

Primera Exposición

Respondiendo a Tres Preguntas; Panorama del Sector Trabajo

Norman Bull*

Deseo, en primer lugar, agradecer a las personas que han hecho posible este encuentro y felicitarlos porque si las escuelas de derecho, los institutos de economía, las escuelas de administración y las escuelas de trabajo social hiciesen, a lo largo del tiempo, más eventos como éste, estoy seguro que tendríamos menos inconvenientes en el campo de las relaciones laborales, que podríamos haber resuelto más problemas.

Quisiera organizar mi exposición en base a tres preguntas. La primera: ¿Qué ha estado pasando en el mundo del trabajo en los últimos años? En segundo lugar: ¿Qué ha hecho Chile en materia de empleo a lo largo de estos años? Y tercero: Comentarios sobre la legislación laboral que hoy día nos rige.

La primera pregunta: ¿Qué ha estado pasando en el mundo del trabajo en los últimos años?. Hacia el año 1980, la población activa mundial alcanzaba los dos mil millones de personas (sobre cuatro mil quinientos millones de personas). Y sobre esa cantidad de empleo, el 50% lo absorbía el sector agrícola, el 20% el sector industrial y el 30% el sector servicios. En los últimos años, ocurre un cambio en la estructura del empleo. En los países industrializados, la mitad del empleo está absorbido por el sector servicios. Esto no es ni bueno ni malo, es sólo un cambio en la composición del empleo. La agricultura disminuye su potencialidad como sector capaz de absorber empleo y la industria también cae, pero menos que la agricultura. Básicamente, lo que uno observa en los países industrializados es que el sector servicios es el mayor demandante de empleo. En tanto, en los países en desarrollo -los nuestros- la industria crece bastante; los servicios crecen, pero en menor porcentaje que la industria, y la agricultura disminuye.

Una primera conclusión que se puede hacer es que el mundo está cambiando en la composición y en la estructura del empleo. Personas que antes se desempeñaban en una actividad, en un corto período de tiempo ya están en otra.

Otro elemento importante de lo que ha estado pasando en el mundo del trabajo es que a comienzos de la década del setenta, y después de 25 años de progreso económico, las economías comienzan a fatigarse y nosotros vemos cómo, durante la década del setenta, y también durante la década actual, hay muchos padres de familia y miembros de éstas que se han visto afectados por el desempleo.

* Ingeniero Comercial, Ex Sub Secretario de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Voy a dar algunos índices de desempleo al año 1975 -año anterior a la crisis internacional del petróleo- y al año 1986. Estoy hablando, por lo tanto, de un período en que han mediado dos crisis internacionales: la del petróleo (año 1975) y la crisis de la deuda (año 1981). Vemos cómo países de distinto signo ideológico, países que tienen distintas maneras de enfrentar los problemas económicos y sociales, sufren todos por igual el tema del desempleo. Australia salta del 4,8% al 8%, Bélgica del 5% al 13%, Francia, del 4% al 10,3%; España (tal vez, el caso más dramático) de 3,6% a 19% y el Reino Unido, de 4,3% a 11,5%, a pesar de que ha hecho un conjunto de modernizaciones que, hoy día, lideran el desarrollo económico de Europa Occidental.

Entonces, se puede decir que estos son años de ajuste y de reacciones a factores que escapan al contexto del país. Comienza a aumentar el proteccionismo; se deforman los mercados agrícolas; se reduce el nivel del crédito internacional; hay cambios en la demanda y oferta de energía y una cantidad de cambios estructurales en las distintas economías. Además, la introducción de los cambios tecnológicos trastornan las relaciones laborales; la incorporación de instrumentos electrónicos y los robots industriales van derivando en nuevas formas de empleos y en nuevas formas de relaciones del trabajo. Aparece el trabajo por cuenta propia (en jornada especial, temporal, en el propio hogar); la incorporación manifiesta del sector femenino - la tendencia del sector femenino a ir copando más la absorción de empleo-, y cambian además, los temas esenciales de la negociación colectiva. Yo diría que donde hay más énfasis, en este último aspecto, es en la seguridad en el empleo, en el tema del aumento de productividad y hay una tendencia a que la negociación colectiva se radique en la empresa. Por último, hay una tendencia a un énfasis en la gestión de los recursos humanos vía los denominados círculos de calidad.

Entonces, una primera gran conclusión es que el mundo del trabajo, en estas dos últimas décadas, ha tenido una profunda transformación en la estructura, en la composición y en las formas de empleo.

Analícemos ahora la segunda pregunta.

