



DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

SDT 267

FLEXIBILIDAD LABORAL Y EMPLEO

Autor:

Joseph Ramos

Santiago, Nov. 2007

Serie Documentos de Trabajo
N 267

Flexibilidad Laboral y Empleo

Joseph Ramos

Departamento de Economía
Universidad de Chile

Abstract

Labor market flexibility is among the most passionately disputed of the “neo-liberal” menu of structural reforms. For many it is “the” missing reform; others see it as a thinly veiled pretext to undo worker benefits. This article attempts to analyze as objectively as possible the theoretical and empirical evidence concerning this issue, with emphasis on the “star” performer of the region, Chile.

The article has three parts. The first analyzes the theoretical case for labor market flexibility and the evidence on its possible impact in reducing unemployment. Secondly, it compares Chile’s labor rigidity to other countries in the region (Argentina, Brazil and Mexico) as well as with countries outside the region with which it competes, and determines on which aspects it is relatively more rigid; in brief, it conducts an international benchmarking for Chile and Latin America on the issue of labor market flexibility. Thirdly, it analyzes various proposals for increasing labor market flexibility at the microeconomic level, the level normally emphasized in most discussions. However, it also makes a proposal for increasing labor market flexibility in the face of macroeconomic shocks, an issue normally neglected in the discussion, which, in the opinion of the author, truly is the area most requiring reform if we are to reduce unemployment significantly (or prevent the large jumps in unemployment stemming from macroeconomic shocks) both in Chile as well as the rest of Latin America).

Keywords: Palabras Clave:

Labor market flexibility, unemployment, labor rigidity.

Resumen

Entre las reformas “neo-liberales” más conflictivas es la que se refiere a la flexibilidad laboral. Para muchos es la gran reforma faltante; para otros, es una forma solapada de eliminar las conquistas de la clase trabajadora. El artículo pretende analizar de la forma más objetiva y desapasionada los argumentos teóricos y empíricos en torno a este tema, con énfasis en la economía “estrella” de la región, Chile.

El trabajo consta de 3 partes. Primero, se presentan los argumentos teóricos a favor de la flexibilidad laboral y la evidencia del posible impacto que ella pudiera tener en reducir el desempleo. Segundo, se examina cómo Chile compara con otros países de la región (Argentina, Brasil y México) así como con los países fuera de la región contra el cual Chile compite en términos de flexibilidad laboral y en qué aspectos es relativamente más rígido que sus competidores más importantes; es decir, el trabajo efectúa una especie de “benchmarking internacional” para Chile y la región en materia de flexibilidad laboral. Tercero, se analizan varias propuestas para mejorar la flexibilidad laboral a nivel microeconómico, el nivel típicamente enfatizado y discutido, y se presenta una propuesta propia para mejorar la flexibilidad laboral a nivel macroeconómico, aspecto típicamente omitido en la discusión, que, en opinión del autor, sí es la reforma más importante para reducir el desempleo en forma significativa (o al menos para evitar los grandes saltos en desempleo frente a shocks macroeconómicos) tanto en Chile como el resto de América Latina.

Palabras Clave:

Mercado laboral, flexibilidad, desempleo.

Flexibilidad Laboral y Empleo

Joseph Ramos
Departamento de Economía
Universidad de Chile

Resumen Ejecutivo (español)

Entre las reformas “neo-liberales” más conflictivas es la que se refiere a la flexibilidad laboral. Para muchos es la gran reforma faltante; para otros, es una forma solapada de eliminar las conquistas de la clase trabajadora. El artículo pretende analizar de la forma más objetiva y desapasionada los argumentos teóricos y empíricos en torno a este tema, con énfasis en la economía “estrella” de la región, Chile.

El trabajo consta de 3 partes. Primero, se presentan los argumentos teóricos a favor de la flexibilidad laboral y la evidencia del posible impacto que ella pudiera tener en reducir el desempleo. Segundo, se examina cómo Chile compara con otros países de la región (Argentina, Brasil y México) así como con los países fuera de la región contra el cuál Chile compite en términos de flexibilidad laboral y en qué aspectos es relativamente más rígido que sus competidores más importantes; es decir, el trabajo efectúa una especie de “benchmarking internacional” para Chile y la región en materia de flexibilidad laboral. Tercero, se analizan varias propuestas para mejorar la flexibilidad laboral a nivel *microeconómico*, el nivel típicamente enfatizado y discutido, y se presenta una propuesta propia para mejorar la flexibilidad laboral a nivel *macroeconómico*, aspecto típicamente omitido en la discusión, que, en opinión del autor, sí es la reforma más importante para reducir el desempleo en forma significativa (o al menos para evitar los grandes saltos en desempleo frente a shocks macroeconómicos) tanto en Chile como el resto de América Latina.

Executive Summary

Labor market flexibility is among the most passionately disputed of the “neo-liberal” menu of structural reforms. For many it is “the” missing reform; others see it as a thinly veiled pretext to undo worker benefits. This article attempts to analyze as objectively as possible the theoretical and empirical evidence concerning this issue, with emphasis on the “star” performer of the region, Chile.

The article has three parts. The first analyzes the theoretical case for labor market flexibility and the evidence on its possible impact in reducing unemployment. Secondly, it compares Chile’s labor rigidity to other countries in the region (Argentina, Brazil and Mexico) as well as with countries outside the region with which it competes, and determines on which aspects it is relatively more rigid; in brief, it conducts an international benchmarking for Chile and Latin America on the issue of labor market flexibility. Thirdly, it analyzes various proposals for increasing labor market flexibility at the *microeconomic* level, the level normally emphasized in most discussions. However, it also makes a proposal for increasing labor market flexibility in the face of *macroeconomic* shocks, an issue normally neglected in the discussion, which, in the opinion of the author, truly is *the* area most requiring reform if we are to reduce unemployment significantly (or prevent the large jumps in unemployment stemming from macroeconomic shocks) both in Chile as well as the rest of Latin America).

Flexibilidad Laboral y empleo

Joseph Ramos
Departamento de Economía
Universidad de Chile

La gran “liberalización faltante” para que Chile vuelva a recuperar su sitial de liderazgo en la región como economía modelo es, según muchos, la del mercado de trabajo. De hecho, la flexibilidad laboral es considerada por uno de los autores del “Consenso de Washington” como la reforma en que menos se ha avanzado en la región (Williamson, 2003). Con esta, piensan muchos, Chile podría retomar la senda de crecimiento acelerado que la caracterizó entre 1984 y 1997. Para otros, en cambio, la flexibilidad laboral es una manera elegante para liquidar las “conquistas sociales” de la clase trabajadora. Posiciones tan contrapuestas hacen que la flexibilidad laboral sea uno de los temas socio-económicos más conflictivos en América Latina así como en el Chile de hoy (ver Cortázar, 2003). Este trabajo pretende examinar este tema de la forma más objetiva y menos apasionada posible.

El trabajo consta de 3 partes. Primero, se presentan los argumentos teóricos a favor de la flexibilidad laboral y la evidencia del posible impacto que ella pudiera tener en reducir el desempleo. Segundo, se examina cómo Chile compara con otros países de la región (Argentina, Brasil y México) así como con los países fuera de la región contra el cuál Chile compite en términos de flexibilidad laboral y en qué aspectos es relativamente más rígido que sus competidores más importantes; es decir, el trabajo efectúa una especie de “benchmarking internacional” para Chile y la región en materia de flexibilidad laboral. Tercero, se analizan varias propuestas para mejorar la flexibilidad laboral a nivel *microeconómico*, el nivel típicamente enfatizado y discutido, y se presenta una propuesta propia para mejorar la flexibilidad laboral a nivel *macroeconómico*, aspecto típicamente omitido, que, en mi opinión, es tal vez la reforma más importante para reducir el desempleo en forma significativa (o al menos para evitar los grandes saltos en desempleo frente a shocks macroeconómicos) tanto en Chile como el resto de América Latina.

