

Puntos de Referencia

Reformas laborales

ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS

RODRIGO VERGARA

- Recientemente el gobierno envió a trámite parlamentario un proyecto de ley que modifica el Código del Trabajo en distintas materias. En términos muy simples las principales modificaciones en esta materia se refieren a: (i) se da el derecho a negociación, obligatoria para el empleador, a sindicatos interempresas así como a sindicatos de trabajadores eventuales o transitorios; (ii) se elimina la posibilidad de reemplazo en caso de huelga; (iii) se amplía el fuero laboral, y (iv) se faculta al sindicato para demandar del empleador una indemnización adicional a la tradicional en caso de que dicho despido configure una práctica antisindical o desleal.
- Un mercado laboral flexible es fundamental para el buen funcionamiento de la economía. Este trabajo postula que las reformas planteadas no ayudan en ese objetivo; por el contrario, tienden a rigidizar el mercado laboral.
- Las altas y persistentes tasas de desempleo que se observan en muchos países de Europa son, por lo general, un reflejo de rigideces en el mercado del trabajo. Dentro de estas rigideces tiene una importancia significativa la formación de monopolios laborales amparados por las legislaciones vigentes.
- Un mercado laboral flexible facilita también los ajustes económicos requeridos ante los distintos eventos que pueden afectar a una economía.
- Chile ha exhibido un mercado laboral muy dinámico con fuertes aumentos del empleo y las remuneraciones, bajo una legislación que inhibe la formación de monopolios y luego las rigideces en el mercado laboral. La eventual aprobación de la reciente propuesta de modificación a la legislación laboral significaría un retroceso en esta materia.
- Hay espacio para avanzar en materias laborales, pero éste está en un ámbito diferente al que ha planteado este proyecto de ley. Específicamente hay propuestas interesantes relativas a mecanismos de capacitación que tenderían a aumentar la inversión en capital humano y así la productividad del trabajo. Esto sí tendría un efecto positivo y permanente sobre el bienestar de los trabajadores. El tema de la flexibilidad en los contratos laborales también puede perfeccionarse, lo que beneficiaría a un segmento importante de la fuerza de trabajo (especialmente las mujeres)

Rodrigo Vergara es Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Economía, Harvard University. Profesor del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador del Centro de Estudios Públicos.

I. INTRODUCCIÓN

Recientemente el gobierno envió a trámite parlamentario un proyecto de ley que modifica el Código del Trabajo en distintas materias. Especial controversia han producido aquellas reformas relativas a la negociación colectiva. En términos muy simples, las principales modificaciones en esta materia se refieren a: (i) se da el derecho a negociación, obligatoria para el empleador, a sindicatos interempresas así como a sindicatos de trabajadores eventuales o transitorios; (ii) se elimina la posibilidad de reemplazo en caso de huelga; (iii) se amplía el fuero laboral, y (iv) se faculta al sindicato para demandar del empleador una indemnización adicional a la tradicional en caso de que dicho despido configure una práctica antisindical o desleal.

La controversia que se ha suscitado dista de ser trivial. En efecto, es una opinión prácticamente unánime entre los economistas que una de las condiciones básicas para el buen funcionamiento de una economía es un mercado laboral competitivo y eficiente. Chile se caracteriza por tener una legislación que promueve esta eficiencia, evitando las rigideces que son comunes en muchos países y que, en general, se han traducido en que en dichos países la tasa de desempleo se haya mantenido relativamente alta por largos períodos de tiempo. De más está decir que aquellas legislaciones que, rigidizando el mercado laboral, pretenden ayudar a las personas de menores ingresos, terminan la mayor parte de las veces logrando el efecto exactamente contrario, ya que se traducen en mayor desempleo.

De lo anterior se desprende que es fundamental que el mercado del trabajo en Chile siga funcionando en forma libre y sin rigideces. Es también importante que

la legislación laboral no promueva el conflicto más allá de los límites razonables. Esta es la mejor manera de ayudar a los más pobres, que son justamente los primeros en quedar desempleados con legislaciones laborales inadecuadas.

