



REFORMA LABORAL: NUEVAMENTE INSTRUMENTOS INAPROPIADOS

- En el programa del actual gobierno se planteó que los cambios laborales forman parte del objetivo de reducción de la desigualdad. Sin embargo, el proyecto de ley de Reforma Laboral enviado por el Gobierno no cumple con ese objetivo.
- La tasa de sindicalización en Chile está en torno a la media de los países de la OCDE, lo que se traduce en que la institucionalidad vigente no tiene debilidades y cuenta con los instrumentos para que los trabajadores capten la renta que les correspondería.
- No es en la sindicalización forzada, sino en incrementos en la productividad, donde el mercado laboral chileno tiene espacios significativos para mejoras en las remuneraciones de los trabajadores, y particularmente en los hogares de menores ingresos.

PRINCIPIO LYD:

Libertad sindical.

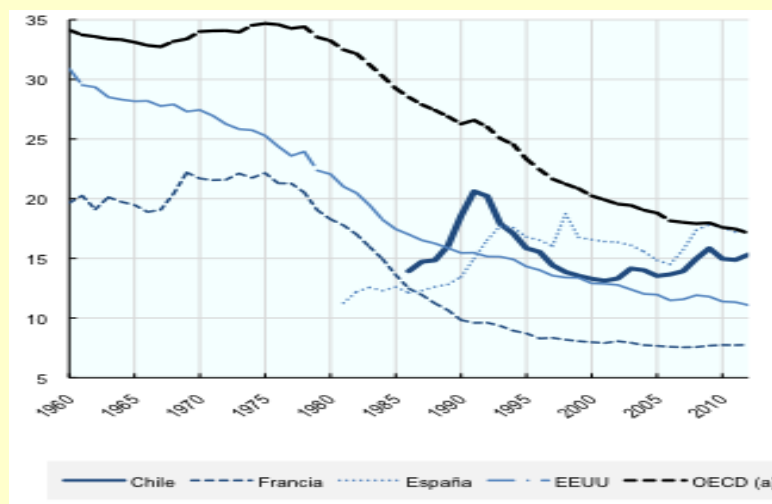
Finalmente, dos días antes de que terminara el año 2014, el Gobierno firmó su proyecto de Reforma Laboral, el tercer gran cambio estructural que inicia en su mandato. En el programa del actual gobierno se planteó que los cambios laborales forman parte del objetivo de reducción de la desigualdad y para esto se establece empoderar al sindicato con el doble propósito de fomentar reacciones armónicas y productivas y, a la vez, mejorar su poder de negociación dentro de la empresa.

Hay dos premisas previas que es preciso revisar para ver si pueden cumplirse esos objetivos. La primera, es constatar que la sindicalización en Chile no es baja. En efecto, conforme se señala en el gráfico, ella está en torno a la media de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y además, con una tendencia creciente, a diferencia de este contrafactual. Por tanto, la institucionalidad vigente no parece mostrar debilidades, al menos a partir de estos antecedentes externos, y por tanto, cuenta con los instrumentos para que los trabajadores capten la renta que les correspondería en el proceso productivo.



LA TASA DE SINDICALIZACIÓN CHILENA ESTÁ EN LINEA CON LA MEDIA DE LA OCDE Y SU TENDENCIA HA SIDO CRECIENTE EN LOS ULTIMOS AÑOS, CONTRARIO A LO QUE SE VE EN LOS PAISES DESARROLLADOS

Gráfico N° 1: Tasa de sindicalización



Fuente: OCDE.

La tasa de sindicalización chilena alcanza un 15,3% en 2012, comparable al 17,1% de la OCDE, al 7,7% en Francia y al 10,8% en Estados Unidos, aunque inferior al 66% de países como Dinamarca (incluido en el promedio antes referido). Usando cifras de la Dirección del Trabajoⁱ, esa tasa es 14,6% en 2012 y 14,2% en 2013, considerando lo que denominan fuerza de trabajo ocupada con potencial de sindicalización y de 16,6% y 16,4% en cada año, respectivamente, para lo que denomina población afiliada dependiente sobre fuerza de trabajo asalariada del sector privado.

