

REFLEXIONES EN TORNO AL TEMA DE LAS INDEMNIZACIONES*

- Un aumento en el monto de las indemnizaciones contingentes al despido mejora el poder negociador de los trabajadores, al interior de la empresa, al incrementarse el costo de su reemplazo.
- La contingencia de las indemnizaciones hace que las negociaciones de los trabajadores se encuentren fortalecidas, en la medida que el empleador arriesga el pago de una indemnización cuando no llega a acuerdo y se ve forzado a despedir al trabajador.
- Si el interés reside en analizar el impacto de las reformas a la legislación laboral en el costo de generar nuevos empleos, el cálculo pertinente es uno que considere el cambio en el valor actualizado de los flujos de salarios futuros asociados a un determinado empleo.
- No se puede saber a ciencia cierta el monto en el cual aumentarán los costos de generar nuevos empleos, ya que el resultado dependerá de los ajustes que el propio mercado pueda realizar y de las estrategias de negociación que se encuentren disponibles para las partes (empresarios y trabajadores).
- Se podría anticipar que los costos de cambiar el sistema de indemnizaciones van a ser mayores en aquellos sectores y ocupaciones donde hay más impedimentos para que el mercado pueda ajustar los salarios de entrada, y donde mayores sean los costos de estrategias de rotación que puedan adoptar los empresarios como forma de contrarrestar el mayor poder negociador de los trabajadores que surge por la acumulación de años de indemnizaciones.
- Si se quiere privilegiar la generación de empleos, dentro de un marco en que el poder negociador de los trabajadores se encuentre adecuadamente cautelado, deben buscarse soluciones que pongan un límite máximo a las indemnizaciones.
- En este trabajo se propone vincular un sistema de indemnizaciones con tope a una solución al problema de subsidio de cesantía.

I. Rol que Deben Cumplir las Indemnizaciones

1 La primera pregunta que surge al enfrentar el tema de las indemnizaciones es respecto del rol que éstas están llamadas a cumplir. Cuando se establecieron fueron básicamente concebidas como una forma de ahorro forzoso para la vejez. Esta concepción carece hoy de mayor sentido en nuestro país, desde el momento que el sistema previsional es el que está directamente llamado a desempeñar este papel.

2 Según algunos analistas,¹ la existencia del beneficio de la indemnización tiene una doble función: ayuda a equilibrar la relación trabajador-empleador, dándole un beneficio implícito al primero, lo que le permite una mejor posición negociadora ante las presiones inevitables del empleador por el logro de niveles de eficiencia, rediseño de funciones y renegociación de incentivos, y constituye un paliativo adecuado a la situación de desempleo que se supone debe enfrentar un trabajador despedido. Este beneficio ante la situación de desempleo se entiende, más que nada, como un subsidio de cesantía que debe pagar el empleador, lo que constituye, por tanto, un costo asociado al despido de una persona, el que también puede ser parcialmente soportado por los trabajadores.

3 Dado lo anterior, surgen algunas preguntas: ¿un sistema de indemnizaciones es o no el más eficiente para cumplir las funciones antes señaladas?, ¿es necesario establecer un sistema de subsidio de cesantía?, ¿es necesario fortalecer el poder negociador de los trabajadores más allá de lo que el mercado permite? Estas preguntas son complejas y no es propósito de este documento contestarlas. Se puede indicar, no obstante, que una respuesta profunda a estas interrogantes exige, entre otras cosas, la definición sobre una serie de aspectos previos, como lo es la clarificación de los objetivos que la sociedad quiere alcanzar en materias tales como nivel de empleo, distribución del producto, crecimiento económico, rol de la empresa privada, etc.²

4 En este trabajo se acepta la necesidad de fortalecer el poder negociador de los trabajadores más allá de lo que lo hace el mercado; esto podría justificarse, en algunos

¹Véase R. Alamos, "La Modernización Laboral", *Estudios Públicos*, 26 (otoño 1987).

