

## **LEYES LABORALES: NUEVAMENTE EN LA PALESTRA\***

**Fernando Coloma**

En el presente trabajo se analizan las reformas propuestas recientemente por el Gobierno chileno en el terreno de la sindicalización y de la negociación colectiva. Se concluye que, desde una perspectiva de eficiencia económica y capacidad de generación de empleos de la economía, varias de las reformas planteadas resultarían claramente inconvenientes. A esta situación —se señala—, se suman los efectos negativos que se podrían producir en la inversión privada, por la señal que se estaría dando de rigidización del mercado del trabajo, y el desperfilamiento que acarrearía para los temas que debieran ser de primera prioridad en la agenda laboral. Así, entre las reformas impulsadas por el Gobierno, se estima que sólo aquellas referidas a una mayor flexibilidad de los contratos apuntan a resolver problemas que hoy se vislumbran como prioritarios.

---

FERNANDO COLOMA CORREA. M. A., Universidad de Chicago. Ingeniero Comercial, Universidad Católica de Chile. Profesor e investigador del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile.

\* Este trabajo es una versión ampliada del artículo “Proyecto de reformas a leyes laborales”, publicado en *Revista Administración y Economía*, (otoño 1995), Universidad Católica de Chile.

**E**l Gobierno ha enviado recientemente al Congreso una serie de iniciativas cuyo propósito declarado es dotar a trabajadores y empleadores de instrumentos para asegurar mejores condiciones de equidad, productividad, calidad, eficiencia y competitividad. Entre estas iniciativas —por la trascendencia pública que ha tenido— nos interesa analizar el proyecto de ley que incorpora al Código del Trabajo diversas normas orientadas a perfeccionar el derecho de sindicalización y su protección, y que amplían los contenidos y ámbito de aplicación de la negociación colectiva.

El propósito de este artículo es hacer un análisis de las principales reformas propuestas, fundamentalmente desde el punto de vista de su oportunidad y de sus efectos económicos.

### **Los motivos del Gobierno**

El mensaje del Presidente de la República con ocasión de la presentación del proyecto bajo análisis, sitúa a la política laboral del Gobierno como un componente esencial del esfuerzo por modernizar el país con equidad, “(...) sus dos principales desafíos consisten en contribuir a implementar una sólida estrategia de desarrollo económico-social equitativo y de modernización productiva, fundada en la elevación de la productividad y en promover la participación y contribución activa de los actores sociales en el diseño e implementación de tales políticas, así como en el acceso a los resultados de las mismas”.

En el mismo mensaje, se denota preocupación por la limitada cobertura de la negociación colectiva (un 15,5% de los trabajadores asalariados) y de la sindicalización (22,1% de los trabajadores dependientes), y particularmente por las muy bajas coberturas de la negociación colectiva en empresas que ocupan menos de 50 trabajadores. A esto se agrega una evaluación del Ministerio del Trabajo sobre la aplicación de la normativa laboral vigente, según la cual existe un conjunto de insuficiencias en materia de organización sindical y negociación colectiva, que hacen necesario introducir innovaciones en la materia.

Atendiendo a estos antecedentes y a otras consideraciones de orden más general sobre el rol indispensable de la negociación colectiva y de la existencia de sindicatos representativos y tecnicados, “ (...) el Gobierno ha llegado a la convicción que es fundamental perfeccionar la normativa sobre organizaciones sindicales, así como los actuales mecanismos de negociación colectiva, buscando sobre todo extender el derecho a negociar colectivamente

a aquellos sectores que hoy no cuentan con instrumentos adecuados para ello. Asimismo, y con la misma finalidad, resulta fundamental garantizar de mejor manera el acceso de los trabajadores y sus organizaciones a la información sobre la marcha de las empresas, de modo que, tanto la actividad sindical, como la de negociación colectiva, alcancen niveles de calidad, tecnificación y eficiencia que les permitan desarrollarse en condiciones adecuadas a las exigencias de un sistema moderno de relaciones laborales”.

Una primera pregunta que surge ante las razones expresadas por el Gobierno es si las reformas que se proponen son un vehículo eficaz para enfrentar los desafíos que se le plantean a la política laboral, y si los antecedentes estadísticos respecto a cobertura de la negociación colectiva y sindicalización son suficiente argumento como para forzar —a través de leyes obligatorias— un resultado juzgado como más deseable.

En mi opinión, es muy dudoso que las reformas propuestas sean verdaderamente útiles para enfrentar los desafíos futuros de la política laboral que el propio Gobierno se ha planteado. En efecto, no parece que estas reformas puedan contribuir a implementar una sólida estrategia de desarrollo económico-social equitativo y de modernización productiva, ya que no están enfocadas ni a un mayor desarrollo económico ni a una mayor modernización productiva, y sólo enfatizan aspectos de distribución que, como se desprende de la discusión que se hace más adelante, no significan necesariamente mayor equidad. Es más, la introducción de reformas de dudosos resultados para los propios objetivos de la política laboral, no sólo es negativa por los efectos directos que pueda tener, sino porque *desperfila* aquellos aspectos que sí debieran ser de primera prioridad en la agenda laboral, y sobre los cuales se realiza una breve discusión en la parte final de este artículo. Asimismo, algunas de las reformas —como se plantea más adelante— pueden a su vez ser fuente de conflicto en la relación entre empleadores y trabajadores y entre los mismos trabajadores, no contribuyendo así al objetivo declarado de la política laboral de promover la participación y contribución activa de los actores sociales en el diseño e implementación de las políticas.

En cuanto a los antecedentes empíricos, antes de forzar un resultado que induzca al aumento en la cobertura de la sindicalización y de la negociación colectiva, hay que hacer un diagnóstico del porqué de las actuales tasas, ya que una amplia cobertura no puede ser un objetivo en sí mismo. En esta discusión, hay que tener presente también que en las últimas décadas se ha observado una tendencia en buena parte de los países desarrollados a tener menores tasas de sindicalización.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Una breve discusión sobre este hecho y algunas explicaciones se pueden ver en *The Economist*, semana del 1-7 julio 1995.

En términos generales, en Chile hay libertad para sindicalizarse, salvo por algunos requisitos lógicos de quórum. Por ejemplo, en una empresa que tenga 50 o menos trabajadores podrán constituir un sindicato 8 de ellos siempre que representen más del 50% del total de sus trabajadores. Asimismo, hay libertad para negociar colectivamente cuando se cumplan los mismos quórum y porcentajes requeridos para la constitución de un sindicato de empresa.<sup>2</sup> Sin embargo, tienen impedimentos de negociar colectivamente los trabajadores eventuales o transitorios, aquellos que tienen facultades generales de administración y los trabajadores de algunas empresas estatales y de empresas cuyo presupuesto haya sido financiado en más de un 50% por el Estado durante cualquiera de los dos últimos años. El que actualmente se impida la negociación colectiva para los trabajadores eventuales o transitorios tiene una clara justificación, como más adelante se explica a propósito de las reformas que precisamente se proponen en este sentido.

