



Hacia un mejor mercado laboral

4 Nuestro mercado del trabajo tiene muchas regulaciones inspiradas en buenas intenciones, pero muchas veces ellas perjudican a los trabajadores en vez de ayudarlos. El panorama mejoraría si los principios solidarios fueran combinados con una importante dosis de lógica económica.

Por Marcela Perticará* y Jorge Rodríguez Grossi**

* Profesora Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado. Ph.D. en Economía, University of Texas A&M

** Decano Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado. Master en Economía y Máster en Estudios del Desarrollo Latinoamericano, Boston University.

Los temas laborales están tan íntimamente vinculados con el desarrollo personal y familiar, que discutirlos solamente a partir de la racionalidad económica es, de por sí, parcial. Para construir una sociedad sin pobreza y con mayor equidad, tenemos que incorporar mecanismos de protección social frente a vicisitudes como la cesantía, el nacimiento y cuidado de niños, y las enfermedades. Pero también debemos conseguir que todos los mercados, *incluyendo el laboral*, sean lo más eficientes posible.

El debate, sin embargo, está muy ideologizado, y como país no nos hemos dado el espacio para discutir ni siquiera la posibilidad de introducir algunas reformas al mercado laboral. No estaríamos cuestionando la "subcontratación" si hubiéramos reformado el oneroso régimen de las indemnizaciones sustituyéndolo por un más potente subsidio de cesantía. Quizás tampoco necesitaríamos "legislar" para que las empresas pagaran iguales sueldos a hombres y mujeres si no tuviéramos leyes que hacen a hombres y mujeres tan "económicamente desiguales" frente a los empleadores.

Algunos estudios reportan que, en términos comparados, el mercado laboral chileno es altamente flexible¹. Pero junto a un sector altamente protegido (asalariados privados y públicos) convive un sector informal o en

actividades (independientes) de subsistencia. Es decir, hay una flexibilidad efecto de la resistencia empresarial a contratos de duración indefinida altamente gravados, y un generalizado uso de esquemas de contratación alternativos para no amarrarse con contratos a tiempo indefinido.

En este artículo nos nutrimos de los análisis y recomendaciones del libro "Entre las buenas soluciones y las buenas intenciones. Mejores políticas para el mercado laboral", editado por Marcela Perticará, Jorge Rodríguez Grossi y Claudia Sanhueza y publicado por Ediciones Universidad Alberto Hurtado. Además de los autores mencionados en este artículo, otros profesionales que tuvieron una destacada participación en el libro son Harald Beyer, Francisca Dussillant, Eduardo Fanjzylber, Isabel Poblete, Alejandro Micco y Felipe Sáez.

1. NUDOS CRÍTICOS EN EL MERCADO LABORAL CHILENO

Bajo uso de esquemas flexibles de trabajo o trabajo parcial. Esta situación se verifica incluso en mujeres y jóvenes, quienes son típicos trabajadores bajo esa modalidad (según la encuesta Casen 2006, más del 60% de mujeres y jóvenes declara trabajar más de 40 horas a la semana).

En las últimas décadas se han desarrollado formas de trabajo remunerado que buscan compatibilizar las tareas familiares con la vida laboral y estudio: reducción del énfasis en el tiempo presencial de trabajo, instrumentación de jornadas parciales, reducción de las semanas de trabajo en el año, horas de entrada y salidas flexibles y teletrabajo, entre otras. Las normas sobre jornada laboral en Chile otorgan cierta flexibilidad a la empresa para organizar y distribuir esta jornada. Se pueden implementar sistemas de turnos, establecer jornadas parciales e incluso trabajar en feriados.

¿En qué aspectos existe rigidez, entonces? La jornada de trabajo semanal no puede exceder las 45 horas y la jornada diaria no puede prolongarse más de diez. Se podría permitir la readecuación de las jornadas laborales a períodos estacionales, sin necesidad de recurrir a pagos por sobretiempo o a la externalización de ciertos servicios. Además, se

podría pensar en contratos a tiempo completo que involucraran, por ejemplo, algunos días más cortos y otros más largos, o trabajo sólo en ciertos días de la semana.

