

MODERNIZACIÓN LABORAL: REDUCCIÓN DE JORNADA CON FLEXIBILIDAD

¿CÓMO CONCILIAR LA VIDA LABORAL Y PERSONAL, JUNTO CON ELEVAR LA PRODUCTIVIDAD?

26 de agosto de 2019

Este documento tiene por objeto resumir el contexto en el que se desarrolla la discusión sobre la jornada laboral. Se expone brevemente la propuesta legislativa del Ejecutivo (con su posterior indicación), que reduce de 45 a 41 horas semanales—con algún grado de flexibilidad— la jornada laboral, y también la iniciativa de las diputadas Camila Vallejo y Karol Cariola que reduce la jornada a 40 horas semanales—sin flexibilidad. Se presentan cifras relevantes para la discusión, y se concluye con una propuesta que busca aportar al debate y perfeccionar el proyecto del Ejecutivo.

Sebastián Izquierdo R.

Economista y MPP.

Director Ejecutivo de Horizontal.

Nicolás Martorell N.

Economista y M. en Economía.

Investigador de Horizontal.

Economistas Colaboradores:

Ignacio Briones.

Juan Braun.

Pablo Correa.

Jorge Fantuzzi.

Paulina Yazigi.

ÍNDICE

1. ANTECEDENTES.....	3
2. PROPUESTAS ACTUALMENTE EN DISCUSIÓN.....	4
- <i>Proyecto de Adaptabilidad Laboral.....</i>	<i>4</i>
- <i>Indicaciones al Proyecto de Adaptabilidad Laboral.....</i>	<i>4</i>
- <i>Propuesta alternativa presentada por las diputadas Camila Vallejo y Karol Cariola.....</i>	<i>5</i>
3. EMPLEO, INGRESO, PRODUCTIVIDAD Y FLEXIBILIDAD.....	5
- <i>Caracterización nacional de los ingresos salariales.....</i>	<i>5</i>
- <i>¿Cuánto trabajamos realmente?.....</i>	<i>7</i>
- <i>Productividad.....</i>	<i>8</i>
- <i>Flexibilidad.....</i>	<i>9</i>
4. ¿Que dice la teoría y la evidencia?.....	9
- <i>Relación entre jornada laboral y producción.....</i>	<i>9</i>
- <i>Jornada laboral y productividad del trabajo.....</i>	<i>10</i>
- <i>Jornada y rigidez del mercado laboral.....</i>	<i>11</i>
- <i>La reducción de jornada y la realidad chilena.....</i>	<i>11</i>
5. PROPUESTA Y CONSIDERACIONES.....	14
BIBLIOGRAFÍA.....	18

1. ANTECEDENTES

En los últimos 25 años, nuestra legislación laboral ha sido objeto de diversas modificaciones que han tenido impacto en distintas dimensiones del mercado del trabajo. Entre las reformas más relevantes se encuentran la implementación del seguro de cesantía y los subsidios al empleo juvenil (2002); la reducción de la jornada laboral de 48 a 45 horas semanales (2005); el nuevo beneficio maternal (2011), las nuevas relaciones laborales (2016¹), además de reajustes periódicos al salario mínimo.

En su programa de gobierno, la actual administración reconoció la necesidad de “modernizar las relaciones e incentivos laborales a fin de volver a crear empleos de calidad, mejorar los salarios, fortalecer la inclusión laboral, asegurar los derechos de los trabajadores, y favorecer una mejor armonía con el descanso y la vida familiar”². En la práctica, lo que se propuso fue modernizar la jornada laboral, redefiniéndola en base a horas, permitiendo que el máximo semanal (de 45 horas) pudiera ser distribuido en 4 días por acuerdo individual o colectivo, negociando una jornada de 180 horas mensuales. De no existir acuerdo entre las partes, se mantenía la jornada de 45 horas semanales.

Habiendo transcurrido más de un año de gestión³, y luego del amplio apoyo que tuvo la iniciativa propuesta previamente por las diputadas Camilla Vallejo y Karol Cariola⁴, el gobierno anunció que presentaría una indicación al actual Proyecto de Adaptabilidad Laboral⁵ del Ejecutivo, con el objetivo de reducir gradualmente la jornada de 45 a 41 horas (en promedio de un trimestre), a todo evento, sin necesidad de acuerdo entre trabajadores y empleadores.

Como se discute en la tercera sección, el problema de esta indicación es que al no estar acompañada de medidas adicionales que aumenten la productividad, puede generar un impacto negativo sobre los empleos, y en el mediano plazo afectar las remuneraciones. Este impacto negativo tendrá diferentes magnitudes según el sector de la economía, el nivel de formalidad, el tamaño de las empresas,

¹ La presidenta de la República, Michelle Bachelet, firmó el 29 de agosto de 2016 la Ley N°20.940 que introduce modificaciones al sistema de relaciones laborales.

² Programa de gobierno 2018-2022: “Construyamos Tiempos Mejores Para Chile”.

³ Agosto del 2019.

⁴El anuncio de la indicación de gobierno se produce en un contexto donde las encuestas del mes indicaban un amplio respaldo a la reducción de la jornada laboral acompañada de flexibilidad laboral (65% de los trabajadores apoyan dicha medida, según Estudio de Opinión Pública de la Universidad del Desarrollo), junto al amplio apoyo que recibe el proyecto de ley que reduce la jornada laboral a 40 horas semanales, sin flexibilidad, presentada por las diputadas del Partido Comunista (74% de los encuestados apoyaba la reducción de la jornada, según Plaza Pública Cadem).

⁵ Ingresado el 14 de mayo del 2019 a la Cámara de Diputados.

la capacidad de sustituir trabajo humano por maquinarias, y de otras variables que permitan absorber el alza de costos del trabajo.

