

Reforma Laboral: ¿Hay Otro Camino?

12



• Manuel Agosin

Introducción

La reforma laboral aprobada por el parlamento en 2017 rigidizará aún más nuestras relaciones laborales. La mayoría del articulado que logró salir indemne del Tribunal Constitucional aumentará la conflictividad en las relaciones laborales y propiciará su judicialización, con todos los costos para la empresa, los propios trabajadores y el país.

Las rigideces de nuestra economía en el mercado del trabajo se refieren a las dificultades y altos costos en el despido, las normas que no permiten a una empresa trasladar trabajadores de una tarea a otra y la exclusión en los contratos de trabajo de muchas disposiciones que podrían ser de interés para ambas partes (flexibilidad en los horarios, teletrabajo, trabajo a tiempo parcial). A estas trabas se les agregan las de la nueva reforma laboral: prohibiciones al reemplazo durante huelgas con trabajadores internos, la necesidad de acordar “servicios mínimos” entre la empresa y el sindicato, el creciente rol de los juzgados del trabajo en el despido de trabajadores y la disposición que el piso de cualquier negociación sea la remuneración real del contrato que expira¹.

Señalemos tres daños colaterales de la reforma. Primero, ampliará la brecha salarial entre empresas del sector formal, sindicalizado, y las del sector informal. Segundo, al entregar más poder al sindicato, los trabajadores sindicalizados obtendrán incrementos en sus remuneraciones, a costa de engrosar las filas de los trabajadores en el sector no sindicalizado o informal. Tercero, limitará severamente el reemplazo de trabajadores en huelga por otros trabajadores no sindicalizados al interior de la empresa, lo que hará las huelgas más costosas y probablemente más dañinas para las empresas y para los propios trabajadores sindicalizados.

¿Es posible diseñar una reforma laboral que sea pro empleo (no pro sindicato), pro trabajadores (todos, los sindicalizados y los no sindicalizados, los formales y los informales, los empleados y los desempleados) y pro crecimiento (donde todos ganen, trabajadores y empleadores)? ¿Qué podemos aprender de las experiencias internacionales? Algunos países han ido resolviendo

la conflictividad en sus relaciones laborales, con excelentes resultados en bajas tasas de desempleo y crecimiento más acelerado. Esbozaré los sistemas de Dinamarca, Alemania y Japón. Ellos se pueden comparar con los de Francia, España o Italia, caracterizados por fuertes restricciones en el mercado laboral. Estos tres países han soportado altísimas tasas seculares de desempleo, al tiempo que han ido surgiendo tres tipos de trabajadores: los empleados con contratos permanentes (cada vez menos), los empleados con contratos temporarios (cada vez más) y los desempleados. Otra característica es el desempleo juvenil, que en algunos casos y períodos ha llegado al 50% de la fuerza laboral entre 18 y 24 años. Chile está transitando hacia un sistema laboral que se parece más al de los países con leyes y normas más rígidas (como las de Europa del Sur), cuando debería estar emulando, en la medida de nuestras posibilidades económicas, a los de países del norte de Europa.

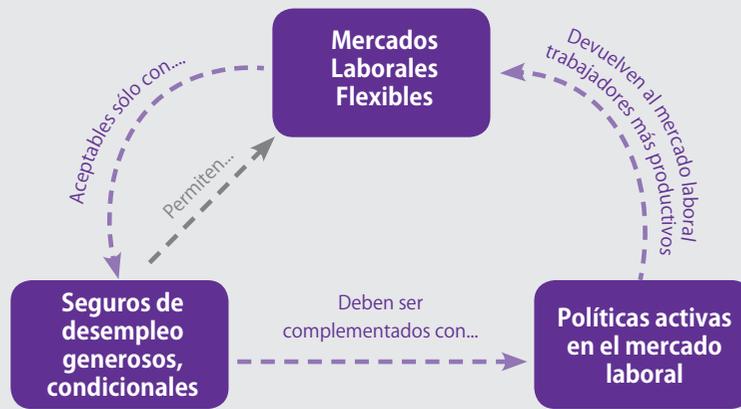
La naturaleza del problema

El problema es cómo compatibilizar dos grandes bienes públicos en el ámbito de las relaciones laborales. Por una parte, atenuar la volatilidad de los ingresos de los trabajadores durante los movimientos cíclicos de cualquier economía de mercado es un bien público que no puede resolverse a nivel de cada empresa. Que un trabajador pierda su ingreso por razones que no están bajo su control es contrario a nuestro sentido de justicia. Para impedirlo se necesita una acción del Estado. Pero menores fluctuaciones en los ingresos que en la actividad económica no significa necesariamente seguridad en el empleo. Una economía debe poder ajustarse a cambios cíclicos en la demanda por trabajo y también a aquellos de largo plazo que resultan en la decadencia de algunos sectores y el surgimiento de otros. De ahí la importancia del segundo bien público: la flexibilidad laboral.