Por su parte, hay 940 mil afiliados a sindicatos activos, lo que como porcentaje de los asalariados con contrato del sector privado, excluido el sector de administración pública y defensa y planes de seguridad, más personal de servicio, se acerca al 20% de acuerdo a la encuesta NENE.

Las estadísticas sobre cobertura de negociación colectiva son más escasas. Lo que se publica normalmente es la cobertura de convenios o contratos iniciados cada año. En el Compendio Estadístico de 2013 se obtiene para diciembre de 2013 un total de convenios vigentes que involucran a 867 mil trabajadores, lo que equivale a un 13%



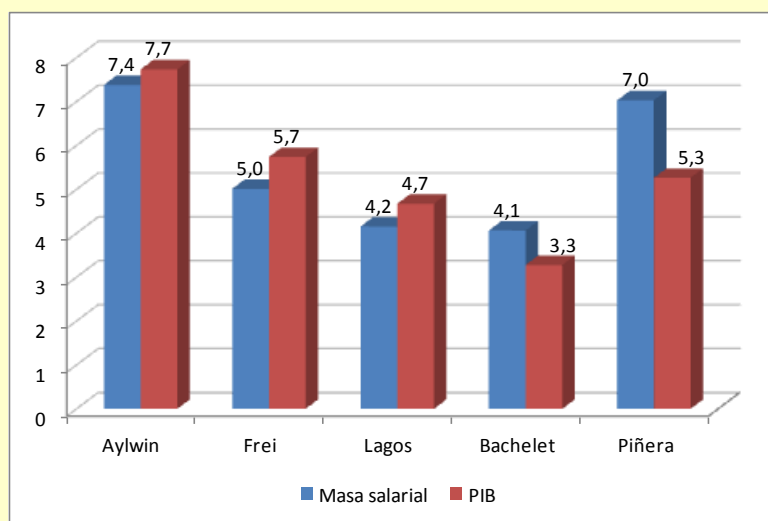
de la fuerza de trabajo ocupada con potencial de sindicalización estimada por la Dirección del Trabajo, o al 17,3% de la fuerza de trabajo asalariada del sector privado, definida por el mismo organismo. Ello no incluiría a los trabajadores a los que se extienden los beneficios negociados, con lo cual la tasa incluyendo a estos últimos sería superior.

Esta revisión da cuenta de una evolución acorde a patrones internacionales e incluso más altos que en algunos países con sistemas descentralizados.

Por otra parte, es relevante constatar que la participación del trabajo en el producto está de acuerdo a lo esperado y, más aún, en años recientes ha sido creciente. Esto significa que las remuneraciones han crecido más que la productividad media en los años recientes, y tomando un período más amplio, han crecido, tal como se esperaría que ocurra. Si miramos las cifras entre 1987 y 2013, lapso en que el PIB acumuló un crecimiento de 334%, la masa salarial (ocupación x salarios reales) aumentó un 339%, algo más que el PIB. El Gráfico N° 2 muestra las tasas de crecimiento promedio del PIB y de la masa salarial real para los cinco últimos gobiernos.

LOS TRABAJADORES HAN SIDO LOS PRINCIPALES BENEFICIARIOS DEL ELEVADO CRECIMIENTO DE LAS ÚLTIMAS TRES DECADAS

Gráfico N° 2: Crecimiento Promedio Masa Salarial Real y PIB (%)



Fuente: BCCH, INE.



Si se miran las remuneraciones medias en empresas con sindicatos y sin ellas, se observa una remuneración mayor en las primeras.