Así, habiendo básicamente libertad legal en estas materias, las limitadas coberturas podrían estar indicando ciertas trabas de hecho, o bien un desinterés de parte de los trabajadores al no ver mayores beneficios en sindicalizarse y en negociar colectivamente. En relación a lo primero, la autoridad debe velar para que no haya trabas que impidan a las personas ejercer legítimamente sus derechos, y en relación al desinterés, se está aludiendo —entre otras cosas— a aspectos que están en el corazón de las reformas propuestas, como la regulación de la negociación multiempresa y de la huelga. Sin embargo, la regulación de la negociación colectiva no puede plantearse con criterios de hacerla particularmente atractiva para los trabajadores, sino que debe estructurarse de manera que sea funcional a la búsqueda de soluciones socialmente eficientes, que combinen aspectos de eficiencia económica, de equidad, etc.

En el centro de la discusión sobre la negociación colectiva se encuentra el tema de la distribución del producto entre trabajadores y dueños del capital. En relación a lo que se pueda considerar como distribución adecuada puede desarrollarse una discusión filosófica muy compleja, que involucra aspectos de justicia y equidad, y que es interdependiente con otros objetivos de la sociedad, por ejemplo, la creación de empleos, el desarrollo y la eficiencia

---

<sup>2</sup> Con las reformas propuestas, en rigor, se está disminuyendo el quórum para negociar colectivamente. En la actualidad, se requiere de un mínimo de ocho trabajadores para negociar colectivamente siempre que representen más del 50% de los trabajadores de la empresa. Según la propuesta, bastarían cuatro trabajadores —que representaran al menos un 25% de los trabajadores de la empresa con derecho a negociar colectivamente— para que éstos pudieran suscribir un contrato colectivo bajo la modalidad de negociación de un sindicato interempresa.

económica, etc. Elegir un esquema económico basado en una economía de mercado y en el fomento de la iniciativa privada involucra una opción en cuanto a los criterios de distribución en lo que se refiere a negociaciones salariales; la búsqueda de redistribuciones de ingreso a través de las negociaciones —desvinculadas de la productividad— parece no viable como estrategia de política, porque atenta contra el desarrollo y la subsistencia misma de la empresa privada. En este sentido, un escenario coherente con el desarrollo de la empresa privada y con una cierta equidad en la distribución del producto es uno en que se dota a los trabajadores de esquemas de negociación que les permitan obtener remuneraciones relacionadas a su productividad o aporte marginal. En este punto, hay que tener presente también que la determinación del poder negociador efectivo que tengan los trabajadores no sólo depende de la regulación de los procedimientos de la negociación colectiva, sino también del resto de la normativa de la ley laboral (indemnizaciones por despido, salarios mínimos, fijación de salarios de entrada, leyes de inmigración, etc.) y de la estructura de organización de los mercados tanto de insumos como de bienes finales, monopólicos o competitivos; mercados más competitivos ayudan a mejorar las oportunidades y el poder negociador de los trabajadores.

### **Principales reformas propuestas**

#### 1. Negociación colectiva

Las modificaciones más sustantivas que se proponen para el campo de la negociación colectiva son las siguientes:

i) *Eliminar la posibilidad que actualmente tiene la empresa de contratar reemplazantes durante la huelga, manteniéndose las actuales condiciones para la oferta de reintegro de los huelguistas.*

ii) *Dar el derecho a negociación colectiva, obligatoria para el empleador, a los sindicatos interempresa y a los sindicatos de trabajadores eventuales o transitorios.*

Para la negociación iniciada por el sindicato interempresa, los principales aspectos son:

— El sindicato interempresa podrá presentar un proyecto de contrato colectivo a uno o más empleadores, en representación de

sus afiliados y de quienes adhieran a dicho proyecto en las empresas en las que tal sindicato tenga socios. Para estos efectos deberá reunir un quórum equivalente, a lo menos, a un 25% de los trabajadores que tengan derecho a negociar colectivamente en cada una de las empresas en que tenga afiliados, con un mínimo de 4 por empresa.

- El empleador o los empleadores a quienes les haya sido presentado un proyecto de contrato colectivo tendrán la facultad de elegir si negocian individualmente (sólo por su empresa) o agrupadamente con otras empresas (supraempresa). En el caso en que el empleador haya elegido la modalidad supraempresa y haya logrado un acuerdo con sus trabajadores, respecto de su oferta, éste podrá, en cualquier momento de la negociación, firmar un contrato colectivo con el sindicato interempresa y excluirse del proceso de negociación.
- Los contratos colectivos que se firmen, ya sea en la modalidad por empresa o supraempresa, serán siempre suscritos por el sindicato interempresa y cada una de las empresas individualmente consideradas.
- La huelga o la aceptación de la oferta del empleador se votará siempre por empresa.

En relación a una negociación iniciada por un sindicato de trabajadores eventuales o transitorios, los principales aspectos son:

- El sindicato tendrá derecho a presentar un proyecto de contrato colectivo a uno o más empleadores en representación de sus socios debidamente registrados. Esta negociación será obligatoria por empresa y podrá ser supraempresa siempre que haya existido acuerdo de las partes para ello.
- Entre las materias de negociación se encuentra la fijación, en forma bipartita, de un tarifado convencional sobre remuneraciones mínimas por tareas, funciones u oficios de acuerdo a las características de la actividad productiva de que se trate. Dicho tarifado regirá para los trabajadores involucrados en la negociación, sin perjuicio de los mecanismos generales de extensión. Podrá también estipularse la contratación futura de un número o porcentaje de los trabajadores involucrados en la negociación. En todo caso, la nómina específica de los trabajadores a ser contratados, según el acuerdo pactado, será fijada por el empleador respectivo, después de realizada la negociación colectiva.

- Las estipulaciones de los contratos colectivos que se suscriban se entenderán incorporadas dentro de los contratos individuales que se celebren con posterioridad entre el o los empleadores y los trabajadores cubiertos por dichos instrumentos.
- La época de negociación de los sindicatos de trabajadores eventuales o transitorios de la agricultura, excluidos los forestales, deberá ser declarada por el empleador que contrate trabajadores eventuales o transitorios, en los últimos sesenta días de cada año, con efecto para el año siguiente, ante la Inspección del Trabajo respectiva.
- En el caso de los trabajadores de la construcción, éstos podrán optar también a otra modalidad de negociación en aquellas obras cuya duración proyectada sea superior a seis meses. Esta establece que un sindicato que cuente con afiliados y adherentes, en una determinada obra, faena o empresa y que cumpla con las mismas normas de quórum de los sindicatos interempresa, puede presentar un proyecto de contrato colectivo durante los dos primeros meses del inicio de tales obras.

iii) *Flexibilización de los contratos a través de la negociación colectiva*

Para este efecto se establece que sólo los sindicatos pertenecientes a empresas de más de 100 trabajadores y que afilien a lo menos al 80% de éstos, podrán negociar colectivamente, y en forma excepcional, la forma de distribuir la jornada ordinaria de trabajo, pudiendo hacerse mensualmente con un promedio de 48 horas semanales y con un límite de horas diarias. Podrán también negociar la suspensión de los contratos individuales —por necesidades tecnológicas o económicas— por períodos no superiores a seis meses, con obligación para el empleador de un pago de cotizaciones previsionales calculadas sobre un ingreso mínimo mensual y con autorización para que el trabajador celebre contratos temporales con otros empleadores. También se propone la reducción de la jornada y remuneración proporcional por períodos no superiores a seis meses.

iv) *Fuero y extensión del contrato colectivo*

Con este fin se propone establecer un fuero de treinta días con posterioridad a la negociación colectiva, que beneficiará a todos los

trabajadores involucrados en ella, y se propone que las cláusulas del contrato colectivo suscrito por sindicatos se extiendan a los trabajadores que no estén cubiertos por un instrumento colectivo y se incorporen con posterioridad al respectivo sindicato.