2. PROPUESTAS ACTUALMENTE EN DISCUSIÓN

Proyecto de Adaptabilidad Laboral (proyecto original del Ejecutivo)

Con el objetivo de aumentar la inclusión y que los trabajadores puedan compatibilizar el trabajo y la familia, el 2 de mayo de 2019 el Gobierno presentó el Proyecto de Adaptabilidad Laboral, el cual incorpora mecanismos de flexibilización a nuestro sistema.

Dentro de las propuestas contenidas en él⁶, la más relevante consistía en el establecimiento de una nueva jornada ordinaria alternativa de 180 horas mensuales, equivalente a 41,5 hrs. semanales promedio⁷ en un año, las que podrían ser distribuidas en no menos de 4⁸ días, ni más de 6 por semana, siempre y cuando existiera acuerdo entre la empresa y los trabajadores⁹.

Indicaciones al Proyecto de Adaptabilidad Laboral

El 9 de agosto de 2019, el Ministro del Trabajo anunció que presentaría suma urgencia al Proyecto de Adaptabilidad Laboral, y la incorporación de una serie de indicaciones que llevarían la jornada semanal a 41 horas promedio trimestral (12 semanas estándar OECD), reemplazando obligatoriamente la actual de 45 horas semanales sin la necesidad de acuerdo entre la empresa y los trabajadores. Reconociendo el costo que dicha reducción implica, se propuso su aplicación de manera gradual en un plazo de 8 años (Gráfico I). Se contempla la opción de pactar una jornada ordinaria de 180 horas mensuales, hasta llegar al plazo final de los 8 años recién mencionados¹⁰.

⁶El proyecto contiene las siguientes medidas: i) bolsa de horas extraordinarias: se establecen bolsas de horas extraordinarias, semanales o mensuales, según sea la jornada elegida por cada persona, en que el límite estará dado por la semana o el mes, y no por el día (como lo es actualmente); ii) compensación de horas extraordinarias con días adicionales de vacaciones; iii) convenir alternativas de horario de inicio y término de jornada; iv) anticipar o postergar la recuperación de horas de permiso autorizado; v) disminuir el tiempo de colación para adelantar el horario de salida; vi) adaptar la jornada de trabajo en períodos de vacaciones familiares; vii) contrato de formalización del trabajo para eventos extraordinarios, ocasionales o no permanentes, pero que según ciertas características, constituyen relación laboral; viii) regulación de las economías de plataforma; ix) fortalecer acciones relacionadas con la erradicación del trabajo infantil y adolescente protegido; x) aunque se mantiene el máximo semanal de 30 horas en la jornada laboral de adolescentes, se reduce la jornada diaria en período escolar de 8 a 6 horas diarias; xi) políticas de género y medidas en pos de la inclusión femenina; xii) reforzar la prevención, fiscalización y sanción del acoso laboral y sexual; xiii) normas para perfeccionar la ley de inclusión.

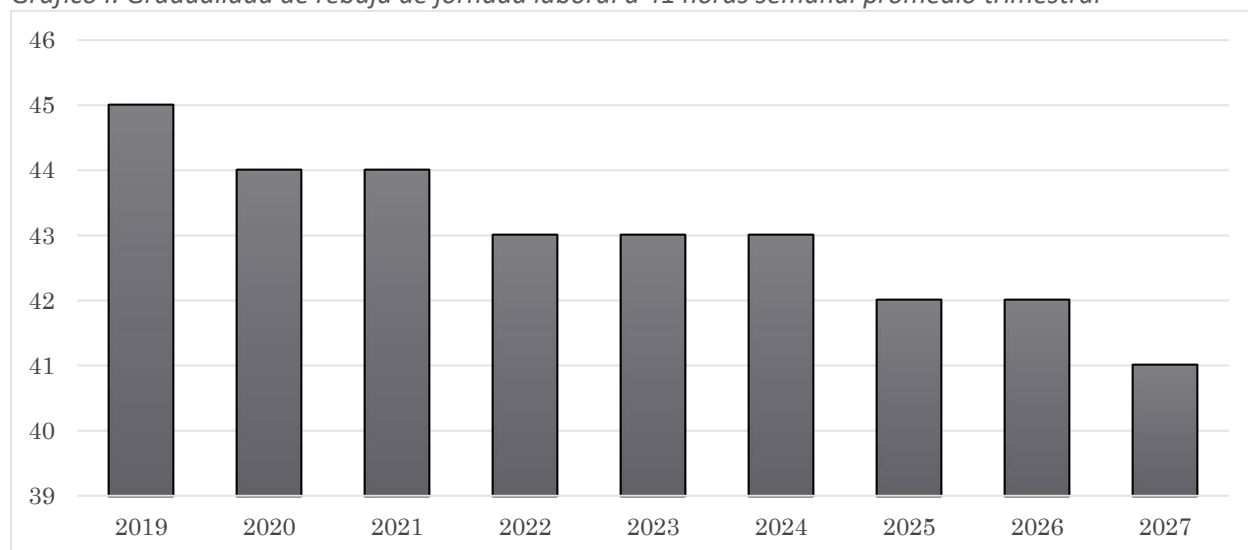
⁷ $180\text{hrs} * 12\text{meses} / 52\text{semanas} = 41,5\text{hrs semanales}$.

⁸ Actualmente, la regla general del Código del Trabajo en la jornada semanal establece que debe distribuirse entre un mínimo de 5 y máximo de 6 días. Además, la jornada diaria no puede ser mayor a 12 horas (considerando la jornada ordinaria, extraordinaria y descansos).

⁹ A modo de ejemplo, con la propuesta del Ejecutivo, se podría trabajar de lunes a jueves, y así descansar de viernes a domingo. Casos como estos se dan en situaciones como el 4x3 en el sector minero.