Baja variabilidad en los ingresos requiere de mejores seguros de desempleo y otras formas ingeniosas de compartir trabajo (véase luego la solución alemana) durante recesiones y períodos de alto desempleo, pero nuestra legislación al respecto es todavía inadecuada. Para compatibilizar los dos bienes

¹ Los empleadores prefieren el bono de fin de conflicto a los aumentos salariales pactados, porque estos últimos son la base para futuras negociaciones, mientras que el bono por fin de conflicto es de una sola vez. Más aun ahora, que la nueva ley exige que el piso negociador será el salario real existente sin importar las condiciones en que se encuentre la empresa o la economía en su conjunto. Para un completo análisis económico de la ley, véase A. Cox Edwards, “Negociación Colectiva en Chile: Análisis Histórico y Efectos Probables de la Reforma del 2016-2017”, manuscrito, Santiago

Gráfico 1. El sistema de flexiseguridad en el mercado danés del trabajo



Fuente: Elaboración propia, basada en F. Larsen, "Active Labor Market Policy in Denmark – What Can Be Learnt?", Working Paper, Aalborg University, mayo de 2005.

públicos señalados, un mejor seguro de desempleo es un paso indispensable y *quid pro quo* para flexibilizar los mercados laborales.

La flexibilidad laboral es indispensable para que funcione bien una economía de mercado. Sin ella, las recesiones llevarían a quiebras y mayor desempleo. Asimismo, una economía sin flexibilidad laboral no puede adaptarse a los cambios que son propios de cualquier economía moderna, puesto que permite el desplazamiento de trabajadores desde sectores en decadencia a otros en expansión. Indudablemente, esto conlleva costos: algunos pasarán por períodos de desempleo, el desarraigo de su lugar de trabajo y, a veces, de su propio entorno familiar y social.

La tarea de cualquier reforma laboral pro empleo y pro crecimiento es compatibilizar ambos bienes públicos. Generalmente, los empleadores enfatizan los beneficios de la flexibilidad laboral sin tomar en cuenta la importancia que tiene la seguridad en los ingresos de los trabajadores. Por otra parte, los sindicatos abogan por aumentos en su poder de negociación para proteger empleos y aumentar las remuneraciones de sus afiliados. El destino de los desempleados y de los trabajadores en el sector informal no es su preocupación.

La experiencia internacional

Me voy a concentrar en algunos casos de países desarrollados (a los que nos gusta compararnos) que han mantenido bajas tasas de desempleo y que, al mismo tiempo, han flexibilizado sus mercados laborales, como son Alemania, Dinamarca y Japón. La característica básica en estos países es la atenuación de la conflictividad y el estímulo a la cooperación y la confianza. La relación laboral puede verse como un juego de suma cero (lo que uno gana lo pierde otro) o como un juego de suma positiva (que consiste en la búsqueda de las medidas y relaciones que permiten a todos los actores ganar). La interdependencia de trabajadores y empleadores sugiere que los desenlaces más

positivos son los cooperativos.

Otros países como Francia, Italia y España tienen mayores restricciones a la desvinculación de trabajadores y requisitos de pagos de indemnización por despido. Ellos redundan en altas y persistentes tasas de desempleo².

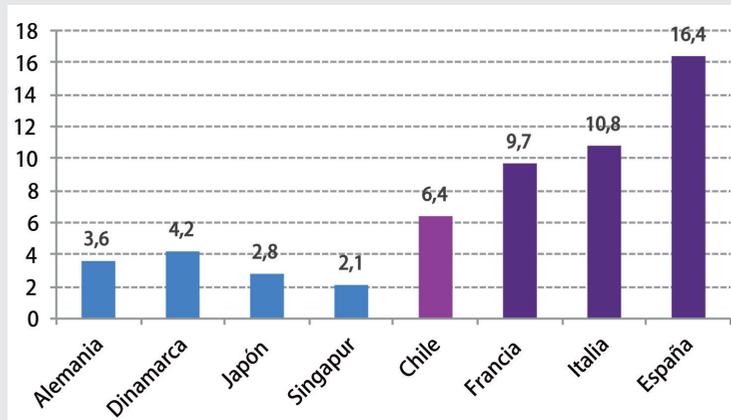
En Dinamarca se ha instaurado un sistema con gran flexibilidad laboral pero con una activa intervención del Estado en cuatro dimensiones. En primer lugar, no existen restricciones al despido de los trabajadores. Segundo, los que quedan desempleados cuentan con un buen seguro de desempleo, contingente a la búsqueda de empleo. Tercero, existen organismos especializados que auscultan el mercado del trabajo para identificar sectores en expansión o con demandas de trabajo insatisfechas. El Estado financia la capacitación y readecuación de trabajadores desplazados de sus puestos de trabajo. Asimismo, una agencia pública se dedica a la colocación de trabajadores en empresas con vacantes. Estos elementos se pueden apreciar en el gráfico 1.

