

## CRISIS #4

# Propuesta #1: Avanzar hacia más adaptabilidad y movilidad laboral

### NUESTRO LLAMADO A LA ACCIÓN

## Introducir flexibilidad laboral y rediseñar el sistema de indemnización para crear más empleos de calidad

Los empleos formales tienen una desventaja respecto a los informales: tienen jornadas laborales menos flexibles. De hecho, Chile es de los países de la OECD con la jornada laboral más rígida. Para facilitar el acceso de los sectores más excluidos de las oportunidades del trabajo formal (mujeres, jóvenes y adultos mayores), que deben conciliar trabajo con sus diversos proyectos de vida, es imperativo incorporar al marco regulatorio mayores espacios de adaptabilidad y flexibilidad laboral.

Por otra parte, Chile tiene los mayores montos de indemnización por años de servicios (IAS) de la OECD. Altos montos de IAS dañan la movilidad laboral al encarecer la contratación y al desincentivar a los trabajadores a cambiarse voluntariamente de trabajo. Esta rigidez daña los salarios y oportunidades de empleo al reducir el flujo de trabajadores desde empresas de baja hacia alta productividad, los trabajadores se mantienen en puestos en que están pocos satisfechos, y dificulta que lleguen a una empresa más compatible con sus habilidades.

Para mejorar en adaptabilidad y movilidad laboral, en Pivotes proponemos introducir herramientas de flexibilidad, como que el límite máximo de horas trabajadas se cumpla en un marco de referencia mayor a un mes, el salario mínimo por hora y que las empresas puedan ofrecer distintas opciones de jornadas laborales a sus empleados. También proponemos rediseñar nuestro sistema de IAS, con montos que converjan a los niveles que predominan en la OECD, acompañado de un fortalecimiento del Seguro de Cesantía

### *Trabas, tensiones y percepciones instaladas*

- Debemos ampliar el acceso de los chilenos a los empleos formales, aquellos con contrato y seguridad social. Para facilitar el acceso de los sectores más excluidos de las oportunidades del trabajo formal (mujeres, jóvenes y adultos mayores), que deben conciliar trabajo con sus diversos proyectos de vida, es imperativo incorporar al marco regulatorio mayores espacios de adaptabilidad y flexibilidad laboral.

- Sin embargo, y a pesar de los beneficios que trae la flexibilidad de la jornada laboral tanto para las empresas como para los trabajadores, respaldada por la literatura académica, existen tensiones o trabas instaladas.
  - Por una parte se encuentran **quienes equiparan totalmente la flexibilidad y la precarización del empleo**. Así, avanzar en flexibilidad laboral amenaza con desdibujar los tiempos del trabajo y el tiempo propio de los empleados, llevando a una sobre carga laboral sobre éstos y horarios de trabajo impredecibles.
  - Por otro lado están **quienes creen que toda regulación impuesta por el Estado implica ineficiencia e imposición de costos de transacción innecesarios**. Bajo este punto de vista existe una total paridad en el poder de negociación de empleador y empleado, y no existen motivos para imponer restricciones a las condiciones que las partes pueden pactar.
- Luego, la fuente de los empleos formales es el crecimiento de los emprendimientos y empresas productivas, además de que existe una contundente evidencia teórica y empírica que sostiene que el traspaso de trabajadores desde empresas de baja productividad hacia empresas de alta productividad, conocido como movilidad laboral, permite crear empleos de calidad y mejorar los salarios. En esa línea, la evidencia también indica que una importante barrera a la movilidad y al crecimiento de emprendimientos es exigir a los empleadores pagar altos montos de indemnización al despedir.
- Existe espacio para, a través de un rediseño de la indemnización por años de servicio (IAS), bajar los costos de contratación formal y avanzar hacia una asignación más adecuada de los trabajadores en la economía, lo que se traduciría en mejores oportunidades y sueldos para los chilenos. Sin embargo el debate público transita entre dos percepciones:
  - Por un lado quienes **creen que existe una baja protección laboral en Chile, y claman por regímenes contractuales rígidos y protectores**, quizás con la esperanza de volver hacia tiempos en que los trabajadores permanecían toda una vida en la misma empresa y su vínculo con ella era casi insoluble. Para ellos no basta entonces con altas indemnizaciones de cargo del empleador, sino que luchan por eliminar causales flexibles de despido como el despido “por necesidades de la empresa”.
  - En la vereda opuesta están **quienes creen que toda regulación impuesta por el Estado implica ineficiencia e imposición de costos de transacción innecesarios**. Bajo este punto de vista existe un “mercado del trabajo” que funciona sin fallas, y que por lo tanto no requiere de ingresos mínimos, jornadas y mucho menos indemnizaciones por despido, salvo que así lo pacten las partes. La paridad para negociar es total, y quien queda desamparado ante un despido en tiempos de crisis

debió haber negociado con su empleador una indemnización, o haber ahorrado por su cuenta para esa eventualidad.

