

UN ANALISIS ECONOMICO DEL PROYECTO DE REFORMA DE LA LEGISLACION LABORAL

- Frecuentemente se supone que los trabajadores representan la parte débil en la negociación, y algunos empresarios podrían aprovechar esta debilidad para obtener ventajas, generando un equilibrio no competitivo (equilibrio con características monopsónicas). El fortalecimiento legal de la acción sindical es visto en esta perspectiva como un refuerzo de la capacidad de negociación de los trabajadores, que vuelve a equilibrar el poder de negociación de ambas partes. Tampoco es recomendable, sin embargo, una legislación que transforme a los empresarios en la parte débil de la negociación, y los trabajadores que tengan la suerte de tener empleo obtengan ventajas de ello (equilibrio con características monopólicas).
- El rol de fortalecimiento de la acción sindical se cumple adecuadamente con la disminución del mínimo de 25 trabajadores requeridos para sindicalizarse a 8 trabajadores, que representen al menos el 50% del total de dependientes. Probablemente esta sola medida sería capaz de estimular la formación de nuevos sindicatos, siempre que éstos cumplan adecuadamente su función, y aumentar la tasa de sindicalización de 12% a sobre el 50%.
- Al aumentar la capacidad de dañar la economía nacional, los sindicatos y confederaciones podrán elevar significativamente las remuneraciones de sus afiliados. Sin embargo, la ley como tal no será capaz de crear nueva riqueza para el país como un todo. Ganarán con la reforma, aquellos trabajadores que sean capaces de formar sindicatos fuertes, y tengan la suerte de poner en jaque un sector vital para el país. Perderán con la reforma, de un modo u otro, aquellos que no sean capaces de organizarse y quienes no estén trabajando en sectores estratégicos, es decir, la comunidad en general.
- En una economía social de mercado, las decisiones referentes a qué y cómo producir se toman a nivel de cada empresa. Es a este nivel en el cual debiera tener lugar la negociación entre trabajadores y empresarios, si se desea tener una economía de estas características.
- El aumento en los montos de indemnización significa un encarecimiento en el costo del trabajo. Este incremento fluctúa entre 0 y 6,4% con una media probable de 1,8%. La alternativa de un seguro de cesantía significaría un costo que fluctúa entre 4,5 y 15,5% de las remuneraciones.

1 Recientemente se han enviado al Congreso tres proyectos de ley que modifican la legislación laboral, los que establecen normas referentes a Organizaciones Sindicales, Negociación Colectiva y Terminación de Contrato de Trabajo. Estos proyectos pretenden alterar en forma significativa las relaciones laborales actuales, aumentando el poder de negociación de los sindicatos. El propósito de estas líneas es comentar algunos aspectos económicos de las repercusiones que podrían tener las reformas propuestas, en caso de ser aprobadas.

2 El proyecto sobre Organizaciones Sindicales tiene un doble propósito: aumentar la tasa de sindicalización actual (estimada en 12%), otorgando facilidades para la formación de sindicatos, y perfeccionar, al mismo tiempo, la constitución de una estructura piramidal para las organizaciones supra-sindicales (sindicatos inter-empresa, federaciones y confederaciones).

3 La única forma de lograr soluciones armoniosas y generadoras de riqueza para el país es permitiendo que las remuneraciones se igualen a la productividad de los trabajadores, y que, al mismo tiempo, todos los que deseen trabajar a los salarios vigentes puedan hacerlo. Este fenómeno es posible si coinciden los deseos de las empresas (demanda de trabajo) con los deseos de los trabajadores (oferta de trabajo), coincidencia que puede ser lograda como resultado de un proceso de negociación entre las partes. Es importante, por lo tanto, que trabajadores y empresarios tengan amplia libertad para negociar.

4 Frecuentemente se supone que los trabajadores representan la parte débil en la negociación, y algunos empresarios podrían aprovechar esta debilidad para obtener ventajas, generando un equilibrio no competitivo (equilibrio con características monopsónicas). El fortalecimiento legal de la acción sindical es visto, en esta perspectiva, como un refuerzo de la capacidad de negociación de los trabajadores que vuelve a equilibrar el poder de negociación de ambas partes. De acuerdo a lo anterior, la regulación necesaria es justo aquella que permite volver a equilibrar los poderes de negociación de ambas partes a nivel de cada empresa. No es recomendable, por lo tanto, una legislación que transforme a los empresarios en la parte débil de la negociación, y los trabajadores que tengan la suerte de tener empleo obtengan ventajas de ello (equilibrio con características monopólicas).

