

FLEXISEGURIDAD EN EL MERCADO DE TRABAJO CHILENO: ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS PARA UNA REFORMA LABORAL

PEDRO S. GUERRA ARAYA*

RESUMEN

Las reformas liberalizadoras llevadas a cabo en Chile a partir de los años ochenta han marcado profundamente el funcionamiento del mercado de trabajo, imponiendo condiciones de flexibilización que han tenido como resultado la mayor precarización del empleo. Si bien muchas de las reformas se han implementado bajo la idea de que crearían más y mejor empleo ello no ha sido siempre así. El propósito de este estudio es efectuar un análisis del concepto de flexiseguridad y de la forma en que este puede encontrar aplicación en el mercado de trabajo chileno, así como de las condiciones que este presenta para adoptar un modelo de flexiseguridad, además de las consecuencias que traería para la precarización del empleo la implantación de un modelo de flexiseguridad en los términos en que se ha hecho en algunos países de Europa.

Palabras clave: Flexiseguridad, Flexibilidad Laboral, Mercado de Trabajo, Empleo.

ABSTRACT

The liberalizing reforms in Chile since the eighties have deeply marked the functioning of labor market, by imposing conditions that have resulted in greater job insecurity. While many reforms have been implemented under the idea that would create more and better jobs, this has not always been so. The purpose of this study is to analyze the concept of flexicurity and how it can find application in the Chilean labor market, as well as the conditions it has to adopt in order to implement a model of flexicurity. In addition we'll analyze to the consequences that implementing a flexicurity model will bring in the terms it has done in some European countries.

Key words: Flexicurity, Labour Flexibility, Labor Market, Employment.

Fecha de recepción: 18 de abril de 2014

Fecha de aceptación: 17 de junio de 2014

* Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile; Magister en Políticas Públicas y Sociales, Universidad Pompeu Fabra - IDEC, Barcelona, España, Profesor de Derecho Económico, Universidad Viña del Mar. Correo electrónico: psguerra76@hotmail.com..

1. INTRODUCCIÓN ¿POR QUÉ LA FLEXISEGURIDAD?

En el contexto de las economías postindustriales y del giro que las formas de producción han tomado en los últimos treinta años, cobra cada vez más relevancia la idea del cambio de paradigma en las sociedades occidentales: Las nuevas formas de organización del capital han impactado en la articulación de los actores sociales. Así, han perdido importancia de manera paulatina los actores colectivos, produciéndose una dilución de estos en una serie de grupos cada vez más pequeños, desarticulados y desvinculados entre sí.

En el mundo del trabajo el cambio de paradigma se traduce en la tendencia a la flexibilización del factor trabajo, que permite al capital postmoderno contar con mano de obra barata de la cual la empresa pueda rápidamente deshacerse a un menor costo.

La flexibilización de los mercados no ha hecho sino crear desempleo y empeorar las condiciones de trabajo. Los países cuyos mercados funcionan bajo paradigmas liberales tienden a generar más pobreza y desempleo, entre otras cosas porque la crisis los encuentra con estabilizadores automáticos muy debilitados y una progresividad fiscal degradada: Los mecanismos de defensa ante la pobreza no funcionan y aun en contra de ellos operan algunos mecanismos de desestabilización¹.

El efecto inmediato en los países desarrollados y en desarrollo es la precarización del trabajo. La idea de que la flexibilidad traerá más empleo, más producto (y por ello más riqueza) deviene en falsa cuando aparecen las reales razones del desempleo. La flexibilidad, entendida como la facilidad de despido, no hace más que generar desempleo².

Con todo, las dinámicas flexibilizadoras no son absolutas y reconocen matices. En términos sencillos, la flexibilidad no es siempre igualmente flexible, advierte gradualidades, parcelas de protección que se mantienen y otras que ceden. La flexiseguridad representa en apariencia un modelo de relaciones laborales de gran atractivo en el contexto europeo. En principio se trata de una forma novedosa y exitosa, y por ende exportable a las economías en desarrollo, en donde se combina de manera casi perfecta la estabilidad en el empleo para los trabajadores y la posibilidad para los empleadores de adaptar sus

¹ STIGLITZ, Joseph, "Crisis Mundial, Protección Social y Empleo", en: *ILO. Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 128, Nº 1-2, 2009.

² En ese sentido MALO, M. Ángel y TOHARIA, Luis, "La Reforma de los despidos de 2002", en: *Revista del Ministerio del Trabajo e Inmigración*, Nº 76, 2008, p. 111-128.

requerimientos de mano de obra a las exigencias de la producción. En su concepción más primigenia, es un equilibrio perfecto que, asumiendo el paradigma liberal, procura dotar de mayor seguridad a los trabajadores frente al fantasma del desempleo de larga duración.

El objetivo del presente estudio es efectuar un análisis del mercado de trabajo chileno en clave de flexiseguridad, exponiendo cuál ha sido su evolución, identificando qué rigideces presenta y en qué términos estas podrían ser objeto de reformas que representen o no una mayor garantía de empleo y fomento de la entrada de colectivos marginados al mundo de trabajo. Para ello será necesario analizar en qué términos la introducción de la noción de flexiseguridad, tanto las elaboradas por la doctrina académica como por los organismos de gobernanza de la Unión Europea, impactarían en el sistema de estado de bienestar chileno asociado al mercado de trabajo. Finalmente se procurará identificar los riesgos de precarización del empleo que pudiera implicar la introducción de elementos de flexiseguridad.

2. EL MERCADO DE TRABAJO CHILENO Y EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL: A PUNTA DE REFORMAS

La preocupación por el empleo, su calidad, la rigidez o flexibilidad del mercado de trabajo en Chile no es nueva, pero tiene la particularidad de aparecer de manera cíclica en el debate nacional. En los últimos años se han sumado nuevos cuestionamientos y temas al debate sobre el comportamiento del mercado de trabajo, como los relativos al alto desempleo juvenil, la baja participación laboral femenina, la alta rotación laboral y la temporalidad de los contratos de trabajo³. En ello resulta útil comprender cómo la implantación de un paradigma de liberalización del mercado de trabajo ha generado condiciones estructurales que no han permitido la creación sostenida y sostenible de empleo, ni mucho menos mejorar las condiciones de trabajo de manera general.

2.1. De la industrialización al modelo exportador

No se debe perder de vista que la intervención golpista de 1973 derivó en la implementación de ajustes estructurales que explican en

³ GATICA, Jaime y ROMAGUERA, Pilar, "El Mercado Laboral en Chile: Nuevos Temas y Desafíos", Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, noviembre de 2005, p. 3.

gran medida el estado actual de la cuestión social y laboral en Chile. Para Petras y Leiva⁴ el objetivo real de la agenda militar fue la refundación de un sistema capitalista a todo nivel, tanto económico, como social y político. El experimento, fundado socialmente en ciertos sectores clave de la burguesía, tuvo como factores clave de éxito el poder militar, el absoluto control de aparato estatal, el apoyo ideológico-político de un amplio sector de la derecha y la introducción de un programa de reformas estructurales.

En lo que al mercado de trabajo se refiere la refundación de un sistema de relaciones de clase, exigió el reacomodo de las relaciones laborales a un nuevo modelo en que la lógica de la regulación muta hacia lo privado. El Plan Laboral de la dictadura militar sentó las bases sociojurídicas que posibilitarían en el futuro lo que algunos autores han denominado “la huida del derecho del trabajo”: Esta expresión quiere ilustrar el proceso mediante el cual se tienden a privatizar e individualizar las relaciones contractuales de orden laboral. Es necesario destacar que el plan laboral de la dictadura, ampliamente avalado por los sectores políticos y empresariales gobernantes y continuado en gran medida por los gobiernos democráticos, es funcional al modelo de “crecimiento hacia afuera” que se implanta en los años setenta y que se basa en el estímulo de las exportaciones. La liberalización económica se fundamenta en el mito de que el crecimiento y desarrollo de Chile iba a tener lugar mediante el estímulo de las exportaciones tradicionales (cobre y otros productos mineros) y no tradicionales, como la fruta fresca y la madera, poniendo fin al modelo de Industrialización por Sustitución de Exportaciones (ISI) cuyo desarrollo desde los años cuarenta en adelante potenció el crecimiento de una amplia industria nacional que producía aquello que antes se importaba desde los centros capitalistas⁵.

Si las relaciones laborales de corte fordista del modelo ISI se fundaron en el predominio del asalariado y de los contratos colectivos de amplia cobertura sectorial, con regulaciones estatales a nivel nacional y gran protección de ciertos colectivos de trabajadores⁶, el nuevo modelo

⁴ PETRAS, James y LEIVA, Fernando Ignacio, *Democracy and poverty in Chile: the limits to electoral politics*, Boulder, Westview Press, 1994.

⁵ MUÑOZ GOMA, Óscar, *Chile y su Industrialización: Pasado, Crisis y Opciones*, Santiago, Cieplan, 1986, p. 71.

⁶ LOZANO, Wilfredo, “Desregulación Laboral, Estado y Mercado en América Latina: Balance y Retos Sociopolíticos”, en: *Perfiles Latinoamericanos*, Nº 13, diciembre de

postindustrial se funda justamente en lo contrario, es decir relaciones laborales construidas en torno a la individualización y deslaboralización. Ello es enfatizado por una pérdida del poder regulador del Estado sobre las relaciones laborales, la disminución a mínimos de la protección que este le prestaba a los acuerdos laborales de gran escala y el reemplazo de las normas heterónomas por los acuerdos privados, bajo la lógica de que el trabajo es solo un bien más⁷. De ahí la enorme importancia que la legislación laboral ha puesto desde entonces en los contratos individuales de trabajo por sobre las herramientas colectivas con las que empleadores y trabajadores negociaban. Se trata en general de un esquema donde el Estado cede un espacio regulatorio que es inmediatamente copado por el empresariado, que asume el control del mercado, limitándose el Estado a establecer un marco jurídico para las relaciones laborales y un sistema de fiscalización del cumplimiento de normas⁸.

Este cambio de paradigma es una pieza matriz del nuevo modelo económico. El proceso de reforma de las leyes laborales se orienta a permitir un mercado laboral más flexible, que sea funcional a un comportamiento más competitivo de los mercados y la generación de empleos⁹. Se produce una desarticulación sistemática de los beneficios de la acción colectiva organizada, de que disfrutaban determinados grupos con alto poder de presión, y que se consideran altamente dis-

1998, p. 116. Al respecto, el autor efectúa un interesante análisis sobre las diferencias entre el fordismo clásico de los centros capitalistas y su versión latinoamericana, caracterizada por una fuerza sindical debilitada y asociada generalmente a movimientos populistas, que no se articulaba a través de la clase obrera sino en “un tinglado heterogéneo de fuerza sociales entre las cuales se encontraba ciertamente el movimiento obrero organizado, pero que no se limitaba a él”. Ello desembocó en que la extensión del trabajo asalariado nunca alcanzó en Latinoamérica el grado de universalización de los centros capitalistas de Europa y EE.UU. y que el intervencionismo estatal nunca alcanza en la región el peso regulador que sí obtuvo en estos últimos años.

⁷ RODRÍGUEZ PIÑERO indica que la desregulación no supone la revisión o reformatización correctora de normas, sino más bien la supresión sin más de estas, mediante una drástica reducción de la protección legal, individual y colectiva, mediante la cual se consigue volver a la juego de mercado, es decir la reprivatización del mismo. RODRÍGUEZ PIÑERO, Miguel, “Flexibilidad, Juridificación y Desregulación”, en: *Relaciones Laborales*, Tomo 1, Editorial La Ley, 1987, p. 26.

⁸ LOZANO, *Desregulación laboral...*, p. 140.

⁹ COLOMA, Fernando; ROJAS, Patricio: “Evolución del Mercado Laboral en Chile: Reformas y Resultados”, en: LARRAÍN, Felipe; VERGARA, Rodrigo (eds.), *La Transformación Económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos, 2001, p. 495.

torsionadores del mercado de trabajo¹⁰, en especial de los salarios. El alma de la política social y laboral de la dictadura consiste en estimar que la mejora de los niveles de bienestar de los trabajadores tendría lugar mediante los aumentos paulatinos de productividad y la reasignación de recursos que el propio mercado efectuaría, anulando la acción colectiva organizada como factor de redistribución del ingreso. Asimismo se produce un desmedro de los estabilizadores automáticos de que las economías disponen para brindar protección social ante los ciclos negativos, sobre todo de los mecanismos de indexación salarial y de progresividad fiscal.