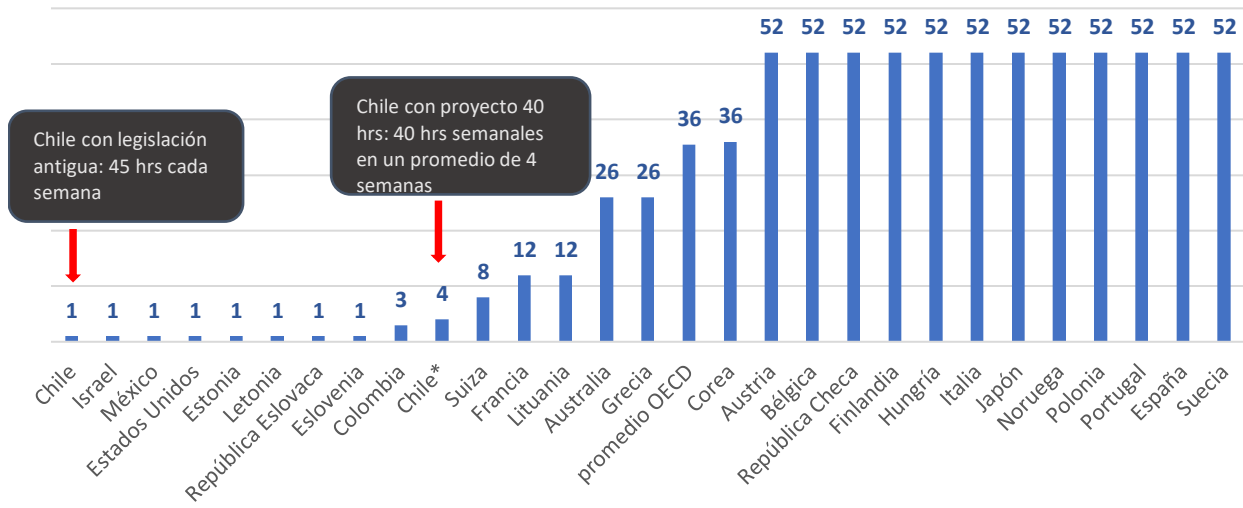
- Introducir herramientas de mayor flexibilidad laboral y rediseñar la indemnización por despido son buenas oportunidades para generar más empleos de calidad y mejorar su acceso a la población.

## *Algunos antecedentes y datos*

### **Flexibilidad en la jornada laboral**

- Flexibilidad en la jornada laboral se refiere a que empleadores y trabajadores pueden pactar horarios laborales más diversos que permitan conciliar mejor tanto las necesidades de la empresa y del trabajador.
- La herramienta de flexibilidad más usada en los países de la OECD está ausente en la legislación chilena: permitir promediar el límite máximo de horas semanales ordinarias de trabajo durante un período de referencia superior a un mes. Si bien, con la ley N° 21561 se avanzó en esta flexibilidad horaria (el periodo de referencia se amplió desde la semana al mes), nuestra jornada laboral sigue estando entre las más rígidas entre los países desarrollados (figura 1).
- Existe una extensa literatura académica que respalda los beneficios que puede traer la flexibilidad horaria implementada de forma adecuada, resguardando los derechos de los trabajadores. Por una parte, permite una mayor conciliación entre empleo y familia:
  - Tener mayores márgenes para pactar jornadas laborales más diversas y flexibles permite al trabajador reducir los conflictos entre el trabajo y la vida familiar, mejorando su satisfacción laboral y su calidad de vida (Wheatly, 2017; Costa et al., 2006; Glavin y Schieman, 2012; Kelly et al., 2011; Kalleberg et., al 2009).
  - En Chile hay evidencia de que la rigidez en la jornada laboral es un factor que afecta negativamente la inserción en el empleo formal, sobre todo a mujeres, y que fortalecer la flexibilidad puede incentivar la participación en el mundo formal (Rau 2010, 2012, Abud y Ugarte, 2022; Berniell et al., 2020; Cabezón et al., 2023).