²Véase F. Coloma, "Institucionalidad Laboral en el Marco de una Economía de Mercado: Algunas Reflexiones", *Boletín Económico*, 28 (enero-marzo 1989).

casos, en términos de equidad y sin afectar mayormente la asignación de recursos,³ en escenarios en que existe una renta por negociar entre las partes. Por ejemplo, esto ocurre en situaciones donde los trabajadores poseen un capital humano específico a la empresa, en situaciones donde hay determinaciones monopsónicas del salario y en situaciones donde existen costos de rotación que establecen diferencias entre los costos de oportunidad de un trabajador y su costo de reemplazo.

5 Asimismo, se acepta como objetivo social el hecho de que la sociedad quiera proveer de un subsidio de cesantía a aquellos que se encuentran temporalmente desempleados.

6 En relación a la existencia de mecanismos legales diferentes al de las indemnizaciones contingentes que sean más eficientes para resguardar la capacidad negociadora de los trabajadores, se debe hacer una precisión. No cabe ninguna duda de que existen formas alternativas de mejorar el poder negociador de los trabajadores en forma colectiva, como por ejemplo: a través del fortalecimiento del derecho a huelga, a través de la extensión de la negociación más allá de la empresa o bien a través de algún otro mecanismo. Sin embargo, la indemnización por despido no tiene mayores sustitutos cuando las negociaciones son de orden individual.

7 El fortalecimiento efectivo del poder negociador de los trabajadores en sus negociaciones colectivas dependerá de la combinación de regulaciones que finalmente se adopten en los distintos campos. En todo caso, cabe señalar que cualquier mecanismo o combinación de instrumentos podría tener obstáculos insalvables en caso de coexistir con un sistema que permita el despido sin expresión de causa y sin indemnizaciones, ya que esta última posibilidad debilitaría fuertemente la eficacia de estos mecanismos alternativos. De acuerdo a esto, en el momento de discurrir sobre mecanismos para mejorar el poder negociador de los trabajadores, parecería fundamental complementarlos con algún tipo de indemnización contingente cuando existe además la posibilidad de despedir sin expresión de causa.

³En escenarios estáticos la asignación de recursos no se ve afectada ante la transferencia de rentas, pero cuando la discusión incorpora aspectos dinámicos e intertemporales, se debe notar que las transferencias de rentas de hoy día disminuyen la acumulación de capital de mañana y así afectan la generación futura de empleos.

8 En relación al subsidio de cesantía se podría pensar en soluciones alternativas, como por ejemplo la existencia de un mercado de seguros de cesantía; pero esta posibilidad se torna compleja por las amplias alternativas que existen para defraudar al sistema. Una discusión específica del punto se reserva para más adelante.

9 A continuación se analizan en detalle dos formas de indemnización diferentes: las indemnizaciones contingentes al despido de una persona y las indemnizaciones a todo evento. El énfasis se pone en vincular estas formas de indemnización con lo que parecieran ser sus funciones propias, esto es, mejorar el poder negociador de los trabajadores y cumplir un rol de subsidio de cesantía.

II. Indemnizaciones Contingentes

Relación con Poder Negociador y Efectos en la Existencia de Desempleo Involuntario (Enfoque Insider-Outsider)

10 Las indemnizaciones que son contingentes al evento de despedir a una persona representan, como es obvio, un costo de despido.

11 De acuerdo a la literatura económica más reciente, la de *insider-outsider*, los costos de rotación, entre los que se encuentran los costos de despido, juegan un papel muy importante en la dinámica de las negociaciones salariales al interior de una empresa y, consistente con esto, son importantes para explicar desde una perspectiva microeconómica la existencia de desempleo involuntario. Esta literatura se refiere a la situación de los trabajadores que están al interior de una empresa versus la de aquellos que están fuera de la empresa.⁴

12 Los costos de rotación juegan un papel fundamental porque permiten generar rentas económicas a los trabajadores que están dentro de la empresa desde el momento en que ésta está dispuesta a pagar para evitar un determinado nivel de rotación. De esta forma se parte de la base de que los que están dentro de la empresa tienen un poder de negociación para capturar parte de esta renta a través de sus demandas salariales o, planteado en otros términos, son capaces de afectar la probabilidad de ser despedidos.

⁴Véase Lindbeck, A. y Snower, D. *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment* (Massachusetts: The MIT Press, 1989).

Así, las empresas querrán retener a sus trabajadores aun cuando sus salarios sean sustancialmente mayores que los necesarios para atraer, motivar y retener a nuevos reclutados.