## 2. Sindicalización y derecho a la información

En el campo de la sindicalización se propone establecer un fuero previo por 15 días y de carácter retroactivo, para todos los trabajadores involucrados en la constitución de un sindicato. Se establece además que, de comprobarse judicialmente que un despido ha sido manifestación de una práctica desleal, antisindical o en la negociación colectiva, el empleador deberá pagar las indemnizaciones que correspondan al trabajador con un recargo del 50%; y el sindicato afectado podrá demandar una indemnización al empleador ante la judicatura.

En relación al derecho a la información, se propone agregar un nuevo título al Código del Trabajo que señale que en la empresa deberán existir procedimientos regulares, en un determinado período del año, que constituyan instancias para la entrega de información a los trabajadores y sus organizaciones; deberá proporcionarse información —salvo que cause daño a las condiciones de competitividad de la empresa— sobre la gestión de recursos humanos y, complementariamente, sobre la situación económica y financiera, así como sobre los efectos previstos de eventuales cambios tecnológicos que puedan ser adoptados por la empresa.

### **Oportunidad de las reformas**

El país ha tenido buenos resultados económicos durante la última década, que se han reflejado principalmente en altas tasas de crecimiento económico y en un crecimiento sostenido en los niveles de empleo y de los salarios reales. La tasa de desempleo por su parte ha presentado una tendencia decreciente a través del tiempo, llegándose en los últimos años a tasas que se comparan muy favorablemente en el contexto internacional y en el contexto histórico chileno. Se ha creado un ambiente que ha sido juzgado como muy favorable a la inversión y que se ha reflejado precisamente en aumentos importantes en dichas tasas.

Por la solidez de sus resultados, la experiencia chilena es cada vez más elogiada y constituye un ejemplo obligado en lo que se refiere a las



experiencias de liberalización económica exitosas. Este es someramente el panorama que actualmente vive Chile y en el cual se insertan las propuestas de reformas laborales.

La gran objeción a la oportunidad de la presentación del proyecto se refiere a las *señales negativas* que se están dando a la inversión privada, motor principal del crecimiento.

Las reformas que se hicieron durante los años 1990 y 1991 en el terreno de los despidos e indemnizaciones, en la negociación colectiva (incluida la regulación de la huelga) y en la afiliación sindical fueron objeto de un arduo debate, luego de un proyecto inicial de reforma bastante extremo propuesto por el Gobierno, que retrotraía parte importante de la legislación vigente antes de 1973. La discusión de dicho período culminó con un conjunto de reformas bastante más moderadas que las inicialmente planteadas y que fueron apoyadas por la mayoría de la clase política.

En lo fundamental, las reformas que se aprobaron establecieron mayores costos de despido y reforzaron el poder de presión que los trabajadores podían ejercer a través de sus negociaciones colectivas. En efecto, para aquellos contratados con posterioridad a agosto de 1981 se estableció un aumento del tope máximo de años de servicio —desde 5 a 11 años— sobre el cual se hacen aplicables las indemnizaciones por despido de un mes de salario por año, y se impusieron recargos especiales cuando no se pudiera probar la causal de despido por necesidades de la empresa.<sup>3</sup> En materia de negociación colectiva, las reformas removieron la obligatoriedad de negociar al nivel de la empresa y permitieron la negociación multiempresa cuando hubiera acuerdo entre las partes. En cuanto a la huelga, las principales reformas fueron aquellas que restablecieron su duración indefinida y las que fijaron condiciones —que antes no existían— para que la empresa pudiera reemplazar temporalmente a los huelguistas desde el primer día.<sup>4</sup> También es justo señalar que se hizo más accesible el reintegro individual de los

---

<sup>3</sup> Además, otro efecto que contribuyó indirectamente a un mayor impacto del régimen de indemnizaciones sobre los costos de despido es el que se refiere a la eliminación, a partir de 1991, de la disposición que regulaba la huelga y que establecía que pasados los 60 días de duración legal de ésta, aquellos trabajadores que se mantuvieran en huelga se entenderían como voluntariamente renunciados, perdiendo con esto el derecho a eventuales indemnizaciones.

<sup>4</sup> Si la última oferta del empleador contiene, a lo menos, idénticas estipulaciones que las contenidas en el contrato vigente reajustadas por la variación del IPC —entre la fecha del último reajuste y la fecha de término de vigencia del contrato— y ofrece una reajustabilidad mínima anual según la variación del IPC para el período del contrato excluido los 12 últimos meses, la empresa podrá reemplazar a los huelguistas desde el primer día; si no es así, la posibilidad de contratar reemplazantes surge sólo después de enterados 15 días de huelga.

huelguistas en relación a la normativa vigente con anterioridad —que establecía un plazo mínimo de 30 días—, al permitirse el reintegro a partir del decimoquinto día de huelga, cuando concurrieran los requisitos para contratar reemplazantes desde el primer día, y a partir del trigésimo, sin condiciones.

En relación a la afiliación sindical, se introdujeron modificaciones que disminuyeron los requisitos para formar sindicatos en empresas pequeñas y se mantuvo la estructura en cuanto a los tipos de sindicatos y a la afiliación voluntaria.

Las reformas aquí reseñadas lograron aplacar las aprensiones que en ese período existían, en el sentido de que las reformas fueran muy extremas e involucraran una rigidización importante del mercado laboral, y surgió la sensación de que se estaba sorteando con éxito uno de los temas más conflictivos de la transición política y económica.

Luego, el que hoy en día se vuelvan a poner en el tapete temas como los de los reemplazantes durante la huelga y el de la negociación colectiva, obligatoria para el empleador, de los sindicatos interempresa y de los eventuales o transitorios, hace renacer las aprensiones del sector privado y abre dudas sobre si a futuro se va a seguir insistiendo con otras de las propuestas más extremas que en su momento contuvieron los proyectos de reforma planteados por el Gobierno durante el período 1990-1991, como, por ejemplo, las indemnizaciones por despido de un mes por año de servicio, sin tope en relación al número de años trabajados.

De esta forma, de ser aprobado el proyecto de Gobierno, la inversión privada se vería negativamente afectada, no sólo por el efecto directo de los cambios propuestos, sino también por la “señal” que a futuro se pueda estar dando, en la dirección de ir rigidizando el mercado del trabajo.

Un segundo aspecto referido a la oportunidad se puede advertir cuando se observa el panorama internacional, donde gran cantidad de países están haciendo esfuerzos importantes por desregular y flexibilizar su mercado del trabajo. Esta tendencia internacional es la respuesta al hecho irrefutable de que los mercados del trabajo muy rígidos —muy regulados y con poca flexibilidad— constituyen una traba muy fuerte a la inversión privada y al desarrollo económico. En los tiempos actuales —de rápidos avances tecnológicos, de creciente inserción en los mercados internacionales, y de marcadas tendencias hacia la desestandarización de los productos y de los trabajos que las personas realizan—, la institucionalidad debe ser lo suficientemente flexible como para permitir respuestas ágiles de parte de las empresas.