I. La teoría y evidencia respecto al costo en empleo de “rigideces” en el mercado de trabajo

A. La teoría

El análisis habitual de los costos en empleo de una rigidez laboral es bastante sencillo y procede de la siguiente manera. En la medida que una intervención en el mercado laboral – la “rigidez”- eleva el costo de contratar mano de obra por parte de la empresa, el empresario naturalmente dejará de contratar esos trabajadores cuya productividad no compense el alza en costos. Para fines de ilustración consideremos el caso de la indemnización de un mes por año en caso de despido (que para fines de simplificación supondremos indefinido, es decir, sin tope como así es en varios países de la región).

Como se ve en la figura 1, en ausencia de tal indemnización se contratan T_0 trabajadores a un salario de S_0 . Ahora debido a esta intervención o “rigidez”, el costo del

contratación al empleador por 6% - pues ahora debe pagarle lo mismo al trabajador (digamos \$100.000 a la semana) pero por 45 horas donde antes era por 48 horas, es suponer que el trabajador valora en cero el trabajar 3 horas menos a la semana! Lo más probable, en cambio, es que, como primera aproximación, el trabajador esté dispuesto a trabajar 45 horas por 6% menos plata que lo que exigía por trabajar 48 horas.² De ser así el costo (así como el beneficio) de la reducción de la jornada sería absorbida totalmente sobre el trabajador en forma de un menor salario, por lo que los costos de la contratación para la empresa se mantendrían sin variación. Al no elevar el costo de contratación, esta “rigidez” no actuaría como un impuesto distorsionador y, por ende, no tendría ningún efecto sobre el empleo. O sea, la “rigidez” se esfuma del todo si el trabajador se considera beneficiado por el monto de la intervención (3 horas menos de trabajo =6% menos de dinero).

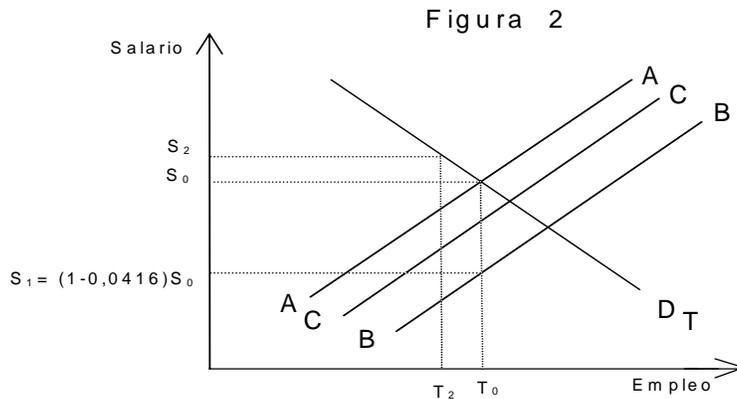
Por cierto, sería pecar de irrealismo el suponer que el trabajador valore toda intervención en el mercado laboral en un 100% de su costo. En la medida que lo valore en menos, ahí entonces opera como un impuesto distorsionador, pues eleva el costo de contratación y por consiguiente reduce la contratación. Sin embargo, el efecto es sólo proporcional a esa fracción del costo que debe asumir el empleador y por el cuál se le sube sus costos de contratación. Incluso es concebible, aunque ciertamente no frecuente, que el trabajador valore la intervención en más del 100% de su costo, por lo que la intervención en el mercado laboral podría hasta elevar el empleo! Por ejemplo, en la medida que la indemnización por despido fuera percibida y valorada por el trabajador como un sustituto imperfecto de un seguro de cesantía – pues aumenta los ingresos del trabajador cuando más lo necesita (cuando queda despedido), no es descabellado suponer que el trabajador prefiera trabajar por, digamos, 4,5% de ingreso menos pero con una indemnización de un mes por año en caso de despido a trabajar por 4,5% más pero sin indemnización alguna en caso de despido. De hecho, todo buen seguro es valorado por más que su costo por el que se asegura.

En efecto, el análisis convencional supone que la intervención no es percibido como un beneficio por el trabajador por el cuál él esté dispuesto a sacrificar algo de su ingreso. De ahí que el 100% opera como un puro impuesto distorsionador a la contratación, cuyo costo debe asumir en un 100% el empleador (Figura 1 de nuevo, con una curva de oferta AA). Más como muestra la figura 2, si el trabajador valora el beneficio en 100% de su costo, la curva de oferta de trabajo se traslada hacia abajo a BB, donde el costo de contratación por la empresa permanece inalterada, mientras que el salario recibido por el trabajador cae por el costo de la intervención (6% en el caso de la reducción de la jornada, 4,16% en el caso de la indemnización por despido).

Finalmente la curva de oferta CC muestra el caso más probable, en que el trabajador valore sólo en parte la intervención por lo que efectivamente se eleva el costo efectivo de contratación y haya un impacto negativo sobre el empleo (de T_0 a T_2). Sin embargo, reitero que este efecto negativo sobre el empleo es proporcional sólo a esa parte del costo

² Por cierto, la teoría no dice que el costo de la reducción de la jornada sea absorbida totalmente en forma inmediata, si no que a la larga será absorbido así. Como, de hecho, la reducción en la jornada en Chile de 48 a 45 horas fue programada con 3 años de antelación, esto significa que basta para ello que el crecimiento de los salarios reales sea menor de lo que de otro modo hubiera sido para absorber este costo.

de la intervención por el cuál el trabajador no se sienta beneficiado y, por tanto, por el cuál no esté dispuesto de absorber en una menor remuneración. El análisis convencional descuida por completo este aspecto, por lo que exagera enormemente los costos de las intervenciones en el mercado laboral. Hasta aquí, pues, la teoría.



B. La evidencia

El efecto negativo sobre el empleo depende de en qué medida el costo así como el beneficio de la intervención en el mercado laboral es absorbido por el trabajador. Sólo en esa medida la intervención opera como un impuesto distorsionador ¿Qué evidencia hay al respecto? En primer lugar, tenemos el caso de la introducción de la asignación familiar en Chile en 1953. Esta asignación elevó el ingreso de cada trabajador según el número de dependientes que tuviera. En la práctica, elevó el ingreso del trabajador medio (es decir, con las cargas promedias) en 15% por encima de su sueldo base por concepto de la asignación. Como este beneficio es inmediato y en plata habría de presumir que este beneficio fuera valorado en un 100% por el trabajador, igual que el salario. Y así fue (ver Ramos 1970). El salario medio real cayó 20% ese año (un período de alta inflación y, por tanto, uno en que fue fácil bajar el salario base real). Este sería un caso donde el costo así como el beneficio de la intervención laboral – la asignación familiar por número de cargas – fue absorbido totalmente por los trabajadores sin efecto alguno sobre el costo efectivo de contratación para la empresa ni efecto sobre el empleo.

Un segundo caso es el del sistema de seguridad social antiguo (pre 1981 en Chile) cuando el empleador contribuía aproximadamente 28% al costo de la pensión y del seguro médico de las personas. En 1981 se creó el nuevo sistema de seguridad social a base de “capitalización individual” y seguro médico privado. Para hacerlo atractivo a las personas ya con trabajo, se redujo la contribución del empleador de 28% a 20%. La pregunta es ¿quién se beneficiaría de esta reducción en imposiciones – el empleador o el trabajador? De haber sido el sistema antiguo exclusivamente un costo para el empleador, como asume el análisis convencional, la reforma habría significado una reducción de 8% en el costo de contratación para la empresa y un consiguiente aumento en la contratación. En cambio, de ser el trabajador y no el empleador el que absorbía el costo del sistema antiguo por medio

de una remuneración 28% menor a lo que otro modo habría sido, la reforma –al reducir el costo de las imposiciones en 8 puntos porcentuales - debería ir al trabajador en una remuneración 8% mayor, con lo que el costo de contratación efectivo para el empleador no variaría. Gruber (1997) encontró que toda la reducción en las cotizaciones del empleador al introducir las reformas fue a aumentos en salarios (como se esperaría si sus costos, anteriormente, hubiesen sido efectivamente absorbidos por los trabajadores en menores salarios) y no a reducir el costo de contratación y elevar el empleo (como se esperaría, si su costo hubiese sido esencialmente un impuesto distorsionador absorbido por las empresas).

