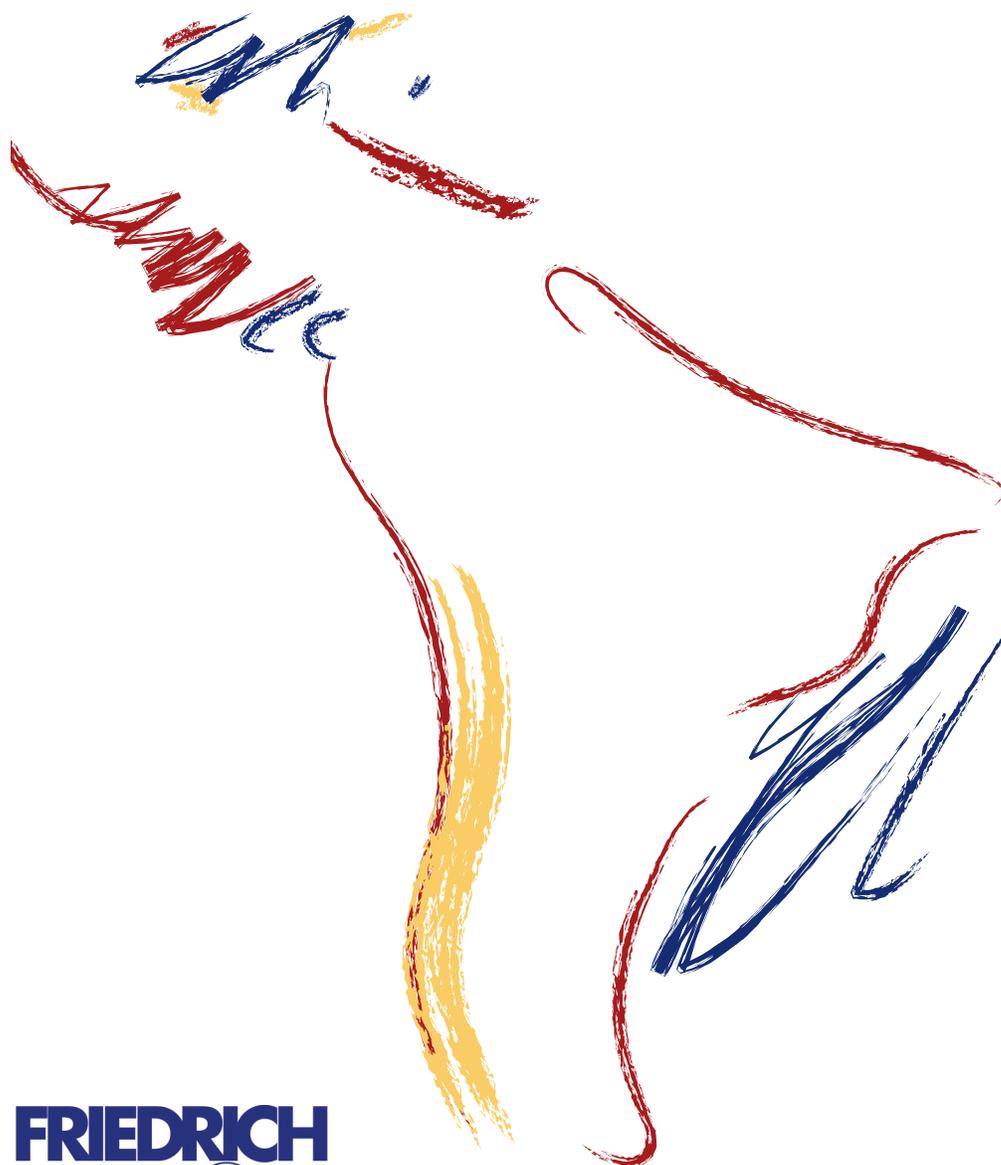


El Informe Laboral de la OCDE 2009: Es necesaria más deliberación política y menos recetas

Diego López*



Introducción

Desde que Chile postula a la OCDE¹, los expertos de esa organización elaboran informes periódicos sobre el mercado de trabajo en el país. El de este año (2009) pareciera no decir nada nuevo: vuelve a insistir, como los anteriores, en la necesidad de algunas innovaciones institucionales en materia laboral, que le inyecten más dinamismo y productividad al trabajo.

