

TEMA DE ANÁLISIS / N°27

REDUCIR LA JORNADA LABORAL: ¿BUENO O MALO PARA LOS TRABAJADORES?



Universidad de los Andes

CEF - Centro Estudios Financieros

SEPTIEMBRE | 2019

I. INTRODUCCION

En marzo de 2017 un grupo de diputados del Partido Comunista ingresó un proyecto de ley para reducir la jornada laboral de 45 a 40 horas semanales, lo que no podía implicar ningún ajuste en la remuneración, es decir, trabajar menos y ganar lo mismo, lo que obviamente parece muy atractivo para los trabajadores como anuncio. La justificación que dieron los parlamentarios para esta propuesta es que los países más ricos trabajan menos, pero producen mucho más, por lo que a primera vista parece un camino razonable. Si miramos los datos de los países que componen la OCDE, efectivamente en términos de horas trabajadas Chile aparece en la parte alta de la tabla, mientras que, si se considera la productividad laboral por hora trabajada, es el segundo más bajo después de México. En esa oportunidad esta moción parlamentaria no prosperó, pero a la luz del proyecto de flexibilidad laboral y reducción de jornada del actual gobierno, este grupo de parlamentarios logró reavivar su idea, con un amplio respaldo ciudadano (entendible considerando que ofrece trabajar menos por el mismo sueldo), contrarrestado por una generalizada reacción en contra de los entendidos en la materia, dados los efectos negativos que probablemente tendrá en el crecimiento de la economía y en la demanda por trabajo. La moción parlamentaria, aprobada ya en la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados, presenta además claros visos de inconstitucionalidad. Reducir las horas trabajadas, sin que se puedan ajustar las remuneraciones, genera un costo para el fisco, ya que deberá suplir el trabajo que no se pueda realizar. La Constitución impide la iniciativa parlamentaria en materias que generan costo fiscal.

El objetivo de este artículo es analizar si es posible mejorar la productividad reduciendo la jornada legal, lo que algunos analistas han catalogado como una forma de lograr mayores niveles de desarrollo “por secretaría”, es decir, sólo modificando una ley. A priori parece una apuesta riesgosa, que podría terminar generando más costos que beneficios a los propios trabajadores. Mostraremos alguna evidencia en esa dirección.

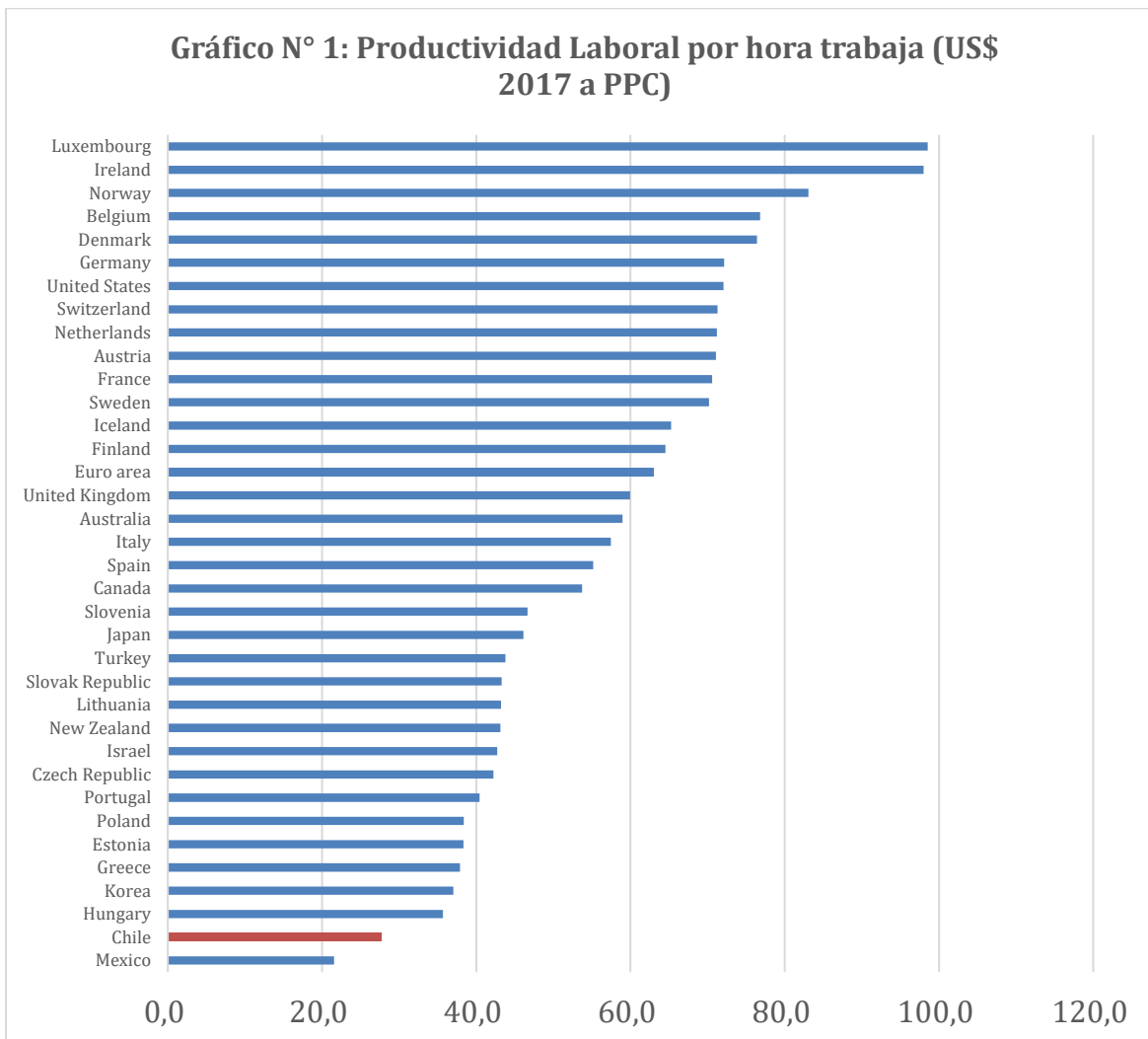
Lo anterior no quita que el objetivo de lograr mejorar la calidad de vida de los trabajadores debe ser central dentro de las políticas públicas y también por parte de las empresas. Mostraremos también que existen espacios que permiten mejorías sustentables.