2.2. Las especificidades de una reforma

2.2.1. *Desregulación, heterogeneidad e informalidad*

Una de las características distintivas del modelo neoliberal de relaciones laborales es la naturaleza del vínculo jurídico entre capital y trabajo. En un esquema proteccionista el nivel de intervención estatal se manifiesta en una regulación heterónoma y detallada de esta relación contractual, basado en la desigualdad de poderes existente entre ambos factores. Asimismo, existe un alto nivel de protección y juridicidad de los acuerdos colectivos que, al gozar de esta protección, tienden a vincular a una mayor cantidad de trabajadores. En cambio, un modelo liberal implica suponer que ambas partes se relacionan en un plano de igualdad y que las relaciones entre capital y empleo están reguladas únicamente por la autonomía de la voluntad de las partes. La desregulación por ende, más que una ausencia de normas, implica una sustitución de estas por las privadas.

Sin embargo, al alero de la desregulación no solo surgen figuras contractuales diversas, sino que un amplio segmento de trabajadores queda privado de cualquier clase de regulación. Así la “huida del derecho del trabajo” no se produce simplemente hacia otras formas

¹⁰ BEYER y LE FOULON consideran que el aumento significativo de la dispersión salarial ocurrido en la década de los sesenta obedece en parte a la presión de la fuerza de trabajo organizada en sindicatos, que tiende a obtener aumentos salariales para ciertos y determinados grupos con poder y representación. BEYER, Harald y LE FOULON, Carmen, “Un recorrido por las desigualdades salariales en Chile”, en: *Estudios Públicos*, Nº 85, Centro de Estudios Públicos, 2002, pp. 140 y ss.

de regulación privada, sino que derechamente hacia la desregulación absoluta. No solo los trabajadores con contrato pierden protección debido a la menor hegemonía de la contratación por tiempo indefinido, sino que aumenta el número de trabajadores que no cuentan con contrato de ninguna especie, es decir la informalidad pura y simple¹¹.

La consecuencia es una nueva noción de precariedad laboral que tiene lugar tanto dentro del trabajo asalariado como fuera de él. Como señala Tokman¹² esto lleva a un cambio en la concepción de informalidad que la International Labour Organization (ILO) había formulado en la década del setenta, para sustituirlo por el de economía informal que “agrega al sector informal a todos los trabajadores ocupados de manera precaria, directa o indirectamente, por empresas formales”. Bajo esta idea se comienzan entonces a considerar informales a todos los trabajadores cuya relación laboral no está sujeta a las normas fijadas por las leyes laborales.

Hay por ende una complejización de la heterogeneidad del mercado de trabajo y un doble origen de la precariedad en Chile. Como señala Pascual¹³ “En las décadas pasadas se asimilaba el trabajo precario a formas de trabajo informal o subempleo, en pequeñas unidades productivas o por cuenta propia, vale decir personas que no están en la formalidad de la empresa o la protección de la legislación laboral y por tanto sufren el riesgo y no cuentan con capacidad para protegerse individual o colectivamente”. Esta noción de precariedad laboral se complejiza al sumársele aquellos trabajadores que aun contando con relaciones laborales juridificadas gozan de escasos niveles de protección en relación a otros¹⁴⁻¹⁵.

¹¹ TOKMAN, Víctor, “Informalidad, Inseguridad y Cohesión Social en América Latina”, en: *Revista Internacional del Trabajo*, Volumen 126, Número 1-2, 2007, p. 97.

¹² TOKMAN, Víctor, *Informalidad, Inseguridad...*, p. 97.

¹³ PASCUAL ARIAS, Martín: “El empleo precario produce pobreza en Chile”. *Le Monde Diplomatique*, Edición Chilena. Octubre de 2010.

¹⁴ Para el caso de Chile se ha documentado que un 69.0% de la fuerza laboral se desempeña en calidad de asalariado, categoría que incluye al ámbito público y privado con establecimientos de 5 o menos y 6 o más trabajadores. Mientras, un 25,2% entra en la categoría de no asalariados, incluyendo a patronos e independientes. (Organización Internacional del Trabajo, Panorama Laboral 2009).

¹⁵ Al respecto cabe señalar que la concepción de la informalidad no siempre ha sido la misma para la OIT y el concepto ha experimentado una evolución. Como documentan ORSATTI y CALLE, en el concepto de informalidad aparecido en la 78ª reunión

2.2.2. Rotación, temporalidad y precariedad

La informalidad y la precariedad están constituidas por un contingente de trabajadores que carece de protección en términos absolutos, ya sea en cuanto a su seguridad, formación o despedido. Con todo, aquellos trabajadores que se desempeñan en unidades productivas de pequeño tamaño pero que cuentan con algún grado de juridificación de sus relaciones de empleo, también se ven en gran medida sometidos a la precariedad. Ese grado de juridificación no basta para insertarlos en las dinámicas de desarrollo y de bienestar social, debido a que las unidades productivas a las que sirven tienen escasa capacidad para enfrentar las obligaciones inherentes a la relación de trabajo. Ello produce, a la larga, una severa privación de derechos que a otros trabajadores sí les son reconocidos, como la indemnización por años de servicio, la tutela jurisdiccional del despido y sobre todo la causalidad del mismo.

Desde esta perspectiva, Tokman¹⁶ destaca dos formas importantes de precariedad: La primera es aquella que asocia las reformas con la introducción de formas de contratación mediante figuras distintas al contrato de trabajo, es decir formas de contratación atípicas, da lugar a nuevas parcelas de desprotección laboral, reemplazando los antiguos contratos de trabajo.

de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 1991, incluía a las empresas unipersonales o familiares y las microempresas con trabajo asalariado. A partir de la 90ª CIT de 2002 este concepto se ha ampliado. Si el concepto original se centraba en las unidades productivas, ahora se ha incorporado el criterio de las ocupaciones. Con ello se incluye dentro de las ahora llamadas “economías informales” básicamente a aquellas actividades que se consideran informales en la medida de que no se encuentren registradas. ORSATTI, Álvaro y CALLE, Rosario, “La situación de los Trabajadores de la Economía Informal en el Cono Sur y el Área Andina”, Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2004, pp. 17 y ss. Por su parte, para Tokman el sector informal está constituido por actividades que se desarrollan bajo formas de producción que requieren reducido capital y calificaciones, presentan escasa división de tareas y jerarquización y la mano de obra está constituida por el patrón que también desempeña funciones laborales, los familiares no remunerados y asalariados, generalmente sin contratos de trabajo. El resultado de esta forma de operación es baja productividad e ingresos y desprotección”. TOKMAN, Víctor; “Inserción Laboral, Mercados de Trabajo e Inserción Social”, Serie Financiamiento del Desarrollo, Nº 170, CEPAL, 2006.

¹⁶ TOKMAN, *Inserción Laboral...*, p. 24.

La segunda está asociada a la escasa capacidad estatal de fiscalizar el cumplimiento de una normativa laboral en declive, que puede en cierta medida ser atribuida a una interpretación empresarial de las señales flexibilizadoras enviadas por el aparato regulador que tiende derechamente hacia la desregulación. No se debe perder de vista que el sector informal, ahora llamado economía informal, representa en los países de Latinoamérica una contribución importante al producto, pero que en sí mismo está compuesto por unidades económicas de escasa productividad. Hay, por ende, un traspaso de responsabilidades desde el sector privado hacia las políticas sociales que implementa el Estado: Son estas las que terminan haciéndose cargo, con mayor o menor generosidad, de los efectos de la desprotección.

La temporalidad es una de las manifestaciones más relevantes de la precariedad laboral, pues permite contar con mano de obra adaptada a los ciclos productivos. Son relaciones laborales desprotegidas desde su nacimiento y constituyen en sí mismas una negación del derecho a un trabajo estable. Son contratos con fecha de término, donde no es posible efectuar una cautela jurisdiccional del despido y cuyo encadenamiento en el tiempo a menudo oculta relaciones de empleo de larga duración. En Chile la Encuesta Laboral 2008 (ENCLA 2008)¹⁷ indica que un 71,8% de los trabajadores se contrataron a plazo indefinido, mientras un 27,3% fue contratado bajo alguna forma de atipicidad contractual relacionada con la duración del contrato. Es relevante señalar que de esta proporción de atípicos, la mayor parte lo son en función de la duración de la relación laboral, ya sea bajo la modalidad del plazo fijo como de la contratación por obra o faena.

Otro factor relevante de precariedad laboral en que han resultado las reformas es la tasa de rotación laboral, indicador de la dinámica con que la economía crea y destruye empleo. En esta influye significativamente la estructura del mercado laboral y las normas jurídicas que regulan las relaciones de empleo. Es indudable que un mercado más flexible permitirá que los trabajadores cambien de trabajo con mayor

¹⁷ La ENCLA es una herramienta elaborada por la División de Estudios de la Dirección del Trabajo, dependiente del Ministerio del Trabajo. Se elabora cada 2 años desde 1998 y proporciona información referida a las condiciones de trabajo y al modo en que operan las relaciones laborales en Chile. Se realiza sobre una muestra representativa de empresas chilenas. Los datos se recogen mediante formularios aplicados a empresas de la muestra. No se debe perder de vista que, al ser muestral, la ENCLA no entrega cifras globales y cuando así lo hace, corresponde a una proyección estadística.

frecuencia. Precisamente en sectores que son puntales de creación de empleo, la tasa de rotación es mayor, asociándose al frecuente uso de formas contractuales atípicas, principalmente la temporalidad laboral. No obstante la rotación laboral puede aparecer como un mecanismo de reasignación de trabajadores desde unidades menos productivas a aquellas que son más eficientes, con el consecuente beneficio para la productividad¹⁸, no es menos cierto que ello no ha generado, al menos en Chile, una fuerza laboral más productiva, eficiente y formada. La rotación laboral impide la permanencia en el empleo, el desarrollo de procesos de aprendizaje y capacitación que refuercen las capacidades de los trabajadores e impulsen la productividad. No provoca movilidad social ni dinámicas virtuosas, sino más bien un movimiento circular de un empleo precario a otro.

2.2.3. *La evolución del (DES) empleo*

Las preocupaciones sobre la salud del empleo tienden a aparecer de manera cíclica en las discusiones públicas chilenas, sobre todo a propósito de las sucesivas crisis económicas. La crisis de 1982 y 1998 son momentos clave del análisis de la evolución de empleo y los analistas coinciden en que la recuperación de este suele ser más lenta que la de producto. La cuestión radica aquí en determinar cuál es la causa de aquello ocurra y qué rol se le asigna a la legislación laboral.

Como señalan Céspedes y Tokman¹⁹, el desempleo llegó a tasas superiores al 20% como consecuencia de la crisis de 1982. En la década del noventa, y acompañado de un crecimiento importante del producto, el desempleo cede hasta un 6,1% en 1997, pero las repercusiones de la crisis asiática provocan un aumento hasta niveles cercanos a 10%. Los autores comparan las brechas de caída del producto con las brechas de aumento del desempleo, e infieren una elasticidad de la brecha empleo-producto que explica el aumento de desempleo²⁰.

¹⁸ COWAN, Kevin y MICCO, Alejandro, "El Seguro de Desempleo en Chile, Reformas Pendientes". Expansiva, 2005.

¹⁹ CÉSPEDES, Luis Felipe y TOKMAN, Andrea, "Evolución Reciente del (des) empleo en Chile". Expansiva, Serie En Foco, 2005. p. 4.

²⁰ En particular los autores identifican una alta rigidez de los salarios y una falta de adecuación de los mismos a la situación real de la economía del país, lo que intensifica los efectos negativos del *shock*. La responsabilidad de esta rigidez salarial estaría en la alta indexación salarial, especialmente la evolución de los salarios mínimos y en una

Con todo, la explicación queda incompleta si no se considera la lenta recuperación que observa el empleo cuando el producto comienza a aumentar. La duda es si el crecimiento económico es *per se* suficiente para la creación de empleo. Para los autores la explicación radica en la poca adecuación de los salarios a los ciclos económicos, es decir a su rigidez. Este tema resulta de suma importancia cuando se analizan modelos de flexibilidad pues, desde la perspectiva económica, los salarios y la regulación estatal para ellos, inciden en las cifras de empleo.

