

Breves de Política Pública

Los textos que se reproducen han sido publicados por el Centro de Políticas para el Desarrollo de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile con el propósito de promover el debate sobre diversos asuntos públicos.

Las Relaciones Laborales en Chile: La Urgente Necesidad de Reformas Abril 2011, N°11

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.

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 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 entiende que alcanzar el desarrollo no es solo un asunto de crecimiento del PIB, sino uno de incremento del bienestar.

Instrucciones para los autores

La Revista "Políticas Públicas" es una publicación académica del Centro de Políticas para el Desarrollo del Departamento de Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile orientada al análisis en el marco de las materias de Estado, Gobierno, Políticas y Gestión Pública.

Los artículos que aparecen en la revista son solicitados por los editores o los editores asociados. Sin embargo, se invita a académicos, investigadores y profesionales interesados en los temas vinculados con las políticas públicas y la administración del Estado a remitir sus artículos a la dirección señalada para la correspondencia para su inclusión en la misma.

Con este propósito, para facilitar la presentación, consideración y publicación de los trabajos, se ha preparado la información y orientaciones siguientes que deben entenderse como guía a los futuros colaboradores que envíen artículos.

1. La extensión máxima de los artículos debe ser de 30 páginas (13.000 palabras, aproximadamente).
2. Toda colaboración deberá venir precedida de una página en la que aparezca, además del título del trabajo, el nombre del autor, una breve reseña biográfica (200 palabras, aprox.), su afiliación institucional y su dirección postal, electrónica y página web. Se solicita acompañar un resumen.
3. Las citas o referencias a trabajos de otros autores, deben consignarse según los formatos siguientes, dependiendo del caso:
 - Apellido del autor (año de publicación: página de la cita). Ejemplo: Miranda (2004: 458)
 - Apellido del autor (año de publicación). Ejemplo: Miranda (2004)

4. Las notas al pie de página deben restringirse a lo estrictamente necesario, reservándose únicamente para hacer aclaraciones o ampliaciones sobre alguna idea contenida en el texto.
5. Las referencias bibliográficas deben contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (nombre del o de los autores, título completo incluido subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación; si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente).

Se sugiere la siguiente presentación (en orden alfabético de apellido):

- i) Artículo de un libro (el título del libro va en cursiva):
Aquina, Herman; Bekke, Hans. 1993. "Governance in Interaction: Public Tasks and Private Organisations." En *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Jan Kooiman, editor. London: Sage Publications, pp.59-88.
- ii) Artículo de una revista (el título de la revista va en cursiva):
Avritzer, Leonardo. 1993. "Além da Dicotomia Estado/Mercado." *Novos Estudos CEBRAP*. 36, pp.277-93.
- iii) Documento no publicado (no se coloca el título en cursiva y se indica "documento no publicado"):
Amaro, Nelson. Diciembre 1997. "Hacia una Cultura de Participación". Documento no publicado, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Tegucigalpa.
- iv) Ponencias presentadas a eventos (deben especificarse también los siguientes datos: nombre del evento, instituciones patrocinadoras, ciudad y fecha en que se llevó a cabo).

- v) Documento de trabajo (no se coloca el título en cursiva y se indica "documento de trabajo"):
Cameron, Stephen V. 1998b. "The Dinamics of Educational Attainment for Blacks, Hispanics, and Whites." Documento de Trabajo, Columbia University Department of Economics, Septiembre.
 - vi) Documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet (deben indicar el URL respectivo y, de ser posible, la fecha de la consulta, día-mes-año):
Congress of the United States. Congressional Budget Office. 2006. The Long Term Budget Outlook. Disponible en: <http://www.cbo.gov/ftpdocs/69xx/doc6982/12-15-LongTermOutlook.pdf>. Consultado el 5-5-2007.
6. Los cuadros y gráficos que sean indispensables para la comprensión del texto deben consignarse en blanco y negro, sin tramas ni sombreados.