II. LA EVIDENCIA DE LOS DATOS

Si miramos las cifras de la OCDE (que recordemos agrupa a los países más desarrollados, incluyendo dentro del grupo Chile, Turquía y México con menores niveles de ingreso per cápita), efectivamente nuestro país es de los que tiene menor productividad laboral por hora, US\$ 29 medidos a PPC en 2018, un 54% por debajo del promedio de este grupo de países, superando sólo a México en esta medición. Este cálculo proviene de dividir el PIB total en dólares a PPC por las horas efectivas trabajadas en un año, y las diferencias entre países se explican por el stock de capital por trabajador (mayor en los países desarrollados) junto con las diferencias en capital humano. Inciden también en los resultados aspectos regulatorios, que influyen en los incentivos. A modo de ejemplo, se suele plantear que nuestra legislación

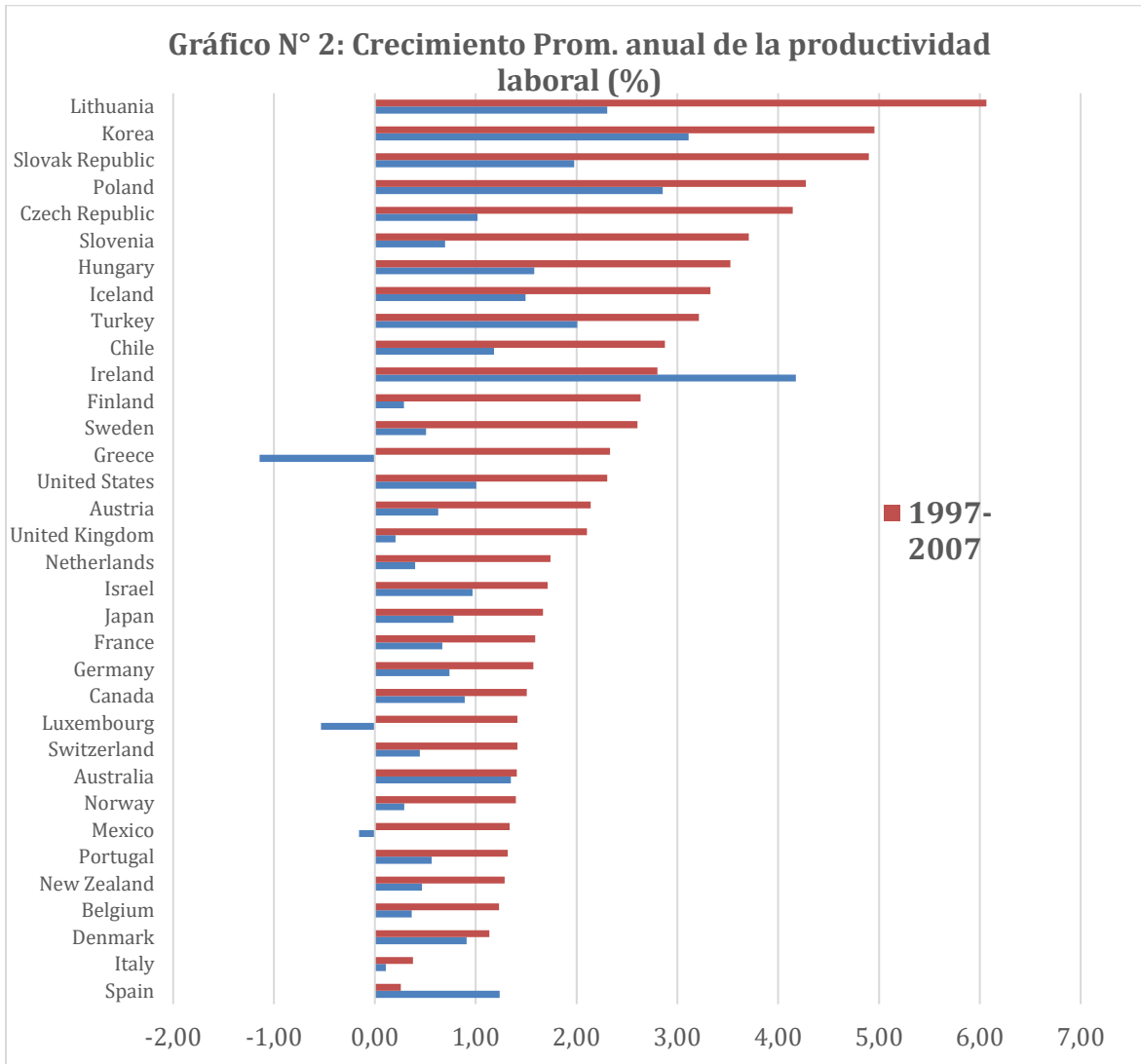
de indemnizaciones por años de servicio atenta en contra de la productividad, afectando negativamente las decisiones de empleadores y trabajadores. Desde el punto de vista de la empresa, en situaciones de necesidad de despido, el criterio para despedir no necesariamente corresponde a uno de productividad. Se incentiva a desvincular a los trabajadores de menor antigüedad, especialmente en las empresas de menor tamaño, con restricciones de liquidez. No sólo se producen problemas para ajustar la dotación de trabajadores, sino también para readecuar sus funciones, lo que se hace cada vez más necesario producto de la velocidad del cambio tecnológico. Esto porque las indemnizaciones deben pagarse también cuando se cambian las condiciones contractuales, produciendo una rigidez excesiva en la adaptación de las empresas al entorno cambiante. Desde el punto de vista de los trabajadores, aquellos de mayor antigüedad tienen menores incentivos a ser eficientes, ya que se sienten protegidos por el elevado costo del despido. Además, perjudica la movilidad del trabajador hacia alternativas en las que podría ser más productivo, debido a que no se quiere renunciar a los fondos que se han acumulado en la indemnización. Esto puede llevar a que los trabajadores busquen ser despedidos, a través precisamente de ser menos productivos.

