

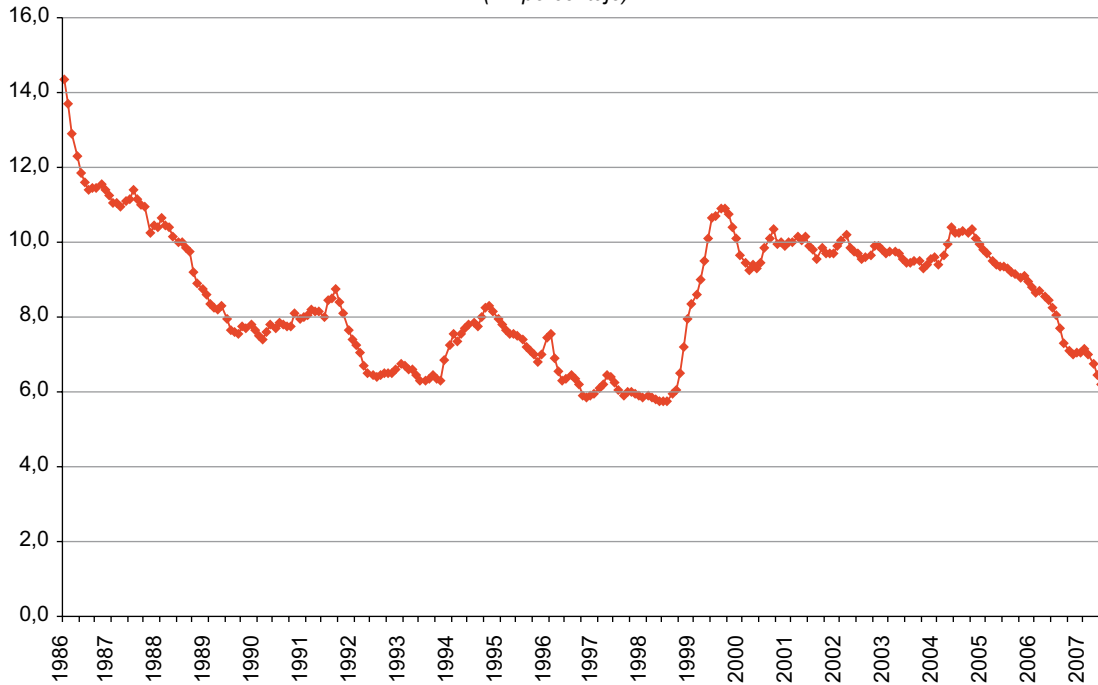
Algunas Reflexiones sobre los Problemas que Presenta el Funcionamiento del Mercado Laboral

CLAUDIO SAPELLI

- Para evaluar el funcionamiento del mercado laboral se suele observar la evolución del salario real y de la desocupación. Sin embargo, es mejor mirar la razón entre empleo y la población en edad de trabajar. Cuando ello se hace emerge un panorama distinto al que se observa de analizar el desempleo. Se observa que el empleo empezó a caer en 1993 (el episodio de 1999 apenas se nota en esta serie). Alcanza su valle en 2002 y a partir de allí crece, pero no ha alcanzado aún los máximos previos. O sea, el insatisfactorio desempeño del mercado laboral comenzó a ocurrir en 1993 y todavía no ha terminado.
- Es interesante notar que a partir de ese año comenzó a caer la participación laboral masculina. Entonces el estudio de la evolución del mercado laboral en años recientes requiere de explicaciones a dos episodios: primero, independientemente de qué lo generó, ¿por qué el cambio estructural de 1993 llevó a una caída tan grande de la participación laboral masculina, en lugar de que estas personas sencillamente se reasignaran a otro sector? ¿Fue la creciente rigidez del mercado de trabajo? ¿Fueron las dudas respecto a la forma final de la regulación laboral? ¿Fue la falta de perspectivas de empleo de personas de mediana edad, con baja educación, cuyo mayor capital era el saber manejar alguna maquinaria? ¿La caída del tipo de cambio real? ¿Una combinación de ellas? El segundo aspecto que requiere análisis es la persistencia del desempleo después de la crisis de 1999. Allí las interpretaciones han sido que el problema central fue que los salarios siguieron creciendo.
- El estudio de los flujos en lugar de los stocks puede ayudar a comprender estos fenómenos. Al respecto, puede mencionarse que la probabilidad de que una persona continúe empleada (flujo empleo-empleo) baja continuamente desde 1992 hasta 2003 y la probabilidad de que una persona pierda el empleo (flujo empleo-desempleo) aumenta continuamente desde 1993. Después de la crisis, en el año 2000, la probabilidad de encontrar empleo empieza a subir, y no a bajar (solo que la probabilidad de perderlo también sube). El aumento combinado de la probabilidad de encontrar empleo y de perderlo es propio de episodios de desempleo estructural y no tanto de desempleo agregado. ¿Será que la economía chilena ha estado en un proceso largo de cambio estructural en medio del cual ocurre la crisis de 1999? Claramente algo importante pasó: algún shock, alguna regulación, o ambos, que deterioró marcadamente el comportamiento del mercado de trabajo en los noventa.
- Uno de los puzzles de la evidencia disponible en Chile es que la literatura económica asocia mercados laborales con alta protección al empleo, considerados habitualmente rígidos o inflexibles, con una baja rotación laboral. Entonces, ¿será cierto que dado que Chile muestra alta rotación, es falso que su mercado sea inflexible? Sería un grave error llegar a dicha conclusión. Cuando existe un tipo de contratos en que no hay una alta protección, cambios en esta protección hacen más atractivo el uso de estos otros contratos. En España, por ejemplo, la introducción de los contratos a plazo fijo, para flexibilizar el mercado cambió radicalmente la forma de funcionar del mercado laboral. Lo que ha pasado en Chile, en donde ya existían contratos a plazo fijo es que, al elevarse los costos de los contratos indefinidos, se bajó relativamente el costo de los contratos a plazo fijo, incrementando el número de los mismos y como consecuencia aumentando la rotación laboral. Por lo tanto, la alta rotación es una consecuencia de la inflexibilidad del régimen de contratos indefinidos.