Esta nota proporciona algunos antecedentes que avalan la aseveración anterior y, por lo tanto, que ponen un signo de interrogación en cuanto a la conveniencia de aprobar las modificaciones propuestas a la legislación laboral. Más que un análisis detallado de cada una de las reformas propuestas, lo que ya han hecho numerosos estudios,¹ el presente documento entrega reflexiones más amplias sobre los riesgos que, para el desempeño global de la economía y para el mercado del trabajo en particular, tiene el signo de las reformas planteadas. En el punto II se discuten algunos elementos conceptuales en cuanto a la relación entre institucionalidad laboral y desempeño económico. En el punto III se entregan antecedentes en relación a la experiencia internacional en esta materia. Luego, en el punto IV, se discute la experiencia chilena de los últimos años en cuanto a los beneficios que ha significado, para el factor trabajo y para el desempeño de la economía en su conjunto, un mercado laboral flexible.

II. ASPECTOS CONCEPTUALES

Una de las características que se han observado en relación al tema del desempleo en muchos países industrializados es su persistencia. Esto es, las altas tasas de desempleo tienden a persistir en el tiempo, a pesar de que por períodos largos dichos

¹ Ver, por ejemplo, Coloma (1995).

países han estado en la parte positiva del ciclo económico.

Una explicación conceptual que se ha dado a este fenómeno dice relación con el efecto nocivo que sobre la «tasa natural de desempleo»² de una economía producen grupos de trabajo organizados, cuyo objetivo es maximizar el bienestar de aquellos que pertenecen al sindicato (*insiders*), sin importarles lo que sucede con aquellos que no pertenecen (*outsiders*). La preocupación fundamental de los que pertenecen al sindicato es que sus afiliados mantengan los beneficios alcanzados y que obtengan nuevos incrementos salariales. Según esta teoría, un *shock* negativo —de demanda o de oferta— que haga aumentar el desempleo tiene efectos permanentes sobre esta variable, por cuanto los trabajadores que pierden su empleo salen de los grupos organizados, lo que les significa perder poder de negociación. En efecto, los que quedan adentro negocian sólo por ellos mismos, preocupándose básicamente de mantener su poder monopólico, con menor cantidad de trabajo empleado pero mayores salarios. Así entonces, una vez que el desempleo aumenta, es altamente probable que se mantenga en niveles elevados. En otras palabras, la persistencia de las altas tasas de desempleo en ciertos países se debería a que a los sindicatos, para mantener su poder, les conviene mantener restringida la entrada al mercado laboral. Por supuesto, lograrán ejercer su poder monopólico restringiendo la entrada al mercado del trabajo sólo en la medida que la legislación se los permita. De ahí la importancia que ésta evite cons-

tituirse en un instrumento para que ciertos grupos ejerzan poder monopólico.

Esta teoría ha sido utilizada con éxito para explicar el fenómeno de las altas y persistentes tasas de desempleo en Europa a partir de los 70.³ Se debe recordar que estos países exhiben, en su mayoría, negociaciones sindicales bastante centralizadas al amparo de legislaciones que las promueven. Tal como se observa en el Cuadro 1, a principios de los 70 las tasas de desempleo eran relativamente bajas. A partir de entonces dichas tasas de desempleo aumentan y desde ahí en adelante se mantienen en niveles más altos que los iniciales.⁴ Lo notable es que a pesar que desde entonces ha habido períodos de expansión de la actividad, las tasas de desempleo no han vuelto a sus niveles originales. Por el contrario, se han mantenido en niveles superiores.⁵ Es decir, exhiben una persistencia que es difícil explicar con las teorías tradicionales de desempleo, lo que ha significado que la teoría recién expuesta haya ido ganando popularidad. En síntesis, la existencia de sindicatos monopólicos produce un cambio estructural en el mercado laboral tal que la tasa natural de desempleo sube. De aquí se desprende la necesidad de un mercado laboral flexible, donde no haya trabas a la contratación y despido de trabajadores en las distintas etapas del ciclo económico y donde se eviten los poderes monopólicos. Al permitir la negociación interempresa, la propuesta de modificación de la legislación laboral hace más centralizado el poder sindical, lo que significa menor flexibi-