Desde luego, este conjunto de instituciones, que busca dar flexibilidad al mercado laboral y a la vez proteger los ingresos de los trabajadores, es extremadamente costoso. Debe recordarse que Dinamarca tiene una carga tributaria como porcentaje del PIB de 46% (la más alta de la OCDE), comparada con la de Chile, que apenas alcanza el 22%³. Por otra parte, administrar una compleja institucionalidad laboral como la danesa requiere de un capital humano que probablemente el Estado chileno no posea, pero puede servir de guía para la modernización de nuestra propia institucionalidad.

Con las reformas Hartz IV de la primera mitad de los años 2000, Alemania flexibilizó sus leyes laborales. Desde la reunificación a comienzos de los años noventa, venía sufriendo altas tasas de desempleo, alta conflictividad laboral y una pérdida de dinamismo económico y de productividad relativas a sus competidores. El gobierno propició un acuerdo tripartito con la cúpula sindical y los representantes de los gremios empresariales

² El caso de España – pero también en parte el de Italia – es bastante especial, porque este país tuvo una fuerte recesión causada por el problema de la deuda soberana que afectó a partir de 2010 a varios países de la periferia europea. La fuerte contracción del ingreso en España estuvo acompañada por aumentos pocas veces vistos en el desempleo, el cual llegó a un cuarto de la fuerza de trabajo en su momento más álgido. Para poder lidiar con el desempleo, España ha intentado flexibilizar su mercado del trabajo y estas medidas, junto con el retorno del crecimiento en los últimos dos años, han redundado en una disminución de la tasa de desempleo, la que se ha situado hacia finales de 2017 en algo más del 16 por ciento.
³ Datos en línea de la OCDE.

Gráfico 2. Tasas de desempleo en países seleccionados, diciembre de 2017
(porcentaje de la fuerza de trabajo)



Fuente: Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial

a fin de que los sindicatos moderaran sus demandas salariales a cambio de mejores y más prolongados seguros de desempleo (condicionales a la búsqueda de empleo). Asimismo, a partir de las reformas, las empresas y los trabajadores pueden negociar jornadas parciales para evitar los despidos, mientras el Estado subsidia una parte de la diferencia entre el salario a tiempo completo y parcial. En casos de empleo parcial, el Estado se hace cargo del costo para las empresas de mantener al día los pagos de los trabajadores a la seguridad social⁴. Las reformas laborales alemanas también enfatizan la capacitación en destrezas que la economía está demandando.

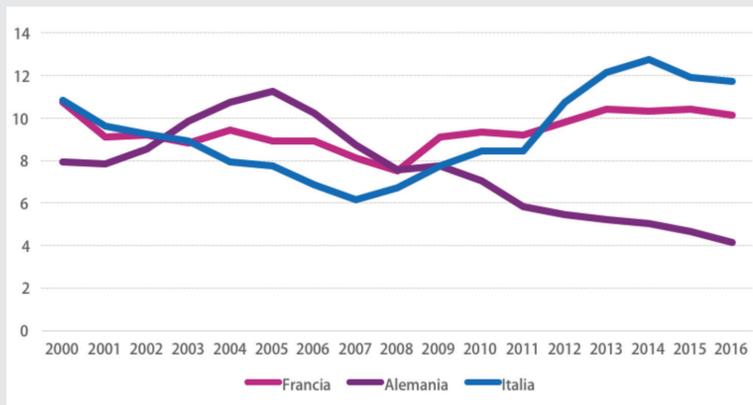
Japón también tiene experiencias interesantes. A pesar de tres décadas de cuasi estancamiento, su tasa de desempleo no ha pasado del 3% de la fuerza de trabajo. Este desempeño se debe en parte a las leyes e instituciones informales de larga data. Aunque el empleo de por vida se ha reducido, aún subsiste en las grandes empresas. Mucha de la flexibilidad laboral se da al interior de los conglomerados: desplazan a sus trabajadores desde sectores que acusan caídas en la demanda hacia otros que

se están expandiendo. Las huelgas casi no existen. Los sindicatos, por empresa, hacen llegar sus peticiones a los ejecutivos y las diferencias se resuelven en forma amistosa y de manera de no dañar los intereses compartidos entre trabajadores y empresas. Existe mucha rotación en los cargos y el énfasis está puesto en la capacitación en el empleo, de tal manera de incrementar el valor que le entrega el trabajador a la empresa. Los aumentos se dan por antigüedad y por mérito, que suelen ir juntos. Las grandes empresas destinan un porcentaje de las utilidades a incrementar las remuneraciones, asegurando un alineamiento entre los intereses de trabajadores y de la empresa⁵.