¹⁰ Ambas jornadas podrán distribuirse en un máximo de 6 días, pero sin el límite mínimo que existe en la actualidad.

Gráfico I: Gradualidad de rebaja de jornada laboral a 41 horas semanal promedio trimestral



Propuesta alternativa presentada por las diputadas Camila Vallejo y Karol Cariola

En el año 2017, las diputadas del Partido Comunista Camila Vallejo y Karol Cariola presentaron un proyecto de ley, de un único artículo, donde se establece un máximo de 40 horas semanales para la jornada laboral, de aplicabilidad inmediata (sin gradualidad), y manteniendo la rigidez horaria del actual (sin opción de horarios flexibles). En definitiva, se mantienen cinco días de trabajo semanal, sin que el trabajador pueda elegir cómo distribuye sus horas, las que no pueden sobrepasar el límite de 40 semanales, y se rigen por las condiciones actuales del Código Laboral que permite un mínimo de cinco, y un máximo de seis días, entre otras limitantes.

3. EMPLEO, INGRESO, PRODUCTIVIDAD Y FLEXIBILIDAD

Caracterización nacional de los ingresos salariales

Según las últimas cifras del INE¹¹, Chile posee una fuerza de trabajo de 9.117.130 personas, de las que 8.469.530 se encuentran ocupadas laboralmente, en empleos formales (6 millones aprox.) o informales¹² (2,5 millones aprox.). Según la última Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI 2018, INE) de

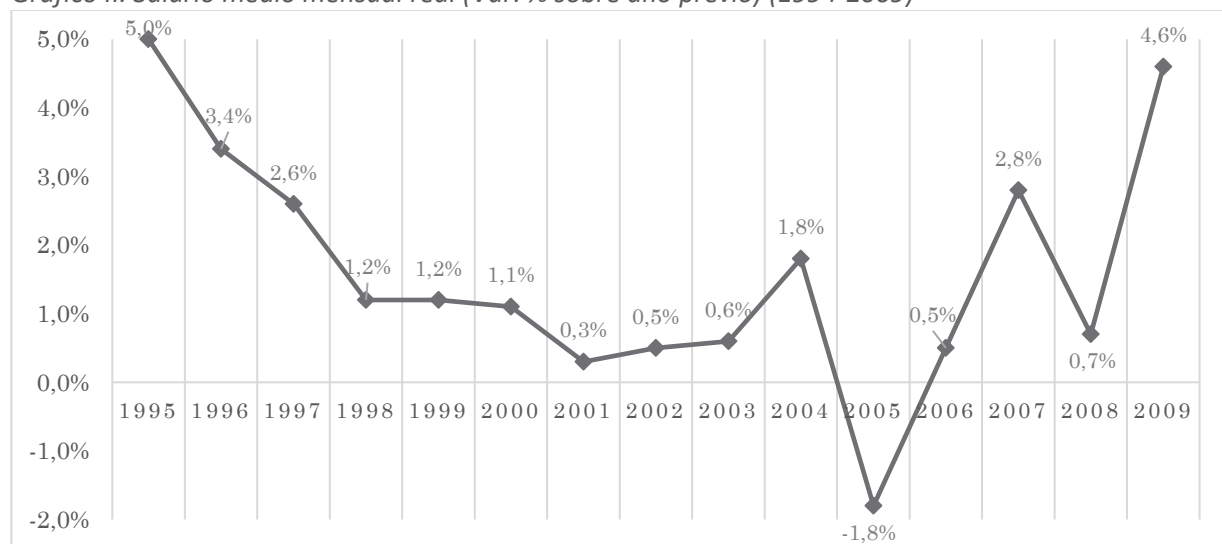
¹¹ Boletín Estadístico: Empleo Trimestral N°249 del 31 de junio del 2019.

¹² "La informalidad laboral alude a todas las actividades económicas y ocupaciones que -en la legislación o en la práctica- no están cubiertas o están insuficientemente contempladas por sistemas formales (OIT, 2012)", obtenido en la página del Instituto Nacional de Estadísticas.

la misma institución, el 50% de las personas ocupadas percibió ingresos iguales o menores a \$400.000. El ingreso medio estimado de la población ocupada es de \$573.964, con una brecha del -27,2% en desmedro de las mujeres. Por un lado, el 56,2% de la población ocupada corresponde a trabajadores del sector privados, quienes tienen un ingreso medio de \$568.000, desempeñándose un 14,7% de manera informal. Por otra parte, el 21,3% son trabajadores por cuenta propia, quienes tienen un ingreso promedio de \$328.000, desempeñándose un 65,8% de manera informal. Un 12,9% son asalariados del sector público, quienes poseen un ingreso promedio de \$829.000. Por último, el 4,7%¹³ son empleadores, con un ingreso medio de \$1.260.200.

El gráfico II muestra la evolución de las variaciones anuales del salario medio mensual en términos reales. En el cual, se destaca un crecimiento positivo de diferentes magnitudes en la mayoría de los años, a excepción del año en que la legislación redujo la cantidad de horas (de 48 a 45 hrs.) semanales.