El que Chile actualmente tenga una legislación laboral juzgada como de avanzada en el concierto mundial, por lo que se refiere a su mayor

desregulación y mayor flexibilidad, es sin duda una de las razones importantes que explica sus buenos desempeños económicos de la última década.

La creencia de que todavía se pueda mantener una posición de avanzada a pesar de la aprobación de las reformas que se proponen es sumamente peligrosa, porque no toman en cuenta las “señales” que se están dando con la dirección de los cambios propuestos. La dirección que toman los cambios es fundamental para orientar las decisiones futuras de inversión.

Desde otra perspectiva, el hecho de que en la mayor parte del mundo no exista la posibilidad de reemplazar a los huelguistas durante la huelga, no es un argumento de peso para prohibirlo en Chile. De hecho, son muchos los países que quieren moverse en la dirección de avanzada de Chile; el que no hayan avanzado lo suficiente no indica falta de convencimiento de los equipos técnicos, sino más bien presiones políticas muy fuertes que hacen que los avances en la desregulación y flexibilización en el campo laboral sean particularmente difíciles. A mayor abundamiento, Chile ha sido pionero en muchas materias y su ejemplo cada vez es más imitado. Ejemplos de esto se encuentran en el sistema de AFP, en la adopción de una política profunda de apertura al exterior con aranceles bajos y parejos, en el funcionamiento de un Banco Central autónomo, en la adopción de la idea de que el Estado tiene que irse retirando del aparato productivo y ceder iniciativa al sector privado, etc.

## **Efectos económicos de las reformas propuestas**

### **1. Prohibición de contratar reemplazantes durante la huelga<sup>5</sup>**

La imposibilidad de reemplazar a los huelguistas eleva potencialmente el costo en que incurre el empleador al producirse y prolongarse la huelga. Si la huelga no tiene límite máximo a su duración —como actualmente ocurre en Chile—, esta imposibilidad de reemplazo permite a los huelguistas el control absoluto de la empresa en dicho período —aunque el empleador tiene la opción de declarar el *lock out*—, con lo cual se maximiza la capacidad de daño potencial que una huelga puede ocasionar. Por lo tanto, mientras la empresa pueda mantenerse con utilidades no negativas y la

---

<sup>5</sup> Respecto de esta discusión, véase A. Alegría y F. Coloma, “Huelga: Enfoques teóricos, análisis del caso chileno y evidencia internacional”, *Cuadernos de Economía*, N° 86 (1992).

amenaza de huelga sea creíble, el empresario estará en disposición a aceptar salarios más altos con el fin de no sufrir el perjuicio económico de una eventual huelga, lo que —dada la amenaza de huelga— posibilitaría que la negociación colectiva arrojará un resultado más favorable para los trabajadores.

El salario propuesto en una negociación colectiva por los trabajadores *insiders* —que son aquellos que llevan más de un período en la empresa y que están en posición de capturar parte de la renta asociada a los costos de rotación— debe cumplir tres condiciones para que la sola amenaza de huelga sirva como herramienta de presión: a) que sea aceptable para el empleador en el sentido ya descrito, siendo el máximo salario aceptable aquel que deja a la empresa con el mismo nivel de utilidades aceptando la petición de los trabajadores o rechazándola, caso este último en el que la empresa queda sometida a un período de huelga y a probabilidades de que el conflicto finalmente se resuelva en favor de la postura propia o la de los trabajadores; b) que la amenaza de huelga sea creíble, lo que significa que si la petición de los trabajadores es rechazada, cada trabajador envuelto en la negociación permanecerá marginalmente indiferente entre observar la huelga o quebrarla, y c) que el salario propuesto no sea tan alto como para justificar el despido de trabajadores *insiders* y su reemplazo permanente; el reemplazo permanente de un trabajador exige a la empresa incurrir en costos de rotación (costos de contratación, entrenamiento, despido, etc.), los que pueden ser afectados por los propios trabajadores y son claramente mayores cuando se quiere reemplazar simultáneamente a un grupo de trabajadores.<sup>6</sup>

La imposibilidad de contratar reemplazantes durante la huelga afecta la condición de aceptabilidad de aquellas empresas que habrían estado en posición de contratarlos en caso de haber sido posible, y si las peticiones de los trabajadores estuvieran efectivamente restringidas por dicha condición, un aumento del salario aceptable mejoraría el poder negociador de los trabajadores.

La conducta de los agentes en las negociaciones dependerá de la información que manejen, ya que la calidad de ésta determinará las probabilidades subjetivas de huelga y la posibilidad de que se llegue a un equilibrio sin la materialización del paro. En escenarios de asimetría de información entre empleadores y trabajadores, es posible, por ejemplo, que la huelga se realice porque las peticiones salariales pueden no cumplir las condiciones

---

<sup>6</sup> Esta última realidad da precisamente un mayor respaldo a las negociaciones colectivas.

de aceptabilidad verdaderas del empleador; si esta asimetría es muy fuerte, es más probable también que una huelga indefinida y sin posibilidad de reemplazo de los huelguistas comprometa la viabilidad económica de la empresa.

En la medida que un mayor poder negociador de los trabajadores se traduzca en aumentos en los salarios conseguidos durante las negociaciones colectivas, *ceteris paribus*, se esperaría un efecto negativo en el empleo tanto presente como futuro, ya que aumentaría el valor presente de los costos salariales, incentivándose así la sustitución de mano de obra y disminuyendo la rentabilidad esperada del factor capital y, por consiguiente, la tasa de inversión futura.

Es importante señalar que el efecto final que tendría la imposibilidad de reemplazo de los huelguistas durante la huelga dependerá de una serie de factores que están implícitos en lo que corresponde a las condiciones de aceptabilidad, credibilidad y de reemplazo permanente de un trabajador. Ellos son: grado de competencia en el mercado en que participa la empresa, factibilidad técnica de reemplazar a los trabajadores que se encuentran en huelga, estructura de poder al interior del sindicato o del grupo negociador, facilidad de acumulación de inventarios, legislación sobre despidos e indemnizaciones, etc.

## 2. Dar el derecho a negociación colectiva, obligatoria para el empleador, a los sindicatos interempresa y a los sindicatos de trabajadores eventuales y transitorios

En el proyecto de reforma se establece que los sindicatos interempresa y los sindicatos de trabajadores eventuales o transitorios están en posición de obligar a una empresa a negociar un contrato colectivo. Si bien es cierto que la empresa tendría la facultad de elegir si negocia individualmente (sólo por su empresa) o agrupadamente con otras empresas (supraempresa), es indudable que esta modalidad de negociación nos acerca bastante a la negociación multiempresa.

En el caso de una negociación colectiva con un sindicato interempresa, es evidente que el sindicato va a hacer exigencias similares a empresas que sean de rubros parecidos, por lo que las peticiones sindicales estarán bastante correlacionadas. La empresa que negocie individualmente empezará a sufrir presiones para que al menos se acomode al *statu quo* del rubro, situación que la expone a futuro a hacer ajustes mayores en términos de sus niveles de empleo, inversión, etc.; muchas empresas, precavidas de esta

correlación entre las peticiones, se verán entonces forzadas a negociar bajo la modalidad multiempresa, ya que de esa forma podrán tener un mejor poder de negociación frente al sindicato y abaratar los costos asociados al proceso de negociación. Luego, por la propia dinámica de las negociaciones, sería muy probable que a mediano plazo nos viéramos enfrentados a negociaciones multiempresa; todo esto es sin tomar en cuenta los incentivos naturales que podrían tener algunas empresas de organizar acuerdos monopólicos y de imponer barreras a la entrada a partir de estas negociaciones multiempresa, lo que sin duda se ve facilitado por una normativa que obliga a la empresa a negociar con un sindicato interempresa.