**Figura 1. Periodo de referencia para calcular el límite de horas semanales ordinarias (número de semanas)**



\*Nota: cinco países de la OECD (Dinamarca, Alemania, los Países Bajos, Suiza y el Reino Unido) no tienen un límite legal para las horas semanales ordinarias

Fuente: PIVOTES en base a datos de la OECD 2021

- Por otra parte, la evidencia también respalda que **la flexibilidad en la jornada laboral aumenta la productividad del trabajo:**
  - Algunos ejemplos de países que han experimentado un aumento de productividad gracias a un mayor margen de flexibilidad pactada entre el empleador y trabajador son Finlandia (Peltola, 1998), Francia (Gubian, 2004; OECD 2001, Bosh y Lendhorff, 2001), Portugal (Raposo y Van Ours, 2007 y 2010), Alemania (Abid y Barech 2017, Hijzen y Venn 2001; Boeri y Bruecker, 2011), Países Bajos (ATOS, 1997).
  - Existe una relación positiva entre flexibilidad horaria, el compromiso de los empleados y su satisfacción laboral, lo que se traduce en mayor desempeño en el trabajo (Galinsky et al., 2011; Pruchno et al., 2000; Sacandura y Lankau, 1997, entre otros). Abid y Barech (2017) sostienen que la flexibilidad en el horario de trabajo aporta comodidad a la vida laboral del empleado, lo que reduce su estrés y mejora su estabilidad mental y física, permitiendo un mayor rendimiento en el trabajo. Ahmadi et al. (1986), Hammer y Barbera (1997), Baltés et al. (1999), entre otros, encuentran que la flexibilidad de la jornada laboral disminuye el ausentismo y las licencias médicas.

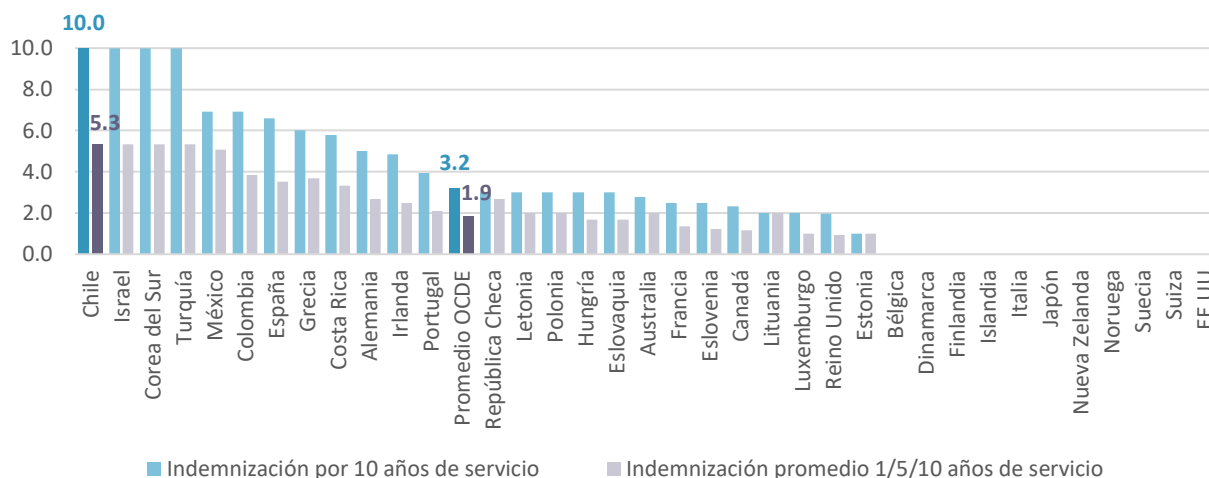
### Indemnización por años de servicios (IAS)

- En Chile el IAS se creó en 1978, y se entrega a los empleados que son despedidos bajo las causales de “necesidades de la empresa” o “desahucio del empleador”, con contrato

indefinido, con al menos 12 meses de contratación. La indemnización es equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicio, con un tope de 11 meses y 90 UF por mes, basándose en el último salario recibido (Código del Trabajo, artículo 163). Por ejemplo, un trabajador cuyo último salario fue de \$700.000 podría recibir \$7,7 millones por este concepto si trabajado 11 años o más, aunque ese monto puede incrementarse ya que las empresas pueden convenir con sus trabajadores indemnizaciones superiores a las establecidas por la ley.

