

BREVES DE POLÍTICA PÚBLICA



CENTRO DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO - MAGÍSTER EN GERENCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS. N° 11

ABRIL 2011

LAS RELACIONES LABORALES EN CHILE

La urgente necesidad de reformas

Como todos los años, en el mes de Mayo suele relanzarse la discusión pública sobre las relaciones laborales en Chile. Prácticamente nadie se manifiesta satisfecho con el *statu quo*. Los argumentos de las partes son en general conocidos de antemano y no varían demasiado de año en año: el mundo empresarial insiste en que en Chile falta flexibilidad laboral y los trabajadores sindicalizados subrayan que, por el contrario, existe un exceso de flexibilidad laboral, con normas de protección a la estabilidad del trabajador insuficientes, y que además con frecuencia simplemente no se cumplen.

Por ello es interesante citar un reciente informe de la OCDE sobre "Mejores políticas para el desarrollo. Perspectivas OCDE sobre Chile, 2011", que aporta una visión externa.

Señala la OCDE, club de los países desarrollados a los que Chile se incorporó en 2010, a iniciativa de los dos gobiernos anteriores: "los indicadores sugieren que el empleo informal en Chile permanece alto en relación al estándar de la OCDE, aunque va a la baja y es menor que en la mayoría de América Latina.

Cálculos basados en la encuesta CASEN (Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional) sugieren que cerca de un tercio de los trabajadores chilenos no está afiliado ni contribuye a la seguridad social. La cantidad de trabajadores sin contrato cayó durante la década pasada, pero su participación en el empleo total fue aún alta, de 19% en 2009." Además de subrayar que la informalidad permanece elevada, la OCDE establece un juicio bastante lapidario sobre el clima laboral: "las relaciones laborales en Chile suelen ser de enfrentamiento y estar viciadas por falta de confianza, factor cada vez más problemático para el desarrollo de una versión chilena de 'flexiguridad'. Esto se debe en parte a la limitada afiliación a sindicatos y asociaciones comerciales. Por ejemplo, la membresía sindical representó sólo 12.5% de la población activa en 2009, y se concentra en empresas grandes y sólo en algunos sectores, en particular la minería."

Y agrega la OCDE sobre el cumplimiento de las normas: "Como en casi todos los países, el principal organismo de

aplicación de las leyes laborales, la Dirección del Trabajo, tiene recursos limitados y sólo participa en disputas reportadas y quejas específicas. Por la limitada cobertura de los sindicatos, muchos trabajadores permanecen vulnerables a las violaciones a las leyes laborales y recae en ellos la carga de verificar que la ley se aplique de manera correcta y si se pagan las contribuciones al seguro social.

ES UNA VISIÓN DEMASIADO
LIMITADA DE LA LIBERTAD AQUELLA QUE
SE ENTIENDE ÚNICAMENTE COMO "NO
INTERFERENCIA" Y QUE EL ENFOQUE
LIBERAL PROMUEVE EN LA ESFERA
ECONÓMICA EXCLUSIVAMENTE
LIMITADA A LA "LIBERTAD DE
EMPRESAR"

Las reformas recientes facilitan los procedimientos legales para llevar a juicio los casos laborales, pero es esencial un mayor reforzamiento de la Dirección del Trabajo para reducir costos y extender los beneficios a un grupo más amplio de trabajadores".

En la apreciación de la OCDE, Chile está entonces lejos de proteger suficientemente a los trabajadores. Y es importante abundar en la idea de "flexiguridad": no se trata solo

de permitir a las empresas ajustar el volumen y modalidades de empleo de la fuerza de trabajo, es decir el componente de flexibilidad indispensable para que las unidades productivas puedan adaptarse a las cambiantes circunstancias económicas, sociales y tecnológicas en que se desenvuelven, sino también otorgar a los asalariados una capacidad de mantener sus ingresos básicos más allá de las circunstancias que viven las empresas que les proveen un contrato de trabajo, es decir el componente de seguridad en la relación laboral.

En un sistema político democrático debe prevalecer la libertad como uno de sus componentes fundamentales. Pero es una visión demasiado limitada de la libertad aquella que se entiende únicamente como "no interferencia" y que el enfoque liberal promueve en la esfera económica exclusivamente limitada a la "libertad de emprender". Debe también considerarse la libertad como "no dominación", de acuerdo a la tradición republicana. Existe una razón fundamental para esta distinción: el Estado debe estructurarse con un principio constitucional-democrático según el cual el poder público o *imperium* no sea dominador y oprima a los ciudadanos, pero también con un segundo principio según el cual el Estado debe plantearse como objetivo la

reducción de la dominación que conlleva el poder privado o *dominium*. La concepción republicana, siguiendo a Philip Pettit, debe trasladar dichos principios a diseños institucionales específicos que faciliten el control cívico del poder público, y también a políticas públicas concretas que persigan el establecimiento de un orden social en el que los ciudadanos comunes puedan no estar a merced del poder privado en los ámbitos básicos de decisión humana, incluyendo el acceso al trabajo.