Gráfico II: Salario medio mensual real (Var. % sobre año previo) (1994-2009)



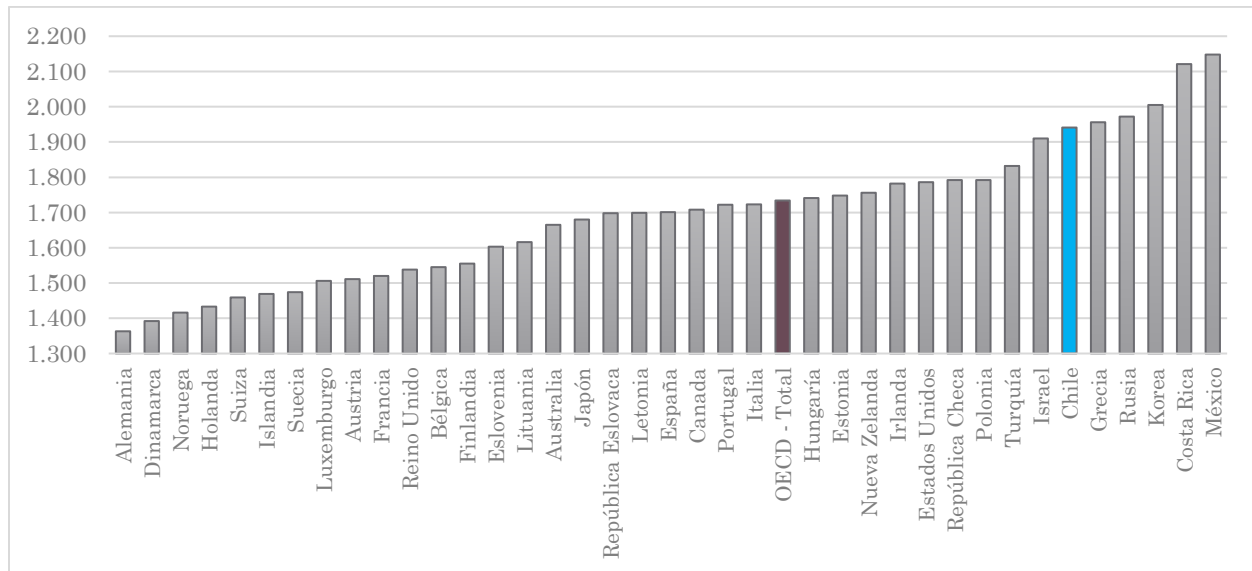
Fuente: Unidad de Estudios, Subsecretaría del Trabajo en base a OIT, INE y Banco Central.

¹³ El 3,7% restante corresponde a personal de servicio domestico, quienes tienen un salario promedio de \$247.000.

¿Cuánto trabajamos realmente?

En Chile el promedio anual de horas trabajadas es de 1.941 (hrs/año; efectivas, no solo legales), mientras que en la OECD es de 1.737. Sin embargo, si ajustamos al nivel del PIB per cápita, dicha diferencia es aproximadamente la mitad¹⁴.

Gráfico III: Promedio de horas trabajadas al año, por trabajador (2019)

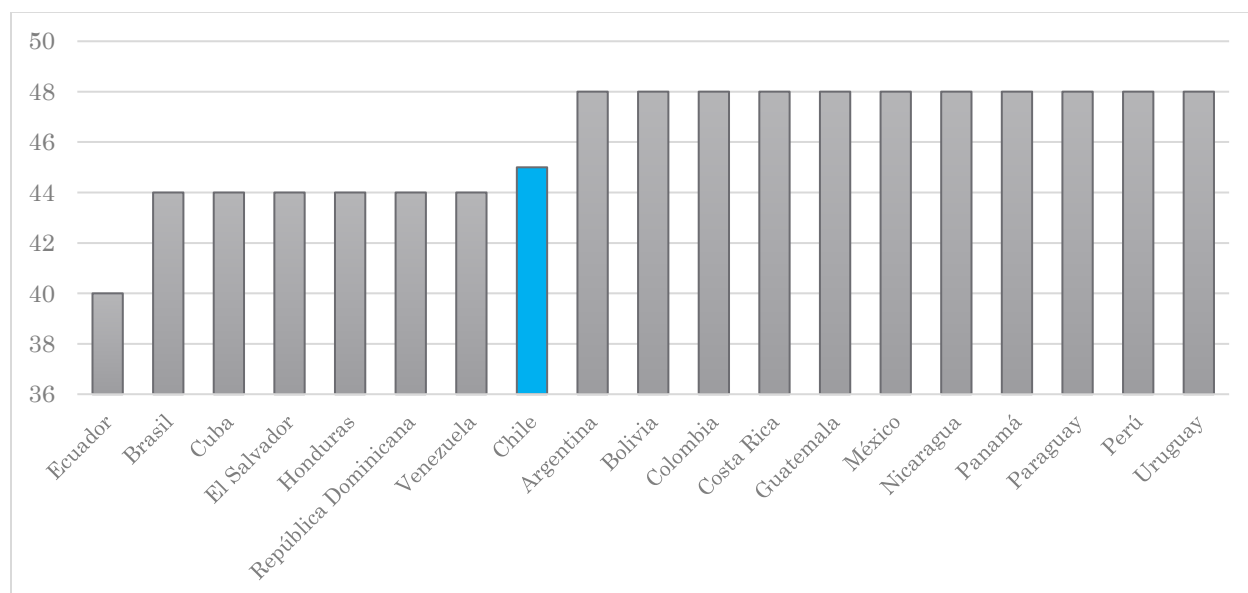


Fuente: Hours Worked: Average annual hours actually worked, OECD (2019).

Ahora bien, cabe señalar que, en comparación a otros países de América Latina, Chile establece legalmente una jornada máxima más corta que la mayoría de los países de la región. Si desglosamos las cifras a nivel nacional, de acuerdo con la encuesta nacional de empleo del INE, el 41% trabajó en jornadas ordinarias de 45 horas; un 39% hasta las 44 horas, y solo un 20% más de 46 horas semanales.

Gráfico IV: Jornadas semanales establecidas por ley a nivel regional (horas)

¹⁴ Rubio y Vergara, Punto de Referencias CEP 2017.



Fuente: Unidad de Estudio Subsecretaría de Trabajo en base a OIT (2019).

En la mayoría de los países de la OECD, incluyendo a Chile, se trabajan menos horas efectivas que las reguladas. Esto se explica por la composición de empleo de jornada parcial¹⁵.