Esta posibilidad cierta que se abre para las negociaciones multiempresa, obliga a repasar brevemente los principales aspectos de esta modalidad de negociación.<sup>7</sup>

Cualquier negociación multiempresa debe enfrentar inevitablemente el problema de la heterogeneidad de productos y del tipo de mano de obra que se observa al interior del conjunto de empresas que la conforman, situación que se ha ido acentuando como consecuencia del proceso de desestandarización del mundo moderno. Esta realidad incontrastable, junto a la diferencia de organización que las caracteriza, demuestra el carácter singular de cada empresa y proporciona argumentos muy fuertes para que las negociaciones sobre productividad se realicen al interior de la propia empresa. Además, bajo la perspectiva más amplia de lo que es la negociación colectiva, la conveniencia de que las negociaciones tengan lugar al interior de la empresa se ve reforzada cuando se consideran las múltiples instancias de cooperación que se pueden dar y explotar al interior de la empresa.<sup>8</sup>

La negociación multiempresa debiera tener como resultado un aumento en las remuneraciones promedio, como consecuencia del mayor poder de presión de los trabajadores, lo que eventual y probablemente se traduciría en ineficiencia económica desde un punto de vista social, que se manifestaría en una disminución del empleo a nivel agregado. Los efectos negativos en empleo se refuerzan cuando se consideran argumentos que establecen que las variaciones en precios relativos y la existencia de costos de reasignación de recursos intersectoriales hacen aumentar la tasa de desempleo natural. Bajo estas circunstancias, el impedimento a negociar salarios al interior de la empresa dificulta su adaptación a los mencionados

---

<sup>7</sup> Véase F. Coloma y A. Alegría, "Negociación colectiva y huelga", 1993, Universidad Católica de Chile.

<sup>8</sup> El sistema de incentivos de la empresa japonesa es fiel testigo de estas instancias de cooperación.

cambios en precios relativos, por lo que la tasa de desempleo aumentaría.<sup>9</sup> Ahora, si se considera un marco económico con incertidumbre y se establecen condiciones de aversión al riesgo de parte de los empresarios e inexistencia de mercado de seguros, la introducción de salarios no contingentes, que no dependen directamente de los resultados de cada una de las empresas, como ocurriría con una negociación multiempresa, incorpora incertidumbre y limitaciones adicionales a las decisiones de contratación, disminuyendo así la demanda por trabajo.

Por otra parte, en países como los nuestros, en que un porcentaje de la población no cubre adecuadamente sus necesidades básicas y en que los sindicatos pueden constituirse en importantes fuentes de poder, la negociación multiempresa se encuentra más expuesta a una instrumentalización política, lo que puede desvincular aún más a estas negociaciones de los aumentos en productividad.

### **Negociación colectiva de los sindicatos eventuales y transitorios**

En lo que se refiere a la posibilidad que se abre para negociar colectivamente a los sindicatos de trabajadores eventuales o transitorios —en forma obligatoria para el empleador—, surgen problemas adicionales a los mencionados para el caso de la negociación de los sindicatos interempresa. En primer lugar, hay un problema de orden práctico: obligar a las empresas a negociar colectivamente la situación de trabajadores con trabajos de corta duración puede ser muy ineficiente socialmente, porque los costos de transacción pueden ser muy altos en relación a los “supuestos” beneficios que se podrían derivar de esta modalidad.

En segundo lugar, el que la empresa deba negociar con trabajadores que al momento de la negociación no son parte de la empresa —como ocurriría, por ejemplo, en el caso de los temporeros, cuyas condiciones se negociarían antes de la temporada— y que a futuro, eventualmente, tampoco lo serán, parece inconducente. Si en el futuro un empleador incorpora como trabajadores transitorios a trabajadores que no son miembros del sindicato que negoció el tarifado general, el contrato no lo obliga, caso en el cual se daría la paradoja que a una empresa se la ha obligado a incurrir en costos de transacción en el diseño de un contrato que nunca va a aplicar.

Por último, en una negociación colectiva tecnificada, que no involucre reducción del personal que negocia, el salario a negociar debiera tener

---

<sup>9</sup> Esta línea de argumentación es consistente con D. Lilien, *Sectoral Shifts and Cyclical Unemployment* (MIT Press, 1982).

como límite inferior el costo alternativo de cada trabajador —por simplicidad se suponen trabajadores homogéneos— y como límite superior el mínimo entre dos cantidades: el costo de reemplazo de un trabajador y la productividad marginal (neta de los costos de despido) que aporta el último trabajador contratado. En el caso de los trabajadores eventuales o transitorios, que se definen como trabajadores que realizan labores bajo dependencia o subordinación en períodos cíclicos o intermitentes, generalmente no existe diferencia entre su costo alternativo y su costo de reemplazo, ya que por la naturaleza de las funciones que desempeñan, el reemplazar a un trabajador no involucra costos de entrenamiento ni tampoco el pago de indemnizaciones por despido.<sup>10</sup> Luego, en rigor, no hay una renta a negociar, por lo que la solución debiera ser la propia de un mercado que funciona libremente.

De esta forma, una negociación colectiva a nivel de trabajadores eventuales o transitorios sólo podría arrojar mayores salarios para un grupo de ellos, si como contrapartida se produce el desempleo de otros. La única forma por la que los trabajadores eventuales o transitorios podrían ganar más que lo que libremente determina el mercado, sería a través de la negociación de tarifados superiores a los salarios libres de mercado, lo que obligaría a las empresas a reducir sus niveles de empleo. Para que esta situación se pueda dar, el sindicato que negocia el tarifado tendría que persuadir o forzar a los trabajadores eventuales o transitorios a hacerse miembros del sindicato, porque de otro modo los trabajadores no miembros harían inefectivo el tarifado al estar dispuestos a asegurar un empleo a salarios inferiores a los tarifados. Luego, implícitamente, en toda esta modalidad de tarifados se están dando incentivos a organizar monopolios laborales por parte de los sindicatos —lo que obviamente no será tarea fácil, porque muchos preferirán asegurar un empleo antes de sindicalizarse—, prestándose esta situación a todo tipo de presiones para los no sindicalizados, todo lo cual se traducirá en relaciones conflictivas entre los propios trabajadores.

Adicionalmente a todo lo planteado, es fácil prever que hay grandes incentivos para la manipulación de los tarifados. En efecto, los trabajadores de carácter permanente estarán interesados en que se fijen tarifados lo más altos posibles para los trabajadores eventuales o transitorios, ya que de esta forma mejoran su propio poder negociador, al encarecerse una de las alternativas de sustitución que ellos enfrentan. En este escenario, suponiendo que el monopolio laboral funciona, es muy posible que las empresas se vean

---

<sup>10</sup> Para recibir indemnizaciones por despido se requiere haber trabajado un año o más.



obligadas a ir prescindiendo de trabajadores transitorios y a pagar horas de sobretiempo a los permanentes o a contratar más trabajadores permanentes.