² En términos técnicos, se entiende por «tasa natural de desempleo» aquella tasa de desempleo a la cual tiende en forma natural la economía dadas sus características estructurales, sin que se produzcan presiones inflacionarias. Por lo mismo, también se le denomina «tasa de desempleo no inflacionaria».

³ Ver Blanchard y Summers (1986).

⁴ El alza en las tasas de desempleo en los 70 se asocia generalmente a las crisis petroleras de esos años.

⁵ Por supuesto, con algunos subperíodos de alzas y otros de bajas, pero el punto es que en la gran mayoría de los casos las tasas de desempleo subieron para quedarse en niveles más altos.

lidad, un cierto grado monopólico en el lado laboral y, muy probablemente, una tasa natural de desempleo superior.

Una segunda línea de argumentación se centra en la relación entre el grado de centralización de las negociaciones laborales⁶ y el desempeño económico. Según la teoría elaborada por Olson (1982), en las economías en que proliferan los grupos de interés, se retarda el crecimiento económico, pues cada grupo en forma individual no considera los efectos que sobre la economía en su conjunto tienen sus acciones. En este sentido, argumenta, economías más atomizadas son más eficientes y tienden a producir mejores resultados económicos debido a que los grupos muy pequeños que la conforman no alcanzan a constituir coaliciones monopólicas y, por lo tanto, tienen que regirse por las normas de mercado. Olson también agrega que, cuando las coaliciones son lo suficientemente grandes, éstas son eventualmente capaces de internalizar los efectos de sus acciones sobre la economía.⁷ Si es así no tendrían efectos negativos sobre el desempeño económico. El peor de los casos es, entonces, cuando el tamaño de la coalición es intermedio. En estas situaciones, dichas coaliciones son capaces de ejercer cierto poder, pero son incapaces de internalizar el efecto de sus acciones.

La teoría de Olson es tomada por una serie de autores⁸ que la confrontan con los datos. Al hacerlo efectivamente encuentran una relación, representada gráficamente por una U, entre el desempeño económico (con índices que por lo general incluyen desempleo, inflación, déficit en

cuenta corriente, etc.) y grado de centralización en los proceso de negociación laboral.

Chile hoy cuenta con un proceso de negociación laboral muy descentralizado, por lo tanto es candidato a un buen desempeño económico (como de hecho se ha verificado en la última década). El moverse hacia una mayor centralización de las negociaciones laborales, como postula el proyecto de ley, nos movería a un rango intermedio que, está probado, tiene efectos negativos sobre el desempeño económico. Por cierto, tal como se discute en Larrain y Vergara (1991), el pretender una total centralización de la negociación colectiva, para pasar al otro extremo de la curva U, no sólo es irreal para el caso chileno sino además peligroso. Por lo demás, los problemas de alza de la inflación, bajo crecimiento y aumento en la tasa de desocupación que han enfrentado en los últimos años las economías caracterizadas como corporativistas, hacen surgir dudas en relación a si pueden seguir considerándose como de buen desempeño económico.

De la discusión anterior se concluye que la flexibilidad en los mercados laborales, donde la negociación colectiva esté centrada en la empresa y donde el poder sindical no llega a ser un monopolio, es fundamental para el buen desempeño económico. Dentro de este desempeño económico una variable fundamental es la tasa de desempleo, la que es menor mientras menor sea el poder monopólico en la negociación laboral.

III. REFLEXIONES EN TORNO A LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Es curioso que uno de los argumentos que se utilizan para defender las reformas laborales es que las prácticas que se introducirían ya son comunes en otros países.