Tercero, en su revisión de la literatura al respecto, Heckman y Pagés (2002) encuentran que el grueso de los costos tanto de las contribuciones a la seguridad social así como de las regulaciones dificultando el despido son absorbidos por los propios trabajadores en forma de menores salarios, por considerarse beneficiados por estas medidas. De tal modo que sólo una fracción –del orden de 30%- es absorbido por la empresa. Es este 30% del costo de la intervención el que debería considerarse como el impuesto distorsionador (para la intervención “promedio”).

Finalmente, quedándonos con el ejemplo de las indemnizaciones por despido, el empleador que considerara que este costo fuera significativo podría rápidamente acotar este costo a un monto módico, ofreciendo ya no un mes por año en caso de despido si no un mes por año a todo evento! Esto luce elevar sus costos de contratación de 4,16% a 8,33%. Sin embargo, no es así. Por el contrario, como un mes por año a todo evento es plata segura para el trabajador, la indemnización a todo evento será valorada en cerca de 100% de su costo para el empleador (en rigor, 100% ajustado por la diferencia entre la tasa de descuento del trabajador y la rentabilidad de esos fondos para el empresario). Aún con una tasa de descuento elevado para el trabajador (digamos 20%) la diferencia entre esta y la rentabilidad de esos fondos en la empresa (digamos 10-15%) hace que el costo de 8,33% será absorbido entre un 90-95% por el trabajador en un menor salario, por lo que el impuesto distorsionador del sistema de indemnización puede ser acotado de esta manera a 0,4 a 0,8% del salario del trabajador.

En conclusión, las regulaciones en el mercado laboral pueden tener un efecto distorsionador, elevando los costos de contratación y, por ende, aumentando el desempleo o empleo informal. Pero al no ser que las intervenciones sean muy mal diseñadas, lo más probable es que estas “rigideces” no han de tener efectos negativos de primer magnitud, por lo que tampoco ha de esperarse que políticas de mayor flexibilidad logren importantes reducciones en el desempleo o en la informalidad. Esto implica rechazar la tesis de aquellos que consideran la reforma del mercado laboral como la gran liberalización faltante, el sine qua non de poder retomar una senda de crecimiento de 7%. Por cierto, el que la flexibilidad laboral no sea el gran obstáculo a volver a crecer en forma sólida o a tener tasas de desempleo significativamente más bajas no implica que no se deba prestar atención a reducir las rigideces en el mercado laboral. Todo avance es importante, por modesto que sea.

II. La flexibilidad laboral comparada: un “benchmarking internacional”

¿Cuales son las rigideces más significativas en el mercado laboral chileno?
 ¿Significativas respecto a qué o quienes? La respuesta natural es comparar a Chile con sus competidores. Y en particular comparar ¿cómo estamos en normas laborales en comparación con nuestros principales competidores?

A. El caso a favor de una mayor flexibilidad

Los informes de competitividad del IMD-Universidad de Chile (2004) y World Economic Forum (2003) muestran que Chile está ubicado entre las 20-30 economías más competitivas del mundo entre los 59 países con lo que ambos estudios lo comparan (Cuadro 1) . Chile está en un lugar parecido a Corea e Irlanda, 2 economías emergentes de interés para ella; y no sólo detrás de las 3 grandes economías (USA, Alemania y Japón) si no detrás de 7 economías desarrolladas también ricas en recursos naturales como Chile y, por consiguiente, tal vez de mayor interés para comparaciones así como para emular: Nueva Zelanda, Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia. Inmediatamente detrás de Chile vienen economías del mediterráneo –Italia, Portugal así como la región de Cataluña; y muy atrás están las economías latinoamericanas, como Argentina, Brasil y México.

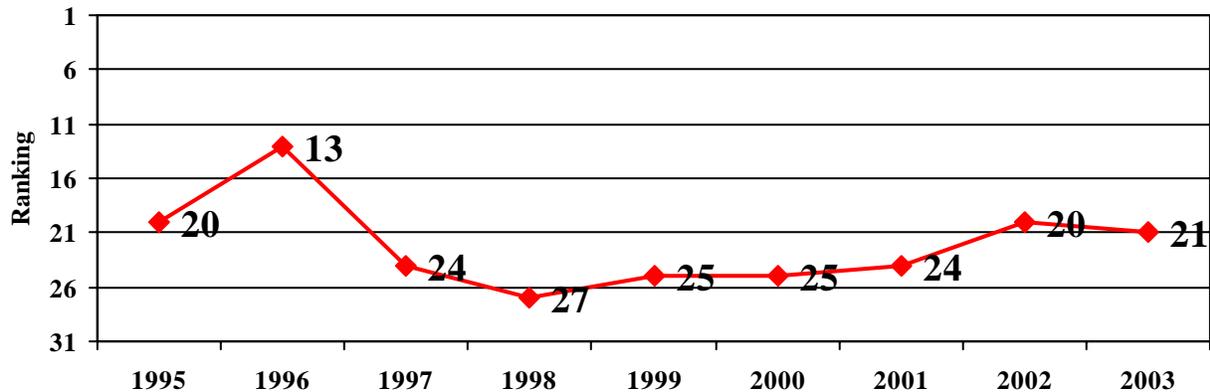
Como indica la Figura 1, la competitividad chilena alcanzó su mejor lugar en 1996, para estabilizarse en torno al lugar 20 (IMD-Universidad de Chile), 28 (World Economic Forum). Entre sus fortalezas principales es el imagen país (1° entre 59), su manejo macroeconómico (8 de 59) y el empuje de su clase empresarial (14 de 59). Entre sus mayores debilidades es la baja productividad del país (el lugar 42 de 59). De ahí entonces la relevancia del tema de la flexibilidad, pues todo lo que mejore su productividad es especialmente importante.

Cuadro 1: La competitividad de Chile

A Quienes Queremos “Pillar” (1-20)		En Torno al lugar 20	Los que nos Quieren “Pillar”	
G3	Ricos en RRNN		(20-30)	(30-59)
Estados Unidos	Nueva Zelanda	Chile	Cataluña	Argentina
Alemania	Australia	Corea	Italia	Brasil
Japón	Canadá	Irlanda	Portugal	México
	Dinamarca		Rep. Checa	
	Finlandia			
	Noruega			
	Suecia			

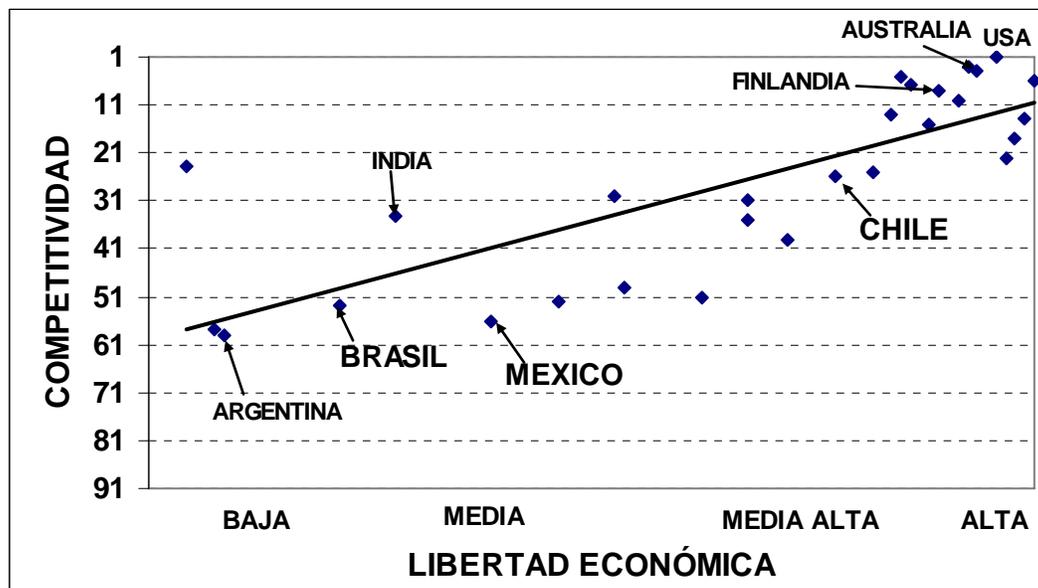
Fuente: Informe de Competitividad 2004, IMD y Universidad de Chile.

