

La Reforma Laboral en Discusión



• Manuel Agosin y Joseph Ramos

Desde su instalación, el Gobierno del Presidente Piñera, a través del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (MINTRAB), ha venido trabajando un proyecto de ley para modernizar las relaciones laborales y para acercar a las partes que, hasta ahora, se han visto más como contrincantes que como colaboradores en una tarea compartida. Este proyecto contiene un abanico de temas, entre los que están la flexibilización de la indemnización por años de servicio, la reforma a los servicios mínimos en caso de huelga, la reformas al SENCE para que pueda servir a la adaptación de los trabajadores a los cambios actuales y futuros de la economía, la flexibilización de la jornada laboral para hacerla compatible tanto con las necesidades de las empresas como de los trabajadores, la regulación del trabajo en las plataformas digitales, y la reforma a la Dirección del Trabajo.

El Ministerio fue apoyado por dos grupos de trabajo, uno de economistas y abogados laborales y el otro constituido por representantes de asociaciones sindicales. Vale señalar que 5 de los 6 economistas del grupo técnico eran simpatizantes de la Concertación y Nueva Mayoría¹, y que, en lo grueso, las propuestas del MINTRAB fueron consensuadas. Por tanto, son propuestas bastante transversales.

En este trabajo, nos referiremos a las nuevas propuestas que ha circulado el MINTRAB con respecto a las indemnizaciones por años de servicio; a lo que consideramos una necesidad de asegurar una cierta estabilidad en las remuneraciones a través de la mejora de los seguros de desempleo; a las reformas al SENCE, orientadas a hacer esta institución más efectiva en la flexibilidad laboral y en la capacitación de los trabajadores; y al tema de los servicios mínimos en caso de huelga.

Las indemnizaciones por años de servicio (IAS)

La IAS en caso de despido se originó antes de existir el seguro de desempleo. Consiste en que, en caso de despido, el empleador deberá pagarle al trabajador una indemnización de

un mes de sueldo por año trabajado (con tope de 11 meses). La IAS desalienta el despido. Es una suerte de seguro de desempleo, pero imperfecto en dos sentidos. Por un lado, no ayuda al trabajador despedido antes de llevar un año en la empresa ni a los trabajadores que se van voluntariamente de la empresa, sea por insatisfacción con su trabajo actual, sea por jubilar. Como estos grupos constituyen la mayoría de los trabajadores que dejan su empresa, la IAS protege solo a una fracción minoritaria de estas salidas. Asimismo, por coincidir los despidos masivos con situaciones difíciles para las empresas, a menudo se paga apenas una fracción de las indemnizaciones que corresponden. Por otro lado, la IAS sobre asegura a muchos trabajadores. En efecto, trabajadores con 3 años o más en la empresa (más del 40%) reciben, entre IAS y el actual seguro de desempleo, una protección más que adecuada para cubrir la búsqueda típica de nuevo empleo. El problema es que el IAS desalienta al trabajador con varios años en la empresa a tomar un trabajo mejor remunerado en otra parte, puesto que de tomarlo pierde el IAS de su actual empresa y parte de cero en la nueva. Por tanto, o permanece en su empresa a desgano o hace lo posible para que lo despidan. De manera inversa, el empleador disconforme con un trabajador hará lo posible para que éste se vaya voluntariamente, haciendo cada vez más difícil sus condiciones de trabajo. En ambas situaciones se contaminan las relaciones laborales con costos humanos y productivos. Es por ello que, ahora que existe un seguro de cesantía, parece conveniente subsanar esta situación.

En virtud de estos problemas, hace tiempo que circula entre los especialistas la idea de reemplazar el IAS por una indemnización a todo evento de medio mes por año trabajado. Sin embargo, esta propuesta tenía una cerrada oposición del mundo sindical, pues eliminaba lo que ellos consideraban una importante conquista social. La novedad de la propuesta del MINTRAB es que no elimina esta conquista, sino que amplía las opciones disponibles al trabajador. En efecto, MINTRAB propone agregarle la opción al

¹ En aras a la transparencia, los autores de este trabajo participaron en el grupo de trabajo de expertos, pero este artículo representa sus opiniones y no compromete a los demás miembros del grupo ni al MINTRAB y sus autoridades.