Preguntarse qué es lo que ha hecho Chile en materia de empleo, es lo mismo que preguntarse de qué depende el nivel de empleo. A mi juicio, existen cinco elementos que me parecen lo central, si queremos aumentar el nivel de empleo. El primero es que el país crezca a tasas altas y sostenidas a través del tiempo. No deseo prolongarme en lo que se ha hecho en materia de estrategia de desarrollo económico: que el país aumente su capacidad de esfuerzo, es lo mismo que decir que aumenta el ahorro; que el país expanda sus fronteras comerciales, es lo mismo que decir que se fomenten las exportaciones, y que el país cuente con un sector privado sólido y vigoroso, es lo mismo que decir que los mercados operen; es equivalente a decir que queremos que hayan muchos miles de personas tomando muchas miles de decisiones en un mismo momento en el tiempo. Fomento del ahorro, de las exportaciones y sector privado fuerte. Si el país es capaz de crecer, obviamente un síntoma evidente de eso es que va a ver más empleo. Si el país estanca su crecimiento económico, estanca la capacidad de generar empleos.

El segundo elemento -a mi juicio- importante para que el país tenga más empleo, es que cuente con un sistema previsional eficiente. Yo creo que se ha hablado mucho del sistema previsional que hoy día nos rige, pero poco de su incidencia en el empleo. Si tenemos un sistema previsional que tiene altas tasas de cotización, eso va a disminuir la posibilidad de contratar recursos humanos. Por el contrario, si uno tiene tasas de cotización razonable, respecto a otras que son altas, el país y, en concreto, las empresas, van a tener mejores condiciones para contratar recursos humanos. Si ustedes miden o intentan sacar una tasa promedio de las cotizaciones del régimen previsional antiguo respecto del de ahora, comprobarán que hoy día son relativamente más bajas y

eso objetivamente mejora las condiciones de demanda de mano de obra, demanda de recursos humanos por parte de las empresas.

Por otra parte, si el sistema previsional es eficiente, se supone que hay pensiones dignas. Si hay pensiones dignas, las personas pueden jubilar dignamente. Pero al contrario, si el sistema previsional es ineficiente, entonces, uno puede encontrarse con el drama de personas que tienen 65 o 70 años que no van a poder jubilar. Y si esas personas no jubilan, es lo mismo que decir: "yo pongo un tapón a la salida"; que es lo mismo que decir: "yo pongo un tapón a la entrada de nuevos empleos".

Un sistema previsional eficiente coopera a que el nivel de empleo aumente. El empleo es un mecanismo dinámico, no es estático. Personas que están hoy día estudiando, mañana quieren trabajar.

El tercer elemento importante respecto al empleo es contar con una legislación laboral portuaria que sea consistente con la política de fomento de exportación. ¿Por qué digo esto? Porque todo lo que es el fomento a las exportaciones, además de cooperar al desarrollo económico, tiene la particularidad de ser intensivo en el uso del recurso humano. Cualquier tipo de exportación no tradicional -no cobre, me refiero- aplicable al caso de nuestro país, demanda una alta dosis de recurso humano. Ahora bien, el 94% de los productos que Chile exporta sale por los puertos. A fin de cuentas, el país va a poder seguir exportando una multiplicidad de productos que hoy día hace y en los volúmenes actuales -verdaderamente espectaculares- en tanto esas exportaciones sean competitivas y tengan salidas adecuadas. Infraestructura portuaria moderna y una legislación laboral portuaria justa son elementos claves.

El cuarto elemento, tal vez el más importante, porque rebalsa el interés del tema hoy día, es que el país esté en condiciones de invertir en el recurso más importante que tiene: el recurso humano, lo que se llama inversión en capital humano. Esto significa, básicamente, apuntar a inversión en materia de educación, salud, vivienda, nutrición y asistencia social. Si somos capaces de hacer esfuerzos serios en este campo, entonces va a ser posible que las personas tengan verdaderamente iguales oportunidades y, a través de ello, puedan desarrollar sus potencialidades. Esta es la manera mediante la cual el país puede tener más músicos, más poetas, más artistas, más intelectuales, más profesionales, más empresarios y esta es verdaderamente la manera más eficaz en que uno puede redistribuir ingreso y generar una sociedad de oportunidades. Esta es, también, la manera más cierta -sin lugar a dudas- en que los países pueden conciliar el desarrollo económico con el progreso social. Cuando uno observa qué es lo que tienen de común los países que están en mayores niveles de desarrollo, va a comprobar que la calidad del recurso humano, las oportunidades que los miembros de esa sociedad tuvieron a lo largo de su vida han sido muy amplias. Parten desde el comienzo con la nutrición, salud, educación, vivienda. Desde luego, este es un tema de capital importancia. Si uno tiene más empresarios, tiene más personas con capacidad de crear y eso significa, entonces, más personas que el día de mañana van a poder absorber empleo.