Para el caso concreto de los trabajadores de la construcción, el que se permita negociar colectivamente durante los dos primeros meses de iniciada la obra puede inducir a grandes ineficiencias desde el punto de vista de la asignación de recursos, desde el momento que los constructores tratarán de evitar incurrir en grandes costos de inversión en los primeros meses, ya que una vez incurridos estos costos pasan a ser una inversión irreversible, lo que expondría a la empresa a un comportamiento oportunista de los trabajadores durante la negociación.

En síntesis, el extender la negociación colectiva para los trabajadores eventuales o transitorios no tiene mayor sentido, desde el momento que prácticamente no existen rentas a negociar. Creo que la iniciativa en esta dirección no responde a criterios técnicos<sup>11</sup> y obedece más que nada a un interés del Gobierno por ampliar la cobertura de la negociación colectiva y dar un mayor perfil al movimiento sindical. El costo de esta mayor cobertura puede ser bastante alto, por los ya aludidos costos de transacción que se imponen y por el riesgo de que se formen verdaderos monopolios laborales en estos sectores, lo que podría tener serias repercusiones en los niveles de empleo y en las relaciones entre los mismos trabajadores y entre trabajadores y empresarios. En toda esta discusión, es importante también tener en cuenta que el hecho que los trabajadores transitorios o eventuales no negocien colectivamente en modo alguno significa que sus negociaciones van a estar desprotegidas; las soluciones de mercado que se observen de acuerdo a mecanismos distintos a la negociación colectiva consideran directamente el costo de oportunidad del trabajador transitorio, uno de los cuales está constituido por la opción de trabajar como trabajador permanente durante todo el año, en una empresa que bien puede negociar colectivamente.

---

<sup>11</sup> Algunos sostienen que la negociación de tarifados permitiría dar mayor previsibilidad a la empresa y a los trabajadores. Se indica que para el empleador, la previsibilidad de costos laborales, así como la posibilidad de asegurarse —si lo pacta voluntariamente— una dotación para sus faenas futuras, constituye un beneficio, sobre todo si hay escasez de oferta de trabajo. Sin embargo, de ser cierto el argumento de que para actividades eventuales o transitorias las personas involucradas dan un valor especial a la previsibilidad, queda por demostrar que este valor es “significativo” y que la forma más eficiente de lograrlo es a través del método de tarifados propuestos. Mi impresión es que el sistema de tarifados es muy ineficiente para lograr el pretendido beneficio de la previsibilidad —y puede acarrear además serios riesgos para las actividades directamente afectadas—, ya que existen otros mecanismos, mucho más baratos, simples y directos, que están al alcance de aquellos que valoran particularmente la previsibilidad.

## Las otras reformas

En lo que se refiere a la introducción de flexibilidad en la distribución de la jornada de trabajo, el proyecto va en la dirección correcta, ya que con ello las empresas pueden obtener claras ventajas de eficiencia por una mejor utilización de los recursos y de la capacidad instalada —sobre todo en aquellas actividades con marcada estacionalidad durante el año—, y los trabajadores pueden beneficiarse por la suscripción de contratos más flexibles que les permitan distribuir su esfuerzo a través del año, trabajando con más intensidad en determinadas épocas y menos en otras. Sin embargo, el proyecto es demasiado tímido en este tema, ya que establece que la posibilidad de distribuir la jornada en forma diferente a la estándar —48 horas semanales— sólo se puede hacer en forma excepcional y en una base en que mensualmente la jornada semanal debe tener un promedio de 48 horas. Sería perfectamente posible que las partes acordaran un mecanismo regular y no excepcional en la materia, y podría establecerse que dentro de un trimestre o un semestre, la jornada semanal debe tener un promedio de 48 horas, ya que de esta manera se pueden aprovechar verdaderamente las ventajas de una mayor flexibilidad.

La suspensión de los contratos individuales —por necesidades tecnológicas o económicas— por períodos no superiores a seis meses, con la obligación para el empleador del pago de las cotizaciones previsionales, y la reducción de la jornada y remuneración proporcional por períodos no superiores a seis meses, son medidas que dan una mayor flexibilidad a la empresa, permitiendo que ésta se ajuste de mejor manera —sin tener que recurrir al despido— ante situaciones que sean juzgadas como temporalmente desfavorables. Sin embargo, en relación a la modalidad de suspensión temporal del contrato, hay que tener presente que si a futuro se adopta algún esquema de seguro de desempleo, los beneficiarios de éste no podrían ser personas con contratos temporalmente suspendidos, porque de lo contrario habría un gran incentivo a abusar del seguro de desempleo a través del sistema de suspensiones temporales.

En cuanto a las propuestas en torno al derecho de los trabajadores a la información, la obligación que se impone a la empresa de entregar información puede ser muy complicada, ya que en muchos casos es difícil distinguir entre aquella información que causa daños a la posición competitiva y aquella que no lo causa; todo esto se complica aún más cuando se negocia con sindicatos interempresa, ya que aumenta la probabilidad de que la información llegue a la competencia. En términos generales, es deseable que las negociaciones sean tecnicizadas e informadas, ya que con esto se dismi-

nuyen costos de transacción, se minimiza la probabilidad de llegar a soluciones que comprometan la viabilidad de la empresa y se logran mejores relaciones laborales. Muchas empresas así lo entienden y tratan de informar adecuadamente a los trabajadores en los períodos de negociación; sin embargo, de ahí a imponer una obligación de información hay bastante distancia, porque la obligación podría imponerse sobre información que es verdaderamente estratégica para la posición competitiva de la empresa. Tal vez donde sí se pueda hacer avances efectivos es en la tecnificación de las negociaciones, a través de una mayor capacitación de los negociadores laborales en todo lo que se refiere al ámbito económico de la empresa. La existencia de negociadores más capacitados crea una presión natural para la provisión de información relevante de parte de la empresa.

En relación a la propuesta de establecer un fuero de treinta días con posterioridad a la negociación colectiva, para todos los trabajadores involucrados en ella, hay allí envueltos aspectos que van más allá de los puramente económicos que deben ser considerados. Para la empresa, es claro que este fuero limita sus acciones y le quita flexibilidad, desde el momento que durante esos treinta días no puede despedir a dichos trabajadores, salvo con la autorización del juez competente cuando se invoquen las causales del artículo 160 —que básicamente se refieren a incumplimientos graves del trabajador—. Sin embargo, esta disposición podría contribuir a dar mayor legitimidad a la institución de la negociación colectiva, afianzando así un legítimo derecho y una institución cuya existencia, en general, es necesaria desde el punto de vista de equidad y desde el punto de vista económico como una forma de reducir costos de transacción. El balance social de estos argumentos podría ser favorable a la imposición de un fuero restringido a 30 días, pero al momento de resolver sobre el punto, hay que tomar en cuenta los efectos políticos que medidas de esta naturaleza podrían engendrar a futuro. Si a un trabajador lo despiden al día 31 por causales distintas a las del artículo 160, podrían surgir presiones políticas para la extensión del período de fuero —invocándose el argumento de persecución— y comenzar a gestarse una dinámica que no se sabe dónde termina y que puede llegar a ser tremendamente perniciosa para el funcionamiento de la empresa.