² En la medida que el nuevo sistema es visto positivamente por el trabajador, puede estar más dispuesto a aceptar el costo de esta protección por medio de un salario que crezca algo más lentamente, por lo que podría no elevar en absoluto el costo laboral. De hecho, se estima que el costo de la IAS actual es absorbido en un 75% por los trabajadores por medio de un salario menor.

trabajador de seguir con la IAS o de optar por una indemnización a todo evento de medio mes por año trabajado hasta el máximo de 11 años. En efecto, no se elimina la conquista del IAS salvo para esos trabajadores que consideran que la opción a todo evento es aún mejor para ellos. Y, como los empleadores deberán depositar mensualmente los fondos correspondientes (4,16% del salario) a la cuenta individual del trabajador en su seguro de cesantía, el pago de esos fondos es seguro.

Esa es la esencia de la propuesta, cuya bondad celebramos. Hay aspectos adicionales que merecen discutirse. ¿Es sólo a opción del trabajador o debe también el empleador concordar? ¿Es sólo para nuevos trabajadores o se permitirá optar a él también, a partir de ahora, a trabajadores actualmente empleados en su empresa? ¿Puede optarse sólo al inicio de trabajo en la empresa o podría optarse a ello en cualquier momento posterior y a partir de ahí, teniendo asegurado el trabajador una IAS por mes de servicio anterior, el derecho de cambiarse a la nueva modalidad y medio mes por año a partir del momento en que toma esa opción?

Desafortunadamente, dado el rechazo que provocó en parte del mundo sindical, en algunos partidos políticos de oposición e incluso entre el empresariado (quienes estimaron que la indemnización a todo evento aumentaba los costos laborales), el ministro Nicolás Monckeberg decidió no enviar esta opción de indemnización al Congreso junto con otros aspectos de la reforma laboral y seguir trabajando en ella para perfeccionarla y buscar un mayor piso político.

Es difícil comprender la oposición que ha generado la propuesta, puesto que no implica el reemplazo de la modalidad de indemnización actual sino ofrece a los trabajadores una opción adicional. Los que prefieran la actual IAS seguirán con ella; los que creen que la opción a todo evento es superior, optarán por la nueva. Ningún trabajador queda peor: todos mejoran o permanecen como en la actualidad. En cuanto a los empresarios, puede ser el caso que la nueva modalidad eleve los costos laborales. Sin embargo, es como una póliza de seguro. Evita el riesgo de un mucho mayor costo en caso de despido y lo cambia por un costo medio, posiblemente mayor², pero seguro. Finalmente, el nuevo sistema facilitaría la movilidad de los trabajadores a puestos de trabajo que pagan mejor, por lo que esta mayor flexibilidad mejoraría la productividad, redundando en un beneficio para todos.

Los seguros de desempleo

La estabilidad en las remuneraciones es un bien público que promueve la paz social y la productividad de los afectados por su ausencia. Decimos que la estabilidad en las remuneraciones es un bien público porque su ausencia recae sobre los sectores más vulnerables de la población, que no tienen capacidad de ahorro o

acceso a créditos para hacer frente al desempleo, por transitorio que él sea. Y en una economía de ingresos bajos como la chilena, estos sectores son mayoritarios. Las fluctuaciones en el empleo y los ingresos de los trabajadores suelen ocurrir por motivos ajenos a la voluntad de las partes involucradas en un contrato de trabajo, como por ejemplo las recesiones o los cambios permanentes en la estructura de la economía: unos sectores se contraen mientras otros se expanden. También se da el caso que algunos trabajadores no resultan idóneos para realizar las tareas para las cuales fueron contratados.

En términos generales, existen dos maneras de proteger a los trabajadores de las fluctuaciones en sus remuneraciones. Una manera es la protección al puesto de trabajo y la otra la protección a sus ingresos. La primera es generalmente implementada poniendo trabas a los despidos. Esta solución es la que han adoptado los países del sur de Europa, que es la que ha estado emulando Chile. Esta solución es inequitativa porque protege a los que ya tienen empleos, traspasándoles los costos a trabajadores que no pueden encontrar trabajo, generalmente los más jóvenes, elevando la informalidad y el desempleo. Al incrementar los costos de los despidos, los empleadores tienden a disminuir las contrataciones o valerse de contratos a plazo fijo y sin las prestaciones que se les ofrece a los trabajadores con contratos indefinidos. Los países que han optado por esta solución suelen tener mayores tasas de desempleo que otros que deciden proteger los ingresos de los trabajadores. Además, la rigidez laboral dificulta el desplazamiento de la fuerza de trabajo desde sectores que se contraen hacia otros que están en expansión, afectando así el crecimiento de la economía.