LOS TRABAJADORES DE EMPRESAS CON SINDICATO OBTIENEN UNA REMUNERACIÓN MAYOR QUE LAS QUE NO TIENEN

Cuadro N° 1: Salario promedio según existencia de sindicato

Tamaño empresa	Sin sindicato	Con sindicato
Micro	\$ 457.621	\$ 522.752
Pequeña	\$ 531.189	\$ 658.224
Mediana	\$ 615.765	\$ 755.843
Grande	\$ 614.678	\$ 770.228

Fuente: C. Huneeus (2014). "Organizaciones Sindicales y negociación Colectiva en Chile".

Sin embargo, estos antecedentes pueden ser producto de un resultado endógeno en la medida que los sectores con más capacidad negociadora (elasticidad más baja o rentas asociadas a productividad conjunta, entre otras) sean los sectores con mayor sindicalización que la media y mayor tasa de negociación colectiva.

De hecho, así parece corroborarlo el hecho que las mayores tasas de sindicalización se encuentran precisamente en sectores donde esta hipótesis es válida; tales como la minería, transporte, servicios sociales y servicios financieros. Por tanto, de acuerdo a estos datos, la legislación hoy estaría permitiendo captar adecuadamente la productividad del trabajo. Ello es por lo demás consistente con la evidencia de bajas sanciones por prácticas antisindicales en nuestro país, y baja percepción de conflictividad al interior de las empresas. Por tanto, todo indicaría que una sindicalización forzada y un cambio en los actuales equilibrios del proceso negociador llevaría a resultados indeseados, afectando la inversión, y por ende, el empleo. De esta forma, las proyecciones a partir del proyecto apuntan a una redistribución desde consumidores y otros trabajadores menos protegidos a los más protegidos en el corto plazo, y a efectos nocivos en la inversión y empleo en el mediano y largo plazo en la medida que se incentiva un proceso de sustitución de trabajo por capital.

En otras palabras, no es en la sindicalización forzada, sino en incrementos en la productividad donde el mercado laboral chileno tiene espacios significativos para mejoras en las remuneraciones de los trabajadores, y particularmente en los hogares de menores ingresos, dado que en ellos las tasas de ocupación son las más bajas.



EL FOCO DE PREOCUPACIÓN RESPECTO DEL DESEMPEÑO DEL MERCADO LABORAL DEBE ESTAR EN LOS MÁS VULNERABLES

Cuadro N° 2: Tasa de desocupación en sector de menores recursos

	Indigentes	Pobres no indigentes	No pobre
Tamaño hogar	3,6	4,2	3,3
Nº ocupados por hogar	0,48	0,92	1,47
Tasa desocupación	41,5%	25,9%	6,0%

Fuente: Observatorio Social del MDS, a partir de CASEN 2011.

¿Significa esto que no hay nada que las políticas públicas puedan hacer para mejorar la situación de los trabajadores y que hay que mantener el *statu quo* en las políticas laborales? Por supuesto que no, por el contrario, hay mucho que avanzar en materia de incrementos de productividad, especialmente de los grupos más vulnerables. Ese debería ser el foco de la Reforma Laboral del gobierno, ya que centrarse en los derechos colectivos de un grupo de trabajadores los puede beneficiar en el corto plazo, pero a expensas de otro grupo, de mayor precariedad.

De hecho, la propia OCDE, muchas veces usada como referente en políticas públicas para Chile en el último tiempo, plantea que las reformas laborales necesarias en nuestro país apuntan en una dirección inversa a la de la Reforma Laboral del gobierno. De acuerdo al informe "Policies for Making the Chilean Labour Market More Inclusive", los principales desafíos del país en materia laboral tienen que ver con empleo femenino y juvenil. Se señala en dicho informe que a pesar de que el crecimiento económico ha incrementado el empleo y reducido la pobreza, estos grupos permanecen al margen del mercado laboral. Las tasas de participación de jóvenes y mujeres son bajas en comparación con la OCDE, producto de barreras culturales y regulatorias. En el caso de los jóvenes, plantea el documento, los problemas surgen de la falta de educación para el trabajo y un salario mínimo elevado en comparación con sus niveles de capacitación. Se señala también que políticas laborales prioritarias en este sentido tienen que ver con cuidado de niños, un mercado laboral más flexible y un reforzamiento de las políticas de capacitación, temas que están fuera de la agenda de reformas propuestas por el gobierno. De hecho, el fortalecimiento artificial de los derechos colectivos dificulta el acceso al mercado laboral de esos grupos de menor capacitación.