Sin embargo, contiene algunas novedades. Ningún informe anterior de la OCDE sobre el mercado de trabajo chileno había advertido con tanta claridad lo que es un secreto a voces: la institucionalidad laboral en Chile es débil. Un amplio porcentaje de trabajadores sobreviven en la informalidad, leyes consideradas importantes en realidad se aplican bien poco (la Ley de Subcontratación es un caso emblemático de leyes fuertes en su tramitación, pero lánguidas en su aplicación), protecciones que otorga la ley (como la indemnización por despido) sólo benefician a una minoría de trabajadores y derechos legales indispensables (como la negociación colectiva) brillan por su ausencia.

Este documento expone brevemente el contenido del informe OCDE 2009 sobre el mercado del trabajo chileno, indicando que, pese a su inclinación favorable a promover antes que nada la productividad y la movilidad laborales, sirve como una buena base para afirmar que, en realidad, la transición laboral en Chile aún no está terminada: derechos propios de un sistema democrático maduro (sindicalización, negociación colectiva y huelga) están severamente limitados por la ley y la escasa eficacia de las obligaciones laborales que debieran respetar las empresas, impiden afirmar que en materia laboral las instituciones realmente funcionen. A eso se añaden grandes desafíos que enfrenta la protección legal sobre el trabajo: la aguda inestabilidad laboral y la intensa subcontratación de faenas productivas han mermado considerablemente la eficacia de las normas laborales, lo que demanda nuevas formas de regulación y aplicación.

¹ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) está formada por Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, la República

Sin proponérselo, el informe de la OCDE revela muchos más problemas en el mundo del trabajo de los que pretende hacerse cargo con las sugerencias que hace y, sin quererlo, pone en evidencia asuntos que demandan soluciones más complejas que la mera aplicación de recetas para lograr más empleo y más productividad.

En realidad, el informe nos habla de problemas que exigen pronunciamientos políticos acerca de qué pueden esperar las personas que tienen que trabajar para vivir: ¿aspirar a O que la prosperidad de las empresas coincida con su propia prosperidad? O a que la ley y la autoridad hagan realidad la promesa de que sí se puede vivir y prosperar en el trabajo.

I. Mejorar el mercado de trabajo

El informe de la OCDE comienza con las habituales loas al desempeño económico de Chile: crecimiento económico sostenido, PIB per cápita en alza y reducción significativa de la pobreza. Pero el propio informe advierte que tan optimistas indicadores deben apreciarse con cautela, porque no reflejan la existencia de preocupantes dificultades en el trabajo: baja productividad promedio, remuneraciones deprimidas para la gran mayoría de los trabajadores, informalidad considerable, externalización extendida que permite a las empresas explotar permanentemente sus procesos sin contratar directamente a los trabajadores y diferencias salariales considerables entre una elite de trabajadores y los demás. A eso se agrega que el porcentaje de la población femenina que se incorpora al trabajo aún es bajo: sólo un 39% de las mujeres en edad de trabajar están empleadas o buscando trabajo.

El informe de la OCDE no parece preocuparse de que los indicadores habitualmente considerados (PIB, ingreso per cápita, niveles de inversión) pueden mostrar que la economía va bien, mientras que la vida de la mayoría de las personas va mal (escepticismo que inhibe la búsqueda de trabajo, y se fundamenta en la informalidad, salarios bajos, desigualdad, alta inestabilidad laboral).

Para la OCDE, esto se debe a que *falta mercado*: la mayoría de las mujeres en edad de trabajar no aspiran

a obtener un empleo; la creación de empleos se ha concentrado en sectores de baja productividad donde se pagan salarios reducidos, y es necesario agregar valor al trabajo mediante capacitación y calificación permanentes. Todo esto es cierto. No obstante, el mercado de trabajo en Chile no sólo debe ser ampliado –en el sentido de que debieran haber más mujeres buscando trabajo y más productividad- sino también corregido: muchos de los problemas laborales que existen se deben a que las empresas se rigen por responsabilidades legales débiles y por añadidura fáciles de eludir, ofreciendo empleos que en realidad no prometen prosperidad a los trabajadores sino esfuerzo y sacrificio no suficientemente retribuido.

Habitualmente la OCDE ha enfatizado en sus informes sobre el mercado de trabajo en Chile, la idea de que la tarea primordial es crear empleo y mejorar la productividad, como recursos privilegiados para que las personas logren prosperidad.