- ¿Cómo son los costos de despido en Chile? Muy altos. Al compararnos con los países de la OECD, Chile entrega los mayores montos de indemnización por años de servicio (figura 2). Mientras en Chile un trabajador despedido con 10 años de antigüedad recibe 10 sueldos por indemnización, el promedio de la OECD entrega 3,2 sueldos. Además, 11 países de la organización no entregan indemnización por desvinculación.

**Figura 2. Indemnización por despido (número de sueldos que deben pagarse según cantidad de años de servicio)**

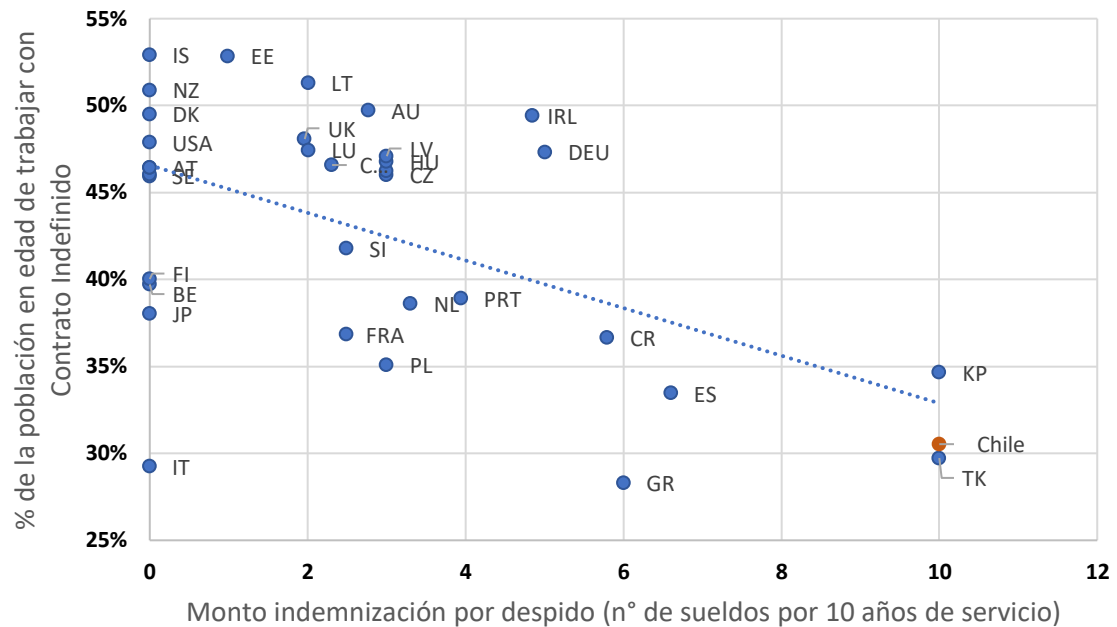


Fuente: PIVOTES en base a datos del Banco Mundial. Disponible en <Clic>.

- La teoría y evidencia económica sostienen que tener altos costos de despido genera los siguientes efectos nocivos:
  - **Provoca una excesiva rotación de trabajadores en periodos cortos y menor cobertura de la protección.** Esto es producto de las prácticas de las empresas para evitar el pago de la indemnización. Esto se traduce en menor capacitación, y menores oportunidades de desarrollo laboral y mejoras salariales. Además de desincentivar la contratación de empleos formales cubiertos por la IAS y aumentar el periodo de desempleo (Bentolila y Bertola 1990; Garibaldi, 1998; Mortensen y Pissarides, 1994; Nickell, 1978; Ven, 2013; Kugler et al., 2005; Micco y Pagés, 2006; Millan et al; 2013). Una comparación internacional muestra que, a mayor monto de la indemnización por despido, menor es el porcentaje de la población con empleos

protegidos por ella. Dentro de la OECD, Chile es el país con el mayor monto de indemnización y con la menor cobertura de empleos con esta protección.