2.2.4. *El camino hacia la reforma*

Chile se encuentra desde hace bastantes años en un proceso de discusión acerca de la posibilidad de implementar una reforma laboral estructural, que supere de alguna forma la *reforma a las reformas*, implementada en los primeros años tras el retorno a la democracia. Por iniciativa de la primera administración Bachelet (2006-2010) se constituyó en 2007 el Consejo Asesor Presidencial sobre Trabajo y Equidad, que publicó su Informe Final, “Hacia Un Chile más Justo: Trabajo Salario, Competitividad y Equidad Social”²¹, en mayo de 2008. En él se contienen propuestas que tienen por objeto responder a los desafíos de la política social, el mercado del trabajo y las relaciones laborales, fomentando un tipo de progreso inclusivo y equitativo. El informe y sus conclusiones reflejan una lectura clara del nuevo paradigma de las relaciones de producción y sobre el giro que deberán tomar las políticas sociales: De aquellas que tendían a garantizar un nivel de vida mínimo a quienes se encuentran fuera del mercado del

alta sustitución entre trabajo y capital, especialmente en el caso del trabajo no calificado. CÉSPEDES y TOKMAN, *Evolución reciente...*, pp. 7 y 8. En contrario se pronuncia MARINAKIS, quien en su trabajo de 2005 plantea que los salarios sí recibieron un ajuste de distintas formas en el período de crisis, como la restricción por medio de los instrumentos colectivos, ajuste de horas trabajadas y caídas en la inflación por debajo de lo esperado, lo que implicó un aumento de los salarios reales. No se debe perder de vista, finalmente, que la negociación colectiva en Chile es limitada en el sentido de que pocos trabajadores quedan amparados en instrumentos colectivos de trabajo. Mal podrían ser, entonces, los sindicatos los responsables de la rigidez de los salarios. MARINAKIS, Andrés “La Rigidez de los salarios en Chile”, Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo, 2005.

²¹ CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL SOBRE TRABAJO Y EQUIDAD, *Hacia un Chile más Justo: Trabajo Salario, Competitividad y Equidad Social*, Santiago, mayo de 2008.

trabajo se intenta transitar hacia unas que fomentan, posibiliten la inserción de las personas en el mercado del trabajo. Para ello se hace indispensable la construcción de vínculos laborales no conflictivos sino constructivos, en que capital y trabajo encuentren su justo punto de equidad y colaboración mutua. Se debe tener presente que Chile, desde los comienzos del siglo XX se ha caracterizado por una fuerte conflictividad laboral en que muchas veces las confederaciones de trabajadores y de empresarios se han encontrado en las antípodas, sustentando posiciones difícilmente reconciliables.

Desde este punto de vista, y pese a que el Informe no se refiere específicamente al término flexiseguridad, sí es posible avizorar en él un espíritu de cambio de lógica en las relaciones laborales tendientes a crear un nuevo paradigma de mercado de trabajo donde la productividad y la protección social vayan de la mano. Queda por ver qué es exactamente la flexiseguridad y si su implantación como paradigma que equilibra la balanza puede o no generar mejores condiciones de trabajo en Chile.

3. FLEXIBILIDAD Y FLEXISEGURIDAD

3.1. De la flexibilidad...

Dado que las medidas liberalizadoras del nuevo modelo económico se manifiestan bajo el paradigma de la flexibilización, ¿qué se debe entender, entonces, por flexibilidad del mercado de trabajo?

En el contexto de las economías y sociedades globalizadas, la flexibilidad se hace sinónimo de adaptabilidad: Así Echeverría²² señala que la flexibilización es un proceso de generación de las condiciones económicas, legales y culturales que permitan al conjunto del sistema productivo, las empresas y los trabajadores adaptarse al escenario de competencia comercial. Para Miguelez Lobo²³ “flexibilizar y des-localizar quiere decir poder controlar en cada momento la cantidad y la intensidad de la fuerza de trabajo que se utilizará y las condiciones en que se hará”. Esta adaptabilidad es condición de los

²² ECHEVERRÍA, Magdalena, “Aportes al Debate sobre Flexibilidad Laboral”, Boletín Oficial, Dirección del Trabajo, octubre de 2003.

²³ MIGUELEZ LOBO, Faustino, “Flexiseguridad, bienestar y cohesión social”, en: *Revista del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales de España*, Número 6, 2007.

procesos de innovación tecnológica pero también permite a la empresa ajustar su producción a la demanda y las condiciones económicas del entorno y a las situaciones adversas a las que una unidad productiva puede verse afectada. De este modo, en la lógica del capitalismo postmoderno, la flexibilidad de los factores es una condición de la competitividad de la empresa y por ende de su subsistencia en una suerte de darwinismo económico. Si bien los factores productivos pueden adaptarse con relativa facilidad, recurriendo al capital, no ocurre lo mismo con el trabajo. El problema político de la flexibilidad radica en quién debe flexibilizarse y dónde debe recaer el peso del ajuste producto de esa flexibilidad.

Como destaca Recio²⁴ la flexibilidad es una cuestión “teóricamente enmarañada” y en ella confluyen dos distintas líneas de pensamiento económico y político. La primera se acerca más a la heterodoxia económica, que pone en relación la flexibilidad laboral con las mutaciones en los mercados y la organización del trabajo. Se trata de un enfoque que se concentra en flexibilidades “asociadas a un mejor desarrollo de las conexiones entre los diferentes eslabones de la cadena productiva, en la reducción de las decisiones centralizadas y el fomento de la cuantificación laboral como medida favorable a la adaptación de la fuerza de trabajo a una producción cambiante”²⁵.

A su turno, la tradición intelectual ligada al neoclasicismo económico, tiende a considerar al mercado en todo momento como “un mecanismo de ajuste flexible entre consumo y producción”²⁶. La flexibilización, por tanto, solo podrá tener lugar mediante el derribo de las regulaciones que constriñen el mercado de trabajo y que interfieren y distorsionan su funcionamiento. Esta última postura tendría lógica en la medida de que el mercado de trabajo fuera en realidad un mercado perfecto y no estuviera plagado de asimetrías que tienen su máxima expresión en la existencia en un vínculo de subordinación y dependencia del trabajador al empleador.

Estas distintas posiciones teóricas sobre la flexibilidad dan lugar a dos formas bien definidas de flexibilidad laboral: Por una parte la flexibilidad interna, que procura que el ajuste se produzca dentro de

²⁴ RECIO, Albert, “Flexibilidad Laboral y desempleo en España: reflexiones al filo de la reforma laboral”, en: *Cuaderno de Relaciones Laborales*, N° 5, 1994.

²⁵ RECIO, Flexibilidad Laboral...

²⁶ RECIO, Flexibilidad Laboral...

la empresa mediante prácticas organizativas, fomentando la polivalencia o la distribución más racional de la jornada de trabajo. Por otra, la flexibilidad externa, que es un mecanismo de ajuste de la plantilla de una empresa, mediante la cual se controla la válvula de ingreso o salida de trabajadores al mercado de trabajo. Pese a ser esta forma de flexibilidad la que genera desempleo, en la flexibilidad externa caben también una serie de mecanismos contractuales atípicos, que escapan a la lógica tradicional de la contratación laboral. En ese sentido Chung²⁷ destaca que la flexibilidad externa puede ser numérica. Esta consiste en una regulación de la entrada de trabajadores a la empresa, por ejemplo reduciéndola (se disminuye el ritmo de contratación) o modificando la forma habitual de contratación a una de temporalidad (contratos a plazo fijo). En ese sentido la flexibilidad numérica no supondría siempre una destrucción de empleo, sino que también sería sinónimo de la reducción del ritmo a que se produce la contratación de fuerza laboral. Con todo, se trata de un concepto tradicional de flexibilidad donde resalta el sentido monopólico del empresario respecto del término, que presiona a los poderes públicos en pos de un abaratamiento del despido como medida flexibilizadora. Una visión modernizadora de la flexibilidad debe trascender el solo interés empresarial y permitir a los demás actores del mercado de trabajo poder optar a ella en la medida de que puedan también beneficiarse.

El problema de los mercados de trabajo altamente dualizados es que la flexibilidad no se encuentra repartida de un modo equitativo entre los trabajadores. Suelen haber algunos que están fuertemente protegidos mediante un despido caro que se hace por ende más difícil de asumir por el empleador. Se trata generalmente de los *core workers*, aquellos que componen el núcleo central de la unidad productiva, que están altamente calificados y cuyas competencias son claves en el desarrollo de la actividad. Son trabajadores cuya permanencia en la empresa suele ser extendida en el tiempo, no solo debido al costo de despedirlos sino que también a que las competencias que han adquirido encarecen su reemplazo. Generalmente estos trabajadores altamente protegidos son también durante un tiempo altamente productivos para la empresa

²⁷ CHUNG, H., "Flexibility for employers or for employees? A new approach to examining labour market flexibility across Europe using company level data", en: Jørgensen, Henning y Madsen, Per Kongshøj (eds.) *Flexicurity and Beyond: Finding a new agenda for the European Social Model*, Copenhagen, DJØF Publishing, 2007, pp. 234-277.

y justifican de esa forma el costo de despedirlos²⁸. En cambio en la periferia del mercado de trabajo, donde se encuentra la mayor parte de la fuerza productiva, la flexibilidad se amplía, y se manifiesta en temporalidad y el consecuente bajo o nulo costo del despido.

Otra de las formas que toma la flexibilización es aquella que dice relación con las nuevas formas de organización del capital que despliega la empresa. La búsqueda de adaptabilidad ha llevado a que una empresa pueda o no ser calificada de flexible según como se organiza vertical u horizontalmente de forma de eludir las responsabilidades y disponer de lo que en definitiva es una flexibilidad estructural. En ello juega un rol fundamental el proceso de descentralización productiva, entendida como “una forma de organización del proceso de elaboración de bienes o de prestación de servicios para el mercado final de consumo, en virtud del cual una empresa decide no realizar directamente a través de sus medios materiales y personales ciertas fases o actividades precisas para alcanzar el bien final de consumo, optando en su lugar por desplazarlas a otras empresas o personas individuales...”²⁹. Ese desplazamiento, ya sea ficto o real, es una herramienta flexibilizadora que pasa por una mutación en el tipo de vínculo jurídico a través del cual la empresa controla los procesos productivos hacia uno de orden civil (un contrato de prestación de servicios), con el correspondiente traspaso del riesgo de la relación laboral y las responsabilidades que ello trae consigo.

3.1.1. ... A la flexiseguridad

Ahora, bien ¿qué es la flexiseguridad y cómo encaja en este esquema? Desde una perspectiva histórica las relaciones entre capital y empleo han estado surcadas por el conflicto, en que cada parte procurará optimizar el rendimiento de su capital, por una, y de su fuerza de trabajo, por la otra. Como indican Valdés Dal Re y Lahera³⁰, el periodo

²⁸ Véase AUER, Peter, BERG, Janine y COULIBALY, Ibrahim, “¿El trabajo estable mejora la productividad?”, en: *Revista Internacional del Trabajo (ILO)*, Vol. 124, N° 3, 2005.

²⁹ CRUZ VILLALÓN, Jesús, “Outsourcing y relaciones laborales”, en: *Descentralización Productiva y nuevas formas de organización del trabajo*, Colección Informes y Estudios, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales de España, Madrid, 2000.

³⁰ VALDÉS DAL RE, Fernando y LAHERA, Jesús, “La Flexiseguridad Laboral en España”. Fundación Alternativas. Documento de trabajo N° 157/2010. 2010, p. 10.

de postguerra es clave en el desarrollo de procesos legislativos y acción sindical tendientes a crear un marco normativo de seguridad en el empleo, manifestada en las condiciones de adquisición y conservación del puesto de trabajo. Converge así una pluralidad de intereses que reflejan el equilibrio de las demandas sociales con las empresariales. La seguridad laboral es funcional a la expansión económica y la reindustrialización, que requerían de mano de obra calificada y estable, sujeta a un estatuto jurídico con un alto componente de intervención estatal y de autonomía colectiva.