Estos costos de rotación se refieren, primero, a los costos de contratación, a los costos de entrenamiento y a los costos de despido, pero tienen acepciones más amplias y menos tradicionales. Del reconocimiento de que un empleado puede cooperar o molestar a otro, se sigue que las productividades y las desutilidades del trabajo son interdependientes. Cuando los que están dentro de la empresa sienten que su posición se encuentra comprometida, pueden negarse a cooperar con los recién contratados, lo que hace bajar su productividad. El diferencial de productividad resultante por este concepto constituye, por tanto, otro componente del costo de rotación. Además los que están dentro de la empresa pueden protegerse a sí mismos a través de amenazas a los recién contratados, lo que inhibe la incorporación de éstos o, dicho de otro modo, hace subir su salario de reserva. Otro tipo de costo de rotación no tradicional es el que aflora cuando se sabe que la política de la empresa es la de mantener una alta tasa de rotación de personal, lo que se traduce en que los trabajadores tengan pocos incentivos para esforzarse y para construir una reputación de buenos empleados.

13 En este contexto, los sindicatos de trabajadores tienen un rol importante que jugar, ya que a través de ellos los trabajadores que están dentro de la empresa pueden ser capaces de amplificar los costos de contratación, entrenamiento y de despido (por ejemplo, a través de la imposición de costosos procedimientos de contratación y de despido, insistiendo en largos períodos de entrenamiento, etc) y pueden expandir las posibilidades de cooperación, de amenazas y molestias entre los trabajadores sindicalizados con respecto a los futuros contratados.

14 Consistentemente con este tipo de enfoque, un aumento en el monto de las indemnizaciones, ya sea por un incremento en el tope máximo de años de servicio sobre el cual se aplican o del monto por año de servicio, implica un aumento en el costo de despido, lo que significa un incremento en el costo de reemplazo de los trabajadores al interior de la empresa. Esta situación se traduce, por una parte, en que aumentan los costos de rotación y, consiguientemente, los trabajadores verán aumentado el límite máximo de remuneraciones que potencialmente pueden obtener en sus negociaciones, y por otra parte esto significa que tendrán un mayor respaldo en sus negociaciones, lo que les permitirá ir apoderándose de una mayor porción de lo disputado en situaciones en que existe capital humano específico y en aquellas en que existen otros costos de rotación.

15 En escenarios dinámicos en que se consideran decisiones intertemporales, un aumento en las indemnizaciones sería suficiente para subir el valor actualizado de los costos salariales futuros y así disminuir los niveles de empleo, cuando las posibilidades de que el mercado haga ajustes en los salarios de entrada se encuentren limitadas o cuando existan problemas de credibilidad. Cuando las posibilidades de ajuste de salarios no están limitadas, un alza en los costos de rotación del trabajo lleva no sólo a un alza en el salario de los que están dentro de la empresa, sino que también lleva a una caída en el salario de entrada a una actividad que se sabe va a permitir al trabajador aprovecharse en el futuro de un mayor poder negociador. Así, si el salario de los nuevos contratados va a ser menor, la empresa tendría una compensación en su estructura salarial: un alza en el salario de los que están adentro y una caída en el salario de los nuevos contratados, con escasos efectos en el costo neto. Sin embargo, hay varios casos en que esto último no será así.

16 Entre las posibles razones que impiden una caída compensadora en los salarios de entrada, se encuentra la posibilidad de que la tasa de descuento intertemporal de los trabajadores sea superior a la de la empresa, por lo que la reducción en el salario de reserva de los nuevos contratados podría no ser lo suficientemente importante como para compensar las alzas futuras de salarios que tendrían al ser miembros establecidos de la empresa. En segundo lugar, el salario efectivo de los nuevos contratados puede no caer en la proporción en que lo hace el salario de reserva, ya que quienes están dentro de la empresa pueden prevenirse de que esto suceda para desincentivar las nuevas contrataciones, pues ven amenazada su posición en la medida en que hay más contrataciones. En tercer lugar puede haber un piso al salario de las nuevas contrataciones, por la existencia de salarios mínimos o de restricciones del Código (como la que actualmente se está proponiendo en el artículo 5º de la normativa sobre negociación colectiva), que hagan extensivos a las nuevas contrataciones las mismas condiciones salariales que se hayan pactado en una negociación colectiva anterior. En cuarto lugar, pueden haber restricciones de credibilidad que inhiban las caídas en los salarios de las nuevas contrataciones, por la inseguridad (ante eventuales despidos) de los trabajadores de poder recuperar en el futuro los ingresos a los que hoy están renunciando.