Figura 1: Evolución de Chile en el Ranking de Competitividad
(índice IMD-Universidad de Chile)



Como indica la Figura 2, existe una fuerte correlación entre competitividad y libertad económica general. Chile está entre los países con relativamente mayor libertad económica, ocupando el lugar 20 entre 123 países (Fraser Institute, 2002). Del mismo modo está entre los países de mayor competitividad (lugar 20 entre 59 según el IMD, 28 entre 91 según el World Economic Forum).

Figura 2: Argumento a favor de la Flexibilidad



Fuentes: Informe de Competitividad 2004, IMD y Universidad de Chile, Fraser Institute

Sin embargo, como muestra el Cuadro 2 en cuánto a flexibilidad laboral Chile está, a lo sumo, en una posición mediocre: está en lugar 30 de 59 países (IMD) y en el lugar 66 de 123 países (Fraser Institute, 2002). Evidentemente, la competitividad chilena está siendo

Cuadro 2: Competitividad, libertad económica y flexibilidad laboral

(el lugar que ocupa en cada indicador)

	Competitividad	Libertad Económica	Flexibilidad Laboral
Estados Unidos	1	3	3
Euro Área	10	10	25
Brasil	53/60	74/123	62/123 ó 55/60
Chile	26/60	22/123	73/123 ó 25/60
México	56/60	58/123	68/123 ó 46/60

Fuentes: Informe de Competitividad 2004, IMD y Universidad de Chile, Fraser Institute (2003)

perjudicado por una normativa laboral muchísimo más rígida que la de USA e, inclusive, bastante más rígida que la Europea. Tal vez por esta mayor rigidez laboral el desempleo en Chile, sobre todo el juvenil, haya sido tanto mayor que el de USA en la década de los 90s (ver el Cuadro 3).

Cuadro 3: Flexibilidad y Desempleo

	Más Flexible		Menos Flexible		
	Estados Unidos	Euro Área	Brasil	Chile	México
Desempleo (1991-2000)	5.5%	9%	5.9%	7.6%	3.6%
Desempleo Juvenil	12.4%	15%	-	24%	-

Fuentes: Informe de Competitividad 2004, IMD y Universidad de Chile, Botero et alles (2003) y CEPAL

Como son muchas las normativas laborales, conviene preguntarse ¿en qué tipo de normativa laboral es Chile particularmente más rígido? En efecto, las normas laborales se agrupan en dos grandes categorías, normas de contratación y normas de negociación colectiva. Las primeras se refieren a aspectos tales como jornadas de trabajo, flexibilidad de horas, variedad de contratos aparte de los de tiempo indefinido, facilidad para despidos, salarios mínimos, entre otros. Las normas sobre negociación colectiva se refieren a aspectos tales como la obligación o no del empleador de negociar colectivamente, la extensión de los beneficios de las negociaciones a terceros, el poder sindical, las condiciones para entablar huelgas, entre otras.

En un importante trabajo, Botero, Djankov, La Porta, López-de-Silanes y Shleifer (2003) analizan las normas laborales internacionalmente y las ordenan según grado de rigidez (mientras más alto el índice mayor la rigidez). El Cuadro 4 compara la rigidez relativa de los dos tipos de normas laborales, las de contratación individual y las de negociación colectiva, de Chile con los de los países de la OCDE, en general, y de Estados Unidos en particular. Ahí se observa que las normas de contratación individual son bastante rígidas en Chile, superior no sólo a las de USA si no también a las de la OCDE. Son inferiores sólo a las de Brasil y México. En cambio, las normas de negociación colectiva en Chile son moderadamente rígidas, es decir, son mucho menos flexibles que las de USA pero algo menos rígidas que las de la OCDE, en general, así como de las de Brasil y Mexico..

Cuadro 4: Grado de rigidez por tipo de norma laboral

(mientras mayor el índice, mayor el grado de rigidez)

	Normas de Contratación Individual		Normas de Negociación Colectiva*	
Chile	1.56	(ALTO)	1.30	(Moderado)
OCDE	1.25	(Moderado)	1.43	(ALTO)
Estados Unidos	0.92	(Bajo)	0.50	(Bajo)
Brasil	2.40	(MUY ALTO)	2.11	(MUY ALTO)
México	2.01	(MUY ALTO)	2.01	(MUY ALTO)

Fuentes: Botero et alles (2003). (*) Incluye ajuste de autor, por peso sindical.

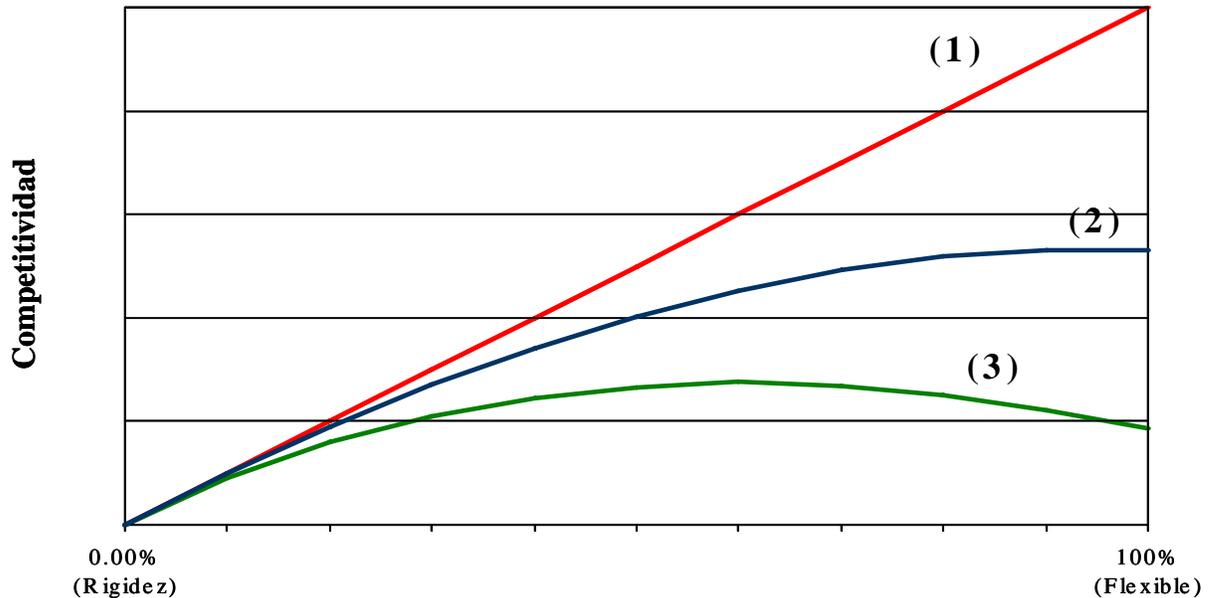
Hasta aquí la seriedad “objetiva” de las normas laborales al compararse las de Chile con las normas de contratación individual y de negociación colectiva en USA así como con la OCDE en general. Surje la interrogante, ¿cuán serias son percibidas las rigideces de las normas laborales por las empresas en la práctica? Resulta que las prácticas de contratación no sólo son objetivamente serias (en relación a USA y la OCDE) si no que son percibidas como serias por las empresas chilenas. De hecho, en cuánto a las *prácticas de contratación individual* Chile figura en el lugar 38 de 59 países, en comparación con su lugar 20 en cuánto a competitividad en general. En otras palabras las normas sobre contratación individual y su práctica tiran para atrás la competitividad chilena.