Claudio Sapelli. Doctor en economía de la Universidad de Chicago. Profesor del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, email: csapelli@faceapuc.cl

Gráfico 1
Tasa de desocupación
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

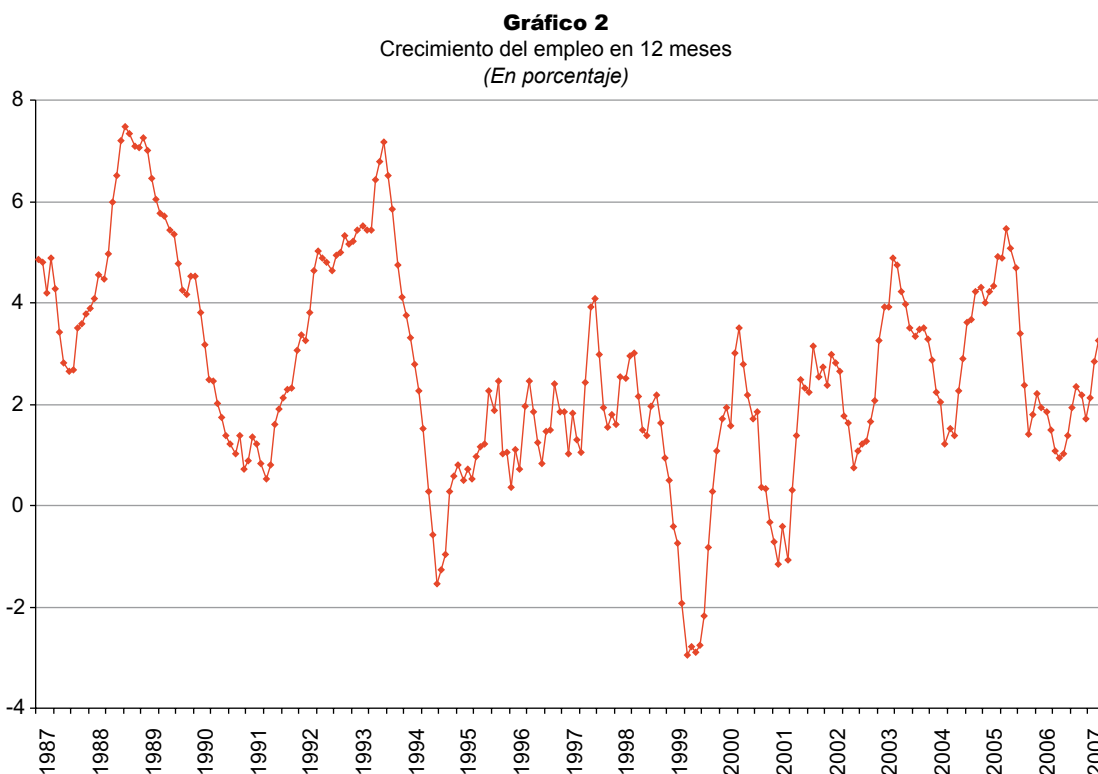
Introducción

Para evaluar el funcionamiento del mercado laboral es necesario saber qué datos hay que mirar. Y lamentablemente no hemos estado mirando los datos que importan (mirar los flujos además de los stocks, o principalmente los flujos; mirar más el nivel de empleo que el desempleo; mirar lo que ocurre a nivel sectorial y no solamente agregado). De manera que voy a motivar mis reflexiones sobre el mercado de trabajo a través de un análisis de lo que ha pasado en los últimos años, y voy a poner énfasis en que los analistas del mercado de trabajo han monitoreado solo algunas variables (que por teoría sabemos no son las más relevantes) y que por ello hemos dejado de ver fenómenos de importancia, que por esa misma razón no han sido estudiados y para los cuales aún no tenemos una buena explicación. Quiero dejar claro que muchas de las afirmaciones que se hacen más abajo no han sido demostradas econométricamente, y lo que

propongo es una mirada que engloba una cantidad grande de datos y de bibliografía en una historia coherente. Pero es una historia que creo no ha sido contada, y que es interesante y provocadora.

Mirar el empleo (y no solo el desempleo)

Cuando se analiza el mercado de trabajo se suele observar la evolución del salario real y de la desocupación. Si uno mira la desocupación (Gráfico 1) se encuentra con cuatro periodos. Un primero de 1986 a 1998 de caída de la desocupación; un segundo de fuerte aumento en la desocupación (1999); un tercero de gran persistencia de los altos niveles de desocupación (2000-2004) y finalmente un periodo de caída (2005-presente). Entonces los analistas han concentrado su análisis en explicar la persistencia por cinco años del alto nivel de desempleo. Si se mira la tasa de ocupación sobre la fuerza de trabajo, uno se encuentra con la imagen



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

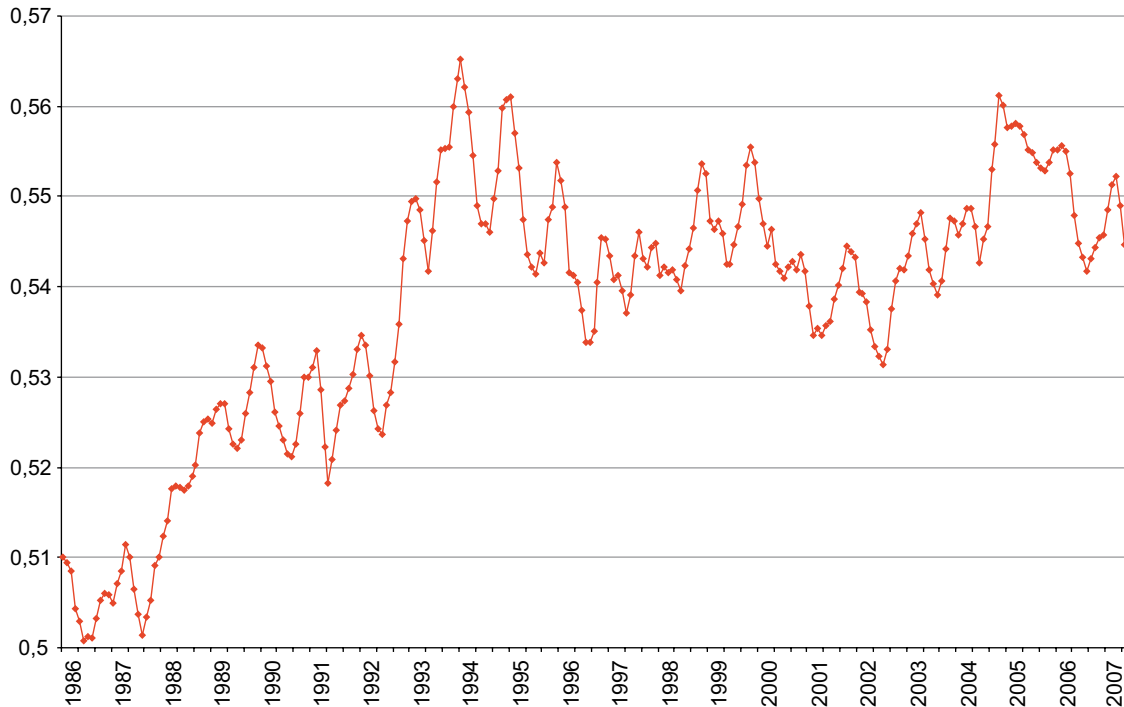
espejo de esta. Y como ambos han alcanzado niveles similares al periodo precrisis, parece que se acabó el problema. Sin embargo esta interpretación de lo que ha pasado en los últimos 20 años es a mi juicio errónea.