⁶ Relacionado con el grado de corporativismo.

⁷ Este sería el caso de las economías fuertemente corporativistas, como la de los países nórdicos.

⁸ Ver Calmfors y Driffill (1988), Freeman (1988), y Summers, Gruber y Vergara (1993). Para una aplicación al caso chileno, ver Larrain y Vergara (1991).

CUADRO 1
TASA DE DESEMPLEO EN PAÍSES SELECCIONADOS DE EUROPA
(promedio de los años indicados)

	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1994
Alemania	1,7	3,6	6,9	7,2	8,3
Francia	3,1	5,5	8,8	9,8	11,0
Italia	5,5	6,8	9,6	11,8	11,2
Reino Unido	2,8	5,1	10,7	8,5	9,6
Bélgica	2,6	6,9	12,2	10,2	11,1
Dinamarca	2,4	6,4	9,7	8,6	11,2
Finlandia	2,4	5,6	5,2	4,4	14,3
Grecia	2,3	2,0	6,7	7,4	9,2
Irlanda	6,0	8,1	13,6	16,2	16,1
Holanda	3,6	5,7	10,0	8,8	7,9
Noruega	1,6	1,8	2,8	3,5	5,8
Portugal	2,8	7,6	8,1	6,2	5,1
España	2,4	7,9	18,1	18,9	20,5
Suecia	1,8	1,6	3,0	2,0	6,1

Fuente: OECD Economic Outlook.

Es curioso porque los monopolios sindicales y las rigideces en los mercados laborales son justamente prácticas reconocidamente dañinas y que los países que las tienen quisieran eliminarlas. Ya observamos (Cuadro 1) los datos de desempleo en los países europeos —muy superiores a los de Chile—, que en muchos casos son el resultado natural de rigideces introducidas por legislaciones que confieren poderes monopólicos. Estos poderes monopólicos, a su vez, son el resultado de grupos de presión ante los cuales se ha cedido para obtener dividendos políticos de corto plazo. Es importante destacar que el dividendo es efectivamente de muy corto plazo, porque a la larga esto mismo rigidiza la economía y debilita la capacidad del Ejecutivo para llevar a cabo las políticas económicas necesarias para enfrentar las contingencias que se van produciendo en cada momento. Asimismo, el ceder ante un grupo organizado determinado también incentiva y legítima el que otros grupos pidan beneficios o poderes monopólicos especiales, lo que ha demostrado ser particularmente dañino para el crecimiento y desarrollo económico.

La importancia de un mercado laboral flexible es más evidente en períodos de crisis económica. Si los grupos de trabajo organizado no permiten un ajuste de salarios, el ajuste viene por el lado del empleo, específicamente por el lado de los trabajadores que no pertenecen a dichos grupos organizados. España es quizás un buen ejemplo de un país con un mercado laboral rígido que ha significado que ya por varios

años su tasa de desempleo no baje del 15%, y que incluso se haya empinado recientemente por sobre el 20%. La dificultad para volver a niveles inferiores ya pasada la parte negativa del ciclo es síntoma de un mercado laboral rígido.

El tema del ajuste en el mercado del trabajo y el ciclo económico es también evidente cuando se enfrentan crisis de financiamiento externo. Si se piensa, por ejemplo, en el caso argentino actual, es claro que el atraso cambiario que enfrenta dicho país tiene dos soluciones: una devaluación o una disminución en el precio de los bienes no transables. Las autoridades transandinas están tratando de evitar por todos los medios la primera opción, debido a los costos políticos y económicos que les acarrearía. Dado esto, sólo les queda una disminución en el precio de los bienes no transables para lograr un aumento en el tipo de cambio real. Sin embargo, esto necesariamente pasa por una disminución en los salarios. Para lograrlo, sin que el costo en desempleo sea enorme, es requisito tener un mercado laboral flexible. No obstante, las dudas que se ciernen sobre el éxito de este plan tienen que ver preci-

samente con que el mercado del trabajo en Argentina presenta rigideces que dificultan que el ajuste requerido no signifique un desempleo y una recesión políticamente insostenibles. Si bien en dicho país se han introducido reformas para flexibilizar el mercado laboral, para facilitar la contratación-despido de trabajadores y para disminuir los poderes monopólicos existentes en las organizaciones laborales, lo hecho no parece ser del todo suficiente.