El quinto y último elemento se refiere a la legislación laboral. Cuando hablamos de legislación laboral, ya estamos hablando del tema concreto de personas que están empleadas, que tienen un vínculo de subordinación, pero la legislación laboral tiene que ir más allá de eso. Yo diría que la legislación laboral ante todo tiene que fomentar los niveles de empleo. Además, tiene que apuntar a que se respeten íntegramente los derechos de los trabajadores y tiene que cooperar para que las empresas funcionen bien. Las empresas no son obras de beneficencia. Las empresas requieren un buen funcionamiento porque, por esa vía, a los empresarios les va a ir bien y a sus trabajadores les va a ir bien. Las cosas no funcionan con una legislación laboral que "se pone de espalda" al buen funcionamiento de la empresa. Esto significa que la legislación laboral debe tener

una cuota de flexibilidad para que las empresas se puedan ir adecuando a las transformaciones del mundo contemporáneo. Al mismo tiempo la legislación laboral tienen que promover que las asociaciones sindicales se puedan desenvolver con verdadera autonomía en un sentido amplio. Más concretamente, que las organizaciones sindicales puedan tener, realmente, grados de libertad lo suficientemente amplios como para no deteriorar su acción. La legislación laboral tiene que apuntar a que los acuerdos que se alcancen sean fiel reflejo de la realidad de la empresa. En mi opinión hay aquí un juicio de valor: una legislación laboral que introduce elementos de negociación colectiva por empresa, coopera de mejor manera al desarrollo de la empresa, del país y de los trabajadores respecto de otros mecanismos como la negociación colectiva por rama de actividad o los tarifados sectoriales que está promoviendo el programa de la Concertación. Finalmente, me parece indispensable que la legislación laboral fomente las relaciones entre las partes y promueva un clima de armonía. Esto es, que la legislación laboral debe tener como fundamento el apreciar que tanto trabajadores como empresarios son socios de una causa común.

Quisiera ahora mencionar algunas cifras que pudieran ser interesantes en relación al tema que he estado desarrollando.

En los últimos cuatro años, el país ha crecido a tasas cercanas al 6% de su producto geográfico bruto. Se han generado un millón cincuenta mil nuevos empleos. El año 1982, en Diciembre, Chile vivía una situación muy perturbadora que consistía en una tasa de desempleo de un 19,6% con una cantidad de personas adscritas a los programas municipales PEM y POJH, programas municipales para absorción del desempleo, equivalente a las 505 mil personas. En Julio de 1989, tenemos 6,7% de desempleo y 0% de programas municipales. Yo diría que, entre esos dos puntos, hay una buena demostración de cómo un país que apunta a un crecimiento económico, también, genera desarrollo social. Tenemos una tasa de desempleo estabilizada del orden de 7% -hoy día, llega al 6,7%- y uno debiera pensar que de persistir este tipo de estrategia económica, entonces, uno podría seguir haciendo esfuerzos para que continuara esa disminución de las tasas de desempleo.

El tercer punto en torno al cual se organiza mi exposición se refiere a algunos aspectos básicos de la legislación laboral vigente. Este gobierno derogó una serie de normas discriminatorias y arbitrarias. Se requería el uso de carnet especial para desempeñarse como peluquero, por ejemplo, como actor, como artista o como músico de orquesta, colocando ejemplos concretos; se exigía estar afiliado al colegio profesional para ingresar a la administración pública. Se derogaron esas normas discriminatorias; se eliminaron las categorías de empleado y obrero, que obedece a un concepto arcaico y que no se condice con un país que desea una situación de mejor bienestar para todos; se nivelaron, para todos los trabajadores, las condiciones y requisitos para el ejercicio de sus derechos. Por ejemplo, antes los obreros tenían un tratamiento distinto para el feriado que los empleados. No hay ninguna inteligencia en una diferenciación de esa naturaleza. Se igualaron los tratamientos para todos en materia de feriados, de gratificación. Yo diría que, en general, el decreto ley 2.200 lo que hace es dar un tratamiento parejo a todos estos derechos y, además, da una cuota de flexibilidad sin que ello altere los derechos de los trabajadores para que las empresas puedan irse acomodando a los cambios del mundo contemporáneo.