Una de las consecuencias de legislaciones laborales más modernas son tasas de desempleo mucho más bajas que las de países con mercados laborales más rígidos. Esto se puede apreciar en el gráfico 2.

Chile ocupa una posición intermedia entre los países de alto y bajo desempleo. A través de los años, ha sido difícil para las autoridades hacer que la tasa de desempleo disminuya de 6%. Desde luego, la situación del mercado laboral chileno es bastante

Gráfico 3. Evolución de la tasa de desempleo en Alemania, Francia e Italia: 2000-2016
(porcentaje de la fuerza de trabajo)



Fuente: Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial.

4 Véase M. U. Krause y H. Uhlig, "Transitions in the German Labor Market: Structure and Crisis", *Journal of Monetary Economics* 59 (2012): 64-79.
5 A. Tsuneki y M. Matsunaka, "Labor Relations and Labor Law in Japan", *Pacific Rim Law and Policy Journal* 20 (2011): 529-561.

Gráfico 4. Tasa de desempleo y tasa de crecimiento para Chile: 1989-2014
(Promedios móviles de tres años, porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Chile y del INE.

distinta a la de los países desarrollados, por la existencia de un importante segmento informal (“trabajadores por cuenta propia”, por ejemplo) que sirve de refugio en períodos de caídas en el empleo en el sector formal.

La flexibilización laboral con protección a los trabajadores ha sido beneficiosa para reducir en el tiempo la tasa de desempleo. Esto se puede apreciar en el gráfico 3. Mientras Alemania ha logrado reducir a más o menos la mitad su tasa de desempleo desde 2005, en Francia e Italia se ha mantenido porfiadamente elevado.

Las relaciones laborales no son la única variable que influye sobre la tasa de desempleo. El crecimiento también, y quizás de manera primordial. Los países de Europa del Norte han crecido más rápidamente que los países de Europa del Sur y esto puede explicar parcialmente su mejor desempeño en empleo. También es necesario agregar que estas dos variables no son independientes una de otra. Es posible que los países con mercados del trabajo menos rígidos sean capaces de lograr tasas de crecimiento más elevadas.

¿Y en Chile?

Históricamente, el desempleo en nuestro país ha variado en forma inversa con el crecimiento. Vale decir, en nuestros mejores períodos de crecimiento, el desempleo en el sector formal de la economía se ha reducido significativamente. Durante estos períodos, ha aumentado el empleo en el sector formal y han subido los salarios reales. Por el contrario, un crecimiento lento siempre ha ido aparejado con alzas en las tasas de desempleo y/o aumentos en el empleo informal. Por lo tanto, la robustez del crecimiento, y no el fortalecimiento de los sindicatos, ha sido la principal causa del aumento en el empleo de buena calidad y en las remuneraciones reales. El gráfico 4 muestra la relación inversa entre la tasa de desempleo y el crecimiento. Las cifras de cada año han sido suavizadas tomando promedios móviles de tres años.

Conclusiones

Las organizaciones de trabajadores son indudablemente importantes en el diálogo de trabajadores con empleadores. Sin embargo, es indispensable que el conflicto sea gradualmente reemplazado por la cooperación y el reconocimiento por ambas partes de la interdependencia entre ellas. Esto va a requerir de un cambio cultural. Para propiciarlo, las políticas laborales deberían irse acercando al modelo de Europa del Norte, reconociendo las limitaciones de un nivel de desarrollo económico bastante inferior. Desafortunadamente, la ley laboral en implementación va en sentido contrario.

Para avanzar, la política pública debiese incentivar una mejora sustancial en los seguros de desempleo, a cargo del erario público, a cambio de una reducción en la indemnización por despido. En lugar de ser por los años de empleo, este bono podría ser a todo evento, después de un mínimo de tiempo trabajado. Esta modalidad lo convertiría en un ahorro forzoso. El bono por fin de conflicto, alrededor del cual se centra una buena parte de las negociaciones colectivas, debería dar lugar a negociaciones que den al trabajador más flexibilidad y, sobre todo, capacitación para aumentar su productividad.

De allí para adelante, el diálogo será fundamental para que el cambio cultural que requiere el desarrollo económico del país pueda ir ocurriendo.

SOBRE EL AUTOR



Manuel Agosin
Decano
Facultad de Economía y Negocios
Universidad de Chile