Como se puede apreciar, en cualquiera de estos eventos, el alza en el salario de los que están dentro de la empresa por el aumento de las indemnizaciones llevará a un incremento efectivo en los costos de generar empleos y, consiguientemente, a una reducción en los niveles de empleo.

17 En síntesis, con el aumento en el número de años de indemnizaciones y eventualmente en su monto, los trabajadores ocupados pasan, en general, a estar en una

situación que les permite mejorar su poder negociador y así mejorar su perfil de salarios a través del tiempo.

Sobre la Discusión acerca del Límite de Años de las Indemnizaciones, la Discriminación en contra de los Buenos Trabajadores y la Función de Subsidio de Cesantía

18 De acuerdo con la discusión anterior, es muy probable que en la medida que se aumente el límite máximo a los años de indemnizaciones, mayores serán los efectos de éstas en la reducción de los niveles de empleo, ya que el poder negociador que se les está entregando a los que están dentro de la empresa es mayor.

19 Una aseveración que merece comentario especial es la que se refiere a la inequidad implícita en un sistema de indemnizaciones contingentes. Se dice que hay personas que pueden haber realizado muy bien su trabajo y no merecen ser despedidas. Sin embargo, si se van por propia voluntad obtienen menos que una persona que se hace despedir por la vía de presentar un mal desempeño. Esto, según los críticos, conduce a que quienes tienen un desempeño adecuado, terminen peor que aquellos que no se desempeñan suficientemente bien.

20 Una percepción de esta naturaleza está desconociendo el rol que han jugado y juegan las indemnizaciones contingentes en las negociaciones salariales de aquellos que permanecen en la empresa (*insiders*) y de aquellos que estuvieron en la empresa y que se retiraron voluntariamente. Además está desconociendo el eventual problema de reputación en que incurre el que es despedido o el que se hace despedir en forma deliberada. Por último, la persona que tiene un desempeño correcto contará con mejores perspectivas al interior de su propia empresa y, vinculado con lo anterior, adquirirá una reputación que lo puede hacer móvil hacia otras empresas con las consiguientes ventajas salariales que esto significa.

21 En cuanto a la función de subsidio de cesantía que un sistema de indemnizaciones contingentes estaría llamado a cumplir, ésta estaría siendo parcialmente alcanzada en la medida en que los despedidos y, supuestamente, ulteriores desempleados hayan recibido su indemnización. Esto sería así porque la indemnización recibida puede exceder o ser insuficiente para cubrir el período de desempleo efectivo que debe enfrentar el desempleado. El problema radica en que la duración de los empleos podría no estar estrechamente relacionada con la duración del desempleo de los

despedidos. Así por ejemplo, es muy posible que personas que han trabajado un año y que han sido despedidas pagándoseles un año de indemnización, estén desempleadas por varios meses; también es posible que personas que hayan trabajado durante siete años y sean despedidas con indemnizaciones de un mes por año, estén desempleadas por cortos períodos (un mes, por ejemplo). Luego en situaciones como éstas un régimen de indemnizaciones que se justifique por su función de seguro de cesantía no estaría cumpliendo su objetivo, aunque se deben precisar también los montos de seguro de cesantía mensuales que se consideran adecuados (80% del sueldo, 60%, etc).

III. Indemnización a Todo Evento

22 Se ha sugerido en el último tiempo, como asimismo en forma parcial en el actual proyecto de ley, un sistema de indemnizaciones a todo evento, es decir, un sistema en que el trabajador reciba una indemnización independientemente de si es despedido o si abandona voluntariamente la empresa.

23 Un sistema de indemnizaciones de esta naturaleza es equivalente a un sistema que impusiera un ahorro forzoso a los trabajadores y podría ser muy similar a uno que propusiera la eliminación de la institución de las indemnizaciones y dejara al mercado operar libremente. Esto es así porque los mercados internalizan que deben pagar indemnización cierta por cada trabajador contratado, por lo que se ajustan los salarios en forma tal de incorporar este hecho. En otras palabras, el trabajador recibirá un salario que se compone de dos partes; el salario mensual que paga directamente el empleador y la indemnización que va ganando mes a mes.

