

EL CONSEJO DE TRABAJO Y EQUIDAD: VISLUMBRANDO NUESTRO POTENCIAL

Oscar Landerretche

Ex Secretario Ejecutivo del Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad; Académico del Departamento de Economía y Director de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Chile



Miembros del Consejo de Trabajo y Equidad

Desde un principio fue evidente para los participantes del Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, que uno de los desafíos centrales consistía en convertir un objetivo general de política pública como el de mejorar la equidad en una agenda de trabajo lo suficientemente acotada como para ser manejable y, a la vez, lo suficientemente ambiciosa como para estar a la altura de las expectativas que el país se había formado. Concientes de este desafío, la Presidenta de la República y los ministros convocantes, entregaron un mandato con un mayor grado de desagregación de los objetivos, pero incluso estos puntos (que iban desde “favorecer la participación de las mujeres” hasta “garantizar los derechos de los trabajadores”) eran demasiado generales y amplios. Finalmente resultó que el número de consejeros que fueron invitados a participar (48) y que inicialmente fue considerado como un defecto y una expresión de asambleísmo por los escépticos, resultó ser un recurso invaluable para

poder abordar con adecuados niveles de profundidad varios de los diferentes temas. De haber contado con un Consejo compuesto por una docena de personas, como propusieron muchos comentaristas públicos, el trabajo del Consejo de Trabajo y Equidad hubiera sido decepcionantemente acotado. Así y todo se debe reconocer que hay muchos puntos del mandato que no fueron tratados con suficiente profundidad.

Con el objeto de aprovechar su número y abarcar el máximo de temas en forma efectiva, los consejeros se constituyeron en cuatro comisiones: **(i)** La Comisión de Mercado y Política Laboral fue encargada, por así decirlo, de aquellos aspectos relacionados con la situación de los trabajadores en cuanto individuos; por ejemplo, de la protección frente al desempleo, la capacitación y la intermediación laboral. **(ii)** La comisión de Relaciones Laborales fue encargada de analizar los aspectos colectivos del

mercado laboral, particularmente lo que se relaciona con la negociación colectiva, la justicia laboral y el rol de la Dirección del Trabajo. **(iii)** La Comisión de Políticas Sociales fue encargada de analizar la estructura del aparato de protección social; la efectividad e impacto de las políticas sociales, y las situaciones más críticas de pobreza e indigencia. Finalmente, la Comisión de Emprendimiento Social fue encargada de analizar las políticas hacia la pequeña y mediana empresa, el microemprendimiento y del emprendimiento de sobrevivencia.

Es de responsabilidad afirmar que no era factible para este consejo, en el marco temporal del que disponía, abordar comprensivamente la totalidad de estos temas. En ese sentido la perspectiva privilegiada que nos otorgó el estar en un rol coordinador nos permite afirmar que es admirable el cuerpo de trabajo que produjeron los consejeros, lo que se logró, en gran medida, gracias al generoso aporte de tiempo que muchos entregaron y que aportaron las instituciones a las que ellos pertenecían. Sus miembros se preocuparon, en general, de concentrar sus energías en un conjunto de políticas o reformas de alto impacto y donde hubiera un mayor consenso que posibilitara avanzar. En los demás temas donde hubiera un menor acuerdo político o bien importantes interrogantes técnicos, los consejeros se preocuparon de avanzar el debate público ya sea a través de un ordenamiento de antecedentes y opciones técnicas o de una esquematización del debate. Finalmente, a mi juicio, si uno tuviera que extraer una lección operativa de la experiencia del Consejo de Trabajo y Equidad, sería que futuras instancias similares debieran ser convocadas a trabajar con un marco mucho más específico y acotado, y no necesariamente que sean convocadas menos personas. Quedaron muchas cosas en el tintero y la sensación es que, se podría haber avanzado mucho más si se hubiera dispuesto de más tiempo y personas para especializar en más discusiones.

Si uno tuviera que destacar las principales recomendaciones del Consejo (las áreas que se privilegió el trabajo dadas las restricciones de tiempo y personas) tendría que mencionar seis:

1. Se recomendó un cambio de énfasis en las políticas sociales chilenas, enfocándolas hacia el fomento de la incorporación de los trabajadores de los quintiles de ingreso más bajos al mercado laboral y la formalización de sus relaciones laborales. En particular, se recomienda el establecimiento de una política de subsidio al ingreso laboral asalariado complementado con una expansión de los subsidios familiares dirigidos a establecer mínimos civilizatorios de nivel de vida para todos los ciudadanos.
2. Se recomendó una expansión significativa de la cobertura y generosidad del sistema de subsidio al ingreso para trabajadores cesantes. Adicionalmente, el Consejo reconoció la necesidad de reformar el sistema de indemnizaciones por años de servicio en la dirección de establecer un sistema alternativo basado en indemnizaciones a todo evento que, además sean provisionados en cuentas, de modo que sean un derecho con el que los trabajadores puedan contar al momento de enfrentar la contingencia.
3. Se recomendó una sustancial reforma del sistema de subsidios para la capacitación en la dirección de hacerlos más apropiables por parte de los trabajadores. Se recomendó, en particular, expandir el sistema a través de un mecanismo de bonos de capacitación en manos de los trabajadores que sea complementario al gasto que hagan las empresas.
4. Se recomendó una importante reforma del sistema de gestión de las políticas sociales consistente en el establecimiento de una autoridad responsable de dar cuenta de su avance y por ende con el incentivo de ejercer un mayor grado de coordinación efectiva entre las agencias del Estado. El Consejo sugirió, además, mejoras metodológicas que hagan más transparentes la aplicación y el análisis de las políticas sociales, más susceptibles de ser evaluadas y corregidas, más flexibles y adaptables.
5. Se recomendó avanzar en la dirección de sistemas de subsidio que fomenten la meritocracia, sobretodo en las áreas relacionadas con la acumulación de capital humano. Para ello se construyó un ejemplo, en que se sugiere la creación de un sistema de subsidios a la excelencia escolar que generen una internalización temprana por parte de los estudiantes y sus familias de los esfuerzos que se hacen de progreso académico.
6. Se recomendó una expansión significativa en la escala