Habitualmente la OCDE ha enfatizado en sus informes sobre el mercado de trabajo en Chile, la idea de que la tarea primordial es crear empleo y mejorar la productividad, como recursos privilegiados para que las personas logren prosperidad. Pero no ha considerado con la misma

fuerza la idea de que el mercado de trabajo necesita instituciones fuertes y efectivas e interlocutores sociales representativos que promuevan negociación y la adopción de compromisos entre empresarios y trabajadores.

En este sentido, el informe 2009 sí considera la regulación y la participación sindical como elementos importantes, y sugiere encontrar un equilibrio entre las medidas que promuevan el empleo y la productividad, con la obtención de una regulación eficaz y un mayor protagonismo sindical. Aun así, los planteamientos de más justicia social en el mercado de trabajo y una mejor redistribución son ajenas al informe. De hecho, la OCDE promueve un funcionamiento más eficiente del mercado, lo que en algún grado incluye más y mejores instituciones y regulaciones y la intervención sindical, pero nada dice acerca de que el mercado de trabajo garantice prosperidad para la mayoría de los trabajadores. En realidad, los expertos de la OCDE prefieren hablar de funcionamiento eficiente del mercado, antes que de redistribución y justicia social.

II. ¿Baja productividad o bajas remuneraciones?

El informe concuerda con la opinión económica de que el buen salario sólo debe pagar el aporte de productividad del trabajador. Esto quiere decir que la obligación retributiva del empleador debiera ser igual al aporte productivo individual que obtiene de cada trabajador. En la práctica, esto equivale a afirmar que el trabajo debe remunerarse con el *salario de mercado*, que es el salario promedio que se paga en general para la función que desempeña cada trabajador. Mientras la productividad promedio se mantenga, baja también permanecerán bajos los salarios en promedio. Los economistas suelen afirmar que en el mercado operan incentivos generosos para premiar a los buenos trabajadores: pueden obtener empleos mejor remunerados y existen remuneraciones variables que premian el mejor trabajo: más productividad se paga mejor. Por añadidura, mientras más crezca la economía, dicen, habrá más empleos y mejores salarios.

Pero existe más de una teoría económica acerca de qué es lo que realmente se paga cuando se remunera a un trabajador. En realidad, el *salario de mercado* no depende sólo de la productividad promedio: los vaivenes económicos, el desempleo, la escasez o abundancia de mano de obra, la calificación laboral, las responsabilidades legales de las empresas que emplean trabajadores y la fuerza negociadora de los sindicatos inciden directamente en el nivel de los salarios medianos².

De hecho, el *salario de mercado* en Chile ha sido extremadamente conservador en cuanto a trasladar el crecimiento económico a las remuneraciones medianas: ha beneficiado desproporcionadamente a las empresas más grandes y a los trabajadores mejor remunerados. Esto significa que el crecimiento económico beneficia mucho más a los salarios más altos y a las utilidades empresariales que a los salarios de la mayoría de los trabajadores. En realidad, no está claro si los salarios de la mayoría de los trabajadores son bajos porque su productividad es baja o bien la productividad es baja porque los salarios se mantienen bajos y las empresas

²Salario medio o remuneraciones medias es el promedio salarial que ganan todos los trabajadores; el salario mediano o las remuneraciones medianas, en cambio, es lo que ganan los trabajadores del medio, que están entre los más pobres y los más ricos. Para apreciar lo que realmente gana la mayoría de los trabajadores es mejor considerar el salario mediano, porque el promedio incluye lo ganado por los trabajadores más ricos.

no enfrentan responsabilidades legales que realmente les hagan compartir las ganancias que obtienen con la colaboración de sus trabajadores.

La OCDE no considera necesario efectuar ajustes al mercado de trabajo chileno para que les traspase el crecimiento económico a la mayoría de los trabajadores, ni se extraña de que el *salario de mercado* no refleje las utilidades que obtienen las empresas. Lo importante para los expertos de la OCDE, es aumentar

En realidad los derechos laborales están concebidos para lograr un equilibrio necesario en la actividad empresarial; que el beneficio de las empresas redunde también beneficio aceptable para sus trabajadores

la productividad promedio y abrir las puertas del mercado a más trabajadores.

El problema es que para la gran mayoría de los trabajadores probablemente las ofertas de empleo que abundan en el mercado no entusiasman demasiado: las condiciones de trabajo y los salarios que

precisamente un gran estímulo. Mayor productividad permite acceder a mejores empleos y mejores salarios, por cierto, pero las oportunidades de obtener más prosperidad para la gran mayoría de los trabajadores dependen de que se establezcan responsabilidades legales adicionales a las empresas y la posibilidad de que existan para ellas contrapartes sindicales representativas.