IV. LA EXPERIENCIA CHILENA

La dificultad en entender el argumento del gobierno en el sentido que las reformas laborales son necesarias para crear un clima más favorable para el trabajo en Chile, queda de manifiesto, precisamente, cuando se analiza la evolución de la economía chilena y su tasa de desempleo durante los últimos años.

A principios de los 80, Chile sufrió la peor recesión desde la Gran Depresión de los años 30. En dos años (1982 y 1983), el producto cayó 15% y el desempleo llegó a alrededor de 20% (o 30% si se incluyen los programas de empleo de emergencia).⁹

Por ese entonces en diversos estudios se sostuvo que, dada la magnitud del desempleo, la única forma de llegar a niveles aceptables de esta variable era con toda clase de subsidios y participación del Estado en el mercado del trabajo. Se llegó a predecir que de no ser así la tasa de desempleo tardaría décadas en llegar a niveles «razonables».

Las cifras de desempleo que se presentan en el Cuadro 2 son elocuentes. En 1989, es decir sólo seis años después de lo peor

Cuadro 2
TASA DE DESEMPLEO EN CHILE

Año	Tasa de desempleo
1976	12,7
1977	11,8
1978	14,2
1979	13,6
1980	10,4
1981	11,3
1982	19,6
1983	14,6
1984	13,9
1985	12,0
1986	8,8
1987	7,9
1988	8,3
1989	6,3
1990	6,0
1991	6,5
1992	4,9
1993	4,6
1994	5,9

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

de la crisis, la tasa de desocupación ya había bajado a 6%. Desde entonces, la tendencia ha continuado a la baja, aunque con alguna volatilidad por los procesos de ajuste de 1990 y 1993-94. Tal es así, que no es arriesgado sostener que Chile se encuentra hoy cerca de su tasa natural de desempleo. Y lo que es también importante, esta tasa natural de desempleo es, en relación a otros países, «baja». Por cierto, parte importante de la explicación a esta significativa disminución en la tasa de desempleo se debe al dinamismo que ha mostrado la economía desde entonces. Sin embargo, no puede dejar de destacarse que de no ser por la flexibilidad existente en la legislación laboral, hubiera sido prácticamente imposible observar el notable desempeño exhibido por la ocupación. Es mucho más fácil y menos riesgoso para un empresario contratar más trabajo si sabe que la legislación vigente elimina los poderes monopólicos y, por lo tanto, evita el conflicto. En caso contrario,

⁹ PEM (Programa de empleo mínimo) y POJH (Programa ocupacional para jefes de hogar).

dedica gran cantidad de esfuerzo a sustituir trabajo por otros insumos, lo que resiente el crecimiento del empleo. Más aún, es también difícil pensar que la economía podría haber exhibido un desempeño similar sin dicha flexibilidad en el mercado laboral.

La pregunta que naturalmente surge es: ¿por qué arriesgarse a cambiar algo que ha probado ser eficiente? La respuesta que comúnmente se oye entre quienes defienden el proyecto es que con dichos cambios se mejorará el poder de negociación y, luego, la calidad de vida de los trabajadores, tendiéndose así a una sociedad más equitativa. Nuevamente es difícil entender este argumento, ya que la legislación vigente ha probado ser muy positiva en cuanto a la generación de empleos. Esto —la generación de empleos— es, a fin de cuentas, lo único que beneficia permanentemente a los trabajadores en su conjunto. El beneficio no sólo se circunscribe al hecho de tener empleo en sí, que ciertamente es fundamental para los trabajadores, sino además a que una legislación flexible que no desincentiva la contratación se traduce en una mayor demanda de trabajo, lo que presiona al alza los salarios. Las cifras de generación de empleo y aumento en salarios reales durante los últimos años en Chile son impresionantes, con ambas variables creciendo a una tasa promedio anual del orden de 4% (lo que significa que en los últimos 7 años tanto en empleo como las remuneraciones han aumentado en torno a 30%). La creación de grupos de poder monopólicos en el mercado laboral sólo tiene efectos positivos sobre aquellos trabajadores que pertenecen a dichos grupos, pero perjudica al resto.