En el contexto de crisis de este modelo de producción y de relaciones laborales, la primera víctima resulta ser la estabilidad en el empleo, que cede a las necesidades empresariales de flexibilización. El surgimiento de las formas atípicas de contratación, con su inherente inestabilidad, hace necesario en Europa buscar nuevas fórmulas de relaciones laborales que combinen la antigua seguridad con la flexibilidad que el capital exige e impone. Así la flexiseguridad aparece como una herramienta combinatoria de seguridad para los trabajadores y de flexibilidad tanto para el empleo como para el capital. Aparentemente este “complejo instrumental de ordenación del empleo”³¹ resulta ambiguo conceptualmente, pues resume y comprende una serie de medidas y prácticas muy diversas³², que tocan aspectos tanto de flexibilidad interna como externa.

En tal sentido, la flexiseguridad contiene una importante reasignación de roles que se creían perdidos desde la revolución liberalizadora de los años ochentas: Muta el objeto de protección desde los trabajadores hacia el empleo, y por ende los esfuerzos públicos se dirigen ya no a sujetos colectivos determinados sino a proteger y resguardar el funcionamiento del mercado. Ya no se protegerá el empleo estable y para toda la vida que el antiguo derecho del trabajo aseguraba, sino que se procurará que la inestabilidad se atenúe y suavice, haciendo menos traumático el paso de un empleo a otro.

³¹ VALDÉS DAL RE y LAHERA, *La Flexiseguridad laboral...*, p. 14.

³² HERRAIZ, considera que “dicho término es uno más que hay que añadir a la ya copiosa lista de conceptos recientemente creados para designar realidades que ya cuentan con su propio nombre y que, por tanto, no necesitan uno nuevo”. HERRAIZ MARTIN, María Sol, “La puesta en práctica de la flexiguridad: ¿Una posición mágica para los problemas de empleo de los países de la Unión Europea?”, en: *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, N° 72, 2008, p. 234.

El modelo de flexiseguridad surge fundamentalmente en Dinamarca y normalmente se asocia en la literatura a ese país y sus resultados. No obstante ello, muchos otros países pueden presentar trazas de flexiseguridad en sus modelos de relaciones laborales, bajo distintas formas pero con pretensiones similares. El acento de la flexiseguridad está puesto en una combinación virtuosa de políticas activas de ocupación, en gran medida de carácter formativo, pero que no deja de lado en modo alguno las prestaciones pasivas. De ahí que, en contra del dogma liberalizador que prescribe un retiro del Estado de los mercados de trabajo, se trata de un modelo altamente interventor por parte de los poderes públicos.

En concreto, Madsen³³ destaca que la actual estructura del mercado de trabajo danés es producto de un largo proceso de diálogo social entre los actores del mercado de trabajo que ha sobrevivido a las reformas de los sistemas de pensiones de los años setenta y ha sido potenciado por las políticas activas aparecidas en los noventa. Wilthagen³⁴ destaca que Dinamarca posee un sistema corporativo que se caracteriza por un continuo proceso de consulta y negociación social entre sindicatos y empresas (en múltiples niveles) y entre estos y el Estado (en un nivel central). Se trata de un corporativismo negociador caracterizado por una suma positiva de estrategias y objetivos sociales y económicos, también llamado esquema *win-win*. La característica más relevante del modelo de flexiseguridad radica en un cambio de paradigma laboral que asume el paradigma liberal, para permitir un tránsito desde la seguridad dentro de un empleo (vale decir, en el puesto de trabajo) a la seguridad de tener un trabajo. Hay un componente reasignativo tanto de la flexibilidad como de la seguridad, en un intento por terminar con el monopolio de capital y trabajo sobre una y otra. Esto implica el sacrificio de garantías particulares de los trabajadores en su puesto de trabajo, para obtener condiciones de que permitan adaptarse a los cambios y mantenerse dentro del mercado de trabajo más que en un puesto en una compañía determinada.

³³ MADSEN, Kongshoj, "Flexiseguridad ¿Un Nuevo Programa para la Reforma del Mercado Laboral en Europa?", en: *Boletín Económico de ICE*, N° 2950, octubre de 2008, p. 19.

³⁴ WILTHAGEN, Ton, "Flexicurity: A new paradigm of Labour Market Policy Reform" [en línea], Discussion Paper FS-I 98-202, Wissenschaftszentrum, Berlin, 1998. <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/1998/i98-202.pdf>.

Debe quedar muy claro que, al menos en su concepción original, la flexiseguridad no implica un sistema de relaciones laborales desregulado, sino por el contrario uno fuertemente regulado que le asigna un rol irrenunciable al Estado y a los interlocutores sociales³⁵. La flexiseguridad danesa no puede por tanto considerarse al margen del estado del bienestar, sino que forma parte integrante de él y se apoya en una seguridad social financiada públicamente. Para Wilthagen y Tros³⁶, la flexiseguridad resulta ser una estrategia política deliberada y coordinada que refuerza tanto la flexibilidad de los mercados de trabajo como la organización del mismo y la seguridad social y laboral de los trabajadores, especialmente de aquellos grupos con menores posibilidades de acceso al empleo, tanto dentro como fuera del mercado de trabajo. En ese sentido, se trata de una estrategia permanente que no reacciona ante la coyuntura sino que la determina y que involucra un número considerable de áreas, como los incentivos financieros, la política fiscal y el *partnership* público-privado. Desde este punto de vista la flexiseguridad es una política integral que busca ser considerada como un estado o condición del mercado de trabajo más que una estrategia parcial o sectorial.

En suma es posible comprender la flexiseguridad como un modelo de relaciones laborales en que, producto de un diálogo social en que el Estado interviene activamente y soportados por un potente Estado del bienestar, los trabajadores renuncian a ciertas rigideces, proveyendo a la empresa de flexibilidad para la contratación y despido, de acuerdo a las necesidades de producción. A cambio no se provee seguridad en un puesto de trabajo, pero sí condiciones que permitan que dicha mano de obra sea rápidamente absorbida por el mercado de trabajo mediante un adecuado reemplazo de ingreso y un sistema de formación permanente que proporcione mayores posibilidades de reingresar al mercado. El modelo no proporciona grandes niveles de seguridad particular, pero gracias a políticas activas dirigidas desde el Estado, es capaz de devolver al mercado de trabajo a aquellos de han

³⁵ Zubero destaca que la tasa de sindicalización en Dinamarca alcanza al 80% de la fuerza laboral y el empleo público un 25%. ZUBERO, Imanol, "¿A qué huele Dinamarca?", en: Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales, Nº 16, 2008.

³⁶ WILTHAGEN, Ton y TROS, Frank, "The Concept of *Flexicurity*: A New approach to regulating employment and labour markets", en: *European Review of Labour and Research*, Vol. 10, 2004.

salido, reduciendo los tiempos en que una persona permanece desempleada. La flexiseguridad garantizaría así una transición pacífica y rápida del trabajador de un empleo a otro³⁷ e implica en ese sentido un abandono del objetivo de pleno empleo que largamente inspiró a Europa.

3.1.2. *Europa, Lisboa y el debate sobre la flexiseguridad*

No obstante el atractivo que en principio produce el modelo de flexiseguridad y su equilibrio aparentemente perfecto, el modelo no ha estado libre de críticas desde que fuera incluido en la Estrategia Europea de Empleo (EEE). El problema radica en que las visiones que los países de la Unión Europea tienen acerca del tema no son convergentes y la forma en que Europa se ha planteado la flexiseguridad tampoco ha sido equilibrada. Valdés Dal Re³⁸ señala que las recomendaciones del Consejo Europeo evidencian una tendencia hacia la flexibilidad más que hacia la seguridad, cuyos marcadores son la contratación a tiempo parcial, la adaptación del tiempo de trabajo o la acomodación de los contratos a las necesidades de organización de la empresa. Con todo, se trata de un concepto que va ganando terreno en la Europa común. Para ello ha sido fundamental el “Libro Verde; Modernizar el Derecho del Laboral para afrontar los retos del siglo XXI”³⁹. Este documento eleva el modelo danés a la categoría de emblema, exportable a cualquier otro país europeo (o del mundo) simplificando sus matices y sin tomar en consideración las especiales condiciones en que Dinamarca ha desarrollado un sistema de relaciones, por demás bastante institucionalizadas, entre capital y empleo. Pareciera en ese sentido que el Libro Verde olvida que han sido precisamente las medidas flexibilizadoras las que han transformado a España, por ejemplo, en un mercado de trabajo altamente segmentado y dualizado, en donde la temporalidad ha llegado a altísimos niveles precisamente gracias a la flexibilidad de la legislación.

A partir del documento “*Toward common principles of Flexicurity*” (2007), se matizan y concretizan algunos aspectos contenidos en

³⁷ AUER, BERG y COULIBAL denominan a esto “movilidad protegida”, *El trabajo estable...*

³⁸ VALDÉS DAL RE y LAHERA, *La Flexiseguridad laboral...*, p. 23.

³⁹ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, “Libro Verde: Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI”.

el Libro Verde en forma vaga o poco clara, permitiendo concebir la flexiseguridad a partir de cuatro ejes de actuación: 1) Disposiciones contractuales flexibles y fiables; 2) Estrategias globales de aprendizaje permanente (formación continua) 3) Políticas activas de mercado laboral eficaces y 4) Sistemas de Seguridad Social modernos. En lo sucesivo, y para analizar la aplicabilidad de la flexiseguridad a las instituciones del derecho del trabajo en Chile se tendrán en cuenta estos ejes de acción y los principios comunes que de ellos se derivan.

4. LA FLEXIBILIDAD Y SUS MANIFESTACIONES: EL CASO CHILENO

Quizás la cuestión más trascendental e insoluta en el debate sobre el empleo es el rol de las regulaciones que el Estado establece. Por una parte, la ortodoxia económica considera a las regulaciones como un obstáculo a la creación de empleo, mientras que los sectores más proteccionistas indican que el mercado de trabajo crea o destruye empleo por cuestiones que tienen que ver más con las coyunturas económicas y el devenir cíclico de la economía, no siendo fundamental la regulación estatal.

Así se hace necesario efectuar un análisis de cuáles son las manifestaciones concretas de flexibilización que se han seguido en Chile a partir de las reformas estructurales, los efectos que producen, si representan o no un escollo a la creación de empleo y cómo la noción de flexiseguridad puede colaborar en un *up grade* en las condiciones de los empleados y la entrada de colectivos marginados al empleo formal. Este análisis considera los distintos momentos en que puede encontrarse una relación laboral particular, de forma que las rigideces y flexibilidades aparezcan con claridad en cada uno de estos momentos.

4.1. Entrada en el mercado de trabajo

El estudio de los mecanismos de entrada al mercado de trabajo pasa fundamentalmente por determinar qué barreras de entrada existen para la contratación. En abstracto se observa que existe una amplia flexibilidad en el uso de herramientas legales atípicas para la contratación. La ley permite el uso de contratos de trabajo a plazo fijo que no generan derecho a indemnización. No existe una obligación legal de usar la herramienta del contrato indefinido. Por ello la

ENCLA 2008 indica una tendencia clara al crecimiento de los contratos temporales desde 1998⁴⁰.

Hay por ende un claro avance de formas de contratación más precarias que tienden a la inestabilidad y la rotación no virtuosa en el mercado de trabajo. Esto tiene su comprobación en el análisis sectorial, que revela una alta institucionalización de la temporalidad como forma de funcionamiento de la empresa. La única garantía que al respecto tiene el trabajador, está constituida por la conversión obligatoria en indefinidos que la ley contempla para determinados contratos de trabajo (artículo 159 del Código del Trabajo).