El escepticismo y desaliento que abunda en las personas de más bajos ingresos cuando enfrentan la búsqueda de un trabajo no se corrige con garantizarles a las empresas bajos salarios para contratarlos. La iniciativa de subir la productividad promedio, de lograrse, sólo será aprovechada por los futuros trabajadores o por los que ahora son más jóvenes. Hay correcciones que no pueden esperar.

III. Un equilibrio débil entre seguridad y flexibilidad

Las recomendaciones de la OCDE para mejorar el mercado de trabajo en Chile se orientan a alcanzar un nuevo ideario laboral: lograr un equilibrio entre seguridad y flexibilidad. El desafío es considerable porque lo uno sólo se logra a costa de lo otro: más seguridad para los trabajadores supone más

restricciones empresariales para contratar, remunerar y despedir; mayor libertad empresarial para utilizar trabajo supone aumentar la inestabilidad laboral y relativizar el monto de los salarios. Se trata de un caso de deliberación política: decidir cuánta libertad se puede garantizar a las empresas a cambio de qué derechos para los trabajadores que laboran en ellas. Los informes técnicos pueden ayudar a decidir esa deliberación, pero finalmente ésta debe basarse en consideraciones acerca del bien común: cómo obtener una coordinación compatible entre los intereses económicos y productivos (más empleo, más crecimiento, más inversión) y los intereses de las personas (más prosperidad, más libertad, más seguridad)

En Chile se suele escuchar que esta decisión debiera ser fácil: garantizar la prosperidad de las empresas es la forma más fácil de obtener el bienestar general; trabajadores y consumidores se benefician del progreso empresarial, porque se crean fuentes de trabajo, acceso generalizado a bienes y servicios y aumento constante de salarios gracias al crecimiento económico. Es decir, cuando a las empresas les va bien, a todos les debiera ir bien. Pero en realidad, la prosperidad de las empresas no siempre coincide con la de las personas; puede lograrse a costa de reducir salarios, destruir empleos, depredar el medio ambiente, aumentar los precios de venta al público, imponer condiciones draconianas de contratación o eliminando a los competidores más pequeños.

En realidad, los derechos laborales están concebidos para lograr un equilibrio necesario en la actividad empresarial: que el beneficio de las empresas redunde también beneficio aceptable para sus trabajadores. Esto significa que las normas e instituciones adecuadas son aquellas que permiten la actividad empresarial, pero a la vez garantizan la libertad y prosperidad de los trabajadores. Lograr ese equilibrio es difícil pero no imposible. El último informe de la OCDE recomienda la búsqueda de este equilibrio.

Pero esta propuesta es bastante débil: no apoya nuevas responsabilidades legales para las empresas en materia laboral (salvo una aplicación más decidida de la Ley de Subcontratación) y promueve que las formas de asegurar a los trabajadores sean financiadas por el Estado y no por los empresarios: subsidios al trabajo, aumento del fondo solidario de cesantía y mejoramiento de los servicios públicos de empleo y capacitación. Como contrapartida, sugiere más flexibilidad y desregulación: derogar paulatinamente las

indemnizaciones por despido y no seguir subiendo el salario mínimo. El equilibrio que propone la OCDE está severamente desbalanceado: menos derechos para los trabajadores, más libertades para las empresas y que el costo social sea cubierto, en parte, con subsidios estatales.

En realidad, la OCDE se ciñe a la corriente predominante entre los expertos en políticas públicas, quienes parecen tener más fe en los subsidios a los más pobres que en el buen funcionamiento del mercado de trabajo. De hecho, en lugar de corregir las inequidades del mercado, prefieren que el Estado financie transferencias monetarias a las familias más pobres. La idea básica parece ser que el mercado de trabajo no puede pagar mejores salarios medios ni otorgar mejores condiciones de trabajo, y debe ser el Estado quien financie un aumento de ingresos para los más pobres, reorientando el gasto público al pago de subsidios para los trabajadores de bajos salarios y para sus familias, aun cuando no dejen de trabajar. En síntesis, lo que se propone es que los trabajadores se resignen a la desigual distribución de ingresos que provoca el mercado y que la ayuda estatal opere como un aliciente para que los individuos se adapten a las condiciones que ofrecen las empresas, por injustas y perjudiciales que ellas sean. Los trabajadores pobres son así orientados a estirar la mano al Estado y no a exigir mejores salarios y condiciones de trabajo a sus empleadores.