Los datos de productividad por hora trabajada en los países de la OCDE se muestran en el gráfico a continuación:



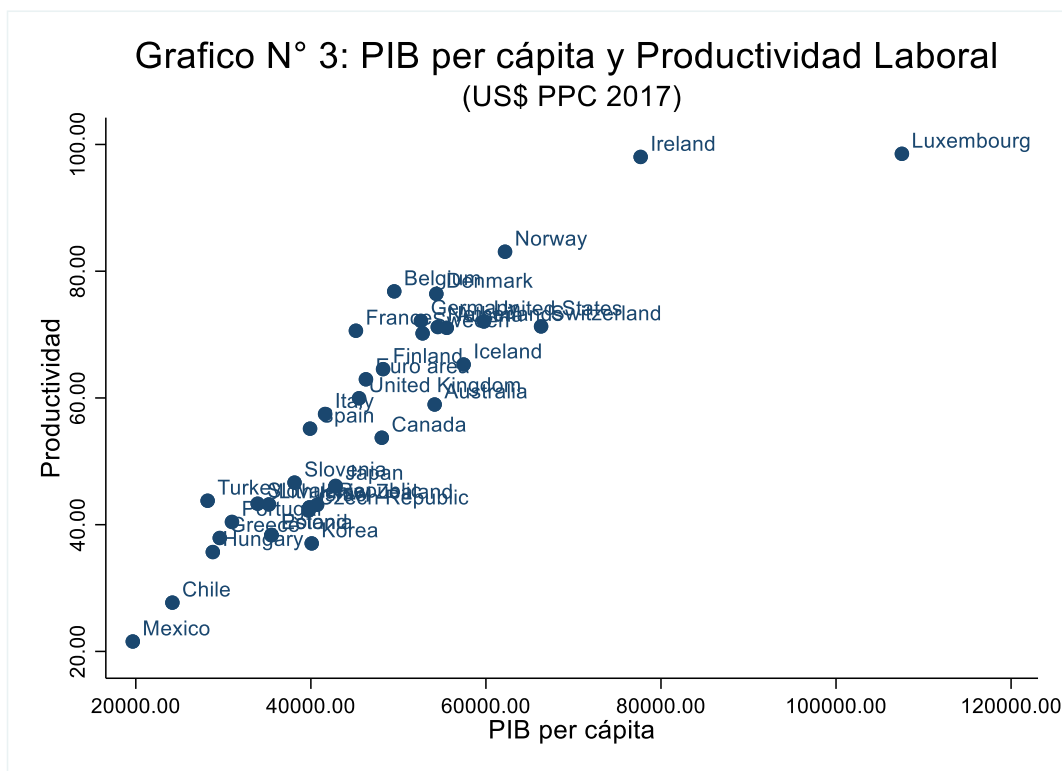
Fuente: Stats OECD

Esta mirada relativamente negativa de nuestro país en términos de productividad debe contrastarse con lo que ha ocurrido a lo largo del tiempo, análisis que muestra que Chile está dentro del grupo de países donde más ha crecido la productividad en los últimos veinte años, evidenciando que la productividad está muy relacionada con el desarrollo. En el período 1997-2017 Chile se sitúa en el lugar número 11 en términos de aumento de productividad laboral, sin embargo, en la última década el crecimiento de la productividad laboral, consistente con el menor crecimiento del PIB, ha caído. El gráfico a continuación muestra el crecimiento de la productividad laboral entre 1997- 2007 y 2007-2017 para el grupo de países:



Fuente: Stats OECD

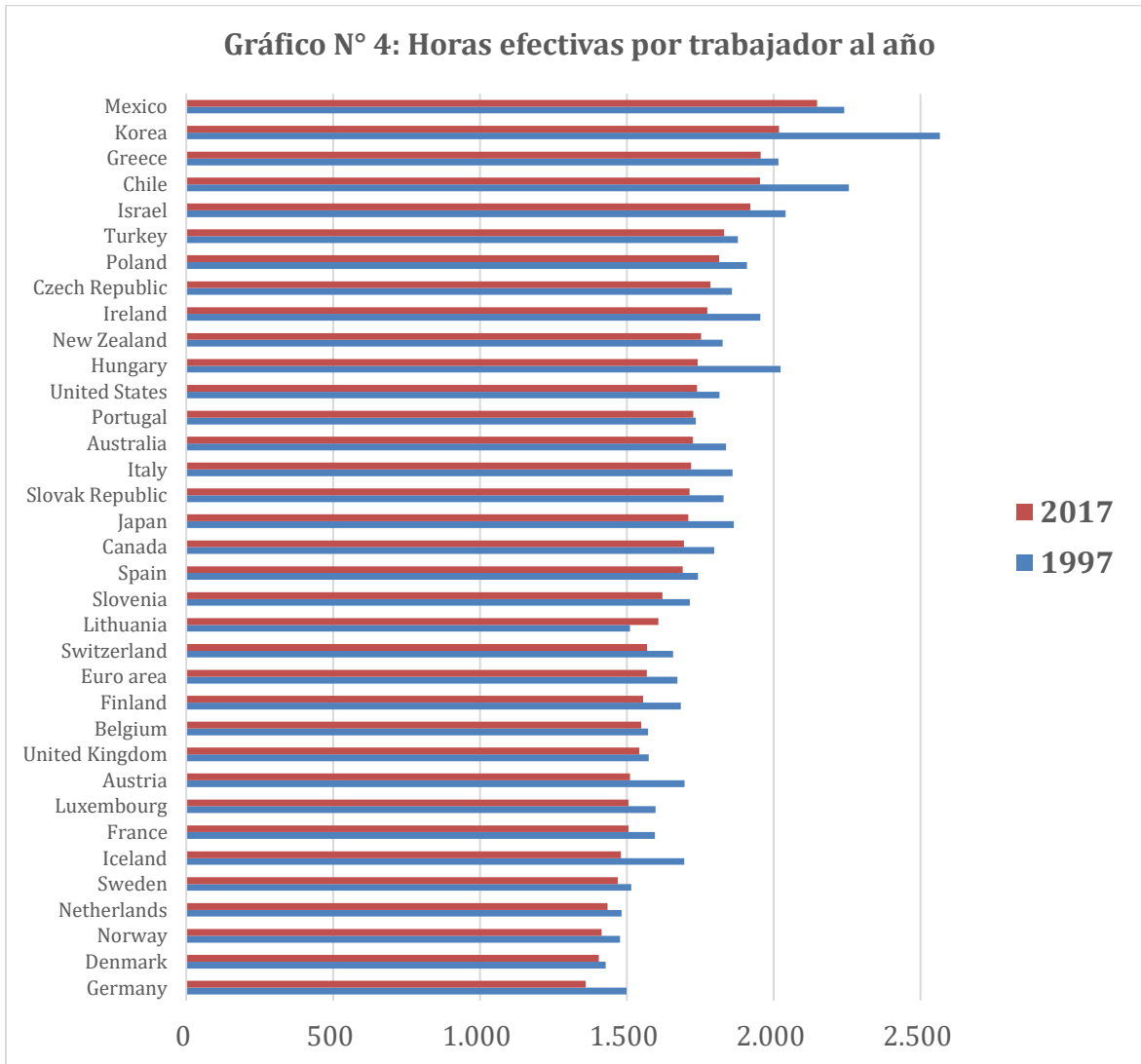
El gráfico anterior ilustra un punto muy importante, que debe ser tomado en cuenta a la hora de legislar sobre jornada laboral; la productividad está directamente relacionada con el nivel de desarrollo de los países, y de hecho, los países se desarrollan en la medida en que sus trabajadores son más productivos, lo que hace posible que obtengan mayores ingresos por hora trabajada. Esta relación se muestra en el Gráfico N° 3. Puede verse que el nivel de productividad por hora y de PIB per cápita de Chile están dentro de la misma relación que el resto de los países; la baja productividad se explica por el menor nivel de desarrollo.



