

Los mitos en torno a la flexibilidad laboral: el debate internacional reciente

Carlos Fortín

Fundación Chile 21 e Instituto de Estudios del
Desarrollo, Universidad de Sussex, Reino Unido

La flexibilidad laboral en el debate nacional

La necesidad de flexibilizar el mercado laboral chileno es desde hace ya bastante tiempo una suerte de mantra en el discurso del empresariado nacional, los políticos de derecha y los economistas ortodoxos. Dos eventos en los últimos meses han hecho que este llamado adquiera aún más insistencia. Por un lado, la crisis financiera comienza a tener impacto visible en la economía chilena, con aumento significativo del desempleo; por otro, los partidos de la Concertación han demandado al gobierno la adopción de iniciativas legales para fortalecer la negociación laboral colectiva y estimular la sindicalización.

La respuesta a estos dos eventos de los grupos arriba citados ha sido expresada por el diario *El Mercurio*. Con respecto a la crisis el 20 de marzo pasado ese diario editorializó en los siguientes términos:

Ahora ha golpeado una nueva crisis y otra vez asistimos a una elevación del desempleo. Es difícil predecir hasta qué niveles se empujará esa tasa, pero dada la experiencia de la última década, cabe augurar que se recuperará muy lentamente, a menos que los dirigentes políticos se atrevan a seguir la recomendación y predicción de las voces técnicas y decidan promover en Chile mercados laborales más flexibles ... Como ocurre en otras naciones, una política de esta naturaleza seguramente será resistida por los grupos de interés habitual, pero para crear más y mejor empleo en plazos breves no parece haber mejor política que la creación de mercados laborales flexibles.¹

Y el 1º de marzo el diario se había referido críticamente a las propuestas de la Concertación sobre reformas laborales sugiriendo que ellas “elevarían el costo de contratación, llevando a los empleadores a elegir tecnologías más intensivas en capital. Como éstas, además, son proclives al trabajo calificado, su consecuencia sería una menor demanda por trabajo y una mayor desigualdad salarial”.²

El argumento implícito en estos planteamientos es que la remoción de distorsiones y rigideces en el mercado laboral –en particular, reglamentaciones e instituciones que dificultan la baja de los salarios, protegen el empleo u otorgan niveles elevados de beneficios de desempleo- es una condición necesaria para maximizar la tasa de ocupación, minimizar la tasa de desocupación, y en general estimular la actividad económica y la productividad.

¹ “Mercados laborales más flexibles”, *El Mercurio*, viernes 20 de marzo de 2009, p. A 3

² “Reformas laborales contraproducentes”, *El Mercurio*, domingo 01 de marzo de 2009, p. A 3

Esta tesis ha sido durante un largo tiempo considerada por la mayoría de los especialistas como prácticamente irrefutable: incluso un crítico de la tesis escribió en 2004 que “el punto de vista de que la desregulación es la única solución al problema de la desocupación es ampliamente aceptado entre los economistas”³. Sin embargo, en la última década un conjunto de investigaciones empíricas referidas a los países de la OCDE ha arrojado serias dudas acerca de su validez.

Estos trabajos no han demostrado que los mercados laborales inflexibles sean necesariamente más eficientes; pero sí han comprobado que la evidencia empírica para los países industrializados es ambigua; que dependiendo de otras variables, la ausencia de flexibilidad puede no influir negativamente sobre los niveles de empleo, y en algunos casos puede incluso tener efectos positivos. Su importancia por consiguiente reside en relativizar las afirmaciones sobre el tema, sugiriendo así que la persistencia de las pretensiones absolutas originales de la tesis se aproxima más a la mitología que al análisis científico.

¿De dónde viene la tesis de la flexibilidad laboral?