El equilibrio que propone la OCDE está severamente desbalanceado: menos derechos para los trabajadores, más libertades para las empresas y que el costo social sea cubierto, en parte, con subsidios estatales.

Pero la ausencia de regulaciones legales que corrijan las desigualdades en el mercado impide que la mayoría de las personas realmente pueda aspirar a mejores condiciones de vida mediante el trabajo. Las políticas públicas pueden hacer mucho por las personas, pero el reconocimiento de derechos para los trabajadores es diferente a fijar responsabilidades al Estado para que no deje de suministrar ayuda a quienes la necesiten. Sin derechos que corrijan el mercado de trabajo, la ayuda estatal termina siendo un subsidio a la falta de responsabilidades legales para las empresas que emplean trabajadores. En realidad, no queda claro si el mercado ofrece tan deficientes posibilidades a la mayoría de los trabajadores, porque el aporte real que pueden ofrecer a cambio de un salario es muy bajo, o porque la ausencia de derechos legales que corrijan las desigualdades impide que las personas realmente puedan aspirar a mejores condiciones en el mercado. Los expertos de la OCDE prefieren más mercado, pero más mercado desregulado, en el que los costos sociales

sean de responsabilidad del Estado y no de las empresas.

IV. Un desafío para el mercado de trabajo: intensa externalización

El informe 2009 de la OCDE no se limita a clamar por más flexibilidad y productividad. Denuncia un problema que deprime con vigor el mercado de trabajo chileno: el uso extendido de la subcontratación, situación que habitualmente está ausente de los debates públicos sobre el trabajo y, por lo mismo, resulta positivo que la OCDE la destaque.

Para la OCDE, la externalización ha sido sobreutilizada en Chile, conduciendo a una nueva segmentación del mercado de trabajo (entre trabajadores directos e indirectos) y a una severa fragmentación de empresas (muchas de ellas trabajan para otras dentro de un mismo proceso productivo). Los trabajadores subcontratados se constituyen en mano de obra de segunda o tercera categoría (con inestabilidad, salarios más bajos, sin oportunidad de organizarse y negociar colectivamente y con poco o ningún acceso a capacitación) y muchas empresas contratistas enfrentan estrategias de operación de sus mandantes que persiguen la reducción de costos, que nada tienen que ver con especialización y aumento de la productividad.

A la OCDE no se le escapa que la externalización ha sido recientemente objeto de una nueva ley, que sin embargo no ha logrado corregir las dificultades que el abuso de la subcontratación genera. Para la OCDE, se trata de un caso en que una ley adecuada fracasa en su aplicación, por la resistencia empresarial a cumplirla, la presión política para desactivar su cumplimiento y el apoyo judicial a la pretensión empresarial de excluirse de la aplicación de la ley. El informe de la OCDE considera que los esfuerzos gubernamentales para dar eficacia a la Ley de Subcontratación deben continuar.

V. ¿Qué hacer con las indemnizaciones por despido?

El informe de la OCDE revela mucho de las ideas que lo inspiran cuando no dedica atención a otro de los problemas acuciantes del mercado de trabajo en Chile: la alta rotación y la intensa inestabilidad laboral.

En el informe no está considerado como un problema probablemente por la inclinación económica a valorar las ventajas de la movilidad en el mercado antes que sus desventajas: pérdida de capacidad humana, baja experiencia profesional, desestímulo a la inversión en capacitación y dificultades para las mejoras de productividad.

Es por ello que la OCDE no ve con buenos ojos el sistema de indemnizaciones por término de contrato: porque considera que rigidiza la movilidad y la contratación. Mientras menos indemnizaciones haya, parece creer la OCDE, mejor operará el mercado. En realidad, el derecho a recibir indemnización por despido es un derecho de escasa aplicación en Chile, por el aumento explosivo de empleos inestables y de corta duración y

El informe de la OCDE considera que sería adecuado modificar el sistema de indemnizaciones por despido cambiándolo paulatinamente por la obligación empresarial de depositar en una cuenta individual de cada trabajador un monto mensual que podría ser retirado por él al momento del despido

porque muchas veces los trabajadores que tienen tal derecho prefieren recibir pagos parciales de sus empleadores antes que acudir a los trámites administrativos y judiciales para obtener el cobro total de la indemnización. En la actualidad, sólo una minoría de trabajadores en Chile puede acceder a una indemnización por despido.