Fuente: Stats OECD

Por otra parte, como se mencionó, Chile es uno de los países donde más horas se trabajan, aunque en este caso no ocupa el segundo lugar, sino el cuarto. Es interesante observar que en términos de horas trabajadas la varianza es mucho menor que en términos de productividad por hora, y no es cierto que los países que trabajan menos horas sean los de mayor productividad. La causalidad opera en sentido inverso; es la productividad la que permite que los países vayan reduciendo sus horas trabajadas, como de hecho ha pasado en Chile. De acuerdo con los datos de la OCDE, en los últimos veinte años las horas promedio por trabajador se han reducido un 15%, y en los últimos diez, un 7,4%, sin que en este caso se haya producido una reducción legal de la jornada, sino como consecuencia del crecimiento de la economía. Recordemos que la última reducción legal de jornada ocurrió en enero de 2005, de 48 a 45 horas semanales. Es interesante observar que las horas efectivas trabajadas se redujeron en un porcentaje similar entre 1998 y 2008, que entre 2008 y 2018, a pesar de que en el primer caso hubo una reducción legal, y en el segundo caso no. El gráfico a continuación muestra las horas promedio trabajadas por país en 1997 y 2017. Se puede ver que todos los países han reducido el número de horas trabajadas, y Chile es uno de los países en que la reducción ha sido mayor, lo que ha sido posible porque también ha sido de los que ha registrado las mayores tasas de crecimiento de la productividad. Por lo tanto, el objetivo, deseable por cierto, de continuar reduciendo las horas trabajadas en pro de mejor calidad de vida, es función del crecimiento de la economía.

Gráfico N° 4: Horas efectivas por trabajador al año

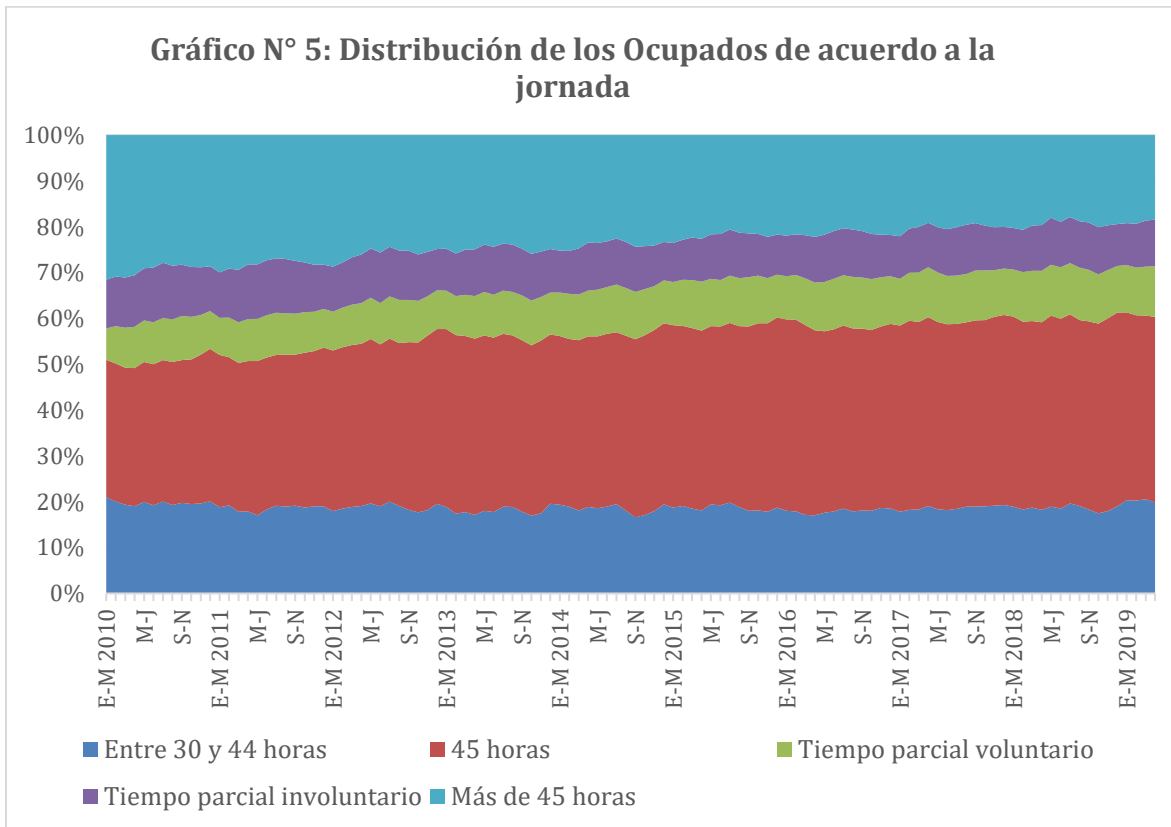


Fuente: Stats OECD

Un caso interesante de destacar es el de Irlanda, país que al año 2018 tenía la mayor productividad laboral por hora del mundo, aunque sigue estando en el rango alto de horas trabajadas (número 9 en la OCDE). Irlanda es además el país que ha registrado el mayor crecimiento de productividad en la última década, no a través de reducir las horas, sino a través de liberalización de su economía, reduciendo impuestos junto con el tamaño del Estado. Es interesante destacar que en este período de alto crecimiento económico se registra también una disminución del índice Gini, reflejando que al mismo tiempo ha disminuido la desigualdad en la distribución de ingresos.

Por otra parte, la encuesta de empleo (ENE) del INE permite ver lo que hay detrás de la disminución de las horas trabajadas en Chile. Esta caída se explica en parte porque ha disminuido la proporción de ocupados que trabaja más de 45 horas a la semana y ha aumentado la proporción que trabaja a jornada parcial (menos de 30 horas) en forma

voluntaria. Por otra parte, menos de la mitad de los ocupados (un 40%) tiene una jornada de 45 horas (gráfico N° 5).



Fuente: ENE INE

III. EL ROL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Sin duda que un menor número de horas trabajadas impacta positivamente en la calidad de vida, pero siempre y cuando esa caída en las horas no vaya asociada a menores ingresos, y ese es el riesgo de que esta reducción se haga en forma compulsiva a través de una ley. En términos muy simples, la productividad por hora se calcula de la siguiente forma:

PIB por hora trabajada = PIB Total/Horas efectivas trabajadas en un año.