Desde una perspectiva estructural existen otras herramientas de flexibilidad de entrada al mercado de trabajo y que están determinadas por las nuevas formas de organización de la empresa que permite la ley. Como se señalaba en el capítulo anterior, el recurso a las empresas de servicios transitorios (EST) y a la subcontratación son ejemplos claros de cómo la demanda de flexibilidad se encuentra en alza entre las empresas. El fenómeno de la descentralización productiva flexible no es *per se* sinónimo de uso de formas de contratación flexibles: Sin embargo la propia naturaleza de los servicios indica que la temporalidad es la regla general tanto entre los subcontratados como entre los que se desempeñan en EST.

Una de las cuestiones claves que plantea la flexiseguridad es la incorporación de colectivos que tradicionalmente se han encontrado en la periferia del mercado de trabajo, ya sea por trabajar bajo condiciones de contratación atípicas o bien por estar derechamente excluidos de entrar bajo alguna forma de contratación en el mundo del empleo. En tal sentido un régimen de absoluta libertad del empleador para escoger la forma de contratación es escasamente protector, y tiende a generar rotación de un empleo precario a otro. El mecanismo, siendo sumamente flexible, es pobre en cuanto a seguridad y no produce una reasignación de trabajo hacia sectores más productivos.

⁴⁰ De las formas atípicas de contratación la que parece tener una mayor extensión es la del contrato a plazo fijo (10,3%) mientras que la contratación por obra o faena alcanza al 14,9% y la contratación a honorarios un 2,1% de total de trabajadores. Estos dos últimos guarismos tienen la particularidad de esconder muy probablemente relaciones de trabajo bajo una apariencia de relación contractual comercial.

Con excepción de la Ley 20.338⁴¹ no hay tampoco evidencia de que los mecanismos legales fomenten la contratación de determinados colectivos⁴². La experiencia española indica que la flexibilización laboral tiene su comienzo justamente en la inclusión de la posibilidad de contratar jóvenes y otros colectivos en desventaja, en condiciones muy flexibles. El resultado ha sido un aumento significativo de la temporalidad⁴³ desde mediados de la década del ochenta. Chile no ha seguido, aún, un camino similar, y no resultaría conveniente que así fuera. La incorporación de regímenes especiales de contratación puede generar nuevas áreas de desigualdad, aprovechables para proveerse de mano de obra barata, poco calificada y sobre todo temporal. La tendencia hacia la especialidad en el derecho laboral chileno ha sido proteger a determinados colectivos que tradicionalmente se han encontrado en situaciones de extrema precariedad y desprotección, como por ejemplo los trabajadores de las artes y el espectáculo, las empleadas de casa particular o los trabajadores portuarios eventuales: Más que incentivar la contratación de forma masiva, se trata de normas que, contenidas en el Código del Trabajo, están destinadas a equiparar condiciones de trabajo.

Finalmente, un elemento con que las políticas de empleo deben lidiar es con la transición desde el contrato indefinido hacia el empleo por cuenta propia, un espacio de total y absoluta desprotección, muchas veces en contexto de emprendimientos de escasa productividad y donde no hay ninguna suerte de protección ni de seguridad social.

4.2. Permanencia en el mercado de trabajo

¿Qué trazas de flexiseguridad se pueden encontrar durante el desarrollo de una relación laboral? El análisis que aquí se haga debe necesariamente quedar circunscrito a los trabajadores bajo contrato de trabajo, pues se trata de determinar qué grados de flexibilidad interna

⁴¹ Ley 20.338 de 2009 subsidia a los empleadores que contraten mano de obra joven (entre 18 y 25 años) perteneciente al 40% más pobre de la población y con remuneraciones brutas inferiores a los \$360.000. Este subsidio es un pago en efectivo que se reparten trabajador (2/3) y empleador (1/3), cuando las renta bruta mensual del trabajador es igual o inferior a \$160.000.

⁴² La presencia del Contrato de Aprendizaje, destinado a menores de 21 años, es absolutamente marginal (ENCLA 2008)

⁴³ RECIO, *Flexibilidad Laboral...*

presenta la legislación laboral chilena. Al respecto es necesario señalar que la flexiseguridad privilegia la puesta en marcha de mecanismos que impidan que el ajuste de las plantillas se produzca mediante del despido.

Uno de los elementos clave es la polifuncionalidad de los trabajadores que permite situar a la fuerza productiva en diferentes puntos de la cadena a cargo de tareas distintas entre sí y, por cierto, distintas de aquellas que originalmente se pactaron. La institución se encuentra reconocida en el Código del Trabajo, bajo la denominación doctrinal de “*ius variandi*” (artículo 12 del Código del Trabajo) que permite establecer modificaciones a las condiciones de trabajo, en concreto la naturaleza de los servicios o el lugar donde estos se prestan. La condición de no menoscabo al trabajador representa una limitación importante a la polivalencia, pues si se considera que la capacitación laboral es escasa, hay pocas tareas que los trabajadores puedan efectuar como alternativa a aquellas para las que fueron contratados.

Uno de los temas clave de la flexibilidad interna es el control de los horarios de trabajo. El mismo artículo 12 permite al empleador alterar la distribución de la jornada de trabajo hasta en 60 minutos. Para ello deben concurrir circunstancias que la ley no detalla, pero que debe afectar a todo el proceso de la empresa o establecimiento o alguna de sus unidades o conjuntos operativos. Flexibilidad y seguridad están en esta norma mal repartidas: El empleador goza de amplias facultades para disponer la alteración horaria, pero solo puede hacerlo por escaso margen de tiempo y debe dar aviso con 30 días de anticipación, a lo menos. Ello transforma la herramienta en engorrosa y poco práctica, y escasamente permite una verdadera adaptabilidad a circunstancias fácticas. Por su parte, el trabajador solo tiene como recurso el reclamo ante la inspección del trabajo en plazo de 30 días, con la posibilidad de recurrir a una tutela judicial, lo que también implica hacer más rígida una herramienta de la que podría hacerse un uso más inteligente. A mayor abundamiento no hay ninguna compensación que la ley contemple para esta variación de las condiciones de trabajo cuando estas tengan lugar.

La ENCLA 2008 contiene importantes datos sobre la tendencia que sigue la utilización de herramientas flexibles al interior de la empresa: Si bien el recurso al despido de trabajadores sigue teniendo un amplio uso, no es menos cierto que herramientas como el recurso a trabajadores temporales goza de tanta popularidad entre los empresarios como el aumento de la producción con los mismos trabajadores o

la realización de nuevas tareas con los mismos o menos trabajadores. En menor proporción las empresas recurren a herramientas flexibles como el alaruge o reducción de la jornada de trabajo o la rebaja en los salarios⁴⁴. Sin haber diferencias importantes en cuanto a las distintas tipologías de empresas, sí cabe destacar que las de mayor tamaño tienen una mayor vocación de despido que las más pequeñas: En la mediana y gran empresa el uso del despido alcanza respectivamente un 28,4% y un 27,8%, mientras que en la micro y pequeña solo llega hasta un 19%. La comparación de los datos de despido con los de uso de herramientas de organización interna, revelan que estas últimas están más extendidas entre las grandes empresas: Es probable que la estructura de estas permita una mayor adaptabilidad de la que logran las empresas de menor tamaño, y que estas a su vez tengan más problemas para asumir los costos del despido.

Una de las características fundamentales de la flexiseguridad es la extrema importancia que se le otorga a la capacitación de los trabajadores y los instrumentos de que se dispone para ello. Se entiende que la permanente capacitación de los trabajadores les permitirá moverse protegidamente de un empleo a otro, reduciendo los tiempos de inactividad y posiblemente generando un movimiento ascendente en la escala ocupacional. La capacitación ocupacional es un tema con demasiadas aristas para ser tratado en este estudio, pues se entronca directamente con el sistema educativo en general y el modelo productivo del país. En el intersticio de ambos se encuentra la capacitación laboral, que trata de influir positivamente en el modelo productivo, hacia una economía de alto valor agregado, pero que a la vez lastra con las deficiencias de un modelo educativo pobre y desigual. La capacitación laboral es una piedra angular de las políticas activas de empleo (PAE) que a su vez entroncan directamente con las herramientas que la flexiseguridad considera indispensables para el estímulo positivo del empleo. Como señalan De Groot y Elhorts⁴⁵ el modelo danés de flexiseguridad descansa en un alto gasto público en beneficios de empleo y en PAE, lo que no tiene otra explicación que el aumento de

⁴⁴ ENCLA 2008. p. 35. El estudio de centra en esta parte en aquellas medidas que la empresa implementa en un contexto de crisis económica.

⁴⁵ DE GROOT, Ayolt y ELHORTS, J. Paul, "Labour Market Effects of Flexicurity from a Regional Perspective", en: *Tijdschrift voor Economische, in Sociale Geografie*, Vol. 101, Nº 4, 2010, pp. 392-408.

los impuestos. Sus objetivos fundamentales han sido la moderación de los ciclos económicos, la reducción de los desequilibrios estructurales mediante la promoción de la movilidad interregional e intersectorial y el incremento en las destrezas y la productividad de los trabajadores⁴⁶. En ese sentido la capacitación laboral resulta funcional a todos estos objetivos, bajo la lógica económica de que las causas del alto desempleo se originan en el lado de la oferta de este y no en la demanda, por lo cual una fuerza laboral mejor formada tiende necesariamente a generar mejores niveles.

La regulación que la ley hace de la capacitación ocupacional se encuentra contenida en seis escasos artículos del Código del Trabajo (artículos 179 a 183 bis) y en la Ley 19.518 (Estatuto de Capacitación y Empleo). Se trata en primer lugar de un sistema de capacitación estructurado sobre dos pilares: la acción capacitadora empresarial y la estatal. La primera es de cargo de la empresa y está estructurada sobre una franquicia tributaria que permite rebajar el monto gastado de la base de pago de las obligaciones tributarias que la empresa mantenga con el fisco. Se realiza ya sea por la propia empresa o por organismos especialmente dedicados a la capacitación. Mientras el trabajador está efectuando una capacitación mantiene sus remuneraciones, pero no se consideran estas horas como extraordinarias. El límite a la franquicia es el 1% del total de gasto en remuneraciones de la empresa, suma que se descuenta directamente de la suma a pagar como impuesto⁴⁷. El exceso se considera como gasto necesario para producir la renta y puede deducirse de la base imponible.

La segunda, esto es la capacitación que efectúa directamente el Estado, se financia mediante el Fondo Nacional de Capacitación, que se asigna mediante licitaciones. Esta capacitación está destinada a sectores de menores recursos de la población, personas que se encuentran

⁴⁶ BETCHERMAN, Gordon, "Active Labour Market Policies; Policy Issues for East Asia", Social Protection Discussion Paper, N° 5, Banco Mundial, 2000.

⁴⁷ Ello produce que en definitiva solo las grandes empresas, que tienen una planilla de remuneraciones de más de 900 Unidades Tributarias Mensuales (UTM) puedan efectivamente optar a deducir el 1%. Una empresa que paga anualmente 900 UTM (aproximadamente \$33.800.000) puede descontar de impuestos hasta \$338.000, pero el exceso puede descontarlo igualmente de la base imponible como gasto necesario. Si la planilla va entre 35 UTM y 45 UTM (\$1.300.000 y 1.690.000) podrá deducir de la suma a pagar 7 UTM (\$263.000). Desde este punto de vista, la franquicia tributaria beneficia más a las empresas más pequeñas.

desempleadas o bien trabajan en unidades productivas pequeñas y de bajo valor remuneracional. Se trata en realidad de un sistema de capacitación más bien asistencial, que cumple pobremente con el principio de subsidiariedad.

La comparación con el resto de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), indica que Chile gasta significativamente menos en PAE que sus pares. Entre 2000 y 2005, el gasto en PAE varió desde un 0.30% del PIB hasta un 0.25% en 2005, con un *peak de* 0.43% en 2002. Para el período 1990-2002, los países OCDE gastaron en promedio un 0,75% del PIB, es decir tres veces lo que Chile gastó en 2005⁴⁸. En 2008 el promedio OCDE⁴⁹ se redujo a 0.57% del PIB, lo que aún en etapa de crisis sigue más que doblando el gasto promedio de Chile.