Productividad

Con respecto a la productividad por hora trabajada, Chile presenta los menores índices entre los países de la OECD¹⁶ (el PIB por hora trabajada promedio de la OECD es USD 55,9; en Chile USD 27,7). La tasa de crecimiento de la Productividad Total de Factores (PTF) en nuestro país ha ido a la baja, y entre 2005 al 2017 fue negativa.

Cuadro V: Medición de la PTF de la Comisión Nacional de Productividad

Período	PTF total		PTF sin minería	
	Ajuste CNP	Ajuste DIPRES	Ajuste CNP	Ajuste DIPRES
1990-1995	3,6%	4,2%	3,7%	4,3%
1995-2000	1,1%	1,0%	0,9%	0,8%
2000-2005	1,1%	0,8%	2,3%	2,1%
2005-2010	-0,5%	-0,3%	1,0%	1,2%
2010-2015	-0,3%	-0,1%	0,6%	0,8%

¹⁵ OECD 2017. "Part-time employment as a share of dependent employments, all ages".

¹⁶ OECD 2018. "PIB por hora trabajada países OECD".

2016	-0,5%	-1,1%	0,2%	-0,9%
2017	-0,2%	-0,7%	0,1%	-0,5%
2018	1,3%	1,3%	2,3%	2,4%

Fuente: CNP (2018).

Flexibilidad

Dentro de la OECD, Chile destaca por contar con uno de los mayores índices de rigidez laboral, junto a Japón y México, mientras Nueva Zelanda y Noruega son los países con mayor flexibilidad¹⁷. Esto sugiere que una reducción de jornada que no se acompañe de menor rigidez puede elevar el impacto negativo sobre el producto. Sobre esto último radica la diferencia fundamental (aunque no la única) entre el proyecto del ejecutivo y el de iniciativa de las parlamentarias.

4. ¿QUE DICE LA TEORÍA Y LA EVIDENCIA?

Relación entre jornada laboral y producción

La evidencia empírica prueba que existe una relación positiva entre las horas trabajadas y PIB. Por ende, una reducción de las horas trabajadas—que no sea compensada con aumentos de productividad total—afectará el producto total de nuestra economía.

Bajo los supuestos de producción agregada usual en la economía¹⁸ y la evidencia presente (Pencavel, 2014), una reducción de la jornada laboral semanal (bajo las 49 horas) disminuye el producto total de la economía. En particular, en torno a la jornada de 45 horas semanales la relación entre producción y horas trabajadas es lineal, si todos los otros factores quedan constantes, implicando que la caída en la jornada laboral genere una caída proporcional en el producto (Pencavel, 2014). Naturalmente, esta caída en el producto implica en el mediano plazo un ajuste en los sueldos a la baja (Pencavel, 2014); Fitzgerald, 1996).

Así, la reducción en la jornada laboral conlleva costos directos para la economía del país: al PIB, al mercado laboral (Nickell, 1997), y finalmente a los trabajadores, si nada más cambia. Más aún, la

¹⁷ Al respecto, la falta de flexibilidad tiene relación con la productividad. Véase “Relación entre inflexibilidad de la jornada y productividad en países OECD 2017”.

¹⁸ Modelo estándar macroeconómico que consiste en que el PIB de una economía está descrito por $Y = F(KL)$, es decir, la producción total del país depende de las unidades de capital empleado y las horas de trabajo empleadas.

evidencia y simulaciones sugieren que, de no haber ganancias sustanciales en productividad, una reducción de la jornada puede tener efectos negativos significativos en el producto (Fitzgerald, 1996).

Esto sugiere que, de no mediar un aumento en productividad, cualquier reducción que acorte la jornada laboral (sea a 40 o 41 horas semanales) tendrá un impacto negativo sobre el producto. Esto porque 1) la productividad marginal de las cinco horas eliminadas es positiva, y 2) la reducción en la jornada por sí sola no genera aumentos en la productividad media de la hora laboral, de tal forma que se compensa la caída en producción debido al menor empleo de horas. La evidencia disponible sugiere que esto ocurrirá, a menos que se generen aumentos de productividad. Si dichos aumentos de productividad ocurren con un sesgo a sustituir trabajadores por maquinarias, aunque no se impacte negativamente el producto sí puede verse afectado el mercado laboral, con mayor desempleo o rebaja de salarios. Esto hace necesario que se apliquen los esfuerzos necesarios para emplear una flexibilidad que permita ir balanceando los riesgos.

Es importante destacar que, según la encuesta ENE realizada por el INE¹⁹, el 72,4% de los trabajadores está satisfecho con su jornada laboral, y solo un 1,5% estaría dispuesto a reducir su jornada a cambio de un salario proporcionalmente menor. Por lo que, si se quiere una reducción de la jornada laboral que genere los menores costos posibles para la sociedad, es necesario potenciar medidas que eleven la productividad en el corto y mediano plazo, y establecer condiciones de flexibilidad que permitan a empleadores y trabajadores alcanzar beneficios mutuos. Esto, considerando las diferentes valorizaciones que tienen las partes: el trabajador respecto del ocio versus el ingreso, y la empresa respecto a los insumos humanos que requiere, y su capacidad de sustituirlos.

Relación entre Jornada laboral y productividad

Dada la relación positiva entre producto total y horas trabajadas, una reducción de jornada genera una disminución en el producto, si todo lo demás se mantiene constante. Este impacto no es el mismo en economías con distinta productividad, siendo los países con mayor nivel de productividad los que tendrían menor costo en términos de PIB y empleo (Fitzgerald, 1996).

¹⁹ "Observatorio Económico", abril del 2017.

Con todo, es importante notar que la reducción de la jornada laboral tendrá efectos negativos en la economía incluso en los países altamente productivos: tanto el PIB como los salarios caerían al reducirla, lo que lleva costos que no se deben desconocer.