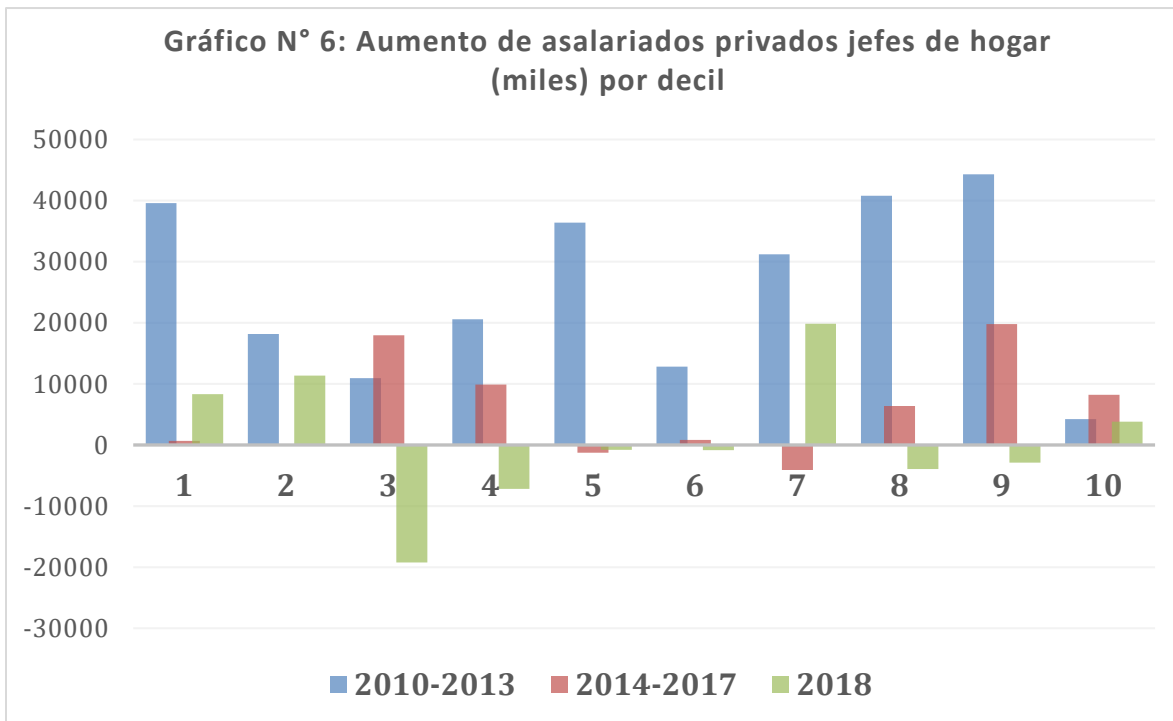
El planteamiento de los diputados que presentaron el proyecto de reducción de jornada asume en cierta forma que reduciendo las horas (el denominador), se puede aumentar la productividad por hora ¿Es efectivo? Depende de lo que ocurra con la producción, si cae, lo que parece probable frente a una reducción de 11% de las horas, tendríamos una caída del PIB, sin que eso redunde necesariamente en una mayor productividad. Un punto importante es lo que ocurre con los incentivos. Si fuera posible reducir las horas a cambio de que en cada hora se trabajara en mejor forma compensando totalmente la caída en horas, efectivamente habría una ganancia. Sin embargo, si la reducción de horas es por la vía legal, impidiendo que los empleadores puedan modificar los incentivos, parece poco probable ese resultado.

¿Significa lo anterior que a través de las políticas públicas no puede hacerse nada en pro de la calidad de vida de los trabajadores? Por supuesto que no, muy por el contrario, tienen un rol clave en ese objetivo en una serie de aspectos, que se enumeran a continuación.

1. La importancia del crecimiento económico:

La evidencia demuestra en forma muy nítida que la mejor política laboral, tanto en términos de ingresos como respecto a la duración de la jornada es el desarrollo económico. Esto no sólo se desprende de la evidencia estadística mostrada en el punto anterior, sino también de lo que ha pasado en los últimos años en nuestro país. Por lo tanto, las políticas públicas que promuevan el crecimiento serán una contribución evidente a la calidad de vida de los trabajadores.

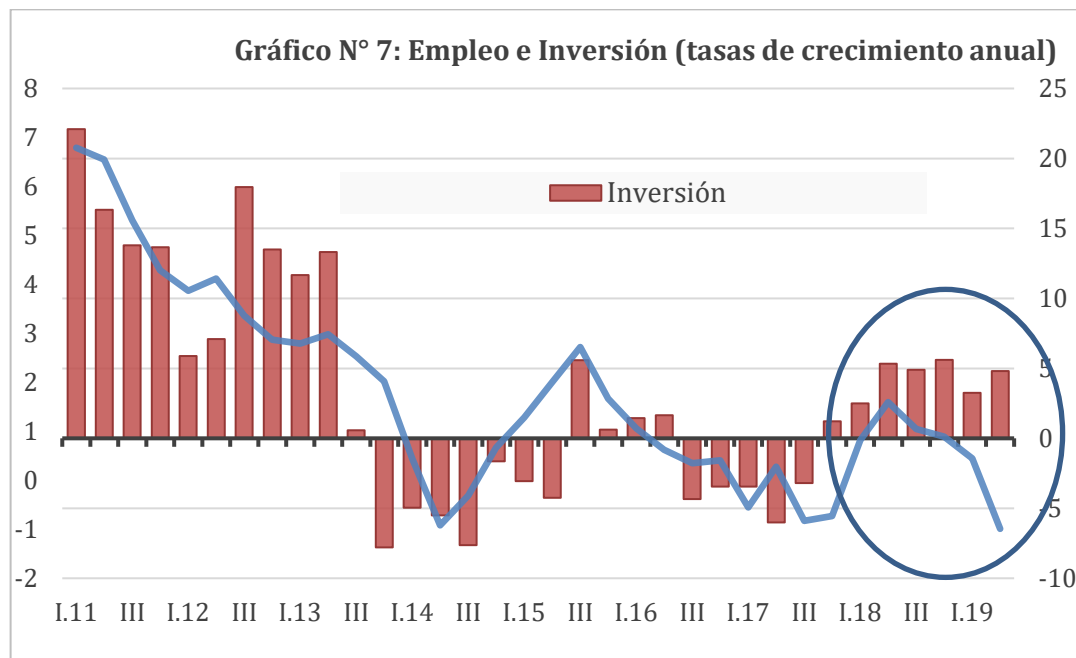
Si miramos, por ejemplo, tres períodos de tiempo, en que las tasas de crecimiento del PIB han sido muy distintas, y las contrastamos con la creación de empleo asalariado privado, veremos que el crecimiento no sólo se traduce en mayor creación de empleo privado, sino que también tiende a favorecer en mayor medida a los trabajadores de los deciles bajos de ingreso, como muestra el gráfico a continuación.