Esto indica claramente que Chile es un país con escasa inversión en PAE y específicamente con pobres políticas de capacitación, en las cuales hay un fuerte componente de inversión pública asistencial y poco de privada. Pareciera en ese sentido que el sistema de franquicia tributaria, en que se funda gran parte de la inversión privada, no logra ser lo suficientemente atractivo. Con todo, hay sectores de la actividad productiva que son mucho más intensivos que otros en formación de los trabajadores⁵⁰, pero no parece tampoco que sean aquellos en que se debería invertir si lo que se quiere obtener es un modelo económico basado en el conocimiento y el alto valor más que en la extracción y exportación de recursos naturales.

4.3. Salida del mercado de trabajo

La demanda por flexibilización del mercado de trabajo ha sido tradicionalmente planteada por el empresariado en clave de abarataamiento del despido, como mecanismo de ajuste externo, siendo su principal costo las indemnizaciones por años de servicios que deben al trabajador. En clave de flexiseguridad este punto es analizado en

⁴⁸ VELÁSQUEZ, Mario, "Flexibilidad, protección y políticas activas en Chile", Serie Macroeconomía del Desarrollo, CEPAL, Nº 78, 2008.

⁴⁹ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Stat Extracts, <http://stats.oecd.org/index.aspx> (13 de diciembre de 2010)

⁵⁰ Como se verá más adelante, estos coinciden con aquellos sectores en donde hay mayor densidad sindical y mayor cobertura de negociación colectiva.

términos de qué tan rígida es la legislación laboral en cuanto a proteger a los trabajadores de un eventual despido y qué mecanismos de sustitución de ingreso se desencadenan al término de la relación laboral individual. Ya se ha visto anteriormente el pobre rol que juega la legislación protectora del empleo⁵¹ en la fase de contratación laboral. Queda por ver qué rol y qué intensidad protectora brinda la ley chilena al momento del término de la relación laboral.

4.3.1. *Formas de despido*

Una de las formas de término del contrato individual de trabajo que gana terreno es la de vencimiento de plazo, toda vez que ya se ha visto que la temporalidad de la relación laboral va en franco crecimiento. Sin embargo, el Código del Trabajo contempla aún formas de terminación conocidas tradicionalmente como despidos. El despido puede clasificarse primariamente en despidos culpables o por causal imputable al trabajador (artículo 160 del Código del Trabajo), en donde no se genera derecho a indemnización para el trabajador; y los despidos no culpables, que se regulan en el artículo 161 y donde el término de la relación laboral se funda en las necesidades de la empresa, derivadas de coyunturas económicas de que esta es víctima. En este último caso, se genera para el trabajador un derecho a ser indemnizado en una suma base⁵² equivalente a 30 días de remuneración por cada año de trabajo con tope de 11 (excepción hecha de aquellos trabajadores contratados antes del año 1981, que no tienen tope en la indemnización). En uno y otro caso el despido debe cumplir con determinadas formalidades, como por ejemplo un aviso previo que puede ser sustituido en el caso de artículo 161 por el pago de un mes. Las indemnizaciones también deben ser pagadas, con recargos, en el caso de que el trabajador acredite en un proceso judicial, que la aplicación de la causal que se invoca es injustificada, indebida o improcedente.

⁵¹ Al respecto cabe señalar que los análisis llevados a cabo por la OCDE indican al menos una relación ambigua entre la protección legal de trabajo y las tasas de actividad y/o desempleo. Para mayores antecedentes bibliográficos, véase DE GROOT y ELHORTS, *Labour Market Effects...*, p. 7.

⁵² La Ley permite que las partes pacten sumas superiores por contrato individual o colectivo, aplicables a todo evento.

El análisis de este cuerpo normativo refleja que en ningún caso el despido de encuentra prohibido para el empleador. No hay ningún tipo de trabajador que goce de inamovilidad en el empleo: El despido funciona por ende como un mecanismo de gran flexibilidad para el empleador. Tiene un costo que es conocido, previsible y por ende seguro para este. No se establece que el despido pueda ser declarado nulo y volverse, como resultado, a la situación anterior a su ocurrencia, es decir el reintegro del trabajador. El costo de la indemnización está determinado por una mala aplicación (o una aplicación no acreditada por el empleador) de una causal imputable al trabajador.

Con todo, es necesario destacar que el modelo de protección del empleo que propone la flexiseguridad considera bajos niveles de protección al empleo en comparación con otras naciones industrializadas. Esto no conlleva menores niveles de seguridad entre los trabajadores respecto del empleo y los ingresos, pese a que la tasa de rotación es bastante alta⁵³. El acento está puesto en los seguros de desempleo que proveen de generosas prestaciones (puede llegar hasta el 90% del ingreso hasta por cuatro años) y la formación continua de los trabajadores que les asegurará una pronta reincorporación al empleo. De hecho el desempleo de larga duración alcanzó en 2004, en Dinamarca un nivel de 22,6%, menos de la mitad del resto de Europa, gracias a un potente conjunto de PAE.

No obstante, la implementación de un modelo flexiseguro no descansa tanto en el bajo nivel de protección al empleo. La legislación chilena es lo suficientemente flexible⁵⁴ como para considerarse como poco protectora de la calidad de trabajador en un puesto determinado y en una empresa determinada. Sin embargo se ha visto que es pobre en cuanto estructurar un régimen de capacitación protector en el empleo.

4.3.2. Seguro de desempleo

Como se ha venido señalando anteriormente, la flexiseguridad descansa en un sistema de provisión de fondos de seguro de desempleo (SD) que reemplaza en una alta proporción el ingreso perdido tras el cese de la relación laboral y que es *per se* caro. No obstante, la implementación de esta clase de seguros trae consigo importantes efectos:

⁵³ DE GROOT y ELHORTS, *Labour Market Effects...*, p. 395.

⁵⁴ En el mismo sentido VELÁSQUEZ, Mario, *Flexibilidad y Políticas...*, p. 74.

No solo disminuye la volatilidad de los ingresos, sino que mueve a los trabajadores a buscar empleos de mejor calidad, pues la seguridad que brindan les permite evitar tomar empleos de bajo salario y encontrar aquellos que mejoren sus condiciones remuneracionales⁵⁵. Por su parte la empresa solo debe internalizar una parte del costo del seguro pues otra parte importante es aportada por el sistema público. Para los defensores del seguro de desempleo este debe entenderse en contraposición al rol que juegan las indemnizaciones por despido, las cuales serían distorsionadoras del proceso de reasignación de empleos en la economía. ¿Cuál es el estado de la cuestión en Chile?

En Chile los SD se combinan con un régimen indemnizatorio como se ha explicado en el punto anterior. Se incorporaron tras un largo debate en 2001, mediante la Ley 19.728. Se trata de un sistema de seguro obligatorio, administrado por una entidad especialmente creada y a la cual se incorporan automáticamente los trabajadores dependientes al inicio de la relación laboral. El sistema se construye a través de una cuenta individual del trabajador asegurado y de un Fondo de Cesantía Solidario (FCS). Financieramente se conforma a partir de cotizaciones obligatorias de cargo del trabajador (0,6% de las remuneraciones imponibles), del empleador (una suma que puede variar desde un 2,4% y un 3% de las remuneraciones imponibles, dependiendo del tipo de contrato del trabajador) y un aporte estatal que asciende de 225.792 UTM anuales. La cotización global que se genera mensualmente se deposita en una cuenta individual que cada trabajador posee en la entidad administradora.

El derecho a percibir prestaciones surge al operar cualquiera de las causales de término del contrato de trabajo, imputable o no al trabajador. Este debe registrar al menos 12 cotizaciones mensuales, continuas o no, en el sistema (6 en caso de contratación a plazo fijo o por obra o faena). El retiro de los fondos se efectúa mensualmente en una suma que va decreciendo desde un 50% del promedio de remuneraciones de los últimos 12 meses hasta un 20% en el mes séptimo o superior. El número de retiros depende del monto total de los fondos depositados en la cuenta individual: Se girará, pues, mientras existan fondos.

Parte de las cotizaciones que son de cargo de trabajador y de empleador y el aporte estatal, ingresan al FCS. Los giros que el trabajador cesante puede realizar de este fondo se efectúan básicamente

⁵⁵ En ese sentido COWAN y MICCO, *El Seguro de Desempleo...*, p. 11.

en las mismas condiciones de aquellos que se efectúan de la cuenta individual. La particularidad radica aquí en que solo tienen derecho a retirar de este fondo aquellos cesantes cuya cuenta individual no baste para recibir prestaciones: En este caso los retiros solo pueden extenderse por un máximo de 5 meses y va desde un 50% hasta un 30% de la remuneración. Este monto se ve constreñido a ciertos toques inferiores y superiores. El máximo de giros puede extenderse a dos más dependiendo de cual haya sido la variación en la tasa de desempleo. La función del FCS no se limita solo a efectuar pagos, sino que la Ley le asigna el financiamiento de programas “para facilitar la reinserción laboral de los cesantes que se encuentren percibiendo las prestaciones señaladas en el artículo anterior y que tengan un bajo índice de empleabilidad”. El derecho a percibir esta prestación se pierde en el caso de que el cesante rechace injustificadamente el empleo que le ofrezca la oficina municipal de intermediación laboral, siempre y cuando la remuneración ofrecida sea igual o superior al 50% de la última devengada en el empleo anterior.

El análisis del comportamiento del SD en Chile indica una evolución al alza en el número de afiliados, cuestión por demás obvia debido a su obligatoriedad para los trabajadores dependientes. Desde 2002, con apenas 720.000 afiliados, se llega a 2009 con más de 6.200.000 (aproximadamente el 85% de los trabajadores con cobertura)⁵⁶. Los fondos de cesantía son a septiembre de 2009 más de 2.600 millones de USD y no han hecho sino crecer desde su establecimiento en 2002. Las solicitudes de prestación llegaron a un promedio mensual de 97.382 en 2009. Los datos disponibles indican además un egreso de fondos por concepto de pago de prestaciones, del 35% del total de la recaudación. Resulta interesante observar cómo se repartieron en 2008 las prestaciones entre los trabajadores por tipo de contrato. En efecto, los trabajadores con contratos atípicos (temporales o por obra o faena) representaron ese año más de 630.000 solicitudes (66,4% del total de prestaciones) mientras que los indefinidos que recurren al FCS constituyen solo un 4%. Ello es un claro indicador de que el seguro de cesantía, al que todos los trabajadores dependientes contribuyen, es un factor redistributivo desde aquellos que gozan de mayor estabilidad hacia aquellos que carecen casi por completo de ella. Sin embargo el sistema falla en cuanto a representar un efectivo

⁵⁶ FUENTE: http://www.afcchile.cl/ppt/CIFRAS_2009-octubre.pdf

mecanismo de sustitución de ingreso, pues en los trabajadores atípicos la tasa de sustitución de la prestación no supera el 45%, mientras que en los trabajadores más estables el FCS puede llegar a reemplazar un promedio de 160% de la renta. Esto lleva a dos conclusiones importantes. Si bien el mercado de trabajo en Chile es lo suficientemente flexible para ser receptivo a un modelo de flexiseguridad, no es menos cierto que uno de los pilares fundamentales de esta, es decir los SD, recibe un pobre y poco generoso tratamiento. Por otra parte, hay en el SD un importante elemento de *workfare* al que no se ha puesto suficiente atención: La condición de aceptar un empleo mal pagado a riesgo de perder un beneficio que de por sí es escaso, juega en contra de la lógica dinamizadora que deberían tener los seguros en cuanto hacer que las personas busquen mejores trabajos, y los obligan, en cambio, a aceptar los peores. El esquema *win-win* de la flexiseguridad está lejos de realizarse.