El informe de la OCDE considera que sería adecuado modificar el sistema de indemnizaciones por despido, cambiándolo paulatinamente por la obligación empresarial de depositar en una cuenta individual de cada trabajador un monto mensual, que podría ser retirado por él al momento del despido. De esa forma, el costo del despido se atenuaría, pre pagándolo en vez de concentrarlo en un sólo pago. En realidad, una iniciativa como ésta, que incluyera el financiamiento de las cuentas individuales de compensación por despido íntegramente de cargo de los empleadores y que diera derecho al retiro del fondo acumulado por cualquier causa de terminación del contrato, mejoraría considerablemente la actual eficacia del derecho a recibir indemnización por despido: muchos trabajadores que hoy no lo tienen podrían acceder a él. En todo caso, una iniciativa como ésta no podría suponer la institucionalización de una libertad absoluta de despido: existen normas que previenen los despidos

arbitrarios, discriminatorios, contrarios a un derecho fundamental del trabajador o anti sindicales, que nada tienen que ver con la compensación por despido.

VI. La debilidad de las instituciones laborales

La debilidad de la Ley de Subcontratación y la preocupante situación de que sólo una minoría de trabajadores está cubierta por el sistema legal de indemnizaciones por despido, revela una situación endémica de nuestra institucionalidad laboral. La conclusión es clara: no basta dictar leyes con más obligaciones laborales para las empresas, si los mecanismos de aplicación son insuficientes.

Algo de esto admite el informe 2009 de la OCDE cuando enumera las dificultades que enfrentó la Dirección del Trabajo cuando debió fiscalizar el cumplimiento de la Ley de Subcontratación contra la resistencia de grandes empresas, presiones políticas y la oposición judicial de reconocerle facultades para fiscalizar en los lugares de trabajo si se cumplía la nueva ley. El informe de la OCDE señala que, con ello, se suspendió en la práctica la Ley de Subcontratación y recomienda fortalecer la aplicación de las leyes laborales.

¿Cómo se puede lograr eso? Claramente es necesario mejorar la escasa capacidad institucional de la Dirección del Trabajo para controlar a la mayoría de las empresas del país³ y precisar por ley sus facultades para resolver sus constantes conflictos con las Cortes de Justicia. Mejorar la eficacia judicial de los derechos laborales también es un imperativo y existen altas expectativas en que se avanzará considerablemente en ello con la implementación de la reforma a la justicia laboral, que incluye nuevos procedimientos judiciales

³Una encuesta de la OIT de 2001 en Chile, detectó que sólo un 11.3% de las micro y pequeñas empresas (MYPES) encuestadas habían recibido visitas de inspectores del trabajo en los 2 años anteriores a la encuesta. Sin embargo el 47.3% de las MYPES encuestadas habían sido objeto de fiscalizaciones tributarias durante el mismo período. (M. ESPINOZA, Encuesta a micro y pequeñas empresas: el caso de Chile. OIT. No publicado. Ginebra, 2001, cit. en L. MONTERO y otros, Sustitución de multas por capacitación: evaluación de una experiencia innovadora de aplicación de la legislación laboral en micro empresas. INFORME FINAL (versión preliminar). No publicado. 2006.)

En 2005 se estimaba que en Chile existían 19 inspectores laborales por cada 100.000 trabajadores. (M. PIORE y A. SCHRANK, Norms, regulations and labor standards in Central America. Serie Estudios y Perspectivas, CEPAL. México, 2007, p. 22.)

más fáciles, breves y expeditos, el doble de tribunales del trabajo y una oficina de defensoría laboral.

VII. ¿Qué sucede con la negociación colectiva?

El informe advierte que el sistema chileno de relaciones laborales se caracteriza por tener baja cobertura sindical y una arraigada desconfianza entre los actores, que le imprime a las relaciones una impronta confrontacional. Lo sorprendente es que el informe señale cuán escasa es la negociación colectiva, pero no manifiesta preocupación alguna de que con ello Chile se pone muy por debajo de los estándares de los países asociados a la OCDE.

Los expertos que elaboraron el informe consideraron útil comparar las políticas de empleo chilenas con la de los países de la OCDE, pero no consideraron necesario comparar la deprimida tasa de negociación colectiva chilena con la de los países miembros.