Fuente: ESI INE

Se muestran tres períodos, 2010 – 2013, con un crecimiento promedio del PIB de 5,3%, 2014 – 2017, en que el crecimiento cae a 1,8%, y 2018, con un aumento del PIB de 4%. Se puede ver que en el primer período hay un gran aumento de empleo, especialmente en los deciles 1, 5, 7, 8 y 9. En el período 2014 – 2017 el dinamismo del empleo privado es prácticamente inexistente, y se recupera (aunque no en forma generalizada) en 2018.

Es interesante señalar además lo relevante que es la inversión en la creación de empleo asalariado, existiendo una correlación bastante alta entre el crecimiento de la formación de capital y el aumento de empleo asalariado, que se muestra en el gráfico a continuación.



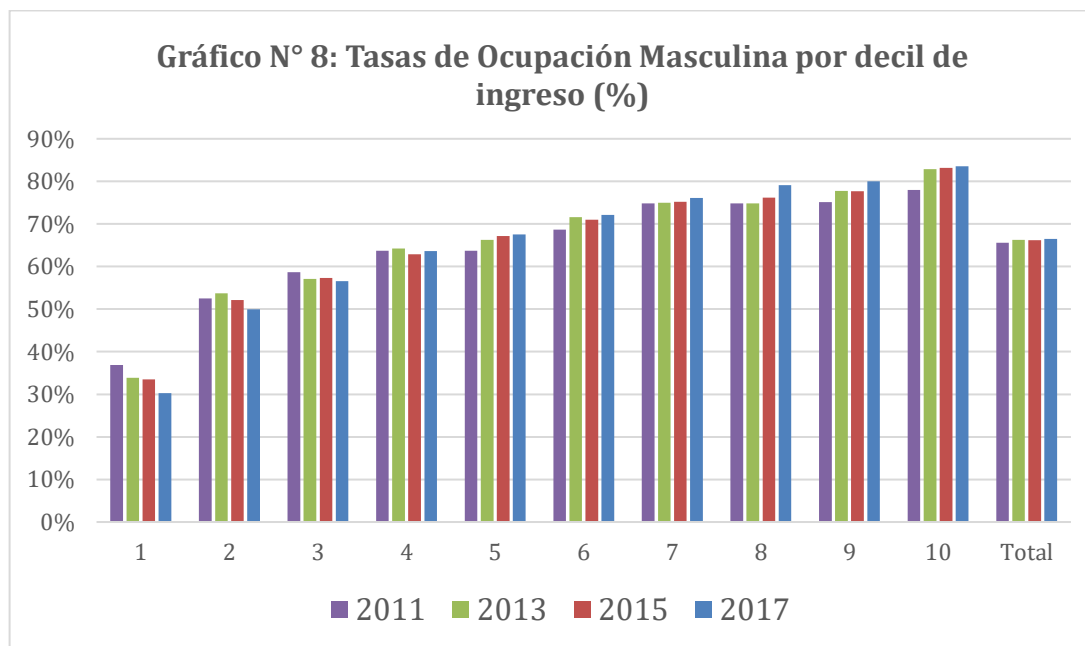
Fuente: BCCH, ENE INE

Un aspecto que llama la atención del gráfico es que la correlación entre inversión y empleo asalariado privado se pierde en el último año y medio. Es efectivo que la encuesta de empleo del INE aún presenta algunos problemas de medición, pero que difícilmente puedan explicar el fenómeno en su totalidad. Otra explicación posible es que el proceso de automatización en conjunto con la reforma laboral de 2015, los aumentos de salario mínimo y los mayores costos laborales que se anticipan producto de reformas en discusión, estén llevando a que los aumentos de inversión de las empresas no se traduzcan en mayor demanda de trabajo, lo que pone una clara señal de alerta sobre este proyecto de disminución de jornada.

Otro punto relevante a tener en cuenta en el análisis de los efectos probables de una medida de reducción de jornada es tener en consideración el elevado grado de segregación del mercado laboral chileno. Las diferencias en el acceso al mercado en función del nivel de ingresos son muy marcadas, y por supuesto son una causa fundamental a la hora de explicar la desigualdad de ingresos en el país. Los gráficos a continuación muestran las tasas de ocupación por decil de ingreso y género, evidenciando que mientras en el 10% más rico las tasas de ocupación (ocupados/población económicamente activa) son superiores al promedio de los países desarrollados, en los deciles inferiores son muy pocos los que se encuentran

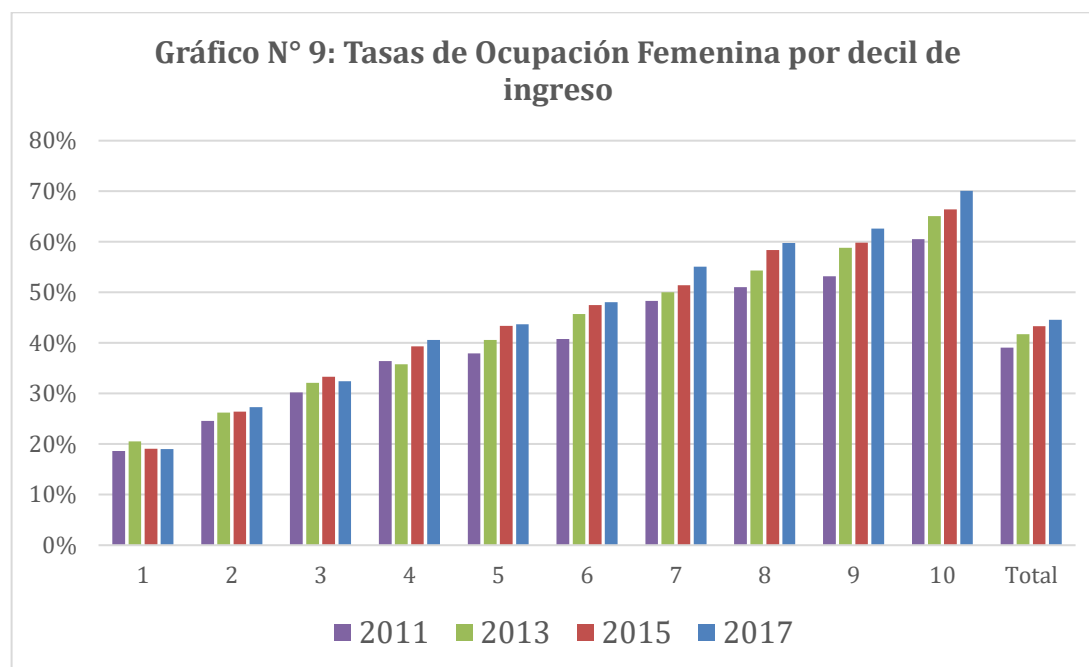
ocupados¹. La reducción de la jornada afecta en especial a los trabajadores de menores niveles de capacitación, mientras que en los sectores de ingresos altos, de profesionales, la sujeción a una jornada fija es mucho menos usual. Se puede anticipar entonces que la medida de reducción de jornada sería regresiva, afectando aún más el acceso al mercado laboral a los grupos vulnerables.