La base teórica de la tesis es el modelo de demanda-oferta que supone mercados perfectamente competitivos. Del lado de la demanda, salarios mínimos altos y negociación colectiva hacen subir los salarios y comprimen la estructura salarial, reduciendo diferenciales y excluyendo a los trabajadores no calificados del mercado en razón de su alto costo. Igualmente, al aumentar el costo de despedir trabajadores, la protección del empleo hace a las firmas reticentes a contratar nuevos trabajadores con contratos indefinidos, en detrimento de los postulantes con desventajas laborales. Del lado de la oferta, el apoyo al ingreso familiar tiende a reducir el incentivo para que los miembros de la familia tomen los trabajos disponibles⁴.

La tesis de la flexibilidad laboral recibió un apoyo que parecía decisivo con los resultados de un conjunto de investigaciones empíricas de comienzos de los años noventa. El momento culminante de este trabajo fue el *Estudio del Empleo 1994* de la OCDE⁵, un detallado análisis comparativo de los mercados laborales en los países miembros que pareció demostrar de manera categórica la superioridad de los mercados laborales flexibles. El *Estudio* comparó el desempeño de la economía de los Estados Unidos y de los países de Europa en términos de la creación de puestos de trabajo, y concluyó que el hecho de que la tasa de creación de empleo fuera más alta en la economía de EE.UU. era debido a su mayor flexibilidad.

³ Howell, David R., “Introduction”, en David R. Howell (ed.), *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy*, Oxford University Press, 2004, p.6 (traducción del autor; salvo indicación en contrario, todas las traducciones del inglés son de él).

⁴ Ver Gregg, Paul y Alan Manning, “Labour Market Regulations and Unemployment”, en Snower, Dennis, J. y Guillermo de la Dehesa, eds. *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, Cambridge University Press, 1997.

⁵ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*, Paris, 1994.

Las recetas de políticas para flexibilizar el mercado laboral

El *Estudio* propuso una "Estrategia del Empleo" para maximizar la creación de plazas laborales, condensada posteriormente en un decálogo de recomendaciones de políticas, conocido como los "Diez Mandamientos"⁶, en un trabajo de seguimiento que examinó la implementación de la Estrategia en los países miembros. Las recomendaciones referidas específicamente a la flexibilidad laboral son:

- Periodo de trabajo: aumentar la flexibilidad del período de trabajo –tanto de corto plazo como de vida- escogido voluntariamente por trabajadores y empleadores
- Costos salariales y laborales: hacer los costos salariales y laborales más flexibles por la vía de remover las restricciones que impiden que los salarios reflejen los niveles de habilidades individuales, en particular de los trabajadores más jóvenes
- Legislación de protección del empleo: reformar las disposiciones sobre seguridad del empleo que inhiben la expansión del empleo en el sector privado
- Beneficios de seguridad social: reformar los sistemas de beneficios de desempleo y conexos – y su interacción con el sistema tributario- de manera que las metas fundamentales de la sociedad en materia de equidad puedan alcanzarse de manera que incida mucho menos en el funcionamiento eficiente de los mercados laborales⁷.

Esta receta fue rápidamente adoptada por las instituciones financieras internacionales –el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial- y pasó a ser la ortodoxia en el tema. El FMI en su documento sobre perspectivas de la economía mundial de 1999 identificó cómo áreas cruciales para ser reformadas en los países de la OCDE "el marco de negociación salarial, la severidad de varios tipos de reglamentaciones del mercado laboral (legislación sobre protección del empleo, flexibilidad en la organización del trabajo), y la generosidad en la mantención del ingreso en los sistemas de subsidio de desempleo y de bienestar"⁸.