Relación entre jornada y rigidez del mercado laboral

La OECD reporta índices que comparan el grado de rigidez en la contratación y despido. El índice de rigidez del despido va entre 0 a 6 (6 más rígido), y en el caso de contratos indefinidos Chile se ubica con 2.63 por sobre el promedio OECD (2,04), mientras que en empleos temporales Chile se ubica con un 3,00 muy sobre el promedio OECD (1,72).

En términos de PIB, los costos expuestos hasta ahora no tienen en cuenta el grado de rigidez del mercado laboral. Fitzgerald (1996) sugiere que los costos económicos son aún mayores en países con alta rigidez en el mercado laboral, como el chileno. Es decir, el impacto de una reducción en una jornada laboral difiere entre países según las instituciones y estructuras que dan forma al mercado laboral. Por ejemplo, en aquellos países en donde la rigidez es producto de los altos costos fijos en el ajuste del empleo, una reducción de la jornada laboral produce caídas pronunciadas en el PIB y en el trabajo; mientras que en aquellas economías en donde la rigidez es producto de la inflexibilidad de los salarios, el impacto es aún más significativo que la situación anterior (tanto en el PIB como en el empleo).

En esta línea, la evidencia sugiere que flexibilizar los mercados laborales genera caídas en la tasa de desempleo de largo plazo de la economía (muy cercana a la tasa natural de desempleo) y mejora los ajustes del mercado laboral en el corto plazo (Nickell, 1997); Siebert, 1997; Blanchard, 2003). Esto es relevante pues a través de la flexibilización se puede atenuar el impacto negativo de la reducción de la jornada.

La reducción de la jornada laboral y la realidad chilena

Dado que la propuesta de reducción de jornada laboral no ha mostrado estudios sobre sus efectos en la economía chilena, la discusión de los tres puntos anteriores es necesaria para entender su impacto. En resumen:

- La reducción de la jornada laboral (a 40 o 41 horas), sin medidas que eleven la productividad, produciría una disminución del PIB, una caída en salarios y una disminución del empleo.

- Debido a la baja productividad de la hora de trabajo en Chile, los costos serían mayores en términos de caída del producto.
- Debido a la rigidez del mercado laboral chileno, los costos serían mayores en términos de caída del empleo o rebaja de salario.

Si bien no existen estimaciones concretas de mermas en el PIB, reducción de empleo y reducción de salarios, sí las hay respecto los costos laborales (hay quienes dicen que sería cercano a un 13%²⁰ con una reducción a 41 horas). Suponer que esto no tiene impacto en el mercado laboral o la economía no sería del todo realista. Es más, el impacto del Proyecto de Adaptabilidad Laboral con la jornada reducida tendría un impacto diferenciado al interior de la economía, ya que la realidad empresarial posee una amplia variedad de sectores productivos, niveles de desarrollo, y tamaños de las empresas. Por ejemplo, la rigidez en el mercado laboral, particularmente desde la perspectiva de la sobreprotección del empleado, limita la movilización de trabajadores a firmas emergentes o industrias nuevas de alta productividad; y, por otro lado, desincentiva a los emprendedores a invertir en proyectos de alto riesgo, pero de alto crecimiento²¹. Además, Bamieh (2018)²² muestra que el aumento en los costos de despido lleva a reducir el grado de ajuste del empleo en el ciclo económico, haciendo que el mercado del trabajo sea ineficiente en su asignación: produce subempleo en *booms* y sobre empleo en ralentizaciones. Por esto creemos necesario pasar de una lógica de “protección del empleo”, a una de “protección al empleado”, combinando la flexibilidad con protección y medidas de activación y recolocación. Todo esto es particularmente importante si se considera el contexto de automatización del trabajo que se vive en diversas industrias, o el reciente shock sobre la oferta laboral producido por una masiva y súbita migración hacia el país.

El cambio más relevante que introduce la indicación al Proyecto de Adaptabilidad Laboral, y justamente es la potencial fuente de costos para el mercado del trabajo, es que, en caso de no producirse acuerdo entre el empleador y el trabajador respecto a la nueva jornada, pasaría por default a una jornada de 41 horas en lugar de quedarse en una de 45 horas como estaba estipulado en el proyecto original. Para

²⁰ Por ejemplo: Andrea Repetto, Diario el Pulso del 17 agosto de 2019. En la nota se explica que dicho porcentaje se da, considerando que el proyecto se aplicaría en el contexto de la actual legislación. De lo anterior se desprende la idea de que el empleador deberá pagar el resto de las horas consideradas (post las 41) como extraordinarias.

²¹ <http://www.oecd.org/economy/outlook/OECD-Economic-Outlook-June-2016-promoting-productivity-and-equality.pdf>.

²² Bamieh, Omar. "Firing Costs, Employment and Misallocation." (2016).

comprender por qué sería un costo relevante, es útil imaginar la diversidad de empresas (tamaño, industria, etc.), mediante un modelo simplificado de 2 tipos de empresas: i) aquellas que valoran la flexibilidad (i.e hay ganancia de productividad que puede compensar una rebaja de horas); y ii) empresas para las que la opción de flexibilidad no es tan valiosa. En la versión original del proyecto del gobierno tenía la ventaja que se “auto seleccionaban” aquellas empresas/trabajadores en que había ganancias de productividad asociada a la flexibilidad, lo que permitía reducir horas sin incurrir necesariamente a un costo, debido a que los beneficios de la flexibilidad serían mayores. Con la indicación propuesta, esto sigue siendo cierto para el tipo de empresas que valorarán mucho la flexibilidad, pero no necesariamente cierto para las empresas que valoran menos la flexibilidad, ya que ahora, pasan obligadamente a una jornada reducida en lugar de quedarse con la jornada original de 45 horas.