En cambio, no es así con la práctica de la negociación colectiva. Si bien las normas de negociación son objetivamente moderadamente rígidas según comparaciones internacionales, de hecho las relaciones laborales y la negociación colectiva son percibidas ambas como buenas por las empresas chilenas. De hecho, Chile ocupa el lugar 18 de 59 países. Esta apreciación es, además, corroborada por los pocos días perdidos anualmente por conflictos laborales en Chile: 4.8 días por cada 1000 habitantes, lo que contrasta muy favorablemente con Finlandia (17.6), Estados Unidos (28.5), Corea (30.7), Irlanda (37.6) y, por supuesto, con Argentina (168).

Concluimos, pues, que la rigidez laboral más preocupante en Chile no es la que se refiere a las normas de negociación colectiva si no a las normas sobre contratación individual. En efecto, estas son serias, pues no sólo son mayores a las prevalecientes en USA y la OCDE en general si no que son percibidas como serias en la práctica por las propias empresas. Hasta aquí el caso a favor de una mayor flexibilidad laboral.

B. Las Dudas respecto a una mayor flexibilidad

Figura 3: Las Dudas Respecto a las Rigideces-¿Lineal?,¿Retornos Decrecientes?



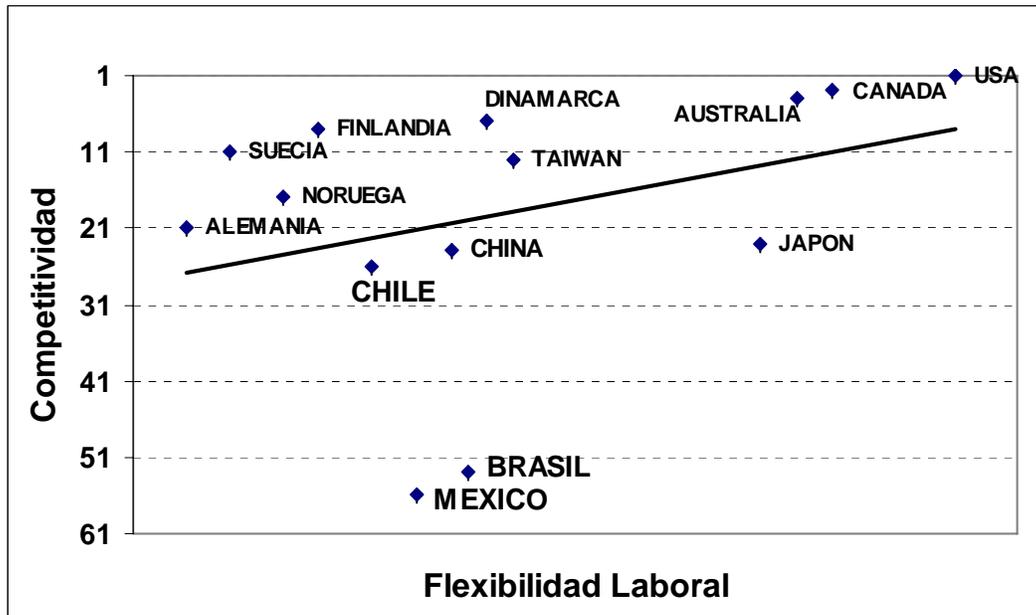
Si bien, como hemos visto, hay poderosos argumentos comparativos a favor de una mayor flexibilidad laboral – sobre todo en lo que se refiere a las normas de contratación individual, no obstante hay algunas dudas, sobre todo en lo que respecta a cuán importante sería una mayor flexibilidad (ver Freeman, 2003). ¿Es monotónica y linealmente mejor para la competitividad la flexibilidad laboral? o ¿entra en rendimientos decrecientes? o, inclusive, ¿entra a rendimientos negativos? (ver Figura 3). No se puede descartar siquiera esta tercera alternativa en forma “a priori”. En efecto, cierto grado de estabilidad es un valor no sólo para el trabajador si no inclusive para el empleador. Si no fuera así, el contrato ideal para un empleador sería un contrato de un día! Más ¿quién quisiera una flexibilidad total como esa, salvo, tal vez, el mercado por cargadores de sacos en el mercado central, que sí funciona con contratos de a día?

De hecho, cuando se examina la relación entre flexibilidad laboral y competitividad (ver Figura 4) se observa que hay una relación positiva entre ambas variables, pero es tenue y muy suave. Si uno compara USA con Alemania, la correlación parece fuertemente positiva. Sin embargo, si uno incluye a Suecia, Finlandia, Brasil y México la relación se diluye. En efecto, Suecia y Finlandia son entre las 5 economías más competitivas del mundo – mucho más que Chile, y, sin embargo, tanto Finlandia como Suecia tienen normas laborales significativamente más rígidas que las de Chile; y Brasil y México son más flexibles que Chile (al menos según el Fraser Institute) y sin embargo, son economías mucho menos competitivas. De ahí que si bien mayor flexibilidad sí está relacionada con mayor competitividad, al parecer a los valores de flexibilidad laboral de Chile una mayor flexibilidad eleva la competitividad sólo en forma marginal.

La segunda fuente de dudas respecto a la importancia de las rigideces en lo que a empleo y competitividad se refieren deriva de la rotación laboral esperada. En efecto, mientras mayor la rigidez, menor la rotación laboral esperada, pues las empresas frenarían su contratación hasta estar seguras, bien seguras, de contar con una demanda permanente para su producto. Por tanto, si Chile tuviera una elevada rigidez de contratación se esperaría una baja rotación laboral. Sin embargo, los datos muestran que, en los hechos, la rotación laboral es enorme en Chile. En los primeros 21 meses del nuevo seguro de desempleo (octubre de 2002 a julio 2004), 1.000.000 personas fueron contratadas en trabajos nuevos por las empresas³, pese a que el incremento en el empleo asalariado neto casi no subió en esos 21 meses! Es más, en el mismo período, 600.000 personas fueron contratadas en forma “indefinida”. Pese a ello, a los 6 meses menos de la mitad seguía contratada. En otras palabras, las rigideces en contratación no parecerían estar atentando significativamente contra la contratación. De hecho, la rotación laboral observada en Chile es significativamente superior a las de USA. Esto sugiere que, pese a las normas, hay bastante más flexibilidad de lo que se piensa en el mercado laboral chileno.

³ Estos números se refieren a los nuevos cotizantes en el período, es decir, por empezar un nuevo contrato laboral durante el período o traspasarse en forma voluntaria al seguro. De hecho, otros 100.000, *que ya estaban ocupados*, se han sumado al seguro de desempleo en forma voluntaria en este mismo período. De ahí que estrictamente hablando el dato preciso sea los 900.000 adicionales que están cotizando en el período por firmar un nuevo contrato laboral.