¿Limitaciones a la negociación colectiva? Rossanna Costa reporta que la tasa de sindicalización en Chile se ubica alrededor de 17%, más alta que las de Estados Unidos, España y Francia, y muy por debajo de las de Finlandia y Suecia. Algunas encuestas sobre relaciones laborales en Chile², reportan en general bajos niveles de conflictividad entre empleadores y empleados (89% de los trabajadores declara tener buenas relaciones con su jefe), aunque dirigentes sindicales tienden a declarar que no hay mayor participación en sindicatos por miedo a represalias (45%). Solo un 16% opina que la empresa dificulta la tarea de los sindicatos. Cerca del 30% de los trabajadores declara no estar sindicalizado porque no hay sindicato en su empresa, pero 40% dice no estar interesado en sindicalizarse. Ahora bien, la baja sindicalización pudiera ser un efecto combinado de falta de oportunidad (los sindicatos deben tener al menos ocho miembros, por lo que la posibilidad de sindicarse en empresas pequeñas es nula), pero también de falta de interés. Desde el punto de vista de la empresa, en principio, no hay grandes ganancias por contar con un sindicato porque hay pisos en la Ley de Contrato de Trabajo que no son negociables (las jornadas, por ejemplo). Y con un único interlocutor, el potencial beneficio de perfeccionar la negociación se ve diluido ante estas limitaciones.

El costo de los contratos de tiempo indefinido vs. la aparición de relaciones contractuales alternativas. Hoy existe libertad para despedir, previo pago de un mes de preaviso y de una indemnización de un mes de paga por cada año de servicio continuo que haya tenido el trabajador, con el tope de once años. Existe plena libertad para pactar trabajos a plazo (con un tope de doce meses) o por tarea o servicio, pero la ley establece que un contrato se transforma en indefinido si la relación contractual continúa al momento de vencer el contrato o en el momento que se firma la segunda renovación de un contrato de plazo fijo. Para contratos indefinidos la

indemnización corresponde a todo evento, salvo cuando la causa de despido está relacionada con conductas y/o actividades dolosas del empleado.

El régimen de indemnizaciones, que es un impuesto a los contratos largos, protege a los trabajadores que están contratados, pero perjudica a los nuevos y a los desempleados. Por eso no es extraño que se haya masificado el uso de contratos a plazo, trabajos a honorarios y esquemas de subcontratación de servicios laborales. Es que mientras mayor proporción de trabajadores en una empresa tenga contratos indefinidos, más caro le costará a ésta ajustar su dotación en caso de *shocks* negativos.

Sin embargo, si el *shock* es transitorio, como típicamente ocurre con los ciclos, lo óptimo sería que se pudiera, también transitoriamente, ajustar jornada, sin necesariamente despedir trabajadores. Pero esto está gravado porque involucra el pago de una indemnización parcial a los trabajadores a plazo indefinido.

Introducir cambios al régimen de contratos indefinidos es necesario para que la norma sea la contratación indefinida. García, González y Navarro (2009) encuentran que una reforma laboral consistente en la eliminación del régimen de indemnizaciones, acompañada por un aumento en el impuesto al salario, no al contrato indefinido, con el propósito de financiar mayor protección social en caso de despido, tendría claros efectos positivos sobre el bienestar.

Leyes que encarecen la contratación de mujeres. Hay dos instituciones que aumentan el costo relativo de contratar mujeres: las licencias maternales y la obligación de proveer salas cunas que tienen las empresas con 20 o más mujeres contratadas.

Las políticas maternales en Chile contemplan una licencia por maternidad de 18 semanas (seis de preparto y 12 de posparto), fuero de 12 meses luego de lo anterior, derecho a sala cuna por dos años, derecho a dos medias horas diarias durante dos años para alimentar al niño y derecho a licencias especiales por enfermedad del niño menor de un año o por enfermedad grave de un hijo menor de 18 años.

Las licencias maternales favorecen la lac-



El libro que inspiró este artículo

Entre las Buenas Intenciones y las Buenas Soluciones... se encuentra en las librerías Ulises y Antártica, entre otras, y se puede adquirir también en Alameda 1869, tercer piso.