24 Si los trabajadores tuvieran acceso a un mercado de capitales perfecto, donde no hay diferencias entre tasas de captación y colocación, y donde la rentabilidad de sus fondos de indemnización fuera igual a la de mercado, ellos estarían indiferentes entre un sistema que les entrega el salario completo en cada período y un sistema en que se particiona el salario, entregándose una parte en la forma de una indemnización futura. Sin embargo, la realidad es muy diferente y en la práctica se observan una serie de costos de transacción y de restricciones para tener acceso al mercado de capitales. Bajo estas condiciones, todos aquellos trabajadores que no hubiesen querido ahorrar o hubiesen estado dispuestos a ahorrar una cantidad menor a la que se les está obligando, habrían preferido recibir todo su sueldo mes a mes, en lugar de que parte de éste se entregue a futuro y bajo la forma de indemnizaciones. Así, en este caso, el sistema de indemnizaciones estaría jugando en parte el rol de un impuesto, y el valor actual de los

costos salariales efectivos sería mayor que el que hubiera habido de no existir indemnizaciones de ningún tipo.

Efectos de la Indemnización a Todo Evento en el Poder Negociador de los Trabajadores y en la Función de Subsidio de Cesantía

25 Si se analizan los efectos de un sistema de indemnización a todo evento, bajo un esquema en que los fondos de indemnización son manejados en forma totalmente independiente a la empresa, se podrá concluir que este tipo de indemnización no juega ningún rol para mejorar el poder negociador de los trabajadores. Esto es así, ya que al no haber contingencia en el derecho a recibir indemnizaciones, la indemnización no juega ningún rol en las estrategias de negociación de las partes ante diversos conflictos.

26 Es la eventualidad, o la contingencia, de las indemnizaciones, la que hace que las negociaciones de los trabajadores se encuentren fortalecidas, ya que en este caso el empleador arriesga el pago de una indemnización en caso de no llegar a acuerdo y de verse forzado a despedir al trabajador. Esta situación, como es obvio, no sucede cuando la indemnización es un derecho cierto.

27 En cuanto a la función de subsidio de cesantía que estaría cumpliendo este régimen de indemnizaciones, se originaría una discusión similar a la ya abordada a propósito de un sistema de indemnizaciones contingentes al despido. Se debe agregar, además, que cuando el trabajador se retira voluntariamente es muy posible que ya tenga asegurado un empleo alternativo, por lo cual las indemnizaciones dejan de tener sentido como subsidio de cesantía.

Sobre la Discusión acerca del Límite de Años de las Indemnizaciones

28 A veces se sostiene la conveniencia de tener un sistema de indemnización a todo evento sin límite de años; se dice que el límite de tiempo conduce a que las personas tiendan a preferir, llegado el momento de cumplido ese límite, buscar una nueva fuente de trabajo para no perder la indemnización por años de servicio.

29 En un sistema de indemnización a todo evento (no contingente), si se limita el máximo de años de indemnización, las personas que han llegado a ese límite no tendrán necesariamente incentivos a trasladarse de trabajo, ya que saben que de seguir en su

trabajo actual su salario debería aumentar en el monto que dejan de cotizar para el fondo de indemnizaciones. Es decir, no es cierto que el quedarse en la empresa implique mantener el mismo salario anterior y perder el derecho a acumular más fondos de indemnización. El mercado se ajustará de la forma aquí descrita. Ahora si el trabajador tiene una preferencia manifiesta por el consumo presente, decidirá cambiar de trabajo todos los años para poder aprovechar lo acumulado durante cada año (esto es, dejando de lado problemas de reputación que su inestabilidad le podría acarrear), caso en el cual la discusión respecto del límite de tiempo se hace totalmente irrelevante.