El informe incluso señala cuán débil es la escasa negociación colectiva existente en Chile, al lograr apenas reajustes que equivalen a la inflación acumulada, pero que no logran aumentos reales significativos sobre el salario⁴. Sin embargo, quienes elaboraron el informe no consideraron necesario mostrar preocupación alguna por tal debilidad de la negociación colectiva.

Aún más, el informe observa impasible cómo derechos colectivos del trabajo que son debidamente reconocidos y protegidos en los países de la OCDE, en Chile adolecen de una escasa o ninguna protección: trabajadores no sindicalizados pueden negociar colectivamente y la huelga está severamente restringida. Frente a este grave déficit de reconocimiento de derechos indispensables, el informe de la OCDE se muestra indiferente. La tolerancia de los expertos respecto a que en Chile no se respeten estándares laborales básicos de común aceptación en los países de la OCDE, es preocupante.

Esta marcada indiferencia por la grave debilidad de los derechos colectivos del trabajo, les impide entender por qué en Chile abunda la desconfianza en las

relaciones laborales. Quienes elaboraron el informe señalan que las causas de la desconfianza recíproca de los actores están en la baja tasa de afiliación sindical y en que existe una débil e impredecible aplicación de las regulaciones laborales. En parte esto es efectivo, pero no es toda la verdad: aun contando con reglas claras y de aplicación eficaz, la negociación entre empleadores y trabajadores es imprescindible para que realmente puedan existir espacios de acuerdos colectivos con capacidad efectiva de incidir en cómo se remunera el trabajo.

Cuando las empresas no involucran a sus trabajadores en sus decisiones, el beneficio que buscan no siempre coincide con el de sus trabajadores. La negociación colectiva es el instrumento privilegiado para compartir

La negociación colectiva es el instrumento privilegiado para compartir algunas decisiones empresariales que pueden establecer compromisos entre trabajadores y empleadores para compartir los esfuerzos y también los resultados

algunas decisiones empresariales, que pueden establecer compromisos entre trabajadores y empleadores para compartir los esfuerzos y también los resultados. La desconfianza y la confrontación se refuerzan cada vez que las empresas no toman en cuenta la opinión de sus trabajadores ni consideran adoptar compromisos con ellos.

Es sorprendente que quienes elaboraron el informe tengan una noción tan mezquina de la negociación colectiva, siendo que la gran mayoría de los países que

forman esa organización, han basado parte importante de su crecimiento, desarrollo y la prosperidad de sus ciudadanos, en sistemas de relaciones laborales fuertes y representativos, que incluyen una alta cobertura de negociación colectiva. Lo que es bueno para la gran mayoría de los países miembros de la OCDE, también es bueno para Chile.

La utilidad de la negociación colectiva que considera el informe de la OCDE, se refiere únicamente a la posibilidad de que se alcancen acuerdos sobre materias diferentes a los salarios, como los horarios de trabajo. A lo que alude el informe, es a la alternativa de negociar colectivamente flexibilización de la regulación legal sobre la jornada de trabajo. Pero esta sugerencia de la OCDE es cínica: no se ve de qué forma ello ayudaría a obtener relaciones laborales más cooperativas y menos confrontacionales sin que previamente se refuercen las normas legales que promuevan los derechos colectivos del trabajo.

⁴Entre 2000 y 2006 el reajuste real logrado en promedio por las negociaciones colectivas fue inferior al 1% real. Ver OCDE Reviews of Labour Market and Social policies: Chile. ISBN- 978-92-64-06060-9.2009, tabla 2.4, p. 77.

Si la negociación colectiva en Chile ha sido impotente para lograr aumentos salariales significativos, ya que no ha conseguido que las empresas retribuyan mejor el trabajo, no se ve por qué sería útil para conceder a las empresas mayor libertad para fijar la duración y distribución de las jornadas de trabajo. Si las empresas no han querido negociar mejoras salariales relevantes ¿por qué los trabajadores querrían negociar flexibilidad laboral?

Los expertos de la OCDE muestran aquí una candidez tecnócrata que los mueve a hacer sugerencias que están muy lejos de la realidad. La única forma real de fortalecer la negociación colectiva, es permitiendo que ella sea reflejo de debates efectivos entre los actores y que las empresas enfrenten interlocutores sindicales legitimados y representativos. Para ello, se requiere fortalecer decididamente la negociación colectiva, que nuestra legislación trata de forma tan desconfiada. Sólo así los espacios de acuerdos se incrementarán y la negociación colectiva podrá cumplir de verdad un rol relevante en nuestro país, que hasta ahora claramente no tiene. Obtener flexibilidad pactada sólo será posible si ello es resultado de verdaderas negociaciones. Quienes elaboraron el informe de la OCDE parecen no poder ni querer entenderlo.