5 El rol de fortalecimiento de la acción sindical se cumple adecuadamente con la disminución del mínimo de 25 trabajadores requeridos para sindicalizarse a 8 trabajadores, que representen al menos el 50% del total de dependientes. De acuerdo a la Encuesta de Empleo de la Universidad de Chile en marzo de 1990 había

en el país, sin contabilizar a los desocupados, 106 mil empleadores, 1.381.000 empleados, 1.842.000 obreros, 69.000 familiares no remunerados y 985.000 trabajadores por cuenta propia. Si se considera que existe una empresa por cada empleador, se obtiene la "empresa promedio" del país, que contaría con una dotación de 32 trabajadores. Esta "empresa promedio" contaría con 13 empleados, 17 obreros, un familiar no remunerado y un empleador. Es fácil ver que la imposición de un mínimo de 25 trabajadores para sindicalizarse requiere de un alto quórum de apoyo en la "empresa promedio", lo que dificulta su formación. No es extraño, entonces, que la tasa de sindicalización alcance en la actualidad sólo al 12%. Este hecho puede, también, ser explicado por una escasa efectividad de los sindicatos que lleve a que los trabajadores no se afilien a ellos¹. Sin embargo, obtener una adhesión de 8 trabajadores en la "empresa promedio" es algo bastante posible. Probablemente esta sola medida sería capaz de estimular la formación de nuevos sindicatos y aumentar la tasa de sindicalización a cifras del orden de 50%.

6 La formación de un sindicato interempresa (Art. 17 de Ley de Organizaciones Sindicales) permite la organización de trabajadores por ramas de actividad al interior de cada comuna. En esta estructura caben trabajadores temporales y aun aquellos que no se encuentren trabajando hasta doce meses después de haber prestado sus servicios (Art. 19). La organización de un sindicato interempresa dejará a los empresarios en una situación desmedrada y los obligará a negociar desde una posición de debilidad. Basta que se organice un sindicato de trabajadores frutícolas en una comuna determinada y declare una huelga en la época de recolección de frutas para que los empresarios agrícolas tengan que aceptar prácticamente cualquier condición con tal de salvar algo de sus cosechas.

7 La única defensa del empresario, de acuerdo al proyecto de ley presentado, sería declarar no apto para iniciar negociaciones un período que anteceda a la cosecha y la incluya. Sin embargo, cada empresario dispone de sólo 60 días en el año para estos efectos (Art. 15). Este período puede resultar insuficiente si se tienen varias cosechas de distintos productos que podrían ocupar más de 2 meses o si el sindicato inicia conversaciones un poco antes del período de 60 días y luego termina en una huelga prolongada que cubra el período de la cosecha. Para solucionar este problema el Congreso podría introducir una modificación que señalase, por lo menos, que el empresario podrá declarar 60 días como no aptos para efectuar huelgas en lugar de 60 días no aptos para iniciar conversaciones.

¹Un desarrollo más amplio de esta tesis se encuentra en Valentín Carril. "Análisis Económico de la Legislación Laboral", *Documento de Trabajo*, 131 (Mayo 1990).

8 Lo mismo ocurriría con un sindicato interempresa de trabajadores portuarios. Una huelga en ciertas épocas críticas, sin puertos de alternativa donde cargar o descargar los barcos, puede significar un daño tan grande a nuestro comercio exterior, que obligará a ceder cualquier condición que impongan los trabajadores. No sería extraño que, por esta vía, se vuelvan a ver en los puertos casos como los de los medios-pollos y cuartos-pollos.

9 El esquema de sindicatos interempresa se refuerza en la legislación propuesta con la posibilidad que tienen éstos de constituir federaciones, confederaciones y centrales (Art. 2). Una federación o confederación que agrupe una rama de actividad de la economía y se sincronice para actuar conjuntamente con sus bases puede ser capaz de paralizar cualquier sector de nuestra economía. Es más, para demostrar su poder se le hará necesario paralizar el sector a lo menos una vez, con el fin de que sus amenazas sean creíbles. De paso, este paro servirá para chequear su capacidad de movilización y el grado de adhesión de sus bases. Es así como una confederación de sindicatos de la locomoción colectiva podría estar en condiciones de paralizar el transporte colectivo de Santiago; una confederación de camioneros, el transporte de carga; una federación de trabajadores textiles, la producción de géneros; una federación de trabajadores de la salud, la atención de salud, y así sucesivamente. En este esquema, es obvio que el poder de negociación de los empresarios será muy reducido, y la mejor estrategia para ellos será la de hacer causa común con los trabajadores, con el objeto de obtener regulaciones favorables para el sector de parte de la autoridad económica, y, en definitiva, tratando de que pague la cuenta el resto del país. Así, no sería extraño que trabajadores y empresarios terminen pidiendo aumentos de aranceles, fijación de sobretasas, limitación de entrada de nuevos taxis, camiones o buses, fijación de tarifados nacionales, etc.