En consecuencia, la valoración de iniciativas tendientes a dar mayor flexibilización es bastante heterogénea dentro de la economía. Por lo tanto, en aquellos sectores donde la reducción de 45 a 41 horas no puede verse compensada por aquellas ganancias de productividad asociadas al mayor valor de flexibilidad, se verán significativamente perjudicadas con el actual proyecto del Ejecutivo. Sin embargo, dicho inconveniente es considerado por el proyecto, mediante la aplicabilidad de la reducción de manera gradual, pues reconoce que la aplicación inmediata es un costo innegable, lo que es previsto con la gradualidad de hasta 8 años. Al menos, esa consideración está presente en el proyecto del Ejecutivo, pero no así, en la propuesta alternativa presentada por las diputadas, donde no se contempló una gradualidad en las empresas con un nivel de venta mayores a 50.000 UF anuales.

Por lo que, si se quiere una reducción de la jornada laboral que genere los menores costos posibles para la economía, es necesario potenciar aquellos cambios integrales que promuevan un aumento en la productividad en el corto y mediano plazo, estableciendo una flexibilidad que permita a empleadores y trabajadores alcanzar beneficios mutuos. Esto, considerando que el potenciar la posibilidad de generar acuerdos, considera las diferentes valorizaciones que tienen las partes: el trabajador respecto el ocio versus el ingreso, y la empresa respecto a los insumos que requiere.

5. PROPUESTAS Y CONSIDERACIONES

Suscribimos y valoramos la propuesta inicial del Ejecutivo tendiente a disminuir las actuales rigideces de nuestro mercado laboral (“adaptabilidad”). Sin embargo, criticamos el hecho de que la nueva indicación que se anuncia no compense suficientemente el impacto negativo que tendría la aplicación de la indicación revisada, en términos de disminución de salarios, aumento de un 13%²³ de los costos laborales aproximadamente, junto a un contexto nacional²⁴ e internacional²⁵ económicamente incierto.

Por lo mismo, en caso de insistirse en reducir la jornada a 41 horas, a todo evento, consideramos fundamental que la propuesta sea acompañada de medidas de flexibilización más ambiciosas que las que se han planteado hasta ahora, las cuales permitan pensar que el aumento de costo podría ser más generosamente compensado con más espacios de menor rigidez laboral.

En línea con lo anterior, sin desconocer la importancia de mejorar las condiciones laborales y de vida de los trabajadores, y justamente en virtud de ello, consideramos relevante incluir en la reforma medidas tendientes a aumentar la productividad, para así compensar los efectos negativos que podría tener en el escenario planteado.

En definitiva, nos parece indispensable en este escenario profundizar la dimensión “flexibilidad” contenida en el proyecto original. Al respecto, los países con mayores índices de productividad de la OECD, al momento de reducir sus jornadas laborales, incorporaron medidas de adaptabilidad que permitieron no poner en riesgo el sueldo de los trabajadores, la continuidad de la empresa, la productividad, la competitividad del país y, en definitiva, el empleo²⁶.

Adicionalmente, la flexibilidad, de la mano de un fortalecimiento de la capacidad de innovación y mejora en el capital humano, nos aproxima a ser una economía desarrollada, en tanto impulsa aún más la productividad, las perspectivas de crecimiento a mediano plazo, y la diversificación²⁷, considerando las particularidades del tiempo en el que nos encontramos (avances tecnológicos cada vez más rápidos).

²³ Andrea Repetto, Diario el Pulso del 17 agosto de 2019.

²⁴ Así, a nivel nacional, se encuentra la incertidumbre que aqueja la lenta tramitación de la modernización tributaria, como también el futuro aumentó en los costos laborales que implicaría el incremento de la cotización de las pensiones (10% al 14%).

²⁵ A nivel internacional, la economía mundial ha mostrado una fuerte caída producto de la actual guerra comercial entre EE. UU y China.

²⁶ Ver caso portugués (Raposo, P. S., & van Ours, J. C. (2010). How working time reduction affects jobs and wages. *Economics Letters*, 106(1), 61-63.

²⁷ Fondo Monetario Internacional (2018).

En este sentido, es fundamental que previo a la realización y presentación final de la propuesta que se quiere implementar, se considere previamente los siguientes puntos:

- **Valoramos y proponemos mantener los pactos de adaptabilidad contenidos en el proyecto original de Ejecutivo.** Cabe destacar que, para llevarlo a cabo, debiese ser condición el generar una discusión que pueda hacerse con evaluaciones externas, imparciales y técnicas que calibren los efectos con relación al costo en productividad y empleo, y los posibles beneficios de la medida.
- **Considerar las particularidades del mercado chileno, para hacer una flexibilización razonable y transversal, que considere todos los elementos que se encuentran en este.** Siguiendo la línea anterior, creemos que es fundamental que la propuesta considere aspectos como, por ejemplo, la dualidad de nuestro mercado. El análisis debe ser hecho en pos de que el sector formal e informal reflejen los cambios en la legislación laboral. El reto intelectual y técnico está en modelar y cuantificar los efectos de reducir la jornada sobre el empleo formal, informal, total y en el desempleo, además de los salarios brutos y netos, entre otros.

Ahora, con el objetivo de enriquecer la discusión, desde la perspectiva que se plantea en el presente documento, desplegamos a continuación una serie de propuestas:

- **Indemnización incondicionada por despido.** La indemnización por años de servicio es una fuente de rigidez innecesaria, identificada por la OECD. En consecuencia, debe ser reemplazada por una menor y a todo evento, que permita, además, fortalecer el incentivo para la formalización de las relaciones laborales. Proponemos un sistema de indemnización a todo evento, que sea acordado entre el empleador y el trabajador, donde el empleador deberá cotizar mensualmente un porcentaje de la remuneración imponible del trabajador, en una cuenta individual, administrada por el fondo de cesantía. Si no se llega a acuerdo, opera el sistema actual de indemnización por años de servicio.
- **Incorporar polifuncionalidad en legislación (Art. 10 y 12 del Código Laboral).** Esta es una herramienta de flexibilidad que le quitaría rigidez a las ocupaciones laborales. Proponemos modificar el artículo 12 del Código del Trabajo, ampliando la actual limitación impuesta respecto de otras labores que podrían ser encomendadas por el empleador, donde en la actualidad se restringe solamente a aquellas funciones similares, establecida en el contrato de trabajo. Esto

permitiría adecuar de mejor manera aquellas contingencias que altere el normal funcionamiento de la empresa en cuanto a las variaciones entre demanda y oferta laboral.