El primer llamado de atención se da si se miran las tasas de crecimiento del empleo (en 12 meses): uno se encuentra con que los periodos que resultan son bien diferentes. Aparecen tres periodos (Gráfico 2): un primero de 1986 a 1993 de altas tasas promedio de crecimiento del empleo; un segundo de mucho menores tasas de crecimiento (1994-2002) y un tercero de tasas intermedias de crecimiento (2003-presente). Obsérvese la diferencia de los periodos de inflexión: la caída en la performance del mercado se produce en 1993 y no en 1999, la recuperación se da a partir de 2002 y no de 2004. ¿Cómo puede ser esto? Es fácil de explicar: estamos mirando indicadores de performance inadecuados. El desempleo es siempre un indicador

parcial, ya que los cambios en la oferta de trabajo pueden ocultar un deterioro del funcionamiento del mercado laboral (por una caída en la oferta) o una mejora (por un aumento en la oferta). De hecho, si miramos la participación laboral de ambos sexos (Gráfico 3) nos encontramos con puntos de inflexión justamente en los años 1993 y 2002. Es decir, una caída muy relevante en la participación laboral escondió un deterioro importante del mercado laboral que empezó en 1993, y un aumento de la misma ocultó que el mercado laboral empezó a mejorar en 2002.

De hecho, hay detrás de este comportamiento de la oferta fenómenos interesantes que requieren de mayor estudio. Por un lado, un hecho que sí ha sido comentado: el aumento secular de la participación laboral de las mujeres, desde 29% (1986) a 39% (2007), un fenómeno esperado dada la muy baja participación de la mujer en Chile (en relación a otros países de similar nivel económico). Pero lo

Gráfico 3
Participación laboral
(Ambos sexos)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

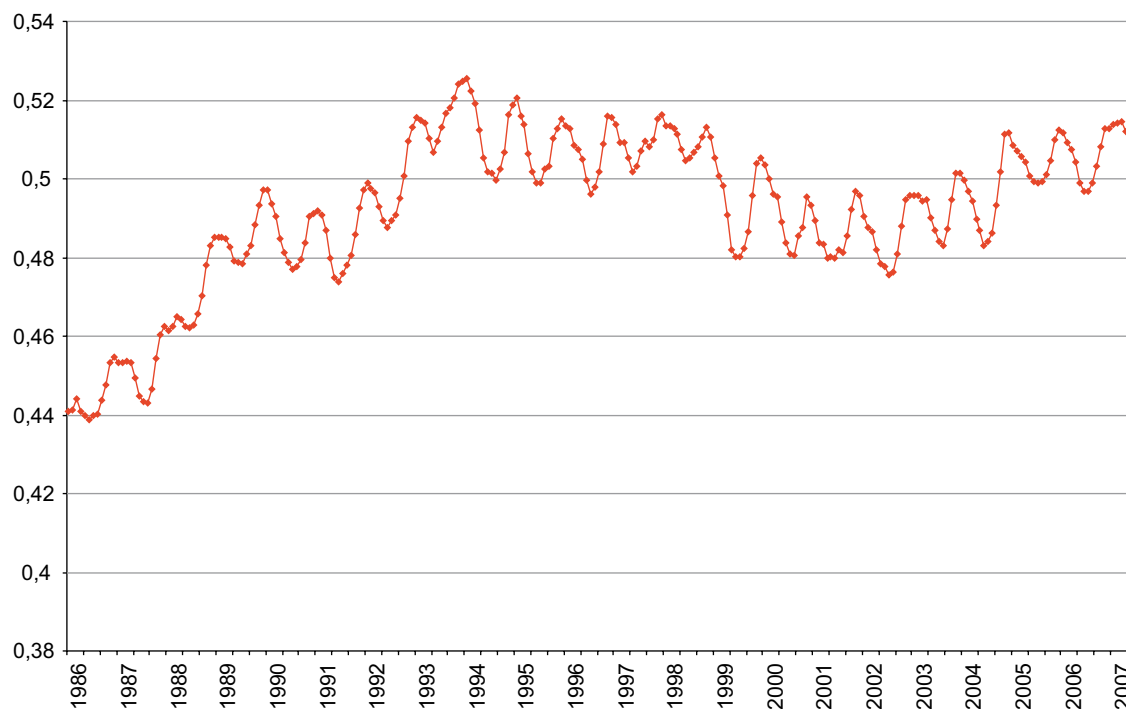
que no ha recibido la atención que requiere, es la caída en la participación laboral de los hombres, de 78,5% (1993) a 71% (2007), una caída de casi 8 puntos porcentuales. Esta caída se ha concentrado en los hombres con menor capital humano. Es posible que una mezcla de cambios tecnológicos y la mayor rigidez del mercado laboral hayan hecho imposible que estas personas, una vez desplazadas, encontrasen empleo, obligándolas a retirarse de la fuerza de trabajo. Hay que señalar que el retiro de la fuerza de trabajo (en especial para un hombre adulto) es en muchos sentidos más dramático que el que se queda desempleado (al menos este aún tiene la esperanza de obtener empleo).