10 Al aumentar la capacidad de dañar la economía nacional, los sindicatos y confederaciones serán capaces de elevar significativamente las remuneraciones de sus afiliados. Sin embargo, la ley como tal no será capaz de crear nueva riqueza para el país como un todo. Incluso, es capaz de disminuirla producto de las distorsiones, paros y conflictos que traerá aparejado el proceso negociador. De lo anterior se infiere que, al ganar un sector de trabajadores con la reforma y mantenerse constante o disminuir la riqueza del país, necesariamente perderán el resto de los trabajadores y habitantes del país. Ganarán con la reforma aquellos trabajadores que sean capaces de formar sindicatos fuertes y tengan la suerte de poner en jaque un sector vital para el país. Perderán con la reforma, de un modo u otro, aquellos que no sean capaces de organizarse o quienes no estén trabajando en sectores estratégicos. Es fácil visualizar como perdedores con la reforma a los

empresarios, a los trabajadores por cuenta propia, a los trabajadores que se encuentran desocupados y a todos aquellos que trabajan en un sector no vital para el funcionamiento de la economía.

11 La ley impone la cotización obligatoria de los afiliados a los sindicatos para las organizaciones sindicales de grado superior, tales como federaciones y confederaciones, siempre que la mayoría absoluta del sindicato adhiera a la federación o confederación. Además, establece la cotización mínima que deben recibir las organizaciones de grado superior, lo que no es coherente con la autonomía sindical y de los trabajadores. A esto se une el hecho de que basta que el Presidente o Tesorero del sindicato lo pida, para que el empresario descuente por planilla las cuotas fijadas para las distintas organizaciones sindicales. Al tener su financiamiento asegurado se persigue la creación de unas pocas (o una) gigantesca central sindical que agrupe a todos los sindicatos del país. ¿Qué objeto tiene formar estas entidades gigantescas? En una economía social de mercado, las decisiones referentes a qué y cómo producir se toman a nivel de cada empresa. Es a este nivel (en cada empresa) en el cual debiera tener lugar la negociación entre trabajadores y empresarios, si se desea solidificar una economía social de mercado.

12 Si los trabajadores hacen peticiones poco razonables, los costos de la empresa en que laboran suben y pueden hacer que la empresa no pueda competir y quiebre. De esta forma los trabajadores se cuidarán de no hacer peticiones desorbitadas que pongan en peligro su fuente de trabajo. Por otro lado, si las peticiones poco razonables provienen de una gigantesca central sindical, se afecta a todas las empresas del país, y de lo único que tendrían que preocuparse las empresas es de la competencia exterior.

13 Sin embargo, esto también puede ser obviado si el representante de la central sindical negocia con las autoridades la protección correspondiente para hacer viables sus peticiones. De hecho, en este esquema se está forzando una negociación entre el representante de la gigantesca entidad sindical y las autoridades de gobierno. Este último esquema corresponde más bien al de una economía centralmente planificada. En Polonia fue necesario crear un sindicato como Solidaridad, para que Lech Walesa pudiera negociar de igual a igual con la autoridad de su país, ya que la economía era socialista (centralmente planificada) y el poder de decisión de cada empresa era nulo. Aquí en Chile no necesitamos a un Lech Walesa. Tenemos una economía social de mercado, y el proceso de decisión se encuentra a nivel de cada empresa. Por otro lado, si el propósito es formar un poder

político paralelo al Parlamento, esto es inconveniente ya que en él se encuentran debidamente representados todos los sectores del país.

14 En relación al proyecto de ley que regula el proceso de negociación colectiva, se refuerza la capacidad de negociación de los trabajadores al impedir que el empleador reemplace a los trabajadores en huelga. Ello aumenta la probabilidad de que una huelga signifique la paralización de la empresa en cuestión. También se elimina la prerrogativa de caducar, si no se ha llegado a un acuerdo, los contratos de los trabajadores a los sesenta días de conflicto, abriendo así la posibilidad de que éstos se prolonguen más allá de los sesenta días. Estas disposiciones aumentan el costo de las huelgas.

15 El proyecto de ley contempla también que los trabajadores que se beneficien de los resultados de la negociación colectiva deben retribuir al sindicato que prestó el servicio con una cotización regular, aun cuando no fueran miembros del sindicato. No se menciona qué ocurre en los casos en que la acción del sindicato perjudique a otros trabajadores: por ejemplo, trabajadores que deban ser despedidos como consecuencia del encarecimiento del costo de la mano de obra o de la quiebra de la empresa. Un tratamiento simétrico exigiría que el sindicato indemnice a estos trabajadores perjudicados.