VII. Menos recetas y más deliberación política

En suma, el informe de la OCDE postula que si el mercado del trabajo logra un funcionamiento óptimo y eficiente, trabajadores y trabajadoras lograrán el máximo de prosperidad posible y los que aún no lo hacen buscarán entusiasmados un empleo para prosperar.

Pero esa es una creencia ideologizada que nada tiene que ver con lo que ocurre en la vida real: el mercado no establece por sí mismo reglas de cooperación que asignen y distribuyan la riqueza de una forma justa. Son las normas legales que lo regulan las que instituyen la forma en que las personas logran prosperidad en el mercado. Las experiencias de liberalización a ultranza de las relaciones productivas y del funcionamiento económico, en las que se crea riqueza, pero una parte muy significativa de ella se acumula y no beneficia a la mayoría, muestran con claridad que ceñirse al mercado y sólo a él no garantiza bienestar generalizado, sino la necesidad de muchos y la riqueza de pocos.

Decidir qué medias adoptar respecto al trabajo es un asunto esencialmente político: implica establecer cuáles serán los mecanismos de distribución que deben operar en el mercado del trabajo. Promover la movilidad laboral y la productividad como elementos principales para lograr prosperidad a través del trabajo, supone que la minoría de trabajadores más calificados será muy beneficiada, en perjuicio de la gran mayoría con poca calificación y baja productividad. Las empresas compartirán su riqueza sólo con sus trabajadores más calificados y productivos. Esa decisión política, que parece promover la OCDE, significa que la función de los políticos y líderes sociales debe ser convencer a la gran mayoría que debe resignarse a que no logrará una vida mejor de la que ya tiene, porque es muy poco lo que puede ofrecer en el mercado.

El diseño de políticas públicas en beneficio de la gran mayoría que fracasa en el mercado (subsídios, bonos, becas y pensiones públicas que harán más soportables los bajos sueldos, la inestabilidad laboral y la rotación intensa) complementa esta idea de que el mercado no ofrecerá a la gran mayoría de las personas un destino mejor mientras no mejoren su productividad. Esta opción política garantiza un beneficio desproporcionado a la minoría afortunada y sólo un pequeño provecho a la gran mayoría, que no se condice con su esfuerzo cotidiano ni con su compromiso de respetar las instituciones.

Pero la deliberación política acerca de que puede ofrecer el trabajo a las personas puede tomar otro rumbo: promover que las empresas compartan las cargas y responsabilidades del bienestar y prosperidad para las personas, lo que supone decidir que es necesario hacer más que sólo dejar que las personas obtengan lo poco que les ofrece el mercado: el trabajo debe garantizar resultados aceptables para las personas; el bienestar de las empresas no debe lograrse a costa del sacrificio mal remunerado de quienes trabajen para ellas.

¿Cómo lograrlo? Estableciendo responsabilidades legales para las empresas, que permitan a todos los trabajadores, y no sólo a los más productivos y calificados, beneficiarse con el crecimiento económico, y posibiliten interlocutores sindicales para las empresas, con capacidad efectiva de incidir en cómo se remunera el trabajo.

ANÁLISIS Y PROPUESTAS - Relaciones Laborales

El Informe Laboral de la OCDE 2009: Es necesaria más deliberación política y menos recetas

*Diego López

Abogado de la Unidad de Investigación de la Dirección del Trabajo

El contenido presentado en “Análisis y Propuestas” representa el punto de vista del autor y no necesariamente refleja la opinión de la Fundación Friedrich Ebert.

Esta publicación está disponible en internet: www.fes.cl, en Publicaciones

ANÁLISIS Y PROPUESTAS

Julio de 2009



La Friedrich Ebert Stiftung es una fundación política alemana. Se dedica a la labor de la asesoría y la capacitación política y ofrece espacios de debate en Alemania y en diversos países en todo el mundo. El objetivo de su labor es fortalecer la democracia y la justicia social. Para estos efectos, coopera con actores políticos y sociales de la más diversa índole en Alemania y en el mundo.

www.fes.cl / feschile@fes.cl