IV. Temas de Discusión

Sobre el Tema de los Costos de la Actual Reforma en Cuanto a Despidos e Indemnizaciones

30 Creo que la discusión a este respecto ha sido muy incompleta. Si el interés reside en analizar el impacto de las reformas en el costo de generar nuevos empleos, el cálculo pertinente es uno que considere el cambio en el valor actualizado de los flujos de salarios futuros asociados a un determinado empleo. Un cálculo adecuado exige, por tanto, una incorporación explícita del cambio en el poder negociador que van experimentando los trabajadores a través del tiempo por la acumulación de indemnizaciones contingentes a un eventual despido. En este sentido, es muy importante advertir que las cifras que se han dado oficialmente y referidas a los cambios en el costo de la planilla no dan información respecto del aumento en costo de la creación de nuevos empleos.

31 El interés debe centrarse, entonces, en construir distintos escenarios sobre el cambio en el valor actual de los costos de la mano de obra bajo un sistema que impone un límite máximo de cinco años al período de indemnizaciones, como ocurre actualmente con aquellos trabajadores contratados con posterioridad a agosto de 1981, versus un sistema como el propuesto que elimina el tope máximo aludido y que, además, encarece potencialmente el costo de la indemnización por año a un 1,25 veces el salario mensual.

32 Como se analizó a propósito de la discusión sobre indemnizaciones contingentes en una perspectiva intertemporal, un aumento en las indemnizaciones podría hacer subir el valor actualizado de los costos salariales futuros, en aquellos casos en que los salarios de entrada no puedan caer libremente.

33 No se puede saber a ciencia cierta el monto en el cual va a aumentar el valor actualizado de los salarios, ya que el resultado final es uno propio de una negociación bilateral, y dependerá crucialmente de las estrategias de negociación que tengan las partes (empresarios y trabajadores). En este sentido pueden haber tantos resultados como número de escenarios que se planteen. Sin embargo, es interesante notar que en la práctica la cota máxima de lo que se negocia en cada período puede no estar determinada por los costos de reemplazo que se van generando cuando el trabajador va acumulando años de servicio, sino que por estrategias alternativas que puede tener el empleador, como por ejemplo tener contratos muy cortos con personas diferentes, lo que permitiría contrarrestar el aumento en poder negociador que se sigue de la sola acumulación de los años de indemnizaciones. Se debe notar, eso sí, que los costos de esta estrategia son difíciles de cuantificar (y varían sustancialmente, dependiendo del tipo de ocupación y de la actividad económica), ya que aparte de introducir costos de rotación asociados a la contratación, entrenamiento y despido, puede tener nocivos efectos en la productividad de los trabajadores por la alta rotación que caracterizaría a la actividad. También habría que considerar que los trabajadores que se encuentran dentro de la empresa tienen estrategias para hacer subir el costo de reemplazo, negándose a cooperar con los nuevos contratados o molestándolos. Además, la alta rotación que supondrían estas estrategias haría que los trabajadores exigieran mayores salarios por entrar a este tipo de actividad.

En este punto es necesario aclarar que la estrategia negociadora de los trabajadores que están dentro de la empresa, en una perspectiva intertemporal, también debe tomar en cuenta el perfil de ingresos que tendrían en caso de ser despedidos, situación que es básica para determinar el rango de salarios en el cual las partes efectivamente negocian.

34 Otro punto a considerar para ver el cambio en costos de un cambio en el régimen de indemnizaciones dice relación con la actual existencia de mecanismos indirectos que debilitan el efecto que tienen las indemnizaciones al despido sobre el poder negociador de los trabajadores; el ejemplo más claro de esto está dado por las disposiciones que regulan la huelga y que establecen que cumplido el período máximo de huelga de sesenta días, aquellos trabajadores que persistan en ella se entenderán como voluntariamente renunciados sin derecho a indemnizaciones. Luego, como el nuevo régimen de indemnizaciones se aplicaría en forma simultánea con una regulación diferente de la huelga, cualquier cálculo que se haga sobre el efecto de las indemnizaciones en los costos debe considerar este elemento. Además, cabe señalar que es muy posible que los salarios de referencia a partir de los cuales se comiencen a calcular las indemnizaciones, de tener éxito el proyecto de reforma, pueden ser superiores a los actuales por el aumento

del poder negociador de los trabajadores que se deduciría del nuevo articulado sobre la negociación colectiva.