**Figura 3. Monto de Indemnización por despido vs % de la población con empleos protegidos por ella (con contratos indefinidos)**



Fuente: Pivotes en base a datos de OECD. Stat

- **Reduce la productividad laboral y los salarios.** Una indemnización alta desincentiva a los trabajadores a cambiarse voluntariamente de trabajo, ya que sólo reciben el pago si son despedidos. Esto reduce el flujo de trabajadores desde empresas de baja hacia alta productividad; dificulta que el conocimiento y la tecnología se comparta entre empresas; impide que sectores económicos más volátiles se reorganicen ante los ciclos económicos; los trabajadores se mantienen en puestos en que están pocos satisfechos, reduciendo su compromiso y rendimiento; e impide que el trabajador llegue a una empresa más compatible con sus habilidades (Andrew y Cingano, 2014; Bottaso, Conti y Sulis, 2017; Bravo-Biosca et al., 2016; Micco y Pagés, 2006; Garcia-Louzao, 2022; Albagli et al., 2021; Jinkins y Morin 2018).
- **Reduce la innovación en las empresas.** La mayoría de los estudios encuentran que una regulación muy estricta del despido está relacionada con menos actividades innovadoras. Esto debido a que los mayores costos de ajustes laborales presentes y previstos para las empresas disminuyen la disponibilidad de recursos para invertir en el desarrollo de nuevos y mejores productos y servicios. Además, la innovación implica mayores riesgos y más necesidad de

ajustes ante escenarios adversos, ajustes que una regulación sobre despidos muy estricta dificulta (Bartelsman et al., 2016; Bassanini et al., 2009; Bjuggren, 2018; Griffith y Macartney, 2014; Murphy et al., 2017).

## *El "Policy Package" para romper la inercia*

Para mejorar el acceso al empleo formal con seguridad social y avanzar hacia una mayor movilidad laboral para crear más empleos y con mejores sueldos, proponemos las siguientes medidas:

- **Permitir que el límite máximo de horas trabajadas se cumpla en un marco de referencia mayor a un mes**, en línea con la mayoría de los países de la OECD. Bajo esta línea, algunos senadores han propuesto que la jornada ordinaria semanal de trabajo se pueda promediar en base a tres meses. Investigadores del CEP<sup>1</sup> propusieron que el promedio de la jornada semanal sea en base a un marco de referencia semestral. Luego, para evitar que mayor flexibilidad se traduzca en precarización del empleo, se debe establecer máximos de horas diarias y/o semanales, y que se resguarden las asimetrías de poder que puedan existir entre trabajadores y empleadores en la negociación sobre la jornada laboral.
- **Rediseñar el sistema de indemnización por despido, reduciendo los montos de indemnización para que converjan a los pagos que predomina entre los países de la OCDE.** Esta reducción del monto del IAS debiera venir acompañado de un fortalecimiento de las prestaciones que entrega el Seguro de Cesantía, que paga a todo evento. Durante la crisis laboral del Covid-19 durante 2020 y 2021 se puso a prueba la sostenibilidad del fondo del Seguros de Cesantía. Notablemente, durante la peor crisis laboral de los últimos 30 años, el fondo que financia las prestaciones de cesantía tuvo una caída seguida de una rápida recuperación una vez terminada la crisis. Esto indica que hay tenemos espacio para mejorar las prestaciones financiadas por el Seguro de Cesantía, el cual puede compensar una reducción en las indemnizaciones por despido que pagan hoy las empresas.
- **Avanzar hacia formas distintas de regular el salario mínimo**, tales como el salario mínimo por hora, que existe en otras partes del mundo. Esto permitiría que distintos grupos de la población puedan compatibilizar mejor el trabajo con otras actividades, como el estudio o los cuidados de personas.

---

<sup>1</sup> Ver Abud, M. y Ugarte G. (2022). Trabajadores informales: ¿Que sabemos de su bienestar social? Centro de Estudios Públicos, Puntos de Referencia N° 624, octubre 2022.