Colaboraron en este libro Rosanna Costa (Instituto Libertad y Desarrollo), con "Mejores Relaciones Laborales"; Harald Beyer y Francisca Dussailant (Centro de Estudios Públicos), con "El impacto del salario mínimo en los menos calificados"; Elaine Acosta y Marcela Pertierra (Universidad Alberto Hurtado), con "Regulaciones laborales, políticas pro mujer y trabajo femenino en Chile"; Eduardo Fajnzylber (Universidad Adolfo Ibañez) y Isabel Poblete (Superintendencia de Pensiones), con "Un modelo de proyección para el Seguro de Cesantía"; Carlos García, Lucas Navarro (Universidad Alberto Hurtado) y Wildo González (Banco Central de Chile), con "Mercado laboral chileno en tiempos de crisis: políticas macroeconómicas y reformas pendientes"; Claudia Sanhueza (Universidad Alberto Hurtado), con "Seguro de desempleo. Piedra angular de un mercado laboral eficiente con protección social" y Alejandro Micco y Felipe Saez (Ministerio de Hacienda), con un artículo llamado "Sobre la regulación de la jornada laboral en Chile".

tancia y el apego entre madre e hijo, pero reducen los incentivos para contratar mujeres, especialmente en puestos claves o sofisticados. En Chile ni siquiera existe la posibilidad de pactar con el empleador trabajo a jornadas parciales y/o flexibilización de los descansos pre y posnatal. Así, una política diseñada para proteger la estabilidad laboral de la mujer perfectamente puede terminar afectando su inserción laboral.

Algo similar sucede con el derecho a sala cuna. Esta norma busca proteger el derecho de los niños a ser cuidados y alimentados mientras su madre trabaja. Sin embargo, la forma de elegibilidad y de financiamiento tiene efectos adversos sobre las oportunidades de empleo femenino. Este esquema desincentiva la contratación de más de 19 mujeres en empresas medianas y la de mujeres en edad fértil en empresas de mayor tamaño. Es más: la regulación tiene una baja cobertura, pues, de acuerdo a la Dirección del Trabajo, sólo 13% de las empresas están obligadas a cumplirla. Esta norma funciona bajo la lógica de que la responsabilidad del cuidado es solamente materna, pero la ella debiera también recaer en el padre o en la familia, para que disminuya el sesgo económico contra la mujer.

El sistema de protección contra el desempleo. Tal como destaca Claudia Sanhueza, el sistema de seguro de cesantía en Chile presenta fallas. Como los saldos en las cuentas individuales no son suficientes para financiar los pagos al seguro, en la mayoría de los casos se utiliza el Fondo de Cesantía Solidario. Además, existen topes de remuneraciones y tasas de reemplazo muy bajas, que empiezan en 50% y bajan hasta 20%. Otro punto: como el esquema de financiamiento y beneficios diferencian entre trabajadores a plazo y con contrato indefinido, es el mismo sistema el que replica la lógica de segmentación de mercado actual: hay un grupo de trabajadores más protegido que otro. Aún más: los beneficios por desempleo sólo pueden cobrar-se en la medida que el trabajador pierda en forma indefinida su trabajo. Si un trabajador ve disminuido su salario en forma transitoria y necesita hacer uso de su cuenta individual, no puede³.

La literatura enfatiza la necesidad de com-

binar beneficios de desempleo con instituciones de intermediación laboral, y condicionar la entrega continua de estos beneficios a que el trabajador participe en forma activa en programas de capacitación (si así lo necesitara) y en la búsqueda de empleo.