En materia de organización sindical, se consagró la libertad de asociación. Hay libertad de afiliación. Se consagró la libertad de cotización, punto que a mi me parece interesante discutir por cuanto ahora estaríamos enfrentados a una proposición distinta. Se dispuso, también, que los sindicatos obtienen personalidad jurídica por la sola voluntad de sus asociados sin que medie acción de la autoridad política o administrativa. Antes, en Chile, -en la década del sesenta y a comienzos del setenta- se requería de un "pase" de la autoridad administrativa para que los sindicatos tuvieran personalidad jurídica. Hoy día, basta con que cumplan ciertos requisitos. Por eso, se dice que por

la sola voluntad de sus asociados los sindicatos pueden adquirir personalidad jurídica. Se garantiza, además, la autonomía sindical, prohibiéndose todo aporte de los empleadores. Yo quisiera presentar tres ejemplos que, son producto en parte de la legislación y, en otra parte, tal vez la más importante, de la actitud de los dirigentes sindicales. El año 1983, me tocó ir a Lota. Al visitar un sindicato- hay varios sindicatos- en una oficina una matrona estaba prestando servicios de asesoría a una persona que estaba embarazada; un poco más al fondo, había atenciones médico-dentales y, en otro sector, dos médicos estaban dando atención de medicina preventiva. Ese ejemplo "en chico" es lo que, a mi juicio, refleja bien lo que debiera ser uno de los rostros de la actividad sindical. Son dirigentes sindicales que hacen cosas orientadas a que sus afiliados estén mejor y que logren un mayor bienestar. Hace veinte años atrás esto no se veía. El segundo ejemplo es el Sindicato del Banco del Estado, que hoy es dueño de una Administradora de Fondos de Pensiones del nuevo sistema previsional, que se administra exitosamente y es dueño de una Isapre de Salud Previsional, que se administra exitosamente. Esto significa que, hoy día, los dirigentes sindicales, los trabajadores, a través de las organizaciones sindicales, han podido demostrar que pueden incurrir en otros giros con singular éxito y dando también, de nuevo, un mayor bienestar a sus trabajadores. Los sindicatos entran a operar en actividades empresariales que antes eran enteramente inimaginables. El tercer ejemplo que quiero presentar es un sindicato como el de Soquimich, empresa estatizada hace algún tiempo atrás y hoy día privatizada, en que los trabajadores son accionistas y tienen dos representantes en el directorio de su empresa. Durante el curso de este año, en una conferencia de prensa, los empresarios y dirigentes sindicales de Soquimich le anunciaron a la opinión pública los acuerdos de sus convenios colectivos. Esto lo lograron en un proceso que tuvo la especial característica de que todos aquellos que negociaban eran personas que, a su vez, tenían la particularidad de ser propietarios de la empresa. Este es un hecho nuevo. Generalmente, las negociaciones colectivas son fuentes de conflicto, lo que aquí no se da.

El último elemento que quiero mencionar es el decreto ley 2758 sobre negociación colectiva. La negociación se radica en la empresa, básicamente, porque la finalidad de ésta es exclusivamente laboral y porque además las empresas son distintas entre sí.

No se debiera promover, por ejemplo, que todo el cobre negocie en forma colectiva porque El Teniente tiene costos disíntos, por ejemplo, a Chuquicamata. Y por la misma circunstancia, tampoco tiene sentido que uno junte a dos empresas textiles cualquiera; o que junte, por ejemplo, al comercio minorista. El comercio minorista va a estar, para algunos, en tiendas de abarrotes y, para otros, en tiendas de vestuario. Si las empresas son distintas deben ser tratadas en forma distinta. Además, la negociación por empresa permite que el bienestar de la sociedad no se vea amenazado. La acción de uno no puede conllevar costos para terceros. En el pasado, vimos como cierta negociación colectiva amenazaba muy seriamente derechos esenciales de las personas. Al negociar en bloque, uno puede paralizar servicios esenciales para la población.

Mi conclusión final sobre este último tema -y con esto termino- es que el criterio básico para analizar el plan laboral es si coopera o no al desarrollo económico y al progreso social. Los cambios o proposiciones de modificaciones que se intenten hacer siempre deben guardar relación con esa pregunta que es central. Mi impresión es que el plan laboral ha sido socio, aliado del desarrollo económico que ha habido en Chile, y del progreso social que ha habido en Chile. Eso no significa que no existan problemas en el orden económico y en el orden social. Es un tema de distinta naturaleza. Para cualquier cambio que se intente hacer, es útil hacer la pregunta: ¿cómo va el empleo?, ¿cómo va la sociedad?, ¿cómo van las empresas?. Porque dependiendo de las respuestas que se tengan al respecto, uno puede inferir cómo va el país y cómo van las personas en general, que es lo que, en definitiva, importa.