Para eliminar los vaivenes de la oferta laboral del análisis de los datos de empleo, es necesario mirar la razón entre empleo y la población total en edad de trabajar (Gráfico 4). O sea, cuántos empleados hay sobre el universo de potenciales buscadores de empleo (y no solamente de los actuales). En

ese caso se observa que el porcentaje de personas empleadas sobre el total empezó a caer en 1993 (el episodio de 1999 se nota solo levemente en esta serie). Alcanza su valle en 2002 y a partir de allí crece, pero no ha alcanzado aún los máximos pre crisis (que fueron algo menores a 53%, y las cifras actuales son de algo más de 51%). O sea, esta crisis, que empezó en 1993, aun no terminó. Estas cifras ponen como *benchmark* para el mercado de trabajo el emplear al menos el crecimiento demográfico, ya que si eso se diera el indicador aparecería como un porcentaje constante.

Surge por supuesto la duda, la interrogante, de qué pudo haber pasado en 1993. La evolución de la oferta de los hombres no es un fenómeno exógeno, sino que algo debió ocurrir con la demanda de trabajo en esos años para que ello ocurriese. Ahora, si uno empieza a analizar la evolución del empleo por sectores, entonces se encuentra con que aproximadamente en 1993 hay algunos cambios de ten-

Gráfico 4
Ocupados sobre población total en edad de trabajar



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

dencia importantes en dos de los sectores que más personas empleaban en ese entonces. De hecho, en el periodo 1986-1993 hay tres sectores que crecen hasta alcanzar niveles similares de empleo total (800.000 personas cada uno): agricultura, industria y comercio (Gráfico 5). La tasa de crecimiento en ese periodo difiere, siendo la mayor la de industria y la menor la de agricultura. De allí en adelante hay un fuerte quiebre de tendencia tanto en industria como agricultura y en tanto que el empleo industrial se estanca, el agrícola empieza a caer. El comercial sigue creciendo a tasas similares a las que traía.

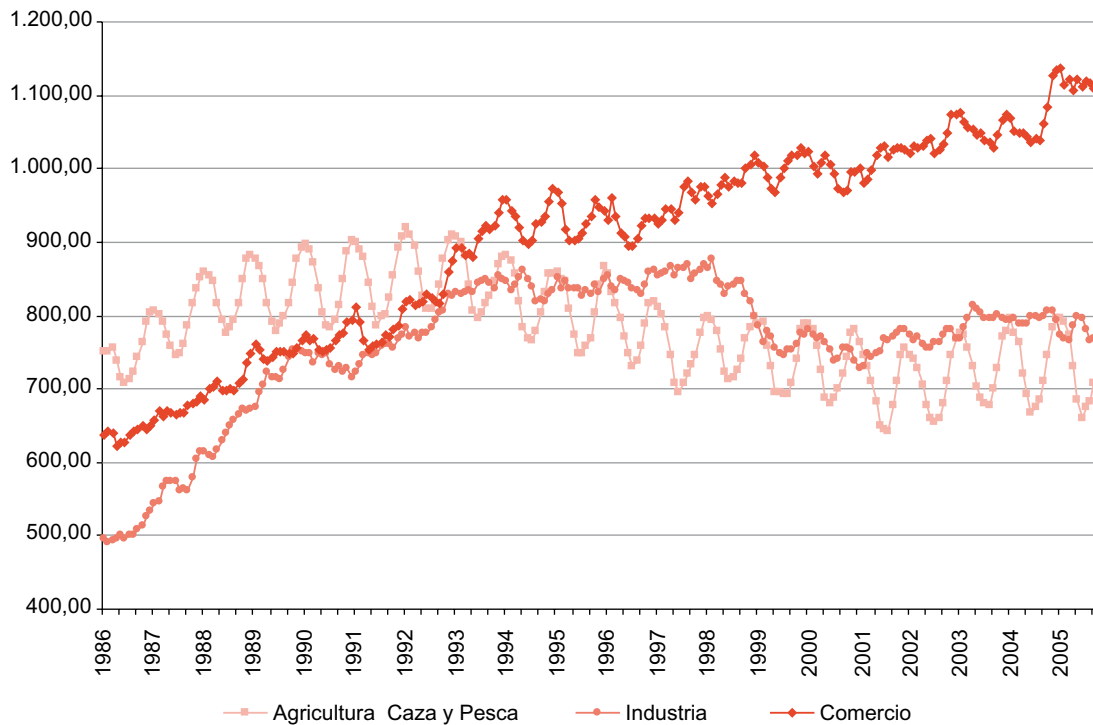
En el 2006 todavía el empleo total en la industria y en la agricultura estaba en torno a 800.000 personas. Otros estudios marcan cambios estructurales en estas fechas (pero no dicen por qué); por ejemplo, Álvarez y Fuentes (2004)¹

¹ R. Álvarez y R. Fuentes, "Patterns of Specialization and Economic Growth in Chile by Sector", *Documentos de Trabajo* N° 288, Banco Central de Chile, 2004.

muestran que a partir de una fecha cercana a 1993 (no definida con precisión en el trabajo) hay un cambio dramático en las fuentes de crecimiento del sector no transable y el sector transable (en donde están tanto la industria como la agricultura). El no transable pasa de basar su crecimiento en el crecimiento de la productividad total de los factores a basarlo en el crecimiento de los factores. El sector transable en similar fecha tiene el cambio inverso, pasa de basar su crecimiento en el crecimiento de los factores a basarlo en el crecimiento de la productividad total de los factores.

Entonces el estudio de la evolución del mercado laboral en años recientes requiere de explicaciones a dos episodios: primero, independientemente de qué lo generó, ¿por qué el cambio estructural de 1993 llevó a una caída tan grande de la participación laboral masculina, en lugar de que estas personas sencillamente se reasignaran a otro sector? ¿Fue la creciente rigidez del mercado de trabajo? ¿Fueron las dudas respecto a la forma

Gráfico 5
Nivel de empleo sectorial
(En miles)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

final de la regulación laboral? ¿Fue la falta de perspectivas de empleo de personas de mediana edad, con baja educación, cuyo mayor capital era el saber manejar alguna maquinaria? ¿La caída del tipo de cambio real? ¿Una combinación de ellas?