del esfuerzo público de creación de una justicia laboral efectiva y expedita. En particular, se propuso el establecimiento de un sistema de defensa laboral de trabajadores con un grado mucho mayor de profesionalización y una expansión significativa de la cantidad de juzgados laborales.

Adicionalmente, el Consejo de Trabajo y Equidad hizo recomendaciones u ordenamientos de opciones de política en un conjunto amplísimo de temas que van desde la reforma al sistema de intermediación laboral a la generación de un sistema de transiciones más fácil desde la informalidad a la formalidad para microempresarios emergente. La totalidad de las recomendaciones, ordenamientos y sistematizaciones del Consejo de Trabajo y Equidad pueden ser revisados en su página en red (www.trabajoyequidad.cl). El elemento común que tienen todas ellas (incluyendo las principales) es que privilegian la generación de oportunidades de progreso empresarial y laboral de las personas en un marco de protección frente a la vulnerabilidad económica y al abuso.

Dos críticas principales se le han hecho al trabajo del Consejo de Trabajo y Equidad, ambas atendibles y, por ende, debemos hacernos cargo de ellas. La primera es el aparentemente nulo avance que hubo en los temas laborales colectivos, y la segunda es la ausencia de un debate o postura sobre los temas impositivos y su impacto en la distribución del ingreso. A esas dos críticas yo añadiría una tercera: el poco avance que se mostró en el área de pequeñas y medianas empresas. Estas tres insuficiencias tuvieron sus razones.

En el caso de los temas de negociación colectiva se tiene que decir que para cualquier observador cercano a esta discusión política y técnica, los capítulos correspondientes del informe final del Consejo de Trabajo y Equidad representan un avance significativo. Al principio de sus deliberaciones fue evidente para los consejeros que esta área de política pública se encontraba entrapada por una mezcla de elementos históricos, técnicos, políticos e incluso estéticos que hacía muy difícil avanzar. Los meses de deliberación del Consejo permitieron desentrañar esta discusión y ordenarla en un conjunto relativamente acotado de opciones de política. Lo que se puede encontrar en el informe final del Consejo es el resultado de ese ordenamiento. Una nueva instancia que sea convocada a negociar un pacto laboral en Chile va a

contar con un esquema y un marco de discusión que no existía hace un año atrás.

En el caso de los temas tributarios se debe reconocer que lo que primó fue una decisión de orden práctico. Las limitantes de tiempo hacían imposible tratar este tema con la profundidad y cuidado que ameritaban. Los limitados resultados del área de pequeña y mediana empresa con resultado de limitantes adicionales unidos con la falta de un diagnóstico técnico previo, resultante de un área de política que ha estado marcada por mucho tiempo por la preponderancia de grupos de interés y la ausencia de datos y estudios. En ambos casos se hace evidente la necesidad de continuar promoviendo el análisis de políticas públicas.

Más aún, hay muchas otras áreas de política pública de gran relevancia que fueron insuficientemente tratadas por el Consejo: discriminación, capacitación, trabajo infantil, etc. Esto nos conduce a nuestra reflexión final, sobre la convicción que nos hemos formado acerca de la necesidad de continuar promoviendo instancias como éstas en que se discute técnica y políticamente sobre políticas públicas. Para ello la convocatoria a futuras comisiones (más focalizadas y con mayor tiempo) es sólo un elemento. Se requiere fomentar las capacidades, recursos y calidad de toda la comunidad pública. Esa convicción explica algunos de los esfuerzos menos conocidos que hicimos en el Consejo de Trabajo y Equidad, pero que se encuentran expresados en sitio en red. Me refiero a la activa participación de los centros de pensamiento de diferentes tendencias políticas lo que incluso ameritó una página especial en la red y al foro equivalente realizado con centros de pensamiento regional que tuvo lo propio.

Si algo demuestra todo lo anterior es que hay mucha gente dispuesta a dedicar tiempo a pensar, discutir y analizar estos temas. Ellos son técnicos, son políticos, son actores sociales, o son simples ciudadanos pero todos tienen algo que aportar, y la disposición a hacerlo. Y tenemos, además, el otro elemento necesario: cantidades de preguntas pendientes y desafíos inminentes. Es evidente que hay aquí una gran oportunidad. Es evidente que en el trabajo del Consejo de Trabajo y Equidad, con todas sus limitaciones de tiempo y sus dificultades, demuestra a lo menos una cosa: el enorme potencial que hay en activar a la comunidad pública político-técnica de nuestro país.