## Bibliografía

- Abid, S. y Barech, D. K. (2017). The impact of flexible working hours on the employees' performance. *International Journal of Economics, Commerce and Management*, 5(7), 450-466.
- Abud, M. y Ugarte G. (2022). Trabajadores informales: ¿Que sabemos de su bienestar social? Centro de Estudios Públicos, Puntos de Referencia N° 624, octubre 2022.
- Ackers, P. (2002). Reframing employment relations: the case for neo-pluralism. *Industrial Relations Journal*, 33 (1): 2–19.
- Ahmadi, M., Raiszede, F. y Wells, W. (1986). Traditional vs. non-traditional work schedules: a case study of employee preference', *Industrial Management*.
- Andrews, D. y F. Cingano (2014), "Políticas públicas y asignación de recursos: evidencia de empresas en países de la OCDE", *Política Económica*, vol. 29/78, págs. 253-296.
- ATOS Beleidsadvies en -onderzoek. (1997). Reduction of working hours in the Netherlands 1988–1995. Study contract concerning company policies with regard to the reduction of working time. Amsterdam (ms)
- Baltes, B., Briggs, T., Wright, J. y Neuman, G. (1999). Flexible and compressed workweek schedules: a meta-analysis of their effects on work-related criteria. *Journal of Applied Psychology*.
- Albagli, E., Canales, M., Syverson, C., Tapia, M. & Wlasiuk, J. (2021). "Productivity Growth and Workers' Job Transitions: Evidence from Censal Microdata." Becker Friedman Institute.
- Bartelsman, E., P. Gautier y J. De Wind (2016), "Protección del empleo, elección de tecnología y asignación de trabajadores", *Revista Económica Internacional*, vol. 57/3, págs. 787-826.
- Bassanini, A., L. Nunziata y D. Venn (2009), "Legislación de protección del empleo y crecimiento de la productividad en los países de la OCDE", *Política Económica*, vol. 24/58, págs. 349-402.
- Berniell, I., Berniell., De ka Mata, D., Edo, M., & Marchionni, M. (2020). Gender gaps in labor informality: The motherhood effect. *Journal of Development Economics*.
- Bjuggren, C. (2018), "Protección del empleo y productividad laboral", *Journal of Public Economics*, vol. 157(C), págs. 138-157.



- Bentolila, S. y G. Bertola (1990), “Costos de despido y demanda laboral: ¿Qué tan grave es la euroesclerosis?”, *Review of Economic Studies* , vol. 57/3, págs. 381-402.
- Blanchar, O. y P. Portugal (2001) “What hides behind an unemployment rate: comparing portuguese and US labor markets”, *American Economic Review*, vol. 91.
- Bravo-Biosca, A., C. Criscuolo y C. Menon (2016), “¿Qué impulsa la dinámica del crecimiento empresarial?”, *Política Económica*, vol. 31/88, págs. 703-742.
- Brown, J., J. Earle (2006) “Reasignación de empleos y crecimiento de la productividad en la transición de Ucrania”. *Comp Econ Stud* 48 , 229–251
- Bosch G. and Lehndorff S. (2001). *Working time reduction and employment: experiences in Europe and economic policy recommendations*. Cambridge Journal of Economics.
- Bottasso, A., M. Conti y G. Sulis (2017), “Dinámica empresarial y protección del empleo: evidencia a partir de datos sectoriales”, *Labor Economics* , vol. 48(C), págs. 35-53.
- Cabezón, E., Cases, R., Feliú, J. 2023. *Jnjb*. Centro de Estudios Públicos, Puntos de Referencia N° 656, abril 2023.
- Cahuc, P., S. Carcillo y A. Zylberberg (2014), *Labor Economics* , MIT Press, Cambridge, MA.
- Comisión Nacional de Productividad. *Análisis Técnico de una Reducción de la Jornada Laboral*.
- Costa, G., Sartori, S., & A° kerstedt, T. (2006). Influence of flexibility and variability of working hours on health and well-being. *Chronobiology International*, 23(6), 1125–1137.
- Fleetwood, S. (2007). Why work-life balance now?. *International Journal of Human Resource Management*, 18 (3): 387–400.
- Galinsky, E., Sakai, K., & Wigton, T. (2011). Workplace flexibility: From research to action. *Work and Family*, 21(2), 141–161.
- Gamonal Contreras, S. (1998). *Introducción al Derecho del Trabajo* (Santiago: Editorial Jurídica del Cono Sur).
- Garibaldi, P. (1998), “Dinámica del flujo de trabajo y restricciones de despido”, *European Economic Review* , vol. 42/2, págs. 245-275.
- Garcia-Louzao, José (2022). “Workers’ job mobility in response to severance pay generosity”. *Labour Economics*. Volume 75, 2022.