35 Consistente con todo lo anterior, cualquier estimación de los costos de cambiar el régimen de indemnizaciones debe admitir la gran diversidad de resultados que se podrían observar, dependiendo de las características de las distintas ocupaciones y de los diferentes sectores económicos. Los cálculos que se manejan y que la opinión pública conoce, situados alrededor del uno por ciento, son excesivamente simplificados y no apuntan a uno de los aspectos que, a mi juicio, es el más relevante, cual es el impacto de la reforma en los costos de generar nuevos empleos.

36 Se podría anticipar que los costos de cambiar el sistema de indemnizaciones van a ser mayores en aquellos sectores y ocupaciones donde hay más impedimentos para que el mercado pueda ajustar los salarios de entrada, y donde mayores sean los costos de estrategias de rotación que puedan adoptar los empresarios como forma de contrarrestar el mayor poder negociador de los trabajadores que surge por la acumulación de años de indemnizaciones.

37 Se debe insistir que la existencia de disposiciones legales como la que se está proponiendo en el artículo 5º de la normativa sobre negociación colectiva, que se refiere a que las futuras contrataciones puedan quedar sujetas a disposiciones de contratos colectivos negociados con anterioridad, amplifican los costos salariales que deberán enfrentar las empresas como consecuencia de la eliminación del tope máximo de tiempo de las indemnizaciones.⁵

38 Para cuantificar el efecto en el empleo que se deduciría de eventuales aumentos en el valor actual de los costos, sería necesario trabajar con un concepto de demanda *stock* de mano de obra, que considere el valor actual de los beneficios de crear un puesto de trabajo.

39 Finalmente, creo que la reforma propuesta en materia de indemnizaciones va más allá de lo que sería legítimo en términos de poder negociador y podría, en algunos casos, aumentar peligrosamente el valor actual de los costos de generar nuevos empleos,

⁵Además de esto habría que precisar los porcentajes del salario que se quiere asegurar mientras la persona está desempleada.

disminuyendo por tanto el nivel de empleo del sector formal de la economía. Ante esta realidad, se debe advertir sobre su inconveniencia, al menos en los términos en que actualmente está planteada.

Si se quiere privilegiar la generación de empleos, dentro de un marco en que el poder negociador de los trabajadores se encuentre adecuadamente cautelado, deben buscarse soluciones que pongan un límite máximo a las indemnizaciones. En la discusión que sigue se hace una propuesta concreta a este efecto y que está vinculada al problema de subsidio de cesantía varias veces ya aludido.

Sobre las Indemnizaciones y su Vínculo con un Subsidio de Cesantía. Una Propuesta

40 Cuando se habla del tema de la deseabilidad social de un sistema de subsidio de cesantía, se debe precisar claramente el tiempo de desempleo que se quiere cubrir y los montos de salarios máximos que se quiere asegurar.

41 Parece razonable, en principio, limitar la cobertura de un subsidio de cesantía a un período máximo que esté vinculado con la duración promedio del desempleo (en Chile la duración promedio del desempleo fue cercana a los seis meses durante el período 1984-1989). Además, es de suponer que el interés de asegurar ciertos niveles de ingreso sólo se refiere a aquellas personas que tienen niveles de ingreso medios y bajos.⁶

42 Los sistemas de buenos subsidios de cesantía estatales no funcionan porque hay grandes incentivos a defraudar el sistema de parte de empresarios y trabajadores. Los sistemas de seguros de cesantía privados son demasiado caros por los problemas de selección adversa (están incentivados a tomarlos aquellos que tienen mayores probabilidades de quedar desempleados) y por problemas de riesgo moral (la probabilidad de quedar desempleado puede ser afectada directamente por el asegurado).

43 En la coyuntura económica actual se están explorando otras alternativas y se insiste en que el mecanismo de las indemnizaciones podría servir al efecto. Como ya se ha comentado, si se supone que no hay relación entre la duración del empleo de las personas y la duración de sus períodos de desempleo, es claro que un sistema de indemnizaciones,

⁶Además de esto habría que precisar los porcentajes del salario que se quiere asegurar mientras la persona está desempleada.

ya sean contingentes al despido o a todo evento, no sería capaz de satisfacer las necesidades de un grupo de personas mientras están desempleadas y cubriría en exceso las necesidades de otros. Para profundizar sobre el punto, si se estableciera un tope máximo a los años de indemnizaciones acorde con la duración promedio del desempleo, tendríamos que aquellos que se despiden antes de llegar a alcanzar un número de años de antigüedad igual a los años tope para las indemnizaciones, no podrían, en promedio, cubrir sus necesidades de subsidios de cesantía con sus indemnizaciones (al menos en una base 100% del sueldo). Este mismo fenómeno se presentaría, aun cuando las indemnizaciones fueran sin tope.