2. PROPUESTAS DE POLÍTICAS

En Chile existe flexibilidad de facto: una relativa alta fracción del empleo es informal (15% para los hombres, 22% para las mujeres, casi 32% entre los jóvenes⁴). Sólo 60% son relaciones a tiempo indefinido (entre los jóvenes este porcentaje se reduce a 44%). Aproximadamente 10% de los empleados declara recibir pagos contra boleta de honorarios. El desafío es cómo diseñar una legislación que proteja a los trabajadores y que haga atractivo para las firmas establecer relaciones laborales virtuosas, sin entorpecer la capacidad de las firmas para adaptarse a shocks negativos. Es nuestra opinión que el período 2008-2009 ha sido demasiado turbulento: empezando por las resoluciones de la Dirección del Trabajo sobre el personal subcontratado, huelgas y la ley 20.281 (sueldo base y semana corrida), además de algunas políticas contingentes a la crisis y propuestas presidenciales, entre las que destaca por ejemplo (con un amplio consenso de todos los candidatos presidenciales) la extensión del postnatal de 12 a 24 semanas. Pareciera que es imperioso instalar un debate acerca de qué tan deseables y problemáticas son ciertas regulaciones laborales. No existe el juego de suma cero: siempre habrá ganadores y perdedores, pero en la urgencia del día a día, y mediante parches, todos perdemos.

Permitir negociar colectivamente la flexibilización de pisos establecidos en la Ley de Contrato de Trabajo. Esta propuesta de Rossana Costa, del Instituto Libertad y Desarrollo, propone permitir que ciertas materias consignadas en la Ley de Contrato de Trabajo (como por ejemplo lo que respecta a jornada laboral, permisos especiales, y gratificaciones, entre otras) puedan flexibilizarse o alterarse mediante la negociación colectiva. No se trata de menoscabar derechos adquiridos sino de negociar con el ánimo de aumentar productividad y generar ganancias también

para los trabajadores.

Flexibilizar los esquemas de jornada laboral. Los esquemas alternativos de jornadas laborales flexibles que emplean países industrializados no deben verse como una manera encubierta de empeorar las relaciones laborales. Por el contrario, pueden constituirse en el motor fundamental para insertar ciertos grupos demográficos en el mercado laboral (por ejemplo, jóvenes y mujeres). Podría permitirse la anualización o semestralización de la jornada laboral, para poder acomodar períodos de alta y baja demanda en ciertas actividades. O el uso de semanas comprimidas, con días laborales más prolongados. Por ejemplo: ciertas actividades tienen mayor demanda entre lunes y jueves, y poco movimiento durante los viernes a la tarde. Bajo un esquema flexible un trabajador pudiera optar por trabajar de lunes a jueves 10 horas por día, y sólo trabajar los viernes hasta las 13 hrs., sin que esto obligue al pago de horas extras para la empresa. Algunos de estos esquemas pudieran negociarse por acuerdo colectivo o solo permitirse en empresas que cuenten con algún sello de certificación de buenas prácticas laborales.

Instrumentar un subsidio al trabajo a tiempo parcial. Hay que fomentar el uso de jornadas parciales para favorecer la transición de estudio a trabajo o para conciliar familia con trabajo. El trabajo inclusive debería ser en horarios centrales, para compatibilizar la jornada laboral con la escolar en el caso de las mujeres, y con estudio vespertino en el caso de los jóvenes egresados de la enseñanza media que desean continuar estudios superiores. Hay una propuesta, originalmente realizada por Salvador Valdés (2009⁵) y también mencionada por Claudia Sanhueza (2009), que propone el subsidiar en forma directa el trabajo a tiempo parcial. Este subsidio va en dos direcciones. Por un lado, en la actual crisis puede potenciar la retención de mano de obra en contratos parciales. Por el otro, si el subsidio es permanente, puede incentivar el uso de jornadas parciales.

Flexibilización de las licencias maternales. Acosta y Pertierra proponen transitar hacia un descanso maternal flexible y remover la obligatoriedad (con algunos pisos) de tomar períodos de pre y posnatal de duración defi-

nida. La necesidad de proteger los derechos de la mujer y de sus hijos plantea la necesidad de mantener la obligatoriedad del descanso y podría justificar el extender la duración de la licencia (voluntaria) para mujeres de menores ingresos. En particular pudieran ofrecerse esquemas de licencias flexibles a mujeres de altos ingresos, quienes en cierta medida se ven más perjudicadas al perder ingresos durante los períodos de licencia⁶. Hay que tener en cuenta que para un empleador el costo de la licencia no es cero, ya que tiene que conseguir reemplazo y, segundo, adaptarse y capacitar a la nueva trabajadora. Es más complejo reemplazar trabajadores en posiciones de responsabilidad, por lo que licencias muy prolongadas perjudican más, en términos relativos, las posibilidades de empleo de mujeres de mayor calificación.