Se echa de menos entonces una reforma profunda al sistema de capacitación en Chile, en línea con las conclusiones de la Comisión Larrañaga. En esta materia, el gobierno ha iniciado un programa conocido como "+ Capaz", sin embargo, no



constituye hasta ahora ese necesario cambio, sino más bien son modificaciones menores a programas ya existentes, sin entrar a la necesaria reestructuración del SENCE.

Dicho lo anterior, es interesante analizar cuáles serían los efectos en eficiencia y equidad de este radical cambio a la negociación colectiva y al rol de los sindicatos. Es importante dejar en claro que tanto la existencia de sindicatos como de la negociación colectiva pueden tener aspectos positivos en el funcionamiento del mercado laboral, que incluso se han demostrado en forma empírica. La evidencia señala dentro de estos aspectos una mejor comunicación dentro de la empresa, relaciones de mayor cooperación, y mayor estabilidad laboral. Además, los sindicatos pueden contribuir a través de su rol político en el desarrollo de políticas públicas. Si tanto los sindicatos como los procesos de negociación colectiva son voluntarios y flexibles, su existencia efectivamente refleja las preferencias de trabajadores y empleadores y, por ende, son beneficiosos.

Sin embargo, además de la titularidad sindical y un gran desincentivo a los grupos negociadores que los trabajadores voluntariamente quieran formar, se incorporan en esta reforma varias otras medidas de efectos indeseables. El primero es el fin del reemplazo en la huelga (que en Chile es permitido a los 15 días de iniciada ésta – o desde el inicio si se ofrece como piso el contrato colectivo vigente -, más 4 UF por trabajador reemplazado). El segundo es el impedimento a los trabajadores del descuelgue (restringido a 30 días de iniciada la huelga, salvo que se haya ofrecido como piso el contrato vigente, caso en que puede realizarse desde el día 15). El tercero es la fuerte incidencia de la Dirección del Trabajo a través de la mediación y asesoría (especialmente en empresas de menor tamaño). Cuarto: la desaparición de la oportunidad de bloquear hasta 60 días en el año para negociar colectivamente (haciendo cargo de la existencia de fuertes estacionalidades en el giro del negocio) y, por último, el establecimiento de pisos mínimos al inicio del proceso de negociación que se traducen, en la práctica, en un cambio sustantivo en el poder relativo de las partes lo que induce a incrementos de remuneraciones no asociados a productividad.

Adicionalmente hay que hacer mención especial en esta línea a la obligación de negociar para el empleador con un sindicato interempresa si éste tiene al menos ocho trabajadores de su empresa afiliados.

Una Reforma Laboral que busque "más y mejores empleos" como se anunciaba en la campaña presidencial, debería tender a aumentar el tamaño de la torta, lo que se lograría con una agenda laboral centrada en mejorar productividad.



Los efectos más probables de este proyecto de ley serían, por una parte, una ganancia de corto plazo para los trabajadores sindicalizados a expensas de otros más vulnerables y, por otra, se genera un mayor costo laboral para las empresas.

Si conforme el análisis previo, en realidad no existe desequilibrio entre productividad y remuneraciones, este desequilibrio, que ahora se estaría creando, redundará en menores inversiones y menor empleo formal en el mediano plazo.

En definitiva, los efectos más probables de este proyecto de ley serían, por una parte, una ganancia de corto plazo para los trabajadores sindicalizados, a expensas de mayores oportunidades para otros trabajadores, más vulnerables en general. Por otra parte, en el mediano plazo se genera un mayor costo laboral para las empresas, que ven afectada su competitividad y sus posibilidades de crecimiento.