La crítica a la tesis de la flexibilidad laboral: disipando mitos

La crítica teórica

Como es bien sabido, los supuestos teóricos generales que subyacen al enfoque de la flexibilidad laboral fueron fuertemente cuestionados en los años setenta y ochenta con la emergencia de la teoría de mercados con información imperfecta asociada al nombre de Joseph Stiglitz⁹. La crítica teórica se extendió en los años noventa al análisis específico de los mercados laborales. Los trabajos

⁶ Howell, David R., op.cit. nota 3 arriba, p.18

⁷ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Implementing the OCED Jobs Strategy: Member Countries' Experience*, Paris, 1997, cuadro 3.51. Hay otra recomendación relativa a políticas activas en el mercado laboral que no incluyo por ser menos pertinente al debate chileno

⁸ International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, Washington D.C., 1999

⁹ Stiglitz, Joseph E. "Information and Economic Analysis." en Michael Parkin and A. R. Nobay, eds., *Current Economic Problems*. Cambridge University Press, 1975; Stiglitz, Joseph E. "Information and Economic Analysis: A Perspective." *Economic Journal* 95, supplement: Conference Papers (1985): 21–41. Stiglitz ha resumido la trayectoria intelectual y las implicaciones de la economía de la información en su conferencia de aceptación del Premio Nobel, *Information and the Change in the Paradigm in Economics*, Stockholm, Prize Lecture, December 8, 2001.

de ese período demostraron que en mercados laborales que no son perfectamente competitivos, la operación irrestricta de las fuerzas del mercado puede generar diferencias salariales excesivas que resulten inaceptables desde el punto de vista de normas sociales de equidad universalmente asumidas en la sociedad respectiva; y que en esas condiciones hay ganancias potenciales en la introducción de instituciones que promuevan estructuras de salarios rígidas y comprimidas¹⁰.

Más generalmente, el argumento es que la noción de un mercado laboral irrestricto ignora el hecho de que, como todos los mercados, éste no puede funcionar si no está basado en un conjunto de instituciones que generen normas comunes, reflejen los intereses de los participantes y guíen la conducta social. En las palabras del Director del Instituto Internacional de Estudios Laborales de la Oficina Internacional del Trabajo: “el mercado laboral es en realidad una institución social, que no solamente apoya al trabajo y a la producción, sino que tiene impacto sobre la representación, la integración social y las metas personales de sus participantes”¹¹.

La evidencia empírica: cuatro mitos revelados

Menos conocida es tal vez la importante revisión que ha sufrido en los últimos diez años la fundamentación empírica de la tesis de la flexibilidad laboral. Un conjunto de trabajos ha vuelto a examinar los datos de los países industrializados y ha llegado a la conclusión de que, en algunos aspectos cruciales, el mensaje original analítico y de políticas de la OCDE, el FMI y el Banco Mundial, - que la flexibilidad es, categóricamente y sin reservas, una condición necesaria para el funcionamiento eficiente de los mercados laborales- es simplemente erróneo. Particularmente importante es aquí el hecho de que la propia OCDE ha llevado a cabo parte de esta revisión, y en un documento de 2004 que examina la implementación de la Estrategia¹² ha reconocido públicamente que sus afirmaciones originales absolutas en esta materia no calzan con la evidencia empírica.

1. La evidencia no demuestra que la protección del empleo afecte negativamente a la ocupación

La investigación reciente ha mostrado que no hay una relación clara e inequívoca entre las dos variables. El informe de la OCDE *Perspectivas del Empleo 2004* reconoce este hecho y dice lo siguiente al respecto:

La evidencia sobre el papel jugado por la LPE [legislación de protección del empleo] en las tasas agregadas de ocupación y desocupación no es concluyente tanto en los estudios teóricos como empíricos... los numerosos estudios sobre el tema llegan a conclusiones contradictorias y sus metodologías han sido cuestionadas. Algunos estudios... sugieren la posibilidad de una relación negativa entre una LPE estricta y la tasa de ocupación de los jóvenes y de las mujeres en plena edad, pero una relación positiva con las tasas de ocupación de otros grupos¹³.

¹⁰ Agell, Jonas, 'On the Benefits from Rigid Labour Markets: Norms, Market Failures and Social Insurance', *The Economic Journal*, February 1999.