Figura 4: Dudas: La Evidencia I



Fuentes: Informe de Competitividad 2004, IMD y Universidad de Chile, Fraser Institute

C. Balance de los pros y contra de la flexibilidad laboral

Este repaso de los argumentos a favor y en contra de la flexibilidad laboral y su efectos sobre el desempleo y eficiencia nos permiten las siguientes conclusiones:

1. La libertad económica claramente favorece la competitividad, pues hay una fuerte correlación entre libertad económica y desarrollo.
2. Si bien hay cierta correlación entre flexibilidad laboral y competitividad, esta es mucho menos estrecha. Además, pasado cierto umbral de flexibilidad – umbral que Chile ya ha pasado – esta relación muestra signos de importantes rendimientos decrecientes.
3. Pesa mucho en la relación entre flexibilidad y competitividad el origen legal. Los países anglo parlantes, con un sistema legal basado en el “common law” regulan por contrato, no por ley. En cambio, países con un sistema legal de origen “napoleónico” se caracterizan por regular preferentemente por normas legales. De ahí que estos países, como es el caso de Chile, parecen ser más rígidos que lo de hecho son, pues regulan por ley más que por contrato. Debido a estas diferencias en los sistemas legales, los índices de flexibilidad laboral son mucho menos fuertemente correlacionados con competitividad.
4. Con todo, los últimos estudios comparativos (Botero et alles 2003), sugieren que, aún controlando por origen del sistema legal, menores rigideces en contratación sí elevan el empleo y reducen el desempleo. Si bien no son efectos necesariamente fuertes, sí son positivos, por lo que no hay que descuidar medidas que

apunten hacia una mayor flexibilidad, sobre todo en lo que se refiere a normas de contratación.

III. Propuestas para mejorar la flexibilidad laboral

Hay dos tipos de desempleo que corresponden a dos tipos de inflexibilidad. Primero, está el mayor desempleo “friccional” producto, entre otras cosas, de inflexibilidades *microeconómicas* en lo referente a la contratación. Segundo, está el desempleo “cíclico” producto de inflexibilidades *macroeconómicas*, las que inducen saltos súbitos en el desempleo ante shocks macroeconómicos.

A. Propuestas para reducir las rigideces *microeconómicas*

Entre las rigideces *microeconómicas* más mencionadas en la discusión actual en Chile figuran dos: primero, la dificultad de flexibilizar la jornada laboral de 45 (o 48 horas) a la semana para que esta pueda distribuirse en períodos más largos, lo que permitiría a las empresas adecuar la jornada a los períodos de mayor demanda de su producto; y segundo, el relativamente alto salario mínimo, al menos para los jóvenes entre 18 y 24 años, cuyo desempleo es 2 1/2 veces el del promedio nacional.

Para el primer caso el gobierno ha propuesto que la Dirección del Trabajo pueda autorizar tales jornadas especiales siempre que se cumplan con varios requisitos, entre los cuales figuran un acuerdo al respecto con sus trabajadores, que se den cierta cantidad de feriados según el número de días corridos que se hayan trabajado, el doble en el caso de turno nocturno y que la empresa no esté atrasado en sus pagos previsionales.

Si bien concuerdo con la intención de esta propuesta, considero que sigue exageradamente reguladora. Una liberalización operaría en sentido inverso: todo lo negociado por trabajadores y empleadores, sujeto al cumplimiento de ciertos mínimos y máximos, es lo valedero; bastará informar a la Dirección de Trabajo, pero sin necesidad de requerir su autorización.⁴

La segunda propuesta – la referida a los jóvenes – me parece buena tanto en intención como en su instrumentación. En efecto, este grupo tiene un desempleo mucho mayor que el promedio, mientras, por su falta de experiencia laboral, su productividad suele ser menor. Además, como su productividad es cercana al mínimo, en este caso los trabajadores no pueden absorber el costo de las indemnizaciones por medio de menores salarios líquidos. De ahí que el costo de la indemnización por despido sí actúa como un impuesto distorsionador para este grupo. Por lo tanto, esta medida – la de reemplazar la indemnización por capacitación (sin mencionar número mínimo de horas – actúa en la práctica como una reducción cercana a 4,16% en el costo de contratación de jóvenes.

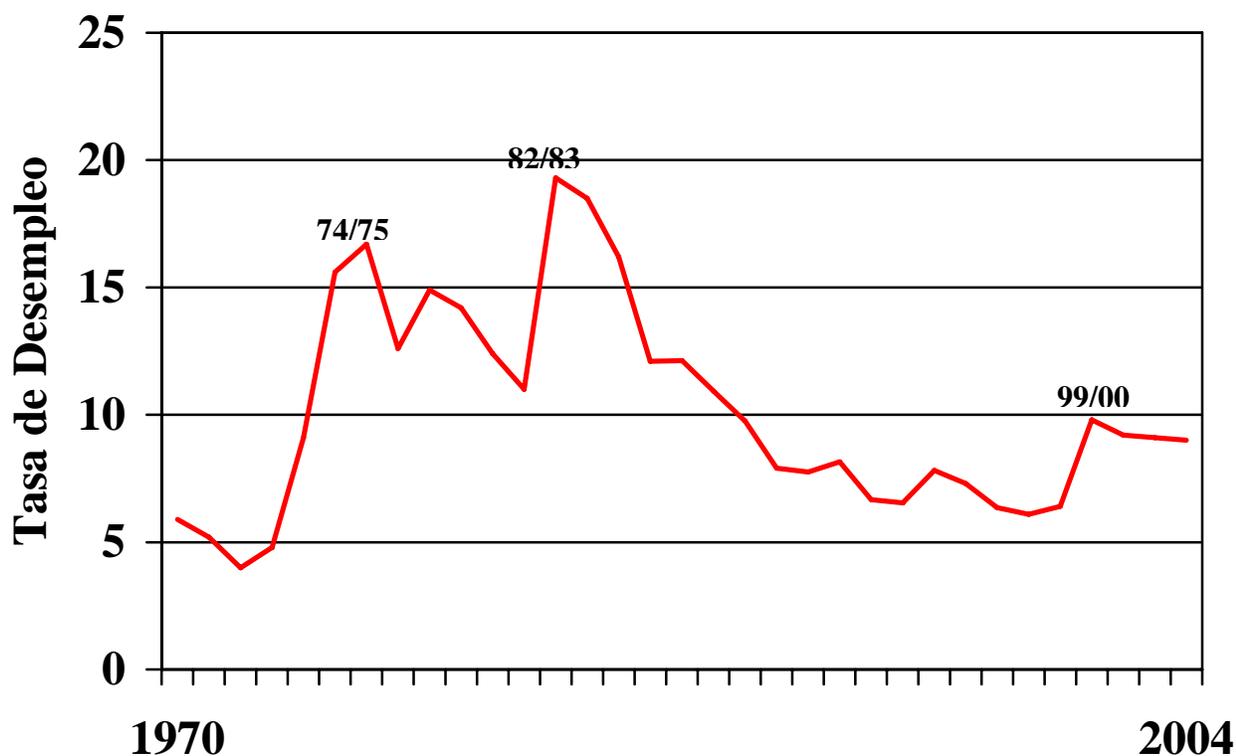
⁴ Además objeto otras indicaciones de la propuesta. Por ejemplo, me parece exagerada la obligación de tener que dar un día festivo por cada día trabajado en turno nocturno en lugar apartado; y si bien toda empresa debería estar al día en sus cotizaciones, no pondría el peso en esta fracción de empresas para lograr su cumplimiento.

El problema con esta medida es su reducido impacto. En efecto, como la elasticidad-salario de la demanda por trabajo en general en Chile es del orden de 0,3, si esta fuera 0,5 para los jóvenes, una reducción del costo de contratación de 4,16% elevaría la contratación de jóvenes en 2%, o sea, en aproximadamente 12.000 empleos (pues son alrededor de 600.000 los jóvenes ocupados entre 18 y 24 años). Esto contrasta con los 500.000 desocupados actuales; o sea, reduce el desempleo en apenas 0,25%.