16 El proyecto de ley que regula el término del contrato de trabajo propone la eliminación de la terminación de contrato de trabajo por la mera voluntad del empleador (actual art. 155 f). Sin embargo, se mantiene la causal de necesidades de la empresa, para efectuar despidos, lo cual podrá ser impugnado por el trabajador como causa injustificada ante los tribunales. Si el tribunal le da la razón, que la evidencia histórica indica es el evento más probable, aumentará la indemnización en un 25%. En la práctica estas disposiciones aumentan el costo de efectuar despidos de un máximo de 5 meses con la legislación actual a 1,25 meses por año de servicio sin tope máximo. Despedir a una persona con 20 años de servicio cuesta 5 meses de remuneración bajo la ley actual. Con la legislación propuesta costaría 25 meses de remuneración, ¡cinco veces más! Despedir a una persona con 32 años de servicio costaría 8 veces más. Esta disposición podría impedir que algunas empresas disminuyan su planta de personal, si cuentan con trabajadores muy antiguos aun cuando el progreso técnico lo exija. El ajuste, en estos casos, puede pasar por la quiebra de la empresa.

17 Se establece que, por acuerdo de las partes, se podrá sustituir la indemnización correspondiente al noveno año y siguientes por una equivalente a 15

días por año de servicio pagadera a todo evento. Estas sumas serán depositadas por las empresas a nombre de cada trabajador en una cuenta especial que, para estos efectos, abrirán las AFP (Cuenta 3). La renta máxima se fija en UF 90 mensuales y el cobro de la AFP en UF 1 anual por este servicio. De paso, se está forzando a las AFP a prestar un servicio por una tarifa fijada por ley. ¿Qué ocurre si los costos de administrar esta Cuenta 3 representan más de UF 1 anual para las AFP?

18 El aumento en los montos de indemnización significa un encarecimiento en el costo del trabajo. Este encarecimiento depende del nivel de rotación laboral que presenten las empresas, de la proporción de trabajadores que son despedidos y de los que se retiran voluntariamente, y de si se acogen o no a la indemnización de 15 días a todo evento. A fin de estimar el orden de magnitud del incremento en el costo del trabajo se procedió a simular diferentes empresas sin crecimiento, y con una distribución estacionaria de antigüedades, de acuerdo a su nivel de rotación laboral. El incremento en el costo de remuneraciones que introduce la reforma es mayor, cuanto más bajo es el nivel de rotación laboral, y cuanto mayor es el porcentaje de despidos respecto del total de separaciones.

Incremento en Costo de Remuneraciones

Porcentaje de Despidos	Indemnización en Caso Despido Rotación Laboral		Indemnización a Todo Evento Rotación Laboral	
	10%	25%	10%	25%
0%	0%	0%	1,8%	0,4%
25%	1,6%	0,9%	2,4%	1,1%
50%	3,2%	1,8%	3,0%	1,8%
75%	4,8%	2,7%	3,6%	2,5%
100%	6,4%	3,6%	4,2%	3,2%

El incremento en el costo anual de remuneraciones para las empresas simuladas, como consecuencia de este aspecto de la reforma, fluctúa entre 0 y 6,4%. Para la "empresa promedio" es probable que el incremento en el costo sea del orden de 1,8%. Lo paradójico es que son las empresas y sectores que proporcionan mayor estabilidad a sus trabajadores (menor rotación laboral), las que se ven más perjudicadas con esta iniciativa.

19 Algunos sectores han propuesto reemplazar las indemnizaciones anteriores por un seguro de cesantía financiado por las empresas. Sin embargo, este seguro

es más costoso para las empresas que las indemnizaciones propuestas. En efecto, considerando sólo la prima matemática de un seguro de cesantía, sin considerar los gastos para administrarlo, se obtiene un costo que fluctúa entre 4,5 y 15,5% de las remuneraciones, dependiendo del estado en que se encuentre la economía y del número de meses cubiertos por el seguro. En el próximo cuadro se indica el costo de la prima para un seguro que le pague al cesante su última remuneración, mientras no encuentre trabajo por un período máximo de cuatro meses. También se indica el costo de un seguro que cubra ocho meses como máximo.

Costo de un Seguro de Cesantía

Cobertura Máxima	Pleno Empleo	Condiciones Actuales	Peor Recesión
4 meses	4,5%	6,2%	9,0%
8 meses	5,9%	8,9%	15,5%

Erik Haindl Rondanelli*

* Ingeniero Civil Industrial y Magister en Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Master of Arts y Ph.D (c) en Economía, Universidad de Chicago. Profesor y ex Director del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

Esta publicación cuenta con el apoyo de la Fundación Hanns-Seidel.