Y debe hacerlo considerando que, según Jürgen Habermas, "el equilibrio conseguido en la modernidad entre los tres grandes medios de integración social está en peligro porque los mercados y el poder administrativo expulsan de cada vez más ámbitos de la vida a la solidaridad social, esto es, a un tipo de coordinación social basada en valores, normas y usos lingüísticos orientados hacia el entendimiento. Resulta también en interés propio del Estado constitucional tratar con cuidado todas las fuentes culturales de las que se nutre la conciencia normativa y la solidaridad de los ciudadanos".

En particular, los dueños de las empresas no pueden hacer lo que quieran si esto se traduce en un poder de dominación y en perjuicios a terceros. Su explicable aspiración a la irrestricta «flexibilidad laboral» y la «competitividad de mercado» tiene como motivación la maximización de utilidades propia de la libertad de mercado. Pero esta no es ni podría ser el único valor fundante de la regulación social moderna: la política laboral se propone disminuir las asimetrías de poder económico de mercado entre empleadores y asalariados y es siempre, inevitablemente, un conjunto de restricciones a las empresas.

Los empleadores dominan la relación laboral, salvo casos y circunstancias muy excepcionales, y su poder debe ser regulado. También debe serlo el radio de acción de los sindicatos, procurando que su actividad legítima no ponga en peligro la supervivencia de la empresa ni afecte ilegítimamente a terceros.

En las sociedades modernas, los actores sociales se adaptan a estas restricciones. Y la empresa asume el eventual costo económico que resulta de reconocer contrapartes sociales, como debe asumir diversos costos de producción así como la existencia de competencia y restricciones sanitarias, ambientales y de uso del espacio.

Así, La legislación laboral codifica más allá del contrato individual un valor fundante de la cohesión social en economías con mercados y libertad de iniciativa económica, pues reconoce que estos contratos pueden no ser mutuamente beneficiosos ni tener la capacidad de preservar la dignidad humana en el trabajo.

El sistema político debe, por ello, establecer que la relación laboral incluya la obligación para el empleador – privado o público, con o sin fines de lucro- de contratar a su personal con normas que aseguren un núcleo básico de derechos en el trabajo, es decir el derecho a:

- formar sindicatos, incluso en empresas pequeñas, para negociar colectivamente las condiciones de trabajo, en y más allá de la empresa;
- recurrir eventualmente en la negociación colectiva a la huelga, sin reemplazantes que la hagan inefectiva;

- disponer de un salario base no inferior a un mínimo legal y participar de las utilidades (gratificaciones);
- no sobrepasar horarios máximos diarios;
- cobrar con prima las horas extraordinarias autorizadas;
- contar con higiene y seguridad en el lugar de trabajo;
- imposibilitar la renuncia al descanso dominical, vacaciones y feriados;
- capacitarse y acceder a mecanismos de formación permanente;
- ser respetado en sus derechos cívicos en el lugar de trabajo y por tanto no ser sometido a trato arbitrario mediante prohibición de toda discriminación política; étnica, de género o de orientación sexual en la contratación y el empleo;
- no ser despedido sin expresión de causa y sin ser debidamente indemnizado.

Además, las empresas y administraciones deben ser impedidas de:

- dañar la salud humana;
- atentar contra los ecosistemas;
- no respetar el entorno urbano;
- sustraerse de obligaciones con los consumidores.

Este conjunto de reglas puede considerarse antieconómico, y de hecho así lo hace la corriente

"CERCA DE UN TERCIO DE LOS
TRABAJADORES CHILENOS NO ESTÁ
AFILIADO NI CONTRIBUYE A LA
SEGURIDAD SOCIAL"

económica liberal y una parte del mundo empresarial. Aunque este argumento se diera por bueno, debe prevalecer, aunque tenga un costo económico, el establecimiento de bases civilizadas de convivencia social. La abolición de la esclavitud, en su

momento, también fue considerada antieconómica.

Pero, ¿se trata efectivamente de un enfoque antieconómico? Existen buenos argumentos para afirmar que la creación de un clima laboral cooperativo y de una relación constructiva con el entorno es en el largo plazo un gran factor de productividad, de creación de valor, de reputación corporativa y de... maximización de utilidades, como lo demuestra precisamente la experiencia de muchos de los países de la OCDE que se cuentan entre los de mayor prosperidad.