- **Discutir un ajuste automático del salario mínimo a partir de una fórmula.** El ajuste al salario mínimo tiende a convertirse en un campo de batalla que divide al país entre “los buenos” y “los malos”, olvidando el aspecto técnico de la discusión. En este sentido, un ajuste automático del salario mínimo permitiría neutralizar el debate, y a la vez disminuir la incertidumbre en las proyecciones que una economía debe contemplar para una correcta toma de decisiones. Además, esto eliminaría variaciones que se desacoplen significativamente al crecimiento estructural de la economía.
- **Modificar límite 15% a trabajadores extranjeros,** con el objetivo de formalizar sus trabajos. Proponemos suprimir el tope actualmente exigido para el sector privado, y la prohibición de su contratación en la administración pública.
- **Estudiar la posibilidad de pactar el traspaso de feriados, total o parcialmente, a las vacaciones,** de tal modo que, de mutuo acuerdo, puedan ser todos tomados de forma continua y no dispersa. La eliminación de esta discontinuidad debería permitir ganancias en productividad, sin alterar el número de días totales de vacaciones o feriados. Alternativamente, manteniendo esta misma modalidad, se podría pensar en la reducción de algunos feriados.
- **Facilitar el teletrabajo** permitiendo al empleador y empleado pactar un lugar de trabajo distinto a la oficina incluyendo la posibilidad de *homeoffice*, reduciendo los costos de traslados y permitiendo una asignación más eficiente del tiempo de los empleados. Así, sectores que no requieran de la presencia de sus empleados la jornada completa tienen la posibilidad de ahorrarse costos que son innecesarios²⁸.
- **Fortalecer la capacitación y profesionalización de los sindicatos para fomentar el diálogo entre empresas y trabajadores,** a través de una negociación moderna. En esta línea, para fomentar acuerdos autónomos con respecto a la legislación y al Estado, se debe ampliar las materias de negociación. Esto permitiría hacerse cargo de la significativa diversidad del mercado laboral, y,

²⁸ El gobierno presentó una iniciativa que al 6 de agosto se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado.

por ende, de la amplia gama de problemas que ahí se encuentran. Esto es sumamente importante para poder disminuir la rigidez, en pos de una mayor colaboración, y así ser capaces de enfrentar los problemas de nuestro siglo.

- **Aprovechar la gradualidad en la disminución de las horas de jornada, en pos de capacitar a los trabajadores (Art. 179 del Código del Trabajo).** Valoramos la implementación gradual de esta medida, pues no solo reafirma el cambio indudable que habrá en la economía, sino también abre una oportunidad de acompañar el proceso con un plan de capacitaciones (SENCE) que permita a los trabajadores perfeccionarse en su labor. Proponemos realizar un esquema que acompañe dicha reducción con un aumento de capacitaciones dentro de la jornada laboral²⁹. En pocas palabras, comenzar a utilizar las horas que eventualmente no estarán dentro de la jornada, en el fortalecimiento del trabajo mismo.
- **Aprovechar la reducción de jornada, con modificaciones del programa de aprendices.** Las bajas tasas de empleo juvenil tienen relación con la poca o nula experiencia laboral que estos tienen al momento de buscar trabajo. Con el propósito de aumentar su empleabilidad, proponemos flexibilizar algunos límites contenidos en el estatuto laboral juvenil, y ampliar el porcentaje de aprendices más allá del 10% del total de trabajadores ocupados a jornada completa.

²⁹ Utilizando los beneficios disponibles en la franquicia tributaria para capacitación.

BIBLIOGRAFÍA

- Aghevli, Minu A., Jack J. Blanchard, and William P. Horan. "The expression and experience of emotion in schizophrenia: a study of social interactions." *Psychiatry research* 119.3 (2003): 261-270.
- *Economic Review-Federal Reserve Bank of Cleveland* 32 (1996): 13-22.
- Fitzgerald, Terry J. "Reducing working hours".
- *Hours Worked: Average Annual Hours actually worked*, OECD 2019.
- *Informe anual 2018*, Comisión Nacional de Productividad (CNP) 2018.
- Instituto Nacional de Estadísticas Chile (INE), *Boletín Estadístico: Empleo Trimestral*, Edición N° 248, junio 2019.
- Instituto Nacional de Estadísticas Chile (INE), *Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI 2018)*, 2019.
- *Journal of Economic perspectives* 11.3 (1997): 55-74.
- Nickell, Stephen. "Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America."
- *Observatorio Económico Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado*, abril 2017.
- *OECD Employment Outlook*, 2019.
- *Part-time Employment as a share of dependent employments*, al ages.
- Pencavel, John. "The productivity of working hours." *The Economic Journal* 125.589 (2014): 2052-2076.
- Rubio y Vergara, *Punto de Referencia* N°454, mayo 2017.
- Siebert, Horst. "Labor market rigidities: at the root of unemployment in Europe." *Journal of Economic perspectives* 11.3 (1997): 37-54.

Centro de Estudios Horizontal
Alberto Magno #1428, Providencia
+ 56232247371
Horizontal@horizontalchile.cl
www.horizontalchile.cl