Finalmente, no parece conveniente la proposición de que el empleador pague las indemnizaciones que correspondan al trabajador con un recargo del 50% y que el sindicato pueda también demandar una indemnización cuando se “compruebe” que el despido es una manifestación de una práctica desleal —antisindical o en la negociación colectiva—. Las denuncias que se hagan por este concepto van a crecer significativamente y la empresa va a quedar demasiado expuesta económicamente a la apreciación de la judicatura sobre

un tema vulnerable a la presión política y de muy difícil tratamiento, todo lo cual puede afectar sus políticas de contratación de mano de obra e inhibir los ajustes de personal que sean necesarios para su funcionamiento eficiente. Creo que lo razonable en este sentido es mantener la norma general en materia de indemnizaciones, en virtud de la cual éstas tienen un recargo del 20% —en beneficio del trabajador solamente— cuando la causal de despido de necesidades de la empresa está mal invocada.

### Los temas del futuro

Los temas y las prioridades que se vislumbran a futuro en el campo de la política laboral parecen ser diferentes a los tradicionales y a los que se enfatizan en el proyecto bajo análisis. Las preocupaciones principales deberían estar en el tema de la calidad de los empleos y en la forma en la cual se puede aumentar la productividad de la mano de obra, en la integración laboral de los grupos sociales más marginados, en la introducción —acorde con las necesidades y posibilidades del mundo moderno— de mayor flexibilización en los contratos laborales y en la implementación de un sistema de seguro de desempleo.<sup>12</sup>

En relación a estos temas ha habido iniciativas de este Gobierno y del anterior tendientes a enfrentarlos; sin embargo, en algunos de estos campos los esfuerzos han sido claramente insuficientes, lo que obliga a insistir en ellos y a proponer nuevas fórmulas de solución.

En lo que sigue se hace una breve revisión de estos temas y se presentan algunas sugerencias de solución.

Entre los grupos más marginados que requieren de una atención especial están los jóvenes desempleados en extrema pobreza. La solución hay que buscarla a través de mecanismos que mejoren el acceso de éstos a ocupaciones estables. En esta línea, es fundamental aumentar el capital humano de los jóvenes y contrarrestar las condiciones de marginación general que viven los sectores de extrema pobreza respecto de las oportunidades de empleo. Por capital humano hay que entender no sólo lo referido a la calidad de la educación y de la capacitación, sino que también lo que se refiere a la experiencia en el trabajo, los hábitos laborales y otros aspectos

---

<sup>12</sup> Una discusión más detallada de estos temas que deberían ser, a mi juicio, los prioritarios de la agenda laboral, se puede ver en F. Coloma, "Empleo y relaciones laborales: Temas del futuro", en Felipe Larraín (editor), *Chile hacia el 2000* (Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 1994).

que influyen sobre la productividad de los jóvenes en el empleo. En toda esta tarea, se reconoce el papel importante que puede tener el recientemente impulsado Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes.

En cuanto a la necesidad de aumentar la productividad de la mano de obra como única forma de lograr un aumento sostenido en el bienestar del grueso de la población, la inversión en educación y en capacitación juegan un papel fundamental. Sin embargo, hay que tener presente que en una coyuntura como la actual, en que hay un diagnóstico bastante generalizado en cuanto a los atrasos en educación, el desafío inmediato de mejorar la productividad queda dependiendo crucialmente de lo que se haga en materia de capacitación. Este es un tema donde hay mucho que hacer para corregir el problema de incentivos que tienen las empresas para capacitar a sus trabajadores y donde sí se pueden hacer grandes contribuciones al desarrollo económico-social equitativo y a la modernización productiva.

Un aspecto central de las propuestas que se hagan en este sentido debe ser el diseño de mecanismos que estimulen al sector privado para capacitar directamente, incentivando contratos de largo plazo en aquellos casos de capacitación en que hay importantes montos de recursos envueltos.<sup>13</sup> En virtud de estos contratos, la empresa recuperaría su inversión a través de una negociación anticipada del perfil de salarios futuros, donde la duración del contrato, y de ciertas normas básicas de desempeño, quedarían determinadas libremente por las partes, en atención a los montos de recursos comprometidos en la inversión y a las respectivas preferencias. Propuestas de esta naturaleza, además de dar los incentivos correctos a las empresas, pueden ser más beneficiosas para los trabajadores que otras que se concentren en dar accesibilidad al crédito (préstamos) para la capacitación, ya que en este caso el pago de la deuda que contrae el trabajador no corre riesgo para él, desde el momento que la empresa, en virtud del contrato, está comprometida a contratarlo hasta que pague la totalidad de la deuda contraída. La idea sería complementar estos contratos de largo plazo, con una modalidad que permitiera al trabajador retirarse antes del vencimiento del contrato pagando el valor de lo que todavía adeuda, y a la empresa poner

---

<sup>13</sup> Hoy en día la duración del contrato de plazo fijo no puede exceder de un año y para el caso de gerentes o personas que tengan un título profesional o técnico otorgado por una institución de educación superior, la duración del contrato no puede exceder de dos años. Luego, la propuesta que aquí se señala requeriría modificar la ley en lo que se refiere a la duración máxima de los contratos a plazo fijo, en el sentido de permitir contratos a plazo fijo por períodos mayores a los actualmente vigentes cuando la capacitación del trabajador involucre montos de recursos significativos.

término anticipado al contrato —por razones no imputables al trabajador— renunciando simplemente a lo que se le adeuda.

En lo que se refiere a los recursos fiscales que se destinan a la capacitación, el grueso de éstos debiera focalizarse en la gente joven perteneciente a sectores de bajos ingresos y que experimenten problemas de empleo. El monto de esos recursos fiscales es una materia a definir, pero claramente debieran ser superiores a los actuales. Como sugerencia puntual, que tiene como antecedente el gran retraso que existe en materias educacionales, podría pensarse en facilitar el traspaso de jóvenes en edad escolar, y pertenecientes a los hogares de menores ingresos, a programas destinados directamente a capacitar para el trabajo. La idea sería adelantarse al momento tradicional en que los jóvenes de menores recursos abandonan su educación escolar, ofreciendo una alternativa de capacitación que sea percibida como atractiva y concreta.

Los programas de capacitación tradicionales manejados vía SENCE debieran ser reformulados en atención al diagnóstico que indica que las oportunidades de capacitación que bajo su amparo se brindan no son debidamente aprovechadas por las empresas y que los grupos de trabajadores menos calificados son los que reciben menos capacitación y menos recursos. Entre las razones que podrían explicar el no aprovechamiento de las oportunidades de capacitación están: el desfase temporal que existe entre el momento en que la empresa hace el desembolso por la actividad de capacitación y el momento en que recibe el reembolso; el que las instituciones capacitadoras tienden a ofrecer alternativas que requieren poca inversión en infraestructura,<sup>14</sup> la cual puede ser considerada por las empresas como una instrucción muy general y que sólo beneficia al empleado, y el hecho de que a pesar de que existe una franquicia tributaria, la empresa igual debe destinar recursos propios —que pueden tomar diversas formas— al proceso de capacitación, lo que se enfrenta al ya discutido problema de que las empresas no tienen la seguridad de percibir los frutos de su inversión. El que las instituciones capacitadoras tiendan a ofrecer alternativas que requieren poca inversión en infraestructura —y no inviertan en infraestructura específica al programa— podría dar argumentos para estabilizar la demanda de capacitación que enfrentan los organismos capacitadores en aquellos períodos rece-

---

<sup>14</sup> Esta realidad puede ser la respuesta natural de las instituciones de instrucción a los valores hora por participante máximos que establece el SENCE para efectos de franquicia tributaria, y/o la respuesta de estas instituciones a programas de naturaleza procíclica, en que por los riesgos subyacentes de fluctuaciones no hay muchos incentivos a invertir en infraestructura específica al programa.

sivos, lo que podría lograrse a través de aportes especiales y directos del Estado, que se canalizaran a través de la incorporación de desocupados a estos programas, haciéndose de paso una contribución a la reconversión y a la movilización de recursos humanos en épocas de ajuste.

