hay solución perfecta, pero es evidente que hay que equilibrar posiciones disímiles para avanzar y procurar que todas las partes se sepan beneficiadas, ya sea porque reivindicaciones de su propia agenda se materializan como porque se inicia una nueva etapa de diálogo.

El Parlamento puede hacer posible este proceso, porque allí existen los procedimientos para encauzar el juicio público hacia un resultado dotado de una alta legitimidad que permita alcanzar este nuevo estadio que necesitamos.

La reforma previsional es un buen ejemplo en este sentido, porque aunque la Comisión Marcel hizo un gran trabajo, el Parlamento asumió un papel relevante en su concreción al desatar los nudos complejos que no fueron resueltos en el trabajo pre legislativo. El único nudo que aún permanece en discusión es la idea de crear una AFP estatal. Lo esencial, sin embargo, es que la rapidez del trámite ratifica que los contenidos de esta reforma fueron ampliamente compartidos. Hoy sus resultados son nítidamente apreciados por la población.

Es obvio que este ejercicio debe ser profundamente participativo y tomar el tiempo necesario para producir buenos resultados y no tan sólo para producir un texto jurídico de calidad. Porque quizás lo principal no sea eso, sino fortalecer la idea de un nuevo ciclo, de un cambio cultural, que fortalezca la bilateralidad en la relación entre empleadores y trabajadores y que ponga definitivamente en retirada la desconfianza.

Referencias

- Comisión Asesora Laboral y de Salario Mínimo (2010), Informe final.
- Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía (2009), Séptimo Informe Anual.
- Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad (2008), Informe final. "Hacia un Chile más justo: trabajo, competitividad y equidad social".
- Instituto Nacional de Estadísticas (2010), Indicadores Mensuales. Empleo Trimestral No 138, abril.
- OECD (2009), *Reviews of Labour Market and Social Policies: Chile*.