Las experiencias con los resultados económicos y sociales de la negociación colectiva en el mundo son casi tan diversas como las características de sus reglas e instituciones. Sin embargo, según recalca la OIT, un hallazgo reiterado de los estudios internacionales es la asociación entre negociación colectiva y desigualdad de ingresos. Mientras mayor la cobertura y el grado de coordinación de la negociación, menor tiende a ser la desigualdad de ingresos en una sociedad. Asimismo, estudios del Banco Mundial y de la OCDE llegan a la conclusión que una mayor cobertura de la negociación colectiva está asociada con una menor dispersión de los salarios, una menor brecha entre salarios de trabajadores calificados y no calificados, así como una menor brecha de salarios entre hombres y mujeres. La negociación también contribuye a la gobernabilidad, a través de acuerdos entre los actores sociales, y a mejores condiciones de trabajo y de salud ocupacional a través de diagnósticos y soluciones compartidos. La negación de la negociación colectiva por el mundo empresarial chileno, y sus expresiones irrisorias como el uso generalizado de "multirut" para segmentar al máximo las relaciones laborales, es un error de largo plazo para el desarrollo del país. Los vínculos entre empleo regulado y

dinámica económica se pueden describir de la siguiente manera:

- Mayores remuneraciones del trabajo que resulten de una mayor capacidad de negociación de los asalariados no afectan el empleo ni la competitividad de las empresas si están vinculadas a mercados dinámicos y a incrementos de la productividad. No llevan a la quiebra a las empresas de menor productividad si contienen cláusulas de excepción bien concebidas.

- Mayores remuneraciones del trabajo como factor de retención de recursos humanos capacitados disminuyen la rotación en el empleo, favorecen el aprendizaje y la adquisición de capital humano y se traducen en aumentos de productividad.

- Salarios mínimos no inferiores a 50% de la media salarial incrementan los ingresos de los más pobres y no necesariamente disminuyen el empleo. Si así ocurriera, un subsidio de empleo aplicado a las categorías potencialmente afectadas puede mitigar el efecto indeseado.

- Coyunturas desfavorables de mercado no necesariamente deben abordarse perdiendo capital humano. El despido no gratuito, con costo indemnizatorio suficientemente alto para el empleador, ayuda a evitar la excesiva rotación en el empleo, favorece la estabilidad macroeconómica, la protección del empleo en las recesiones y de nuevo la formación de recursos humanos en la empresa y por tanto induce una mayor productividad.

- Si la coyuntura requiere disminuciones en el empleo de recursos humanos por la empresa, el ajuste de la jornada laboral es una opción preferible al despido y puede incentivarse mediante subsidios, como lo ha demostrado la exitosa experiencia alemana en la gran recesión de 2008-2009.

- El despido colectivo debe ser posible frente a cambios estructurales del entorno de la empresa, pero

debe tener preaviso suficiente, acompañarse de planes de reinserción negociados, estar sujetos a tutela judicial efectiva, complementarse con la activación del seguro de cesantía, hoy muy insuficiente, y acompañarse de una capacitación de transición entre empleos, hoy casi inexistente y acompañarse de oportunidades de integración a programas de empleo social en caso de desempleo prolongado, hoy casi inexistente.

Otro desafío es reducir la dualidad del mercado laboral y para ello cabe restringir legalmente el encadenamiento sucesivo de contratos temporales por un mismo empleador, encarecer los contratos de tiempo definido, con indemnización mayor mientras menor sea la duración del contrato y subsidiar el paso a contratos indefinidos.

Asimismo, se debe elevar las oportunidades de las personas desempleadas y las que no participan en la fuerza de trabajo, con particular atención a las mujeres, cuya integración laboral sigue siendo muy baja. Lo propio se constata con los jóvenes.

Debe hacerse más atractivos para empresas y trabajadores y trabajadoras los contratos formativos y de aprendizaje y la flexibilidad horaria no impuesta, así como integrar más a las personas con discapacidades, mejorando los mecanismos de subsidio y de intermediación laboral.

La sociedad chilena y su sistema político tienen, como se observa, mucho que discutir y avanzar en materia laboral en vez de mantener un bloqueo prolongado frente a las necesarias reformas a la legislación laboral que hagan de las relaciones laborales en Chile más dignas de un país democrático y socialmente avanzado que entienda que alcanzar el desarrollo no es solo un asunto de crecimiento del PIB, sino uno de incremento del bienestar.



Editor Responsable: Gonzalo D. Martner

Breves de Política Pública tiene por propósito promover el debate sobre los asuntos públicos, es de responsabilidad de la dirección del Centro de Políticas para el Desarrollo de la Facultad de Administración y Economía (www.fae.usach.cl) y no representa necesariamente la opinión de sus autoridades ni de las de la Universidad de Santiago de Chile.