Los gráficos a continuación muestran las tasas de ocupación por decil de ingreso y género durante el período 2011-2017. Vemos que no sólo hay grandes brechas entre los sectores de ingresos altos y bajos, sino que también que estas brechas han tendido a ampliarse en vez de reducirse. En definitiva, podemos ver que los sectores de bajos ingresos tienen gran dificultad para acceder al mercado laboral, situación que no ha mejorado a lo largo del tiempo, y se ha deteriorado para los hombres de los primeros deciles. La CASEN 2017 muestra que sólo un 30% de los hombres en edad de trabajar en el 10% más pobre está ocupado, mientras que este porcentaje es de menos de 20% para las mujeres. Por el contrario, para el 10% más rico las tasas de ocupación, tanto para hombres como para mujeres, son superiores al promedio de los países desarrollados, y además han mejorado a lo largo del tiempo. Es bastante evidente que una medida que encarece el costo de la mano de obra reduciendo la jornada será entonces regresiva, afectando a los trabajadores más vulnerables. Por otra parte, el efecto sería poco importante para los grupos de profesionales de altos ingresos, muchos de los cuales no trabajan sujetos a una jornada horaria.



Fuente: CASEN varios años.

¹ Se debe recordar también que la definición de ocupado es aquel que trabajó una hora o más en forma remunerada en la semana anterior a la encuesta.



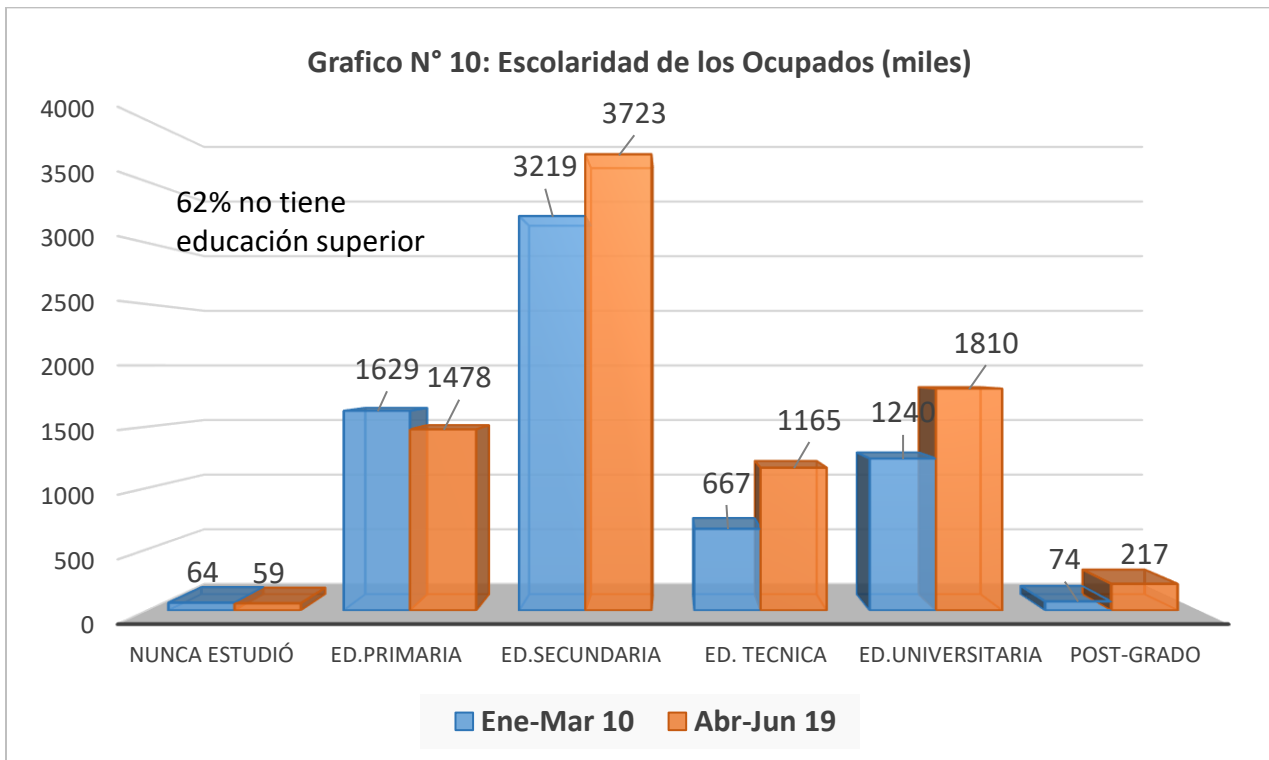
Fuente: CASEN varios años.

2. Políticas de Educación y Capacitación

Sin duda, la productividad laboral es función del capital humano de los trabajadores, por lo que las políticas de educación y capacitación cumplen un rol central en lograr mayores niveles de ingreso para los trabajadores, y por ende, para mejorar la calidad de vida. La política educacional es clave, pero es poco lo que se puede hacer en este campo para mejorar la productividad de los ocupados actualmente, siendo la capacitación laboral el camino más efectivo para lograrlo. Son bastante evidentes las carencias que nuestro país presenta en este campo, al que no solo se destina un monto muy reducido de recursos, sino que además los recursos llegan principalmente a sectores medios y altos sin que tampoco hayan demostrado efectos positivos en la productividad². El presupuesto fiscal 2019 tiene destinado para este ítem una cifra inferior a US\$ 150 millones, que si lo dividimos por el 60% de ocupados más vulnerables da un monto de \$16.000 anual por trabajador. Difícil lograr resultados visibles con ese monto de recursos. La prioridad que se debería dar a este tema se hace evidente si miramos los niveles de escolaridad de los actuales ocupados, considerando que más de un 60% no tiene ningún tipo de educación superior. El gráfico a continuación muestra la evolución de los niveles de escolaridad entre 2010 y las últimas cifras disponibles. Se observa una mejoría importante, especialmente en la educación técnica, pero un gran número de ocupados en Chile ni siquiera completaron su educación media. Sólo una buena política de capacitación puede lograr cambios importantes en productividad, y en ese sentido es positivo que el actual

² A este respecto, ver “Informe el Final Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral”, 2011: https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_InformeFinal_211011_doc2.pdf

gobierno haya enviado un proyecto para mejorar esta política, sin embargo, los montos involucrados siguen pareciendo muy reducidos, si comparamos, por ejemplo, con el enorme costo que está significando la gratuidad en la educación superior. El informe financiero del proyecto que modifica el SENCE señala un costo fiscal en régimen de sólo US\$ 4,5 millones.