Se reconoce en el proyecto, la posibilidad de generar pactos especialmente para modificar jornadas, aunque lo hace exclusivamente con sindicatos y circunscrito a lo que fije un reglamento. La Comisión Meller destaca este mecanismo como uno de alto potencial para incentivar negociaciones virtuosas al interior de las empresas, que deriven en mejoras de bienestar y de productividad, las cuales hoy no fluyen por el exceso de detalle con que la ley norma estas materias. Un estudio de Albornoz y otros (2011)ⁱⁱ ofrece opciones concretas para implementar pactos especialmente en lo que se refiere a jornadas.

En efecto, el proyecto establece la opción de pactos entre la empresa y el sindicato, que serán regulados a posterioridad por vía reglamentaria. Con todo, ellos deben ajustarse a las siguientes normas:

- La jornada ordinaria no podrá exceder en promedio las 45 horas semanales por cada “ciclo de trabajo”, con tope de 12 horas diarias en la suma de la jornada ordinaria y extraordinaria.
- La ordinaria se dividirá en dos partes interrumpidas por no más 30 minutos o de 1 hora de colación, según si la jornada es de 10 horas o más.
- Se abre también a faenas en centros urbanos o fuera de centros urbanos de más de 6 días continuos con otras restricciones específicas.

El alcance de la norma descansa sustancialmente en lo que se entienda en el reglamento como ciclo de trabajo, pero en todo caso contrasta con la idea de Albornoz, Repetto, Solari y otros (2011) que proponen incorporar tres jornadas: la actual jornada ordinaria de 45 horas semanales, una jornada regular que use como base de cálculo las horas trabajadas en el mes y no en la semana a ser pactada individual o colectivamente y por último una jornada colectiva que es anualizada distribuida en ciclos equivalentes con promedios semanales de 45 horas. En todos los casos se complementa con bancos de horas extraordinarias que deben



entenderse como alternativas para emergencias de carácter comercial o productivo. El artículo además sugiere que ello sea posible de acordar con sindicatos o grupos negociadores.

Así, el balance del proyecto es equivocado al enfatizar mecanismos forzosos y sin contrapesos en lugar de potenciar aquellos voluntarios que contribuyan a converger en incrementos de productividad, única forma de lograr aumentos de remuneraciones sostenibles y por tanto, permanentes y que no desplacen a otros trabajadores frecuentemente más vulnerables.

CONCLUSIONES

El proyecto de ley de Reforma Laboral, que empodera artificialmente a los sindicatos, efectivamente podría lograr en el corto plazo una mejoría en las remuneraciones de ese grupo de trabajadores, pero se trata de efectos redistributivos a expensas de otros trabajadores más vulnerables. En el largo plazo, esta mejoría se pierde producto de la menor competitividad de la economía a menos que se busquen espacios de mejoras productivas, en lo que el proyecto está también al debe.

El mayor costo laboral para las empresas podría llevar a una pérdida de competitividad, aspecto complejo en una economía abierta que necesariamente debe competir con el resto del mundo y que está enfrentada hoy a una desaceleración y a la aplicación en los próximos años de un shock tributario de 3 puntos del PIB. Esta pérdida de competitividad afecta el crecimiento de largo plazo de la economía. Es improbable que este mayor costo laboral sea compensado con aumentos de productividad, que no son promovidos por esta reforma.

Los trabajadores pierden autonomía, al ver disminuida su libertad de afiliación, su posibilidad de negociar fuera del sindicato titular y su decisión de ir o no a huelga, y poder salirse de la misma cuando lo consideren pertinente.

ⁱ Dirección del trabajo: “Compendio de estadísticas 1990-2013”.

ⁱⁱ Albornoz, Marcelo, Francisco del Río, Andrea Repetto y Ricardo Solari (2011). “Hacia una nueva legislación laboral”, UAI.