Un elemento clave de la protección a los ingresos de los trabajadores es poner el acento en buenos seguros de desempleo, entregados a condición de que los beneficiarios estén buscando empleo o participando en programas de capacitación para mejorar la probabilidad de que van a encontrar trabajo. En Chile, el costo del seguro de desempleo recae en parte sobre los trabajadores, quienes deben aportar a un fondo personal a ser utilizado en períodos de desempleo. Los empleadores también contribuyen del orden de 2%³ de las remuneraciones. Además, la experiencia ha demostrado que su tamaño es insuficiente.

Ahora bien, la propuesta del Gobierno de dar una opción de indemnización a todo evento, financiado con una contribución del empleador y adicionado a la cuenta del subsidio de desempleo del trabajador, va en la dirección de mejorar este seguro. Será necesario hacer más, quizás con una contribución del Gobierno. Lo cierto es que los trabajadores no aceptarán una mayor flexibilidad laboral sin que se les compense con un mejor seguro de desempleo.

Es importante considerar que la flexibilidad laboral no es sólo un asunto microeconómico sino que también es necesario contar

³ El empleador deposita un 1,6% a la cuenta individual, y 0,8% a una cuenta solidaria, pero, de haber despido, puede restar parte de estos pagos de la IAS.

con mayor flexibilidad macroeconómica. En efecto, es siempre duro quedar cesante. Sin embargo, es una calamidad quedar cesante durante una recesión cuando todas las empresas están despidiendo. En recesiones, lo socialmente óptimo es que las empresas reduzcan la jornada de trabajo, digamos en 10%, a que despidan 10% de sus trabajadores. Sin embargo, optan por despedir pues bajar las horas unilateralmente viola los contratos. Por ello, debería explorarse la opción de incentivar la reducción de la jornada laboral por parejo durante períodos recesivos, en lugar de despedir trabajadores. Esta es una política que ha dado buenos resultados en Alemania (parte de las reformas llamadas Hartz IV de mediados de los 2000). Como parte de esta política, el gobierno aporta una proporción de la diferencia entre el trabajo a tiempo parcial y a tiempo completo y se hace cargo de una parte de los cargos de la seguridad social de los trabajadores que han adoptado la decisión de compartir el desempleo. Esta solución es apropiada cuando las disminuciones en la demanda de trabajo son transitorias y se espera que la empresa se recupere en un período prudente.

Reformas a los programas de capacitación (SENCE)

Existe consenso que el SENCE no ha estado funcionando bien. Las empresas que desean capacitar a sus trabajadores reciben una franquicia tributaria de parte del Gobierno por un máximo de uno por ciento de su nómina laboral. La empresa contrata a un Organismo Técnico de Capacitación (OTEC) para capacitar a trabajadores en temas específicos.

Un problema con el sistema actual es que el que debe recibir el subsidio es el trabajador y no la empresa, para ser utilizado en mejorar sus capacidades en la empresa donde se desempeña o en otra. Otro problema es que el sistema está concebido como si el problema principal fuera la necesidad de perfeccionar a trabajadores en su oficio. Muestra de ello es que la gran mayoría de los cursos duran 25 horas o menos. El problema mayor, en cambio, es que buena parte de la fuerza de trabajo carece de un nivel mínimo de competencias en su oficio, por lo que estos trabajadores están condenados a ser cesantes crónicos, a estar subempleados o a efectuar trabajos de baja productividad con ínfimos salarios. Éstos necesitan cursos de al menos 350-400 horas (un semestre a tiempo completo y un año a medio tiempo).

Un buen sistema enfocado en el trabajador orientaría la capacitación a aquellos trabajadores que han quedado desocupados por cambios en la economía, a los jóvenes que no pueden encontrar trabajo, a los subempleados por carecer de oficios, y a aquellos que desean mejorar sus capacidades. Además, puede reemplazarse el actual subsidio al empleador, equivalente al 1% de la planilla laboral, por un "voucher" de capacitación para los trabajadores, independientemente de la

empresa que los emplea, que les dé derecho a, digamos, 800 horas de capacitación (=1% de su vida laboral), para ser utilizado cuando él lo considere oportuno y en los programas de mayor interés para él. Un beneficio adicional e importante es que los cursos en oficios, por durar 350-400 horas, atraerían a los Centros de Formación Técnica, los que están mucho mejor preparados que la gran mayoría de las actuales OTEC.