B. Propuestas para reducir la inflexibilidad macroeconómico

¿Por qué flexibilidad *macroeconómica*? Simplemente porque las mayores fluctuaciones en el desempleo así como los peores retrocesos distributivos se asocian a recesiones producto de shocks macroeconómicos, las que dan lugar a saltos súbitos en el desempleo cíclico (ver la figura 5). En efecto, tal como vimos en el acápite anterior las rigi-

Figura 5: La evolución del desempleo en Chile, 1970-2003



Fuente: Larraín y Vergara (2001)

deces microeconómicas, si bien elevan la tasa “natural de desempleo” en forma permanente, no obstante ello su impacto es relativamente reducido en el desempleo. En cambio, una mayor flexibilidad laboral puede aminorar los saltos fuertes en el desempleo derivados de los shocks macroeconómicos a los cuales será siempre vulnerable Chile, como economía pequeña y abierta .

Quisiera resaltar dos medidas de flexibilización o adaptabilidad macro. La primera (también incluida en la agenda pro crecimiento) es la promoción de salarios participativos. Esta modalidad de pago implica que parte significativa del ingreso del trabajador sea variable según algún indicador relevante de desempeño de la empresa o departamento en que se trabaja, como serían las ventas o el valor agregado. Al ligarse estrechamente ingreso con desempeño, no sólo se mejora la productividad si no se evita el desempleo. En efecto, en situaciones recesivas, le es más fácil para la empresa con salarios participativos bajar sus precios para mantener ventas, pues la parte variable de sus costos laborales cae. De ahí que ella tienda a mantener el empleo. En cambio, la empresa que paga salarios fijos difícilmente puede bajar su precio para mantener sus ventas, pues sus costos se lo impiden, con lo que cae su producción y, por ende, el empleo. Inversamente, en períodos de auge, los ingresos de los trabajadores con salarios participativos subirán más que los que trabajan por un salario fijo, pues participarán en la mejora en ventas. Esto no es una simple exquisitez teórica. Esta forma de pago es muy común en Japón y explica cómo, pese a 10 años de estancamiento económico, el desempleo allá nunca superó el 5,5%.

Una segunda propuesta de flexibilización macroeconómica para reducir los despidos en situaciones recesivas, es permitir que en tales situaciones las empresas puedan unilateralmente reducir las horas de trabajo en lugar de tener que despedir personal. De hecho, la primera reacción de una empresa a la caída en sus ventas es reducir la producción y las horas extras. Sin embargo, una vez que llegue a la jornada normal, absorbe mayores reducciones en sus ventas por medio de despido y no en reducciones adicionales en la jornada. Es así porque de reducir el horario violaría el contrato. O sea, nuestra normativa induce a reducir personal en lugar de horas. Esta normativa, por cierto, tiene sentido cuando estamos en situaciones “normales”, en torno al pleno empleo, pues lo socialmente conveniente en situaciones adversas no de todas si no sólo de algunas empresas que la empresa despida y el trabajador vaya a trabajar a jornada completa en la empresa del lado.

Sin embargo, en escenarios “anormales” o recesivos, - es decir, de baja generalizada en la demanda, donde caen las ventas no de algunas si no de la gran mayoría de empresas – lo socialmente óptima es que las empresas reduzcan horas pero no despidan, pues no hay trabajo en las demás empresas. De ahí que se requiere de una institucionalidad “doble”, que induzca despidos y no reducciones en horas en situaciones “normales” en torno a pleno empleo pero que, en escenarios adversos, recesivos, permite la reducción de horas sin que eso sea una violación del contrato. Esto obviamente le conviene a la empresa pues así dispondrá de la misma cantidad de horas-personas de trabajo que en el caso de despido pero sin tener que pagar indemnizaciones; y también favorece al trabajador, quien, en esta situación – donde la mayoría también están despidiendo – no tendrá mayor posibilidad de encontrar un trabajo. Por cierto, el trabajador que considere que tiene mejores opciones

afuera, tendrá el derecho de rehusar la reducción de horas y optar por retirarse de la empresa con la indemnización correspondiente por despido. No obstante, es de suponer que, en situaciones recesivas, la gran mayoría preferirá recortar horas a arriesgar quedar cesante. En efecto, es mucho mejor que todos trabajen 5% menos a la semana (2 1/2 horas menos) al que haya 5 puntos porcentuales más de desempleo en el país.

Tal medida, por cierto, requiere de una ley que establezca la institucionalidad “doble” – para escenarios normales y recesivos, establezca las condiciones mínimas para poder declarar recesión e indique quién (un nuevo ente autónomo – una suerte de consejo económico-social) tendría la autoridad para declarar que estamos en un escenario recesivo (o, cuando se vuelva a la normalidad).⁵

C. Conclusión

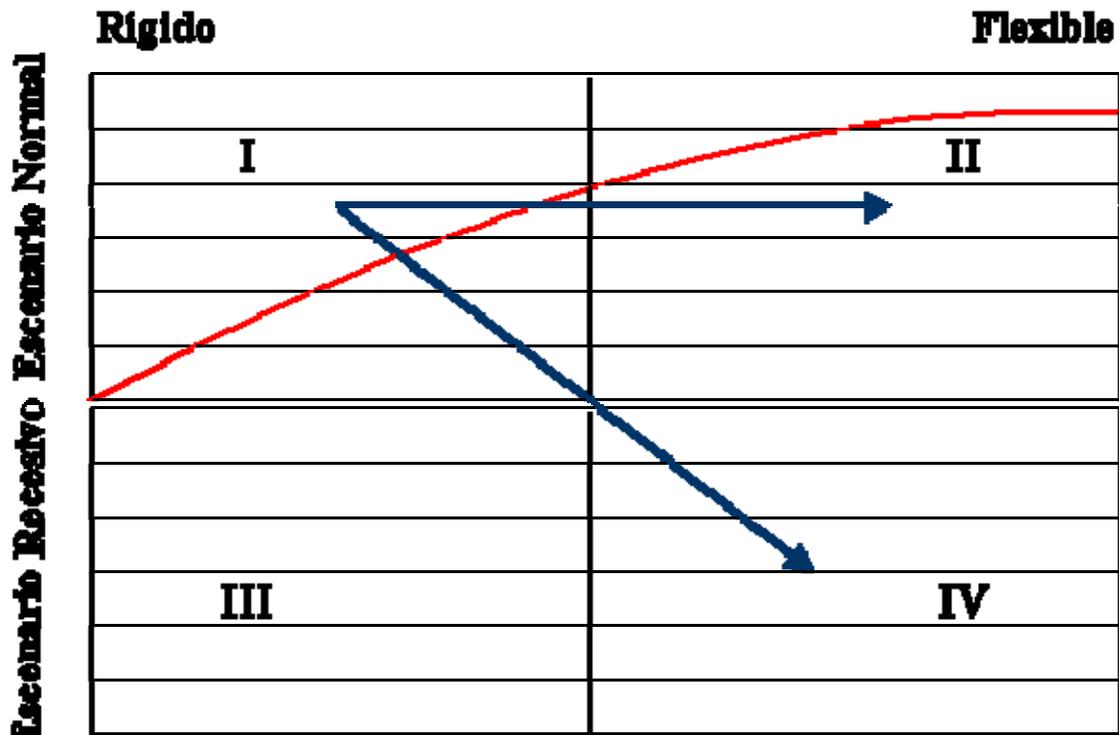
Una institucionalidad laboral más flexible es conveniente para reducir el desempleo. Más esta requiere de una institucionalidad “doble” contingente al ciclo, que incluya dos componentes (ver la Figura 6):

- 1) (lo que acapara la discusión habitual) una mayor flexibilidad *microeconómica* para escenarios “normales”, en torno a pleno empleo, para reducir la tasa natural de desempleo; y
- 2) (lo que se pasa por alto en la discusión habitual) una mayor flexibilidad *macroeconómica* para escenarios “anormales” o recesivos, que permitan amortiguar los saltos en desempleo derivados de los shocks macroeconómicos al cuál Chile será siempre vulnerable, por ser una economía pequeña y abierta.