Por otro lado, está el tema de la persistencia del desempleo después de la crisis de 1999. Allí las interpretaciones han sido que el problema fue que los salarios siguieron creciendo. En algunos casos la explicación sería que los contratos privados tienen indización (Cowan, Micco, Mizala, Pages y Romaguera (2005)²). Ellos prueban que no hay cambio estructural en torno a 1998, pero sí prueban (aunque no le prestan atención) que hay un

² K. Cowan, A. Micco, A. Mizala, C. Pages y P. Romaguera, "Un Diagnóstico del Desempleo en Chile", BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y Universidad de Chile, Santiago, 2005.

cambio estructural a mediados de los noventa. Sin embargo, Céspedes y Tokman³ argumentan que la razón detrás del alza en el salario promedio está en la muy fuerte subida del salario mínimo. Como no se pueden cambiar mucho los salarios relativos en una organización, entonces un alza del piso afecta a toda la distribución de salarios. Sin embargo, este último episodio es a mi juicio menos importante que aquel que se desató a partir de 1993.

Mirar los flujos (y no sólo los stocks)

Luego está el tema de la importancia de los flujos *vis a vis* los stocks. Nos concentramos en los

³ L. F. Céspedes y A. Tokman, "Evolución reciente del (des)empleo en Chile: ¿Normal, anormal o todo lo anterior?", Seminario Políticas para la Creación de Empleos, Expansiva, 2005.

stocks, cuando sabemos que la economía laboral moderna pone énfasis en los flujos. Es cierto que estos datos no están disponibles con facilidad porque el INE no mide flujos. Pero los estudios que sí lo tratan de hacer no son tomados en cuenta. Por ejemplo, con relación al comportamiento reciente de los flujos, tenemos el trabajo de Lima y Paredes (2004)⁴. Este estudio mira el periodo 1960-2003. Y dos de las probabilidades clave, la probabilidad de que una persona continúe empleada (flujo empleo-empleo) baja continuamente desde 1992 hasta 2003. La probabilidad de que una persona pierda el empleo (flujo empleo-desempleo) aumenta continuamente desde 1993. La razón que esto no se observaba es el cambio en otro de los flujos (la probabilidad de que un desempleado se retire de la fuerza de trabajo; el flujo desempleo-inactividad). No hay ningún cambio importante (permanente) que ocurra en 1999 en esos flujos. Lo que sucede es una caída fuerte (pero puntual) en la probabilidad de obtener empleo (caída en el flujo desempleo-empleo) junto con una caída en la probabilidad de retiro (una caída en el flujo desempleo-inactividad). De hecho, la historia que cuentan los flujos en ese largo periodo es muy interesante.

Desde 1983 hasta 1993 hay un aumento constante en la probabilidad de que un desempleado encuentre empleo y una disminución constante de la probabilidad de que un empleado lo pierda. Es en 1993 que hay un quiebre y la primera empieza a caer y la segunda a subir. Este es el mismo comportamiento del periodo 1971-76 y de 1979-83, los periodos de alto crecimiento del desempleo en la historia reciente.

Después de la crisis, en el año 2000, la probabilidad de encontrar empleo empieza a subir, y no a bajar (solo que la probabilidad de perderlo también sube). El aumento combinado de la probabilidad de encontrar empleo y de perderlo es propio de episodios de desempleo estructural y no tanto de desempleo agregado. ¿Será que la

economía chilena ha estado en un proceso largo de cambio estructural en medio del cual ocurre la crisis de 1999?

En una perspectiva más larga puede verse que la probabilidad que un desempleado encuentre empleo cae desde 1960 a 1980, crece de 1980 a 1995 y luego cae. La estimación de los stocks de estado estacionario a que llevan la combinación de probabilidades que se estiman llevan a un cambio dramático que ocurre en los noventa, y es una caída AL MENOR nivel histórico del stock de empleados (a 40% de la población en edad de trabajar). Claramente algo importante pasó, algún shock, alguna regulación, o ambos, que deterioró tan marcadamente el comportamiento del mercado de trabajo en los noventa.

El estudio de flujos permite la evaluación del *turnover*, del flujo de creación y destrucción de puestos de trabajo que están detrás del proceso de crecimiento neto del empleo. A veces es más importante qué sucede con el nivel de los flujos brutos que qué sucede a nivel del neto. Flujos brutos chicos implican mercados de trabajo poco dinámicos y con toda probabilidad bajos crecimientos netos en el futuro. Tener flujos brutos grandes es saludable ya que el proceso de creación y destrucción de puestos de trabajo es un proceso clave para el crecimiento de la productividad y del producto. Es la forma a través de la cual se reasignan recursos (en este caso, trabajo) de sectores de baja productividad (que ya no pueden pagar sus salarios por una caída en el valor de la productividad marginal) a sectores de alta productividad (en que los trabajadores podrán ganar más). Muchas regulaciones tienen el objetivo equivocado de penalizar estos flujos y la reasignación consecuente. Por ejemplo, es la clave detrás de la necesidad de eliminar la indemnización por despido y reemplazarlo por el seguro de desempleo. Ambas regulaciones tienen como objetivo ayudar al trabajador cuando queda desempleado, pero una es un impuesto a los flujos (es un pago condicional a la destrucción de un puesto de trabajo) y la otra no (porque hay un pago a todo evento).

⁴ V. Lima y R. Paredes, "Labor Market Regimes and Mobility through a Markov Chain in Chile", *Econometric Society 2004, Latin American Meetings*.

Flexibilidad y crecimiento

Hay dos maneras de entender la falta de flexibilidad. Como la existencia de flujos pequeños y por lo tanto carencia de flexibilidad para reasignar recursos entre sectores y responder a cambios en precios o en tecnología. Eso lleva a un crecimiento más lento de la productividad y a menor crecimiento. Vergara y Rivero (2006)⁵ encuentran que de la caída en el crecimiento del PIB de 7,7% promedio entre 1986-95 y 3,3% promedio en 1996-2003, aproximadamente el 60% obedece a una caída en el crecimiento de la productividad y el otro 40% se debe a un menor aporte del factor trabajo. Una hipótesis a investigar es que ambos factores están vinculados. Claramente, la razón del menor aporte del trabajo ya la vimos: la enorme caída en la participación laboral de los hombres. Si eso se debe a menores oportunidades en el mercado laboral y ello a su vez a menor grado de flexibilidad, tendremos una explicación para ambos fenómenos en la inadecuada regulación del mercado laboral.