¹¹ Rodgers, Gerry, *Labour Market Flexibility and Decent Work*, Presentation at UNDESA Development Forum on productive employment and decent work, UN, New York, 8-9 May 2006, p. 2.

¹² Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Employment Outlook*, Paris, 2004.

¹³ *Ibid.*, pp. 63, 81.

La conclusión general –la inexistencia de relación inequívoca a nivel global- ha sido confirmada por un número de otras investigaciones. Baker y sus colegas realizaron en 2002 un análisis crítico de prácticamente la totalidad de los estudios comparativos multivariados inter-países disponibles para las economías de la OCDE, incluidos los realizados por la OCDE misma, y un meta-análisis de los datos de esos estudios. Su análisis de los estudios existentes descubrió un gran número de problemas metodológicos y de medición que hacen que las conclusiones no sean estadísticamente robustas. Su propio análisis de los datos originales, que intentó superar esas limitaciones, concluyó que la legislación de protección del empleo no tiene efecto sistemático alguno sobre la desocupación¹⁴. Baker y sus colegas han confirmado y refinado esta conclusión –así como las otras mencionadas más abajo- en trabajos posteriores, el más reciente de los cuales es de 2007¹⁵.

Incluso la reserva introducida por la OCDE acerca de los efectos de la protección sobre la distribución del empleo –el hecho de que podría afectar negativamente el empleo de los jóvenes y las mujeres- ha sido cuestionada. Schmitt y Wadsworth en 2002 examinaron esta hipótesis utilizando dos metodologías: por un lado compararon el desempeño del mercado laboral más flexible de los Estados Unidos y el Reino Unido con los menos flexibles de Europa continental a fines de los años noventa con respecto a los grupos marginales, y por otro compararon el mercado laboral en el Reino Unido en los años ochenta –un período “rígido”- y en los noventa –un período “flexible”- para establecer, nuevamente, si en el segundo el desempeño de los grupos marginales fue mejor. La conclusión fue la siguiente:

Tomados en conjunto, los datos internacionales para fines de los noventa y los datos del Reino Unido en los ochenta y los noventa proporcionan un apoyo notablemente pequeño a la fe de la OCDE en los beneficios de la flexibilidad del mercado laboral. A pesar de los grandes elogios de la OCDE a la flexibles economías norteamericana y británica, los trabajadores jóvenes y los menos educados no tenían mejores resultados en términos absolutos y relativos en esas economías al final de los años noventa que los que tenían trabajadores similares en economías mucho menos flexibles. De hecho, en términos relativos las perspectivas de estos grupos marginales eran a menudo substancialmente peores en los Estados Unidos y especialmente en el Reino Unido¹⁶.

2. La evidencia no demuestra que la inflexibilidad salarial afecte negativamente a la ocupación

El informe *Perspectivas del Empleo 2004* de la OCDE no analiza en detalle la cuestión de la relación entre la flexibilidad salarial y la ocupación, pero se refiere a ella al introducir la temática del impacto de las estructuras institucionales para la fijación de salarios. Su evaluación es positiva respecto de la existencia de una relación, pero apunta claramente a las dificultades de emitir juicios categóricos

¹⁴ Baker, Dean, Andrew Glyn, David R. Howell y John Schmitt, “Labor market institutions and unemployment: Assessment of the cross-country evidence”, en David R. Howell, ed, *Fighting unemployment: The limits of free market orthodoxy*, Oxford University Press, 2005.

¹⁵ Baker, Dean, Andrew Glyn, David Howell, y John Schmitt, *Unemployment and Labor Market Institutions: The Failure of the Empirical Case for Deregulation*, Geneva and New York, International Labor Organization and the Centre for Economic Policy Analysis at the New School University, September 2004; Howell, David R., Dean Baker, Andrew Glyn y John Schmitt, “Are Protective Labor Market Institutions at the Root of Unemployment? A Critical Review of the Evidence”, *Capitalism and Society*, Volume 2, Issue 1, 2007.