También aquellos que defienden el proyecto sostienen que las modificaciones son menores y que no se cambia el espíritu de flexibilidad laboral que promueve la legislación vigente. No es claro que los cam-

bios sean menores. La negociación interempresa, por ejemplo, nos puede acercar peligrosamente a situaciones de otros países donde las relaciones laborales siempre han sido conflictivas, con un mercado del trabajo poco flexible y no apto para hacer frente a las oportunidades y desafíos de una economía moderna. Esta misma situación, tal como ya se explicó, les ha significado a dichos países un bajo desempeño económico y poca adaptabilidad ante el cambio. Especial importancia tiene en este punto el hecho que en forma natural las modificaciones propuestas llevarían a negociaciones multiempresas, afectando principalmente la competitividad, y luego la capacidad de subsistencia, de las empresas de menor tamaño. Todos los argumentos anteriores nos llevan a concluir que las modificaciones propuestas van en la dirección equivocada. Si a algo debiera tenderse es a una mayor y no a una menor flexibilidad en el mercado del trabajo.¹⁰

V. CONCLUSIÓN

En síntesis, es difícil encontrar argumentos de peso que justifiquen las reformas laborales propuestas por el gobierno. No tiene sentido rigidizar un mercado del trabajo que ha probado ser eficiente, porque a la larga los más perjudicados serán los propios trabajadores. Claramente hay espacio para avanzar en materias laborales, pero éste está en un ámbito diferente al que ha planteado el proyecto de ley. Específicamente hay propuestas interesantes relativas a mecanismos de capacitación que tenderían a aumentar la inversión en capital humano y así la productivi-

¹⁰ Debe destacarse, en este aspecto, que la reforma planteada en cuanto a la flexibilidad en la jornada de trabajo va en la dirección correcta.

dad del trabajo. Esto sí tendría un efecto positivo y permanente sobre el bienestar de los trabajadores. El tema de la flexibilidad en los contratos laborales también puede perfeccionarse, lo que beneficiaría a un segmento importante de la fuerza de trabajo (especialmente las mujeres).¹¹

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Blanchard, O., y L. Summers, 1986, «Hysteresis and the European Unemployment Problem», *NBER Macroeconomics Annual* 1, pp.15-78.
- Calmfors, L., y L. Driffill, 1988, «Centralization of Wage Bargaining», *Economic Policy* 6, pp.13-61.
- Coloma, F., 1994, «Empleo y Relaciones Laborales: Temas del Futuro», en F. Larraín editor, *Chile Hacia el 2000*, Centro de Estudios Públicos.
- Coloma, F., 1995, «Proyecto de Reformas a Leyes Laborales», *Revista Administración y Economía*, Universidad Católica, abril.
- Freeman, R., 1988, «Labour Markets», *Economic Policy* 6, pp. 63-80.
- Larraín, F. y R. Vergara, 1991, «Institucionalidad Laboral y Desempeño Económico: Evidencia Internacional y Aplicaciones al Caso de la Reforma Laboral en Chile», *Estudios Públicos*, verano.
- Olson, Mancur, 1982, *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, New Haven, Connecticut.
- Summers, L., J. Gruber y R. Vergara, 1993, «Taxation and the Structure of Labor Markets: The Case of Corporatism», *Quarterly Journal of Economics*, mayo.

¹¹ Para un desarrollo más acabado de estos temas, ver Coloma (1994).