O sea, en términos de la figura 6, se debería diseñar una institucionalidad que permita moverse desde el cuadrante I (rigidez micro y macroeconómica) al cuadrante IV (mayor flexibilidad microeconómica y sobre todo mayor flexibilidad macroeconómica).

⁵ Cabe señalar que tenemos una institucionalidad “doble” para otros asuntos. Por ejemplo, una economía de mercado requiere de una institucionalidad fuerte en defensa del cumplimiento de los contratos. De ahí que para defender a los acreedores el incumplimiento de contrato (un cheque sin fondos) puede hasta llevar inmediatamente a la cárcel. Sin embargo, la realidad muestra que algunos contratos se dejan de cumplir no por dolo si no por hechos inesperados que imposibilitan su pleno cumplimiento. De ahí que la ley contempla otra institucionalidad para escenarios adversos, con la ley de quiebras. Esta establece una prelación de pagos entre los acreedores y trata de salvar el máximo el valor de la empresa. Todo esto, no para el deudor, si no en defensa de los mejores intereses de los acreedores.

Figura 6: hacia una flexibilidad *macro* así como microeconómica



Fuente: Autor.

El gobierno ha presentado un proyecto de ley de “adaptabilidad laboral”. ¿Por que? Resulta que la jornada laboral de 48 (45 horas) con cierto número de domingos libres, es una norma muy razonable para la gran mayoría de los trabajadores y empresas. Sin embargo, crea problemas para un número no despreciable de empresas y trabajadores cuyos trabajos requieren de alta intensidad de trabajo en forma casi continua (piense en la minería, la pesca, los choferes interurbanos de buses y camiones) o es altamente estacional. De ahí que el proyecto permite que la jornada laboral de 45 horas a la semana pueda pactarse como promedio semanal de un período más largo (3, 6, 12 meses) y no de cada semana, con lo que algunas semanas se trabaje, digamos, 50 horas y otras 40. Al disponer así de la mano de obra cuando realmente se necesita, la empresa puede ajustar la producción a las temporadas de ventas con menor gasto en inventarios. Por una parte, estos menores costos permitirán reducir los precios y, por ende, producir más, lo que elevará el empleo. Por otra parte, precisamente porque se trata de una flexibilización *pactada*, los trabajadores podrán convenir que parte del beneficio de su mayor disponibilidad les sea traspasado en forma de un salario medio mayor.

Me parece razonable también que el proyecto limite tales pactos a acuerdos entre sindicatos o grupos de negociación y las empresas y no a cada trabajador individual, de tal modo de evitar “acuerdos desesperados” . En efecto, en situaciones de alto desempleo es probable que el trabajador acepte cualquier propuesta del empleador con tal de no perder su trabajo. Yo al menos considero que tenemos normas y no dejamos todo a la negociación individual precisamente para evitar tales acuerdos desesperados.

Sin embargo, por bueno que sea esta adaptabilidad "microeconómica" frente a la estacionalidad, aún más importante es la adaptabilidad frente a shocks macroeconómicos, pues a ellos se debe el grueso de nuestro desempleo. Quisiera resaltar dos medidas de flexibilización o adaptabilidad macro. La primera (también incluida en la agenda pro crecimiento) es la promoción de salarios participativos. Esta modalidad de pago implica que parte significativa del ingreso del trabajador sea variable según algún indicador relevante de desempeño de la empresa o departamento en que se trabaja, como serían las ventas o el valor agregado. Al ligarse estrechamente ingreso con desempeño, no sólo mejora la productividad si no se evita el desempleo. En efecto, en situaciones recesivas, le es más fácil para la empresa con salarios participativos bajar sus precios para mantener ventas, pues la parte variable de sus costos laborales cae. De ahí que ella tienda a mantener el empleo. En cambio, la empresa que paga salarios fijos difícilmente puede bajar su precio para mantener sus ventas, pues sus costos se lo impiden, con lo que cae su producción y, por ende, el empleo. Inversamente, en períodos de auge, los ingresos de los trabajadores con salarios participativos subirán más que los que trabajan por un salario fijo, pues participarán en la mejora en ventas. Esta forma de pago es muy común en Japón y explica cómo, pese a 10 años de estancamiento económico, el desempleo allá sea apenas 5,5%.

Una segunda propuesta de flexibilización macroeconómica para reducir los despidos en situaciones recesivas, es permitir que cuando caigan sus ventas, las

empresas puedan reducir las horas de trabajo en lugar de tener que despedir personal. Por cierto, el trabajador que no acepte tendrá derecho a retirarse de la empresa con la indemnización correspondiente de despido. No obstante, es de suponer que, en situaciones recesivas, la gran mayoría preferirá recortar horas a arriesgar quedar cesante. En efecto, es mucho mejor que todos trabajen 5% menos a la semana (21/2 horas menos) al que haya 5 puntos porcentuales más de desempleo en el país. Esta medida, aunque aún no contemplada por la autoridad, debe serlo, pues, es entre las medidas de flexibilización más potentes para frenar el despido.

El proyecto de gobierno es un avance. Pero no afectará al desempleo si no en una ínfima fracción. En cambio, las medidas propuestas ayudarían a que nuestro desempleo se mantuviera en torno al 5-6% y no bordeara los dos dígitos como de costumbre cada vez que entramos en recesión. Por eso debemos aprovechar la discusión actual para incluir propuestas de alcance mayor como las arriba señaladas.

Referencias

R. Bergoing y F. Morandé (2002), “Labor Taxes, Employment and Growth: Chile 1998-2001.” Center for research of Economic Development and Policy Reform, Working Paper No. 131.

J. Botero, S. Djankov, R. La Porta y F. López-de Silanes y Andrei Schleifer (2003), “The Regulation of Labor”, NBER Working Paper No. 9756, junio.

Fraser Institute (2003), Economic freedom of the World: 2003 Annual Report. Dirección web:<http://www.freetheworld.com/download.html>

D. Bravo, O. Larrañaga y J. Ramos (2003), “Una nueva agenda de políticas de empleo”, en J. Ramos (ed.) Políticas de empleo e institucionalizad laboral para el siglo XXI (Editorial universitaria, Santiago)

R. Cortázar (2003), “Una reforma laboral en América Latina: una visión desde la economía política” en J. Ramos (ed.) op.cit.

R. Freeman (2003), “Institucionalizad laboral y políticas de empleo: la experiencia internacional”, en J. Ramos (ed.), op. cit.

J. Gruber (1997), “The Incidence of Payroll Taxation: evidence from Chile”, Journal of Labor Economics .15(3) julio.

J. Heckman y C. Páges (2003), “Law and Employment: Lessons from Latin America and The Caribbean”, NBER Working Paper 10129, December 2003.

Institue for Management Development-Universidad de Chile (2004), Informe de competitividad 2004 (Lausanne, Suiza)

IMF (2003). International Financial Statistics (Washington, D.C.)

F. Larraín y R. Vergara (2000), La Transformación Económica de Chile (Centro de Estudios Públicos, Santiago)

J. Ramos (1970), Política de remuneraciones en inflaciones persistentes: el caso chileno (Instituto de Economía y Planificación, Universidad de Chile).

J. Williamson (2003), “”An Agenda for Restarting Growth and Reform” en P.P. Kuczynski y J. Williamson (eds.) After the Washington Consensus (Institute for International Economics, Washington, D.C.)

World Economic Forum (2003), Global competitiveness report 2003 (Oxford: Oxford University Press).