La segunda forma de definir falta de flexibilidad es la carencia de facilidad para responder a shocks externos sin generar mucho desempleo. En este aspecto ya vimos que a Chile no le fue bien como consecuencia del shock asiático de 1998-99. Muchas economías, no solamente en Asia pero también en América Latina, respondieron mucho más rápido.

El trabajo de Caballero, Engel y Micco⁶ apunta a que ha bajado la flexibilidad de la economía en el curso de los noventa. Lo miden como la rapidez con que se cierran las brechas entre productividad y costo marginal del trabajo. Cuanto más lento es este ajuste, más lento crecen la productividad y la economía. Se estrangula la “destrucción creativa”.

⁵ R. Vergara y R. Rivero, “Productividad Sectorial en Chile: 1986-2001”, *Cuadernos de Economía*, Vol. 43 (Mayo), pp. 143-168, 2006.

⁶ R. Caballero G., E. Engel G. y A. Micco, “Microeconomic Flexibility in Latin America”, *Economía Chilena*, vol. 7, N° 2, pp. 5-26, agosto de 2004.

Heckman y Pages⁷ por otro lado, muestran cómo los meses de salario que hay que pagarle a un empleado promedio cuando se le despide tiene efectos sobre el nivel de empleo y la composición del mismo (pero no sobre el desempleo). Y en ese sentido Chile es como 10% más rígido que el promedio de América Latina, el doble más rígido que el promedio de los países desarrollados, cuatro veces más rígido que el promedio de la OECD. Al aumentar el costo de despedir, se aumenta el costo de crear un puesto de trabajo, ya que se aumenta el costo de reasignar recursos. Por lo que caen la productividad y el crecimiento.

Resumiendo, tanto Caballero *et al.* como Heckman y Pages prueban que la falta de flexibilidad tiene efectos sobre el crecimiento del producto y del empleo y prueban que Chile es en términos relativos más rígido que muchos otros países, y a su vez Caballero *et al.* prueban que dicha rigidez aumentó en los noventa. Entonces, el vínculo temporal parece estar establecido (aunque se requiere un test formal): el mercado laboral se rigidizó en el curso de los noventa y dicho mercado ha dado señales de no poder acomodar los shocks a que se ve expuesto, ni los sectoriales (1993) ni los agregados (1999).

Falta de flexibilidad y alto flujos: ¿inconsistencia?

El trabajo de Gill, Haindl, Montenegro y Sapelli (2002)⁸ muestra que en tanto que en 1985-1990 hubo una creación neta de empleo promedio por año de 5%, con un *turnover* de 59% promedio, en el periodo 1990-1995 el empleo crece 4% promedio anual con *turnover* de 47%. Se ob-

⁷ J. Heckman y C. Pages, “The Cost of Job Security Regulations: Evidence from Latin American Labor Markets”, NBER Working Paper N° 773, 2000.

⁸ I. Gill, E. Haindl, C. Sapelli y C. Montenegro, “Chile: Has Employment Become More ‘Precarious’?” En Indermit Gill y Claudio Montenegro (eds.), *Readdressing Latin America’s Forgotten Reform: Quantifying Labor Policy Challenges in Argentina, Brazil, and Chile*. Washington, D.C.: World Bank, 2002.

serva allí una caída importante (del 20%) en la rotación, que es una forma de medir los flujos. Pero de todas maneras los niveles de flujos son altos. Y Lima y Paredes nos muestran una serie larga de la probabilidad de que un empleado permanezca ocupada. En la literatura, esta probabilidad se considera el inverso de la rotación laboral. Por lo tanto, tenemos una serie larga que nos indica qué ha sucedido con la rotación laboral. Lo que se observa es que la rotación laboral en Chile ha estado creciendo desde mediados de los noventa. La rotación estaría alcanzando en el presente los niveles más altos desde que hay datos. ¿Cómo puede compatibilizarse el hecho de que los flujos sean altos, y estén creciendo, con lo dicho anteriormente? ¿No será que en realidad el mercado no es tan inflexible como se cree?⁹

De hecho, este tema se relaciona con otro, que se puso “sobre la mesa” hace un tiempo: el que la cobertura del sistema de pensiones era baja. La razón que ambos temas están conectados es que la baja cobertura no se debe al sistema previsional en sí, sino que a la estructura del mercado laboral. Es el mercado laboral el que está funcionando de una manera que perjudica a los trabajadores, en el sentido que genera esos períodos en que no hay aportes, y que dan lugar a la baja densidad de los aportes. El problema está en la estructura del mercado laboral. Un mercado flexible ayudaría enormemente a un mejor funcionamiento del sistema de pensiones. En lo que sigue fundamentaremos esta afirmación.

Respecto de los trabajadores dependientes, hoy prácticamente todos cotizan, pero el problema es que lo hacen de manera esporádica, por lo que se generan “lagunas previsionales”. En este caso el problema sería que estos trabajadores pasan por períodos de informalidad, o períodos en que care-

⁹ Esta tesis es defendida por Albagli en “Mercado laboral y crecimiento económico: Recomendaciones de política para Chile”, *Estudios Públicos*, N° 99, 2005, p. 135-164.

cen de empleo, y que hacen que se descontinue su aporte¹⁰.

¿Qué características del mercado laboral llevarían a que los empleados dependientes dejaran de serlo en forma reiterada? Un mercado laboral en que hubiera una alta probabilidad de perder el empleo, una alta rotación laboral, y en que hubiera una alta informalidad. Como veremos, esas son exactamente las características del mercado laboral chileno.

Si estas características son indeseables, es importante discutir cuáles son sus causas y a qué medidas de política darían lugar. Con reflexiones respecto a ello terminaremos este artículo.