4.3.3. *El diálogo social*

Más allá de las especificaciones antes señaladas es preciso destacar que todo el modelo de flexiseguridad se origina y se sostiene en un sistema de diálogo social bastante más acabado, igualitario y por cierto menos confrontacional que el que ha imperado en Chile. La flexiseguridad no se originó en Dinamarca de un día para otro y ha sido el resultado de un largo proceso comenzado en 1889, con el “September Agreement” del cual surgieron dos piezas claves de lo que a futuro sería la flexiseguridad: La constitución del derecho a contratar y despedir y la creación del sistema público de beneficios de empleo. La fuerza productiva danesa ha establecido desde muy antaño un proceso de diálogo altamente institucionalizado, que considera al Estado un actor más. Bajo el régimen neoliberal Chile ha tenido escasas opciones de impulsar un sistema de diálogo social. El retiro del Estado y su limitada acción subsidiaria han terminado por ofrecer escasas posibilidades. Desde un punto de vista más macro el problema se explica en parte por lo que exponen Häusermann y Palier⁵⁷: Los autores, en su revisión bibliográfica refieren una corriente en la literatura que tiende

⁵⁷ HAUSERMANN, Silja y PALIER, Bruno, “The State of the Art: The politics of employment-friendly welfare reforms in post-industrial economies”, en: *Socio Economic Review*, Oxford University Press, 2008.

a considerar que los pactos sociales modernos no siguen las mismas pautas que los antiguos pactos corporativistas del pasado. Los actores clave han dejado de ser las empresas y los sindicatos, y han sido reemplazados por otras formas de concertación y negociación. Ello puede ser muy válido en el caso de las economías avanzadas, pero ¿cuál es el estado actual de la cuestión en Chile? ¿Ha aparecido un *reemplazo* para una fuerza sindical decaída?

El estudio de la experiencia chilena de diálogo social indica que esta ha sido, al menos, errática y esporádica, sin que haya una política de consolidación de mecanismos permanentes e institucionalizados. Una vez transcurridas las incertidumbres de los primeros años de gobierno democrático, el proceso de diálogo y de acuerdos nacionales ha perdido su vitalidad Velásquez⁵⁸. Sigue existiendo, en lo que se refiere a la negociación colectiva, un debate acerca de si debe institucionalizarse a un nivel superior al de la empresa. Asimismo, los niveles de sindicalización en Chile son bajos en comparación con Europa. Solo el 5,1% de las empresas cuentan con sindicato y más del 78% de estas solo cuenta uno. Pese a que la proporción de empresas con sindicatos es bastante baja, hay algunos sectores de la economía (minería, agua y gas, enseñanza y servicios sociales y de salud, que concentran una proporción muchísimo mayor (20%)) de empresas con sindicatos. La construcción, el comercio mayorista y minorista, la hotelería y restauración presentan una baja densidad, lo que indica que la actividad sindical tiende a concentrarse en los sectores que presentan lógicas más cercanas al industrialismo que a una organización del trabajo de corte postindustrial. De ahí también que la presencia de sindicatos esté sumamente concentrada en la gran empresa (54% de ellas tiene sindicato) mientras que en la micro y pequeña solo un 0,7% y 2,9% respectivamente lo tienen⁵⁹. Esta lógica industrial hace también que la presencia femenina en la afiliación sindical sea por lo general un tercio de la masculina, situación que es transversal a todo tipo de empresa.

Uno de los indicadores más relevantes en materia de diálogo social es el relativo a la negociación colectiva (NC). Esta constituye una herramienta institucionalizada y potente a través de la cual capital y trabajo se relacionan de forma periódica y generan acuerdos. Hay dos aspectos fundamentales para un modelo de flexiseguridad en lo que

⁵⁸ VELÁSQUEZ, *Flexibilidad y Políticas...*, p. 70.

⁵⁹ ENCLA 2008.

a NC se refiere: El primero es la extensión de esta, vale decir cuántos trabajadores quedan amparados por alguna clase de instrumento colectivo. El segundo es el relativo al contenido de la NC, es decir de los instrumentos: Cuanto más rica sea la NC, y más temáticas pueda abarcar, mayor será su potencial como instrumento al servicio tanto del capital como de los propios trabajadores. Respecto a lo primero, los datos de que dispone la Inspección del Trabajo indican que la proporción de la fuerza de trabajo que queda amparada bajo un instrumento colectivo no ha hecho sino descender desde un 17,5% en 1990 hasta un 10,3% en 2006⁶⁰. Ello es consecuente con el declive generalizado de la acción sindical.

Con respecto al contenido de la NC la ley permite que esta se refiera tanto a las condiciones salariales como a las condiciones comunes de trabajo. Se trata de un contenido bastante limitado, por lo que se dificulta la posibilidad de que los temas emergentes de las nuevas realidades del trabajo tengan una incorporación por esta vía. Al respecto señala Caamaño que “temas tales como pactos de flexibilidad laboral de jornadas o de reducción de estas en situaciones de crisis, pactos sobre introducción de modalidades atípicas de contratación laboral; sobre promoción de trabajo a tiempo parcial o de jubilación parcial anticipada; sobre búsqueda de mecanismos de conciliación de trabajo y vida familiar; sobre promoción de la equidad de género, etc., no tienen cabida alguna en Chile, lo que obviamente entraba y rigidiza las posibilidades de las empresas y de los trabajadores para hacer frente a nuevas necesidades propias del mundo laboral actual”⁶¹.

En la práctica la NC tiende a centrarse mayoritariamente en aspectos remuneracionales y este criterio es el que guía la evaluación de sus resultados. De acuerdo a datos de la Dirección del Trabajo el global de trabajadores que negoció colectivamente entre 2000 y 2006 obtuvo entre un 0,62% y un 0,93% de reajuste real de salarios; entre un

⁶⁰ FUENTE: Observatorio Laboral de la Dirección del Trabajo: “Negociación Colectiva”, mayo de 2008. También se ha producido un descenso en términos absolutos de las personas bajo cobertura, de 436.941 a 375.479.

⁶¹ CAAMAÑO, Eduardo, “Las materias objeto de negociación colectiva y la libertad sindical: el fantasma de los “chicago boys” a 30 años del plan laboral”, en: *Revista de Estudios Laborales*, Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, N° 3, 2008.

98,40% y un 100,15% de reajustabilidad futura como promedio del IPC y una vigencia para los aumentos de entre 29 y 31 meses⁶².

5. LA FLEXISEGURIDAD Y EL ESTADO DE BIENESTAR

¿Es compatible un modelo de relaciones laborales basado en la flexiseguridad con un estado de bienestar potente y desarrollado? El análisis de los modelos originarios de flexiseguridad y de la forma en que funcionan como mecanismos de reasignación de fuerza laboral, indica que un estado de bienestar moderno, con altas prestaciones por desempleo y eficientes sistemas de capacitación no solo es compatible, sino que es una pieza fundamental del modelo. No se entiende la flexiseguridad sin un alto gasto público en capacitación y prestaciones por desempleo o sin regímenes de seguro con una alta tasa de reposición del ingreso perdido. La flexiseguridad no opera como un mecanismo en contra del estado de bienestar, sino como una parte integrante de él, mediante el cual se asume el cambio del paradigma industrial de las relaciones de trabajo de larga duración, dotando de instrumentos de protección del trabajador que han mutado el objeto de esta desde el puesto de trabajo hacia el empleo en sí mismo.

El problema de compatibilidad radica sin embargo en las distintas versiones de la flexiseguridad y en la forma en que este modelo, en apariencia ideal, se adapta a cada realidad nacional. De Groot y Elhorts⁶³, así como otra larga lista de autores, resaltan que la flexiseguridad es un modelo que aparece en Dinamarca en circunstancias históricas determinadas y como resultado de un proceso. En ese sentido no se entiende el extremo entusiasmo de los poderes europeos por la implantación de un sistema de estas características y su conversión a dogma: Europa es una unidad política y económica que, si bien aparece como una sólida unión a ojos de América Latina, a partir de la crisis de 2007 no ha hecho sino mostrar las profundas fisuras que lo surcan y las evidentes diferencias en sus modos de entender las relaciones laborales. El desarrollo de las economías capitalistas industrializadas del siglo XX en Alemania o Inglaterra difiere mucho de la forma en que España, Portugal o Italia han llegado a ser naciones desarrolladas. Es por ello que la necesidad de imponer la flexiseguri-

⁶² Dirección del Trabajo, Boletín PULSO, junio de 2007.

⁶³ DE GROOT y ELHORTS, *Labour Market Effects...*

dad como un nuevo paradigma, advierte de una sospechosa tendencia a inclinar un sistema de delicado equilibrio más hacia la flexibilidad que hacia la seguridad. El euroconcepto de flexiseguridad propende a la implantación del modelo en estados de bienestar de raíz cultural y política muy distinta, con modelos de *welfare state* muy diferentes entre sí, bajo gasto público-social y que no han implementado aún medidas estructurales tendientes a garantizar derechos de ciudadanía y modernizar (no retraer ni empobrecer) el estado del bienestar.

En ese contexto Chile mantiene una clara deuda pendiente con su sistema de protección social ante el desempleo y en general con la implementación de un estado de bienestar fuerte. Más allá de la pobre tasa de reemplazo de los seguros de desempleo, se advierte que las condiciones estructurales del sistema de diálogo social están marcadas por un paradigma liberal que se instauró en la década de los ochenta y que ha pervivido tras la recuperación de la democracia. Los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia han sido eficientes administradores de un modelo económico y social que ha sentado las bases para la flexibilización del mercado de trabajo sin que paralelamente se hayan desarrollado mecanismos de protección ante la pobreza para los trabajadores. Chile se encuentra en ese sentido en deuda con el reconocimiento de riesgos sociales de nuevo cuño, y los intentos por responder a esta clase de demandas siguen siendo escasos y no estructurales. Estos esfuerzos desembocan en un sistema de bienestar social residual, que tiende a establecer garantías de mínimos en cuanto a pensiones (véase la reforma a las pensiones de la primera administración Bachelet) y seguros de cesantía. Parte fundamental de este sistema es la mezcla de fuentes de financiación provenientes de impuestos y aquellas que provienen de las propias contribuciones de los beneficiarios y de los empleadores, siempre bajas. El hecho de que tales gastos no se asuman completamente por el Estado por la vía de los impuestos, es un claro indicador de la lógica de subsidiariedad que inspira las políticas sociales en Chile, y a la vez la explicación más razonable de su fracaso.

En tal sentido resulta claro que el proceso de flexibilización no ha ido acompañado de ninguna medida que de alguna forma compense ese desequilibrio a favor del factor trabajo. Muy por el contrario, mecanismos como la NC han constreñido el espacio de negociación, tanto desde el punto de vista de su contenido como de su extensión. Un escaso 10% de la fuerza laboral se encuentra amparada en convenios que no pasan de regular materias económicas y aun así llegan a

establecer escasos niveles de reajuste. De ahí que la NC sea una herramienta que si bien en teoría resulta un potente motor de mejora en la productividad y en las condiciones de trabajo, en la práctica se halla profundamente desmejorado en función de una individualización profunda de las relaciones laborales.

Uno de los temas que más debate ha generado en Chile ha sido el de las indemnizaciones por años trabajados: Se trata de un derecho que, en principio, tienen los trabajadores al momento de su despido, pero que está en realidad supeditado a determinadas causales de término de la relación laboral. Pese a que no se han encontrado cifras concretas acerca de cuánto se gasta en Chile anualmente en pagar indemnizaciones, es importante destacar que el sistema indemnizatorio no conforma necesariamente, parte de un mecanismo de flexiseguridad como sí lo son los seguros de desempleo que deberían a la larga reemplazar al sistema indemnizatorio. Esta sustitución no debe ser en ese sentido una medida parcial, sino formar parte de una completa reestructuración del mercado de trabajo hacia un sistema protector del empleo y capaz de garantizar una movilidad protegida de los trabajadores de un trabajo a otro.

6. CONCLUSIONES

El análisis del estado actual del mercado de trabajo chileno y de la evolución que ha seguido en los últimos años en relación a la implementación de mecanismos flexibles, permite las siguientes conclusiones.

- 6.1. El proceso de liberalización del mercado de trabajo ha traído como consecuencia una profunda individualización de los términos en que se producen las relaciones laborales, haciendo más flexible el marco normativo de las relaciones laborales. En ese contexto el contrato individual de trabajo y su regulación normativa es una pieza clave de estas. En consecuencia, los actores colectivos han perdido importancia, lo cual se manifiesta en la ausencia de mecanismos de diálogo social, la baja densidad sindical y el pobre nivel de cobertura de la negociación colectiva.
- 6.2. Chile es hoy un mercado de trabajo flexible, en donde existe libertad de despido y donde los costos del ajuste externo son conocidos y obedecen a una regulación clara. Asimismo existen mecanismos que permiten al empleador alterar las condiciones iniciales de contratación individual que no contemplan compensaciones

para el trabajador más allá del respeto a sus derechos básicos. El cuadro de flexibilidad queda de esta manera completo y resulta coherente con el entorno político y económico en que se gestó. No se puede decir lo mismo sobre su validación social como forma de entendimiento entre capital y empleo.