- Glavin, P., & Schieman, S. (2012). Work–family role blurring and work–family conflict: The moderating influence of job resources and job demands. *Work and Occupations*, 39(1), 71–98.
- Griffith, R. y G. Macartney (2014), “Legislación de protección del empleo, empresas multinacionales e innovación”, *Review of Economics and Statistics* , vol. 96/1, págs. 135-150.
- Golden, L. (2003). Flexible work schedules and their impact on employees (122-137). En Sagie, A., Stachevsky, S. y Koslowsky, M. (eds.). *Misbehaviour and Dysfunctional Attitudes in Organizations*. Palgrave Macmillan, London.
- Gubian A., Jugnot S., Lerais F. and Passeron V. (2004). Les effets de la RTT sur l’emploi : des simulations ex ante aux évaluations ex post. *Économie et Statistique*.
- Hammer, L. y Barbera, K. (1997.) *Toward an integration of alternative work*. Human Resource Planning.
- Jinkins, D., Annaïg Morin (2018). “Job-to-Job Transitions, Sorting, and Wage Growth”. *Labour Economics*.
- Kalleberg, A. L., Nesheim, T., & Olsen, K. M. (2009). Is participation good or bad for workers? *Acta Sociologica*, 52(2), 99–116.
- Kelly, E. L., Moen, P., & Tranby, E. (2011). Changing workplaces to reduce work-family conflict: Schedule control in a white-collar organization. *American Sociological Review*, 76(2), 265–290.
- Kirton, G. and Greene, A. (2005). Gender, equality and industrial relations in the “New Europe”: an introduction. *European Journal of Industrial Relations*, 11 (2): 141–9.
- Kugler, A., J.F. Jimeno y V. Hernanz (2005). “Employment Consequences of Restrictive Permanent Contracts: Evidence from Spanish Labor Market Reforms”, mimeo, University of Houston
- Millán, A. et al. (2013), “¿Cómo influye la legislación de protección del empleo en las decisiones de contratación y despido de las empresas más pequeñas?”, *Economics Letters* , vol. 121/3, págs. 444-448.
- Micco, A. y C. Pagés (2006), “Los efectos económicos de la protección del empleo: evidencia de datos internacionales a nivel industrial”, *IZA Discussion Papers* , No. 2433.
- Mortensen, D. y C. Pissarides (1994), “Creación de empleo y destrucción de empleo en la teoría del desempleo”, *Review of Economic Studies* , vol. 61/3, págs. 397-415.

- Murphy, G., I. Siedschlag y J. McQuinn (2017), “Protección del empleo e innovación industrial”, *Cambio industrial y corporativo* , vol. 26/3, págs. 379-398.
- Nickell, S. (1978), “Costos fijos, empleo y demanda laboral a lo largo del ciclo”, *Economica* , vol. 45/180, págs. 329-345.
- OCDE. 2001., *OCDE Economic Surveys: France 2001*, Paris, OCDE Publishing
- OCDE (2021)., *Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery*
- Pavan, R (2011). “Career Choice and Wage Growth”. *Journal of Labor Economics*, Vol. 29, No. 3 (July 2011), pp. 549-587. The University of Chicago.
- Pruchno, R., Litchfield, L. & Fried, M. (2000). *Measuring The Impact of Workplace Flexibility*. Boston, MA: Boston College Center for Work and Family.
- Raposo, Pedro S y Jan C van Ours. (2010). How working time reduction affects jobs and wages. *Economics letters*, 106 (1), 61–63.
- Rau, T. (2010). El trabajo a tiempo parcial en Chile. *Economía chilena*, 13(1), 39-59.
- Rau, T. (2012). Flexibilidad de la jornada laboral en Chile: una tarea pendiente.
- Robert H. Topel, Michael P. Ward (1992), “Job Mobility and the Careers of Young Men, *The Quarterly Journal of Economics*” , volumen 107, número 2, páginas 439–479
- Scandura, T.A. and Lankau, M.J. (1997). Relationships of Gender, Family Responsibility and Flexible Work Hours to Organizational Commitment and Job Satisfaction. *Journal of Organizational Behavior*, 18, 377-391.
- Schneider, F. y Enste, D. (2000). Shadow economies: size, causes, and consequences. *Journal of Economic Literature*, 38, 77-114.
- Venn, D. (2013). “The Impact of Small-firm Exemptions from Employment Protection”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, OECD Publishing, Paris, forthcoming.
- Wagner, A. (1998). Working times of high-level white-collar workers in Germany. An evaluation of the SOEP. Paper presented at the International Working Party on Labour Market Segmentation 20th Conference, 9–14 July, Arco, Italy
- Wheatley, D. (2017). Autonomy in paid work and employee subjective well-being. *Work and Occupations*, vol. 44, núm. 3, págs. 296-328.