Características del mercado laboral que contribuyen a estos problemas

Esta sección discute ciertas hipótesis respecto a qué características del mercado laboral estarían detrás de estos problemas. Para ello, es relevante discutir dos temas que aparecen como temas “nuevos” en el análisis del mercado laboral¹¹. Aparecerían como sorprendentes el alto grado de movilidad y rotación laboral en un mercado laboral que se ha afirmado sería muy inflexible (en particular porque el mercado chileno es, en el contexto internacional, un mercado con un alto nivel de protección al empleo¹²). A su vez, otra característica del mercado de trabajo que llamaría la atención es la temporalidad de los contratos de trabajo (o sea, el poco uso de contratos indefinidos).

¹⁰ Los trabajadores informales e independientes no tienen la obligación de cotizar y presentan tasas bajas de participación. Para simplificar el análisis solo nos referiremos al problema de aquellos que están obligados a cotizar.

¹¹ Estos temas aparecerían a raíz del aporte que al conocimiento de cómo funciona el mercado de trabajo han hecho el análisis de bases estadísticas como la Encuesta de Previsión Social, la ENCLA, datos de la ACHS y datos del Seguro de Cesantía. Ver “El Mercado Laboral en Chile: Nuevos Temas y Desafíos” por Jaime Gatica y Pilar Romaguera, OIT, 2005.

¹² Ver Heckman y Pages (*op. cit.*), Albagli (*op. cit.*).

En mi opinión, uno no debiera sorprenderse ni de esta alta rotación ni del poco uso de contratos indefinidos. Y tampoco debiera considerar que ello sea contradictorio con la alta protección que tienen aquellos con contratos indefinidos o con la inflexibilidad del mercado laboral chileno. Como veremos, la alta rotación y el uso de los contratos indefinidos son una consecuencia de dicha inflexibilidad.

La alta rotación lleva a períodos de desempleo o de inactividad entre que se deja un empleo y se obtiene otro. A su vez, el otro dato importante es la alta tasa de informalidad del mercado chileno.

En lo que sigue primero analizaremos con más detalle estas características del mercado laboral y luego discutiremos en qué forma pueden compatibilizarse con la existencia de un mercado inflexible.

La importancia de los flujos laborales y la rotación

Este tema no es nuevo. Sin embargo, los estudios más antiguos¹³ trabajan con flujos simulados sobre la base de las encuestas de empleo de la Universidad de Chile, pero no tienen observaciones directas del fenómeno. Lo que es nuevo es el disponer de mediciones efectivas de los flujos. Esto recién fue factible a partir de los datos de la ENIA (Camhi, Engel y Micco 1997¹⁴). Más recientemente Reinecke y Ferrada (2005)¹⁵ estudian este tema en base a información de la ACHS. Y hay otros trabajos. Lo importante es que la conclusión de todos estos trabajos es que los flujos de empleo son elevados.

¹³ Haindl (1985), Sapelli (1990), Gill, Haindl, Montenegro y Sapelli (2004) y Lima y Paredes (2004).

¹⁴ A. Camhi, E. Engel y A. Micco, "Dinámica de Empleo y Productividad en Manufactura: Evidencia micro y consecuencias macro", *Documento de Trabajo* N° 19, CEA, Universidad de Chile, 1997.

¹⁵ G. Reinecke y C. Ferrada, "Creación y destrucción de empleo en Chile: Análisis de datos longitudinales de la ACHS", Documento de Trabajo OIT, abril 2005.

Por ejemplo, los datos de Aguilera et al.¹⁶ (sobre la base de datos del INE) muestran que aproximadamente un tercio de los ocupados queda desempleado o inactivo en un año. O sea, la tasa de rotación estaría en torno a un 30%. Al mirar al stock de empleados en fotos sucesivas en el tiempo se deja de ver esta naturaleza fluida de los mercados de trabajo. Una persona puede estar empleada en enero y también en marzo, pero haber quedado desempleado entremedio. Una persona puede estar desempleado en enero y también en marzo pero haber estado empleada en el ínter tanto. La alta rotación nos dice justamente que detrás de estas "fotos" que nos daban las encuestas hay una alta movilidad: personas continuamente perdiendo y encontrando empleo.

El hecho de que detrás de las "fotos" hay flujos de gran magnitud es un punto constatado en la literatura desde hace unos 30 años. Lo relevante para el caso chileno sería que esta tasa de rotación parecería incompatible con la imagen del mercado laboral chileno como inflexible.

La alta informalidad y el uso de contratos indefinidos

El informe de la OCDE (2005)¹⁷ afirma que existe considerable informalidad en el mercado laboral chileno, ya que los empleados sin contratos laborales representaron casi un cuarto del empleo dependiente en 2003 (y casi un quinto de la ocupación total).

La OCDE atribuye este grado de informalidad a la legislación laboral. Dice: "La experiencia internacional muestra que una legislación rígida de protección del empleo puede desalentar el empleo formal. En Chile existen algunas provisiones de protección del empleo que son inusualmente estrictas".

¹⁶ M. Aguilera, C. Ferrada, D. Bravo y O. Landretche, "Resultados preliminares de la construcción de paneles cortos a partir de la Encuesta Nacional de Empleo del INE", Seminario Políticas para la Creación de Empleos, Expansiva, 2005.

¹⁷ OECD, "Economic Survey of Chile", 2005.

tas, como la limitación a un año para la duración de contratos de plazo fijo y el alto nivel de indemnización por despido en el caso de contratos indefinidos (hasta 11 meses de sueldo).” Agrega que en este último caso la necesidad de justificar los despidos hace difícil y costoso poner término a los contratos indefinidos, por la posibilidad de penas adicionales si el despido es encontrado “injustificado”. En este sentido es importante notar que en 1990 se amplía el tope de cinco a once meses de sueldo. En ese momento también se agregaron los pagos adicionales si el despido es considerado injustificado. En ese caso la indemnización aumenta en 20% (y, en algunos casos, 50%). Es importante notar además que a partir de 2001 se aumentaron las multas por despidos injustificados.

Cuando la protección del empleo es demasiado rígida una forma de evitar los costos asociados es usar contratos a plazo fijo (o contratos de obra), usar trabajadores suministrados por empresas externas o recurrir a la subcontratación.

Respecto al uso de los distintos tipos de contrato, los datos del seguro de cesantía han aportado nueva evidencia. Se observa que hay un bajo uso de contratos indefinidos para el conjunto de la economía. Más de la mitad de la población joven que ha suscrito contratos en los últimos años lo hace en modalidades de contrato a plazo fijo (u otra modalidad diferente al contrato indefinido). Otra evidencia se refiere al corto tiempo de duración de los contratos: en general los contratos duran menos de tres meses (de hecho, casi la mitad de los contratos duran menos de tres meses).