Como parte de un sistema reformado de capacitación, la nueva agencia que emerja para hacerse cargo del problema debería tener un servicio de empleo para trabajadores capacitados por ella. Este servicio estaría auscultando permanentemente el mercado laboral para identificar en qué sectores se está creando empleo y cuáles son las calificaciones laborales requeridas por esos sectores. En estos momentos, Chile cuenta sólo con instituciones afiliadas a los municipios (Oficinas Municipales de Información Laboral, OMIL) que carecen de una visión que vaya más allá de sus localidades. El servicio de colocación asociado a un nuevo SENCE podría tejer una trama de relaciones con las OMIL para beneficiarse mutuamente de información acerca de la demanda de trabajo calificado a nivel local; a su vez, el servicio nacional podría proveerle a las OMIL información acerca de los trabajadores que están pasando por el sistema de capacitación. Este intercambio podría ayudar a balancear la oferta y demanda por capacitación. También se ha sugerido que las OMIL podrían establecerse a nivel regional en lugar de municipal.

Los "servicios mínimos" en caso de huelga

La reforma laboral impulsada por la Administración Bachelet y aprobada por el Congreso introdujo la prohibición del reemplazo en huelga tanto con trabajadores externos a la empresa y también con personal de la empresa que no está en huelga. Para poner un ejemplo, cuando los cajeros de los supermercados votan irse a una huelga, no pueden ser transitoriamente reemplazados ni por reponedores ni por sus supervisores. Como una empresa moderna es una cadena, la falla de cualquier parte de la cadena – los cajeros – detiene la totalidad de la actividad. O sea, es posible que una huelga del 10% del personal resulte en una paralización total de la empresa. Una cosa es que una huelga frene la actividad más o menos en proporción a los huelguistas; otra es que una fracción pare el trabajo de todos. Por eso, los autores de este trabajo opinan que debe permitirse la actual prohibición de reemplazo en huelga con personal de la empresa. Alternativamente, habría que hacer más expedito el proceso de determinar los servicios mínimos que deben mantenerse para que la empresa pueda seguir funcionando. Actualmente, este proceso de pre-negociación anterior a una huelga es extremadamente engorroso y conflictivo, lo que crea incertidumbre, alarga el proceso de llegar a un entendimiento



y dificulta relaciones laborales armoniosas. Lo que está en juego es el conflicto de dos derechos: el derecho

al trabajo de aquellos trabajadores que no están en huelga y el derecho a la huelga de aquellos que quieren parar. Tan o más importante, la indefinición de los servicios mínimos entraba aún más la flexible operación de los mercados del trabajo, lo que frena la productividad y el crecimiento y, por tanto, perjudica a ambas partes. Es importante promover acercamientos entre empleadores y trabajadores para solucionar este conflicto. Lo más sensato, en nuestra opinión, es restaurar el reemplazo interno.

A modo de conclusión

La reforma laboral de la Administración pasada adolece de varios defectos. Quizás el más importante es que, en aras de procurar un mayor equilibrio de negociación para los trabajadores, sacrificó posibilidades de beneficio para ambas partes, es decir, de tener prácticas e instituciones más acordes con la interdependencia de trabajadores y empleadores. En efecto, las relaciones laborales no son un juego de “suma cero”, donde si tú pierdes, yo gano. Las buenas relaciones laborales son juegos de “suma positiva”, donde ambas partes acuerdan cómo repartirse los beneficios de una mayor productividad. Indudablemente, una mayor comprensión mutua entre las partes debe reconocer la validez de los dos valores, o bienes públicos, involucrados en la relación laboral: por una parte, la protección al ingreso de los trabajadores y, por otra, la flexibilidad que necesita el mercado laboral para contribuir al crecimiento con mayor equidad.

Estos dos valores se conjugan con un acento decidido en el trabajador, la protección de su ingreso y la mejoría de sus condiciones

de vida a través de la capacitación oportuna para que pueda adaptarse a las condiciones cambiantes de la economía. El sistema deberá también poner el énfasis en la generación de empleos para los cesantes crónicos y subempleados, dotándolos de oficios y destrezas que estén en demanda en la economía. Por último, deben buscarse los medios para detener y revertir el proceso de judicialización de las relaciones laborales. El empresariado, especialmente, tiene un papel importante en dar un paso hacia reconocer que cualquier reforma que vaya en la dirección que hemos indicado va a tener costos inmediatos y beneficios en plazos bastante más largos. Por su parte, los sindicatos deben también comprender que beneficios futuros, como mayores salarios, menor desempleo, mayores tasas de participación, menor informalidad y mayor y mejor capacitación, pueden requerir ir más allá de hacer más de lo mismo; pueden requerir mejores instituciones y nuevas prácticas.

SOBRE LOS AUTORES

Manuel Agosin

Profesor, Departamento de Economía
Ex Decano FEN, 2010-2018

Joseph Ramos

Profesor, Departamento de Economía
Ex Decano FEN, 2002-2006