Suspender la obligación de las empresas de proveer servicios de sala cuna, y moverse hacia un esquema de financiamiento compartido de cuidado infantil. Hay que transitar de la obligatoriedad de provisión de sala cuna a las empresas en las que haya 20 o más trabajadoras, a un esquema en que el cuidado infantil sea financiado de manera compartida por la sociedad. Se podría seguir garantizando el acceso a cuidado infantil gratuito al 40% más pobre de la población, pero diseñar un sistema de copagos para las familias de mayores recursos, con un subsidio decreciente en el ingreso familiar y con tope.

Fortalecimiento del sistema de protección al desempleo. Es necesario reforzar el rol de las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral, OMIL (o su reemplazo por alguna otra institución) como ventanillas únicas para acceder a servicios de capacitación, de intermediación laboral y otros programas públicos de protección al desempleado. También hay que estudiar mecanismos que permitan flexibilizar el acceso al Fondo Solidario y expandir la tasa de cobertura y tasa de reemplazo del seguro.

Sobre mecanismos de protección al desempleo en tiempos de crisis. En tiempos de crisis es necesario implementar políticas contracíclicas. Las últimas medidas implementadas para retener y capacitar a los trabajadores son buenas porque tratan de evitar que las empresas pierdan capital humano en este

contexto de crisis. Pero la evidencia empírica sugiere, lamentablemente, que subsidios a la contratación no son efectivos para generar empleo en contextos recesivos. Los beneficios de los programas de capacitación dependerán de sus diseños y contenidos. De todas maneras hay más espacio para la creatividad. Una medida que debiera estudiarse⁷ es permitir que las empresas, frente a un shock negativo y generalizado de demanda, puedan alterar la duración de la jornada y remuneración de los trabajadores a tiempo indefinido, sin que esto les signifique el cancelar ningún tipo de indemnización. Así mismo, el trabajador despedido pudiera acogerse a pagos del seguro de cesantía que le cubrieran parcialmente la pérdida de salario.

Si el mercado laboral tiene malas regulaciones económicas, aunque ello sea debido a las mejores intenciones, la economía entera sufrirá porque habrá un sesgo contra la contratación. Combinar la lógica económica con los principios de solidaridad, de protección efectiva de la maternidad, de atención al cesante y su familia, es una obligación ética que la política debe asumir con valentía en vez de sumirse en propuestas que sabemos terminan perjudicando a la sociedad. ■

¹ Ver ALBAGLI, P. GARCÍA, y J. RESTREPO. Assessing the Flexibility of the Labor Market in Chile: An International Perspective. Labor Markets and Institutions (J. Restrepo y A. Tokman, eds.), Santiago: Banco Central de Chile, 2005.

² Ver Encuesta ENCLA del Ministerio del Trabajo y encuesta realizada por el Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad.

³ AGOSTINI, Claudio. Desempleo, Presiones Sectoriales y Rol del Estado. En <<http://www.blogeconomia.uahurtado.cl/?p=110>>.

⁴ Según la Encuesta CASEN 2006.

⁵ VALDES, S. Subsidio a la conservación del empleo. Puntos de Referencia. CEP Chile, 2009, p. 310.

⁶ El subsidio se paga con un tope de 60 UFs mensuales.

⁷ Esta propuesta es de Claudio Agustini (ver <http://www.blogeconomia.uahurtado.cl/?p=110>).

Oe

Decano: Jorge Rodríguez Grossi.
Fono Facultad: 889 7366
e-mail: jrodrigu@uahurtado.cl
[economiaynegocios.uahurtado.cl/observatorio](http://www.economiaynegocios.uahurtado.cl/observatorio)
Producción OE: Comunicar, Escuela de Periodismo UAH.
OE es una revista de circulación gratuita.