44 Sin embargo, podría evitarse parte de los problemas descritos en (42) y (43), en caso de establecerse un sistema de indemnizaciones contingentes al despido con un tope máximo, acorde con la duración promedio del desempleo (seis meses), y con un subsidio de cesantía complementario de parte del Estado. En efecto, podría implementarse un sistema en que aquellos despedidos cuya indemnización no les alcance para llegar a cubrir el tiempo de cesantía promedio, se hagan elegibles para recibir un subsidio de cesantía estatal en caso de que su tiempo de desempleo efectivo exceda al que sus indemnizaciones les permiten cubrir. Para precisar el punto, aquella persona despedida que recibió seis meses de indemnización no puede participar en el sistema; aquella que recibió cuatro meses de indemnización sólo podrá participar si su período de desempleo efectivo es superior a los cuatro meses, etc. Este eventual apoyo estatal estaría limitado en el tiempo y sólo se aplicaría hasta que el desempleado en cuestión llegase al tiempo de duración promedio del desempleo de la economía, es decir, hasta los seis meses. La idea, en este caso, sería ir dando subsidios de cesantía de montos decrecientes, es decir, que vayan representando cada vez un menor porcentaje del sueldo, ya que de esta forma se van eliminando los incentivos a mantenerse en una situación de desempleo (real o simulada) que podría existir en caso de buenos subsidios de cesantía. Además, como es obvio, este sistema debería reservarse sólo a aquellas personas que tienen niveles de ingreso medios o bajos.

45 Un sistema de esta naturaleza inhibiría, parcialmente, los comportamientos perversos que podrían concebir empleadores y trabajadores para defraudar un sistema de subsidio que fuera netamente estatal; bajo esta propuesta el empleador siempre tendría un costo de despedir, lo que le encarece cualquier maniobra concertada que pudiera urdir.

46 Cabe precisar que este planteamiento es de orden muy preliminar y no se han investigado los problemas de administración y de información que podrían surgir. El mérito de la propuesta está en que permite una solución al problema de la duración de las

indemnizaciones, pues genera un poder negociador adecuado para los trabajadores y hace factible una solución razonable y relativamente eficiente a los problemas de cesantía que pudieren sobrevenir luego de un despido.

47 Es interesante notar que la evidencia empírica de países como EE.UU. indica que personas jóvenes que tienen cortos períodos de duración en los empleos son quienes también tienen cortos períodos de duración de desempleo, lo que favorecería la aplicación de un sistema de esta naturaleza, ya que limita la participación del Estado en el financiamiento del mencionado subsidio. Sin embargo, esto también apuntaría a señalar que aquellos relativamente más viejos tendrían períodos de desempleo promedio superiores al nacional, por lo que en promedio los más viejos no podrían cubrir sus necesidades durante sus períodos de desempleo. Tal vez una modalidad interesante en esta discusión, y que toma en cuenta además las restricciones políticas que se enfrentan, sería establecer un tope máximo de ocho años a las indemnizaciones al despido, en forma simultánea con un sistema de subsidio de cesantía estatal complementario como el ya señalado, que estuviera limitado en su aplicación a un máximo de seis meses (duración promedio del desempleo en Chile).

48 A la luz de todo lo anterior, debe quedar claro que del reconocimiento de que un sistema de indemnizaciones deba satisfacer simultáneamente el rol de mejorar el poder negociador de los trabajadores y el rol de subsidio de cesantía, en ningún caso se sigue, que las indemnizaciones deban ser sin un tope máximo como establece el nuevo proyecto de Código.

Fernando Coloma C. **

* Este artículo forma parte de un trabajo de investigación que el autor está realizando con apoyo financiero de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID).

** Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Master en Economía Universidad de Chicago. Profesor e Investigador del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.