En relación a la escasa capacitación que reciben los grupos de trabajadores menos calificados, habría que explorar la relación existente entre estabilidad del empleo por categoría ocupacional e incentivos a capacitar. De existir una relación clara, podría haber, por ejemplo, una justificación para que el Estado diera mayor estabilidad a sus programas de obras públicas y vivienda, ya que así contribuiría a dar estabilidad a actividades más fluctuantes y relativamente intensivas en mano de obra no calificada.

El tema de la flexibilidad de los contratos laborales ya ha sido tocado a propósito de las reformas que se proponen en el proyecto de Gobierno objeto de este artículo. Sin embargo, habría que agregar que una mayor flexibilidad del marco regulatorio podría permitir también la incorporación de nuevas personas a la fuerza de trabajo y que los desafíos en el tema de la flexibilidad son más amplios. Por ejemplo, un punto de especial interés es permitir una mayor incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo en una forma más consistente con su rol fundamental de madre y esposa; en este sentido, sería muy interesante incentivar la modalidad de contratos a domicilio, haciendo menos estricta la regulación que se refiere al fuero maternal, y a los períodos pre y posnatales. Esto último podría jugar, además, un papel muy importante en la batalla contra la marginación general de muchos de los hogares más pobres respecto de las oportunidades de empleo, desde el momento que en estos hogares la no participación de la mujer en la fuerza de trabajo está relacionada con su imposibilidad de dejar a alguien al cuidado de los hijos y a cargo de las tareas del hogar.

Finalmente, en cuanto al tema del seguro de desempleo, la discusión está bien encaminada, ya que se ha estado trabajando en propuestas que enfatizan la importancia de evitar las filtraciones propias de los sistemas de seguro tradicionales. En términos concretos, hay una propuesta pendiente del Gobierno anterior,<sup>15</sup> que consta básicamente de dos partes: una que contempla un sistema que busca proteger al trabajador despedido mientras está desempleado, y otra que introduce modificaciones al régimen de indemnizaciones por despido y que promueve un cambio en el sentido de reemplazar paulatinamente el sistema de indemnizaciones contingentes al despido

---

<sup>15</sup> Los aspectos principales de este proyecto y comentarios sobre el mismo se pueden ver en F. Coloma, "Comentarios al proyecto de seguro de desempleo", *Puntos de Referencia*, N° 135 (marzo 1994), Centro de Estudios Públicos.

por uno de indemnizaciones a todo evento. La propuesta, en lo que se refiere al tema del desempleo, no corresponde en rigor a un seguro de desempleo, sino más bien obliga a los trabajadores a ahorrar para la contingencia de su propio desempleo y establece además un mecanismo de créditos para aquellos que se sobregiren en su cuenta personal.

El principal mérito de la propuesta está en la preocupación que denota en establecer adecuadamente los incentivos y evitar así que el sistema de seguro de desempleo sea defraudado. Sin embargo, los costos asociados a la solución propuesta pueden ser altos y atentatorios contra el objetivo de generar nuevos empleos en el sector formal de la economía, particularmente por el no aprovechamiento de un sistema auténtico de seguro —el más adecuado para distribuir los riesgos cuando las personas se enfrentan a eventos probabilísticos como el desempleo—; por los costos considerables que puede implicar el manejo de las cuentas individuales de ahorro con todo su historial de créditos solicitados, pagados, etcétera; por los costos que podría significar para el Estado el financiamiento del seguro mínimo que se define y el no pago de algunas deudas que las personas contraigan con el fondo de crédito, y por no haber compensación efectiva a estos mayores costos por la vía de disminuir el monto de las indemnizaciones que finalmente la empresa debe enfrentar.

Una alternativa de solución al tema del seguro de desempleo, que puede ser más barata y consistente con el espíritu de esta propuesta preliminar, sería crear un sistema mixto en que parte del período de cesantía se financie con las indemnizaciones por años de servicio y otra parte con un seguro de cesantía propiamente tal. La idea, en términos resumidos, es implementar un sistema (reservado para personas de ingresos medios y bajos) en que aquellos trabajadores despedidos cuya indemnización no alcance para cubrir el tiempo de duración promedio de la cesantía tomado como referencia (cinco meses), sean elegibles para recibir los beneficios de un seguro de cesantía si su tiempo de desempleo efectivo excede al que sus indemnizaciones les permiten cubrir. A modo de ejemplo, aquella persona despedida que recibió cinco meses de salario como indemnización no puede participar en el sistema, porque se supone que con lo recibido es capaz de financiar su eventual período de desempleo, el que por cierto puede ser menor o mayor a la duración de la cesantía promedio. Aquella persona que recibió tres meses de salario como indemnización podrá participar sólo si su período de desempleo efectivo es superior a tres meses, caso en el cual recibirá el subsidio mensual a partir del cuarto mes. Este eventual apoyo del fondo de seguro de cesantía estaría limitado en el tiempo y sólo se aplicaría hasta que se cumpliera el tiempo de duración promedio del período de



cesantía de la economía tomado como referencia, ya que este es el período con el cual el sistema se compromete. La propuesta contempla conceder beneficios de cesantía de montos decrecientes, que representen cada vez un menor porcentaje del salario, de forma de ir eliminando los incentivos a mantenerse en una situación de desempleo (real o simulada) que podría existir en caso de beneficios de cesantía constantes y por montos elevados.

Un sistema de esta naturaleza inhibiría, parcialmente, los comportamientos perversos que podrían concebir empleadores y trabajadores para defraudar un sistema de subsidio netamente estatal o privado. Bajo esta propuesta, el empleador siempre tendría un costo de despedir (las indemnizaciones), lo que encarece cualquier maniobra concertada que pudiera urdir. El trabajador despedido y eventual cesante tendría, por su parte, en un primer momento, un fuerte incentivo a buscar rápidamente empleo, porque mientras más se demore en encontrar trabajo más le disminuye la renta asociada a las indemnizaciones. Lo interesante es que al recibir las indemnizaciones de una sola vez al momento del despido, éstas operan como un deducible al régimen de seguro de cesantía.

Como se puede observar, el proyecto tendiente a perfeccionar el derecho de sindicalización y su protección, y que amplía los contenidos y ámbito de aplicación de la negociación colectiva, apunta sólo tangencialmente a lo que debieran ser las principales preocupaciones del futuro. Además, contiene una serie de disposiciones que dan señales negativas a la inversión privada, las que pueden llegar a afectar negativamente la eficiencia económica y la generación de empleos. Por estos motivos, me parece que en términos generales el proyecto es claramente inconveniente y creo que, por la trascendencia pública que ha tenido, ha contribuido a desperfilar aquellos temas que sí debieran ser de primera prioridad en la agenda laboral. □