Fuente: ENE INE

3. Política de Transporte Público

Existe un espacio importante de mejora en calidad de vida para los trabajadores en materia de transporte público, dados los elevados tiempos de viaje, especialmente en Santiago, y también en otras ciudades de mayor tamaño. La inversión en redes de metro probablemente tiene en este sentido una rentabilidad social muy elevada, ya que puede generar en términos de ahorro de tiempo resultados equivalentes al proyecto de ley de los diputados del Partido Comunista, si el objetivo es lograr mayor tiempo libre para la vida personal. Por otra parte, estamos enfrentando una revolución en materia de transporte público, que requiere una regulación adecuada, pero no restrictiva buscando proteger a determinados gremios (los taxistas). Todo lo que viene en materia de *carpooling* puede ser un gran avance en tiempos y costo de viajes, contribuyendo a la calidad de vida.

4. Avances por la vía legislativa

Ciertamente, a pesar de que un proyecto de ley de reducción rígida de jornada tiene más costos que beneficios, es posible avanzar por la vía legislativa en pro de jornadas que sean, al mismo tiempo, beneficiosas para trabajadores y empleadores. En esa dirección, el proyecto de

ley inicial del gobierno de reducción de jornada a cambio de mayor flexibilidad horaria, permite generar espacios de negociación que compensan la disminución de horas con mayor productividad, contexto en el que todos ganan. Este espacio de ganancia mutua se produce porque el Código del Trabajo es reconocidamente rígido en materia de jornadas laborales, mientras las formas de trabajo avanzan en la dirección opuesta. Definiciones más flexibles de jornada permiten también la incorporación al mercado laboral de jóvenes, mujeres y adultos mayores, lo que genera un potencial de crecimiento importante a nivel país.

IV. EL ROL DE LAS EMPRESAS

Crecientemente se reconoce que las empresas tienen un rol fundamental en la calidad de vida de sus trabajadores, y su responsabilidad no se limita a pagar sueldos y cumplir con la normativa. El punto interesante es que este rol de responsabilidad social puede ser mirado también bajo la óptica de la eficiencia y la productividad, en base a lo que se conoce como la teoría de los salarios de eficiencia. Puede ser rentable para una empresa ofrecer a sus trabajadores condiciones mejores a las de la competencia, ya que eso produce un círculo virtuoso:

- La empresa capta a los mejores trabajadores.
- Al tener mejores condiciones que en trabajos alternativos, los trabajadores tienen mayor incentivo a ser productivos.
- Estas empresas logran mayor estabilidad laboral.
- La productividad sobre compensa los mayores costos laborales.

Se tiene entonces que se puede lograr que las mejores condiciones laborales induzcan mayor productividad por parte de los trabajadores.

En lo anterior, el rol de los sindicatos también puede ser muy valioso, en términos de lograr un mayor compromiso de los trabajadores, que haga sostenibles para la empresa estas mejores condiciones.

Lograr un escenario como el descrito requiere avanzar en un aspecto en el cual encuestas como la ENCLA muestran el mayor déficit en materia laboral; una comunicación más efectiva entre empleadores y trabajadores. Llama la atención que aunque la mayoría de los trabajadores considera que se desempeña en un buen ambiente laboral, los aspectos de comunicación dentro de las empresas son considerados deficientes.

Lo anterior se puede resumir en que las empresas tienen un rol que cumplir en materia de calidad de vida de sus trabajadores, tema que ha sido recogido de alguna forma por los líderes de las organizaciones empresariales. En ese sentido, es un avance la propuesta que ha planteado la SOFOFA de avanzar hacia más alternativas de jornada con flexibilidad, con bolsas de horas de capacitación, negociadas a nivel individual o colectivo.

V. CONCLUSIONES

- Efectivamente Chile es uno de los países en que más horas se trabaja dentro de la OCDE, junto con ser uno de los de menor productividad por hora. Sin embargo, la varianza en términos de horas trabajadas es muy inferior a la varianza en los niveles de productividad.

- Existe una evidente relación entre nivel de desarrollo y horas trabajadas, por ende, el mejor camino para lograr una disminución en las horas trabajadas es el crecimiento económico.
- La causalidad va de productividad a horas de trabajo, y no al revés. En la medida que los países mejoran los niveles de productividad laboral, los aumentos de ingreso asociados permiten reducir la carga horaria sin impacto negativo.
- Una reducción de jornada como la planteada, de 45 a 40 horas, tiene un probablemente un carácter regresivo, ya que afecta las reducidas posibilidades de acceso al mercado laboral que tienen los trabajadores de los deciles inferiores de ingreso.
- El menor acceso al mercado laboral de los deciles inferiores se ha agravado en el tiempo, a lo que se suma el hecho de que la recuperación de la inversión del último año y medio no se ha traducido en una recuperación equivalente del empleo asalariado privado. No puede descartarse como causa de este fenómeno los efectos de la reforma laboral de 2015, los aumentos de salario mínimo y las reformas de ley en discusión que apuntan a un mayor costo laboral para las empresas.
- Chile tiene un déficit en sus políticas de capacitación, siendo este el camino más efectivo para mejorar la productividad de la gran mayoría de trabajadores en Chile que no tuvo acceso a ningún tipo de educación superior.
- Mejorar el transporte público es una medida que avanza simultáneamente en productividad y calidad de vida.
- ¿Trabajadores más felices son más productivos? Puede ser, pero depende de la forma en que se gane ese mayor tiempo libre. Si se percibe como un derecho, es difícil lograr mayor productividad. Por eso es importante que los cambios legislativos que se vayan a implementar contemplen espacios de negociación entre trabajadores y empleadores.
- Las empresas tienen un rol igualmente importante que las políticas públicas en la calidad de vida de sus trabajadores, y tienen mejores mecanismos para lograrlo a cambio de productividad.