No solo es cierto que hay alto uso de este tipo de contratos, sino que ha ido en aumento. Según la Encuesta Laboral del Ministerio de Trabajo (ENCLA) la proporción de trabajadores con contratos a plazo fijo o específicos a una tarea subió de 17% en 1999 a 23% en 2002. Según la CASEN, en 1994 los empleados con contrato indefinido eran 82% y cayeron a 68% en 2003. A su vez, el número de trabajadores suministrado por empresas externas aumentó 50% entre 1999 y 2002 (partiendo de un nivel de 5% del empleo).

¿Es la alta rotación compatible con que el chileno es un mercado de trabajo inflexible?

Uno de los puzzles de la evidencia discutida es que la literatura económica asocia mercados laborales con alta protección al empleo, que usualmente son considerados mercados de trabajo rígidos o inflexibles, con una baja rotación laboral. La literatura que vincula el efecto de una alta “protección social”, como por ejemplo una alta penalización por despido, con el desempeño del mercado laboral lo hace por la siguiente razón. Altos costos de despido deberían reflejarse en una menor tasa de despido, pero también en una menor tasa de contratación, y por lo tanto una menor rotación en el mercado laboral. Por consiguiente un mercado con alta protección se considera inflexible por el bajo tamaño de los flujos, y su dificultad para ajustarse a los shocks. Un mercado inflexible, entonces, debiera ser un mercado con baja rotación¹⁸.

Entonces, ¿será cierto que dado que Chile muestra alta rotación es falso que su mercado sea inflexible? No, sería un grave error llegar a dicha conclusión.

El tema es que el análisis en la literatura es correcto si todos los puestos de trabajo están cubiertos con contratos con alta protección social, que en este caso serían los contratos indefinidos. Cuando existe otro tipo de contratos en que esto no es cierto, cambios en la protección del empleo hacen más atractivo el uso de estos otros contratos.

Como se dijo, en Chile ha sorprendido el alto porcentaje de contratos a plazo fijo o en general los contratos diferentes al contrato indefinido. Es importante notar que la OCDE encuentra excesivamente rígido que los contratos a plazo fijo en

¹⁸ Primero conviene detenerse en que la asociación del alto costo de la protección al empleo con la inflexibilidad se da justamente porque genera menor rotación laboral. A su vez esa menor rotación es la fuente de los perjuicios de la protección al empleo. El costo proviene del hecho de que se disminuye el ritmo de reasignación de recursos, por lo cual disminuye el ritmo de aumento de la productividad y como consecuencia cae el crecimiento.

Chile sólo se pueden hacer por un año. Entre otras cosas, debe subrayarse que una duración tan corta lleva implícita una alta tasa de rotación laboral.

¿Cuál es la consecuencia de la convivencia de distintos tipos de contrato (por ejemplo, indefinidos y a plazo fijo)? Es un tema que ha sido analizado exhaustivamente en los últimos años. En España, por ejemplo, la introducción de los contratos a plazo fijo para flexibilizar el mercado cambió radicalmente la forma de funcionar del mercado laboral.

Varios países europeos han tratado de flexibilizar el mercado laboral con la instauración de contratos a plazo fijo. El primer efecto que dicha reforma generó es un gran aumento del porcentaje de contratos a plazo fijo. El segundo es un fuerte aumento de la rotación laboral.

Por ejemplo, Blanchard y Landier (2002)¹⁹ revelan que la introducción de contratos a plazo fijo en Francia aumentó significativamente la rotación laboral de los más jóvenes, resultado similar al que obtiene Hopenhayn (2001)²⁰ para Argentina.

Lo que ha pasado en Chile, en donde ya existían contratos a plazo fijo, es que, al aumentar los costos de los contratos indefinidos, se bajó relativamente el costo de los contratos a plazo fijo, aumentando el número de los mismos y como consecuencia aumentando la rotación laboral.

Con lo cual llegamos a que las reformas al marco legislativo del mercado laboral de los últimos años son las que han llevado a incrementar el uso de contratos a plazo fijo, aumentando la rotación laboral, y como consecuencia las lagunas previsionales.

Por lo tanto, la alta rotación es una consecuencia de la inflexibilidad del régimen de contratos indefinidos.

Esta regulación tiene una serie de inconvenientes. La alta rotación lleva no solo a menor densidad de cotizaciones, sino también a una menor inversión en capital humano específico de las empresas en sus trabajadores y por consiguiente a una menor productividad. Dicha regulación ha segmentado el mercado entre personas inmóviles y personas súper móviles; ha aumentado la diferencia existente entre aquellos con mayor educación y menor educación. Ha subsidiado una estructura organizacional en las empresas en las que hay un grupo pequeño de personas muy preparadas e inmóviles y un grupo de personas que no requieren de grandes conocimientos y que son móviles.

El peor error sería ahora castigar el uso de estos contratos que permiten dotar de mayor flexibilidad al mercado. Prohibir el uso de contratos a plazo fijo, sobreregular o castigar tanto el uso de empresas externas para proveer trabajadores como la subcontratación también sería un paso en la dirección equivocada.

En conclusión, los datos del mercado laboral nos muestran que ya desde principios de los noventa ha habido problemas que han llevado a una caída en la participación laboral de los hombres (lo que a su vez ha tenido consecuencias en la caída en el ritmo de crecimiento de la economía). A la vez, han aumentado los flujos en el mercado con potenciales efectos negativos sobre la productividad. Un cúmulo de evidencia parece apuntar hacia un marco regulatorio del mercado laboral que es inadecuado y que está afectando el ritmo de crecimiento del país.

¹⁹ O. Blanchard y A. Landier, "The Perverse Effects of Partial Labor Market Reform: Fixed Duration Contracts in France", *NBER Working Papers* 8219, National Bureau of Economic Research 2001.

²⁰ S. Galiani y H. A. Hopenhayn, "Duration and risk of unemployment in Argentina", *Journal of Development Economics*, vol. 71, N° 1, pp. 199-212, junio de 2003.