6.3. Las condiciones actuales de flexibilidad del mercado de trabajo facilitan el camino para la implementación de un modelo de flexiseguridad: Sin embargo en los elementos de seguridad que conlleva este modelo, el mercado de trabajo chileno se encuentra en deuda en el siguiente sentido:

6.3.1. Si bien se han establecido mecanismos flexibles en pro de capital, no se ha hecho lo mismo en lo relativo a la seguridad del trabajador. La flexibilidad interna no dispone de mecanismos facilitadores y la NC se halla centrada en aspectos de reajustabilidad remuneracional más que en establecer mejoras que racionalicen el uso de la fuerza laboral y permitan ajustarla internamente a las cambiantes condiciones exógenas sin recurrir al ajuste externo. El desequilibrio interno está dado por un mal reparto de poderes entre capital y trabajo.

6.3.2. Asimismo, el estado actual del sistema de capacitación laboral, fundamental en un modelo de flexiseguridad, indica que esta solo tiene lugar en determinados sectores de la economía que tradicionalmente han sido los que más protección han tenido. Más que tratarse de un mecanismo de perfeccionamiento de la fuerza laboral y creación de un modelo productivo de alto valor, el sistema destina una gran cantidad de recursos públicos y pocos privados a formar de manera asistencial y poco productiva a trabajadores que servirán en tareas de baja calificación. La capacitación laboral no logra constituirse en una herramienta poderosa en manos de la fuerza laboral ni logra dotarla de un poder negociador efectivo a nivel macro, más allá de lo importante que puede ser en determinados sectores. El estudio más a fondo de las políticas activas de ocupación, la ampliación de su cobertura y la refocalización de sus objetivos formativos puede ser una poderosa herramienta de potenciación de habilidades y capacidades que conduzcan a una mayor seguridad en un esquema flexiseguro. Esta refocalización permitirá que nuevos colectivos, marginados tradicionales del mercado de trabajo, puedan desarrollar competencias que los lleven hacia la forma-

lidad y no los arrastren hacia actividades de bajo valor y pobres remuneraciones.

- 6.3.3. En la actualidad la protección que brinda el sistema al trabajador que es despedido está constituida por un doble mecanismo: La indemnización por años de servicio, por un lado y el seguro de desempleo, por el otro. El primero tiene un alto componente de internalización por la empresa dentro de su estructura de costos, lo que hace que esta la asuma como una carga. El segundo es pobre en cuanto a reemplazar el ingreso del trabajador despedido. Si bien el seguro de desempleo es un estabilizador automático relevante en teoría, no lo es en la práctica, debido a la baja tasa de reposición de ingreso que genera y el corto plazo durante el cual esta se produce. Un modelo de flexiseguridad exigiría una mejora sustancial de los seguros de desempleo en lo que dice relación con la generosidad de sus prestaciones y el aprovechamiento de su aplicación como oportunidad (no excluyente ni única) de desencadenar procesos formativos eficientes y enriquecedores. Ello requiere sin duda de mayor gasto público.
- 6.3.4. El estado actual del diálogo social exige una modernización urgente, la reactivación de actores sociales tradicionales y el potenciamiento de otros nuevos. La ampliación de la negociación colectiva a nivel interempresas resulta fundamental para una mejora en la cobertura, pero debe ir aparejada de un *up grade* en las capacidades técnicas de la fuerza laboral que equipare su poder negociador al de las empresas y permita ampliar su espectro negociador a otras temáticas concordantes con las nuevas realidades del trabajo asalariado. Estas condiciones son indispensables para que un modelo de flexiseguridad no se descompense a favor de la flexibilidad, y requiere necesariamente de la actuación del Estado como un actor más. El papel de este último actor debe institucionalizarse respetando los delicados equilibrios que su intervención supone.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBAGLI, Elías; GARCÍA, Pablo y RESTREPO, Jorge, "Evaluación de la flexibilidad del mercado laboral chileno desde una perspectiva internacional", en: *Economía Chilena*, Vol. 7, Nº 2, agosto de 2004.

- ARRAU, Fernando, “La flexibilidad Laboral en los países de economías avanzadas y de América Latina. El caso chileno”, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones Biblioteca de Congreso Nacional de Chile, N° 318, Año XV, 2005.
- AUER, Peter, BERG, Janine y COULIBALY, Ibrahim, “¿El trabajo estable mejora la productividad?”, en: *Revista Internacional del Trabajo (ILO)*, Vol. 124, N° 3, 2005.
- BETCHERMAN, Gordon, “Active Labour Market Policies; Policy Issues for East Asia”, Social Protection Discussion Paper, N° 5, Banco Mundial, 2000.
- BEYER, Harald y LE FOULON, Carmen, “Un recorrido por las desigualdades salariales en Chile”, en: *Estudios Públicos*, N° 85, Centro de Estudios Públicos, 2002.
- CAAMAÑO, Eduardo, “Las materias objeto de negociación colectiva y la libertad sindical: el fantasma de los “chicago boys” a 30 años del plan laboral”, en: *Revista de Estudios Laborales*, Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, N° 3, 2008.
- CÉSPEDES, Luis Felipe y TOKMAN, Andrea, “Evolución Reciente del (des) empleo en Chile”, en: *Serie En Foco*, Expansiva, 2005.
- COLOMA, Fernando y ROJAS, Patricio, “Evolución del Mercado Laboral en Chile: Reformas y Resultados”, en: *La Transformación Económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos, 2001.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, “Libro Verde: Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI”.
- CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL SOBRE TRABAJO Y EQUIDAD, “Hacia Un Chile más Justo: Trabajo Salario, Competitividad y Equidad Social”, Santiago, mayo de 2008.
- COWAN, Kevin y MICCO, Alejandro: “El Seguro de Desempleo en Chile, Reformas Pendientes”, Expansiva, 2005.
- CRUZ Villalón, Jesús, “Outsourcing y relaciones laborales”, en: *Descentralización Productiva y nuevas formas de organización del trabajo*, Colección Informes y Estudios, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales de España, Madrid, 2000.
- CHUNG, H., “Flexibility for employers or for employees? A new approach to examining labour market flexibility across Europe using company level data”, en: Jørgensen, Henning y Madsen, Per Kongshøj (eds.) *Flexicurity and Beyond: Finding a new agenda for the European Social Model*, Copenhagen, DJØF Publishing, 2007.
- DE GROOT, Ayolt y ELHORTS, J. Paul, “Labour Market Effects of Flexicurity from a Regional Perspective”, en: *Tijdschrift voor Economische, in Sociale Geografie*, Vol. 101, N° 4, 2010.
- DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO, Encuesta Laboral 2008, Ministerio del Trabajo de Chile.

- ECHEVERRÍA, Magdalena, "Aportes al Debate sobre Flexibilidad Laboral", Boletín Oficial, Dirección del Trabajo, octubre de 2003.
- GARCÍA MURCIA, Joaquín, "Apuntes, documentos y comunicados: El Libro Verde Europeo sobre el derecho laboral", en: *Revista Internacional de Trabajo*, Vol. 126, N°s 1-2, 2007. Pág. 121.
- GATICA, Jaime y ROMAGUERA, Pilar: "El Mercado Laboral en Chile: Nuevos Temas y Desafíos", Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, noviembre de 2005.
- HÄUSERMANN, Silja y PALIER, Bruno, "The State of the Art: The politics of employment-friendly welfare reforms in post-industrial economies", en: *Socio Economic Review*, Oxford University Press, 2008.
- HERRAIZ MARTIN, María Sol, "La puesta en práctica de la flexiseguridad: ¿Una posición mágica para los problemas de empleo de los países de la Unión Europea?", en: *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, N° 72, 2008.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, Empleo y Producto 1997-2007.
- LOZANO, Wilfredo, "Desregulación Laboral, Estado y Mercado en América Latina: Balance y Retos Sociopolíticos". En: *Perfiles Latinoamericanos*, N° 13, diciembre de 1998.
- MADSEN, Kongshoj, "Flexiseguridad ¿Un Nuevo Programa para la Reforma del Mercado Laboral en Europa?", en: *Boletín Económico de ICE*, N° 2950, octubre de 2008.
- MALO, M. Ángel y TOHARIA, Luis, "La Reforma de los despidos de 2002", en: *Revista del Ministerio del Trabajo e Inmigración*, N° 76, 2008.
- MIGUELEZ LOBO, Faustino, "Flexiseguridad, bienestar y cohesión social", en: *Revista del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales de España*, Número 6, 2007.
- MINISTERIO DEL TRABAJO DE CHILE, Dirección del Trabajo, Encuesta Laboral 2008.
- MINISTERIO DEL TRABAJO DE CHILE, Dirección del Trabajo, Observatorio Laboral de la Dirección del Trabajo "Negociación Colectiva", mayo de 2008.
- MUÑOZ GOMA, Óscar, *Chile y su Industrialización: Pasado, Crisis y Opciones*, Santiago, Cieplan, 1986.
- OCDE, Employment Outlook 2010.
- OLMOS, Claudio y SILVA, Rodrigo, "El Rol del Estado Chileno en el Desarrollo de las Políticas y Bienestar", Corporación Expansiva, 2010.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Panorama Laboral 2009.
- ORSATTI, Álvaro y CALLE, Rosario, "La situación de los Trabajadores de la Economía Informal en el Cono Sur y el Área Andina", Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2004.

- PASCUAL ARIAS, Martín, “El empleo precario produce pobreza en Chile”, en: *Le Monde Diplomatique*, Edición Chilena. Octubre, 2010
- PETRAS, James y LEIVA, Fernando Ignacio, *Democracy and poverty in Chile: the limits to electoral politics*, Boulder, Westview Press, 1994.
- RECIO, Albert, “Flexibilidad Laboral y desempleo en España: reflexiones al filo de la reforma laboral”, En: *Cuaderno de Relaciones Laborales*, N° 5, Editorial Com-
plutense de Madrid, 1994.
- RODRÍGUEZ PIÑERO, Miguel, “Flexibilidad, Juridificación y Desregulación”, en: *Re-
laciones Laborales*, Tomo I, Editorial la Ley, 1987
- SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO (SENCE), *Compendio Estadísti-
co de las Principales Dimensiones de la Franquicia Tributaria*, 2006-2008.
- STIGLITZ, Joseph, “Crisis Mundial, Protección Social y Empleo”, en: *ILO. Revista
Internacional del Trabajo*, Vol. 128, N°s 1-2, 2009.
- TOKMAN, Víctor, “Informalidad, Inseguridad y Cohesión Social en América Lati-
na”, en: *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 126, Número 1-2, 2007.
- TOKMAN, Víctor, “Inserción Laboral, Mercados de Trabajo e Inserción Social”, Serie
Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, N° 170, 2006.
- VALDÉS DAL RE, Fernando y LAHERA, Jesús, “La Flexiseguridad Laboral en Espa-
ña”. Fundación Alternativas. Documento de trabajo N° 157/2010. 2010.
- VELÁSQUEZ, Mario, “Flexibilidad, protección y políticas activas en Chile”, Serie
Macroeconomía del Desarrollo, CEPAL, N° 78, 2008.
- WILTHAGEN, Ton y TROS, Frank, “The Concept of *Flexicurity*: A New approach to
regulating employment and labour markets”, en: *European Review of Labour
and Research*, Vol. 10, 2004.
- WILTHAGEN, Ton, “Flexicurity: A new paradigm of Labour Market Policy Reform”
[en línea], Discussion Paper FS-I 98-202, Wissenschaftszentrum, Berlin,
1998. <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/1998/i98-202.pdf>.
- ZUBERO, Imanol, “¿A que huele Dinamarca?”, en: Lan Harremanak. Revista de Re-
laciones Laborales, N° 16, 2008.
- ZUFIAUR, José María, “La Flexi-inseguridad contraproduktiva”, en: *La Factoría*, N°
50, septiembre-octubre de 2010.