¹⁶ Schmitt, John y Jonathan Wadsworth, *Is the OECD Jobs Strategy Behind US and British Employment and Unemployment Success in the 1990s?* New York, Centre for Economic Policy Analysis, Working Paper 2002-06, (April 2002), p. 24.

sobre ella. Luego de decir que “la teoría económica suministra bases sólidas para creer que las instituciones fijadoras de salarios que traten de fijar los salarios agregados un nivel demasiado alto respecto de la productividad van a elevar el desempleo de equilibrio” agrega que “aunque este marco teórico concita una amplia aceptación entre los investigadores, las opiniones varían acerca de qué configuraciones institucionales son las que probablemente van a producir presión para subir excesivamente el salario agregado, o cuán importante es el papel que las demandas salariales excesivas han jugado en debilitar el desempeño en materia de empleo¹⁷.”

Y en las conclusiones consigna que, aunque el estudio ha confirmado la plausibilidad del diagnóstico de que salarios agregados excesivamente altos o compresión salarial han sido impedimentos para un desempeño laboral satisfactorio en los países de la OCDE, “[s]in embargo esta evidencia es, en conjunto, un tanto frágil, y subraya la complejidad de las instituciones que fijan salarios en los países de la OCDE y de sus implicaciones para el desempeño económico¹⁸.”

A su vez, Gerry Rodgers, Director del Instituto Internacional de Estudios Laborales resume la investigación académica sobre el punto diciendo: “sobre flexibilidad salarial, la evidencia de que haya un efecto adverso del salario mínimo sobre el empleo es también débil. Obviamente, hay algún nivel de salario mínimo que va a tener ese efecto, pero dentro de márgenes razonables el efecto parece ser modesto¹⁹.”

3. La evidencia no demuestra que la existencia de negociación colectiva afecte negativamente a la ocupación; hay alguna evidencia de puede afectarla positivamente

El tema es analizado en detalle en el informe de *Perspectivas del Empleo* de la OCDE. El informe resume su propia evidencia empírica de la manera siguiente:

Ninguna asociación robusta es evidente entre los indicadores de negociación salarial desarrollados en este capítulo y la tasa de crecimiento de los salarios agregados u otros resultados no salariales, incluyendo las tasas de desocupación. Esto es coherente con los resultados obtenidos usando la versión previa de los indicadores de la OCDE sobre la organización de la negociación colectiva... [Elo] puede ser una indicación de que mecanismos institucionales muy diferentes pueden, sin embargo, ser capaces de obtener niveles similares de desempeño macroeconómico... el impacto de la organización de negociación colectiva en el desempeño del mercado laboral parece depender de otros factores institucionales y de políticas, y es necesario clarificar esas interacciones para poder para poder ofrecer consejos de políticas confiables²⁰.

¹⁷ OECD, *Employment Outlook 2004*, op.cit., nota 12 arriba, p. 132 (cursivas del autor).

¹⁸ Ibid. p. 165.

¹⁹ Rodgers, Gerry, op.cit., nota 11 arriba, p. 4.

²⁰ OECD, *Employment Outlook 2004*, op.cit., nota 12 arriba, pp 130, 165. Las cursivas están en el original. El informe agrega, sin embargo, que este “hallazgo negativo” no excluye que otros análisis más refinados puedan encontrar esos efectos, por ejemplo a través de la identificación de efectos de interacción entre la organización de la negociación salarial y otras políticas (tales como protección del empleo) o de maneras en que diferentes formas de negociación salarial afectan la dinámica del ajuste del mercado laboral a los shocks.

Un gran número de otras investigaciones ha confirmado este resultado “negativo”²¹. Sorprendentemente, algunas de ellas han descubierto que la existencia de negociación colectiva puede tener un efecto positivo sobre el empleo. El Banco Mundial publicó en 2003 un detallado estudio del “estado-del-arte” de la literatura económica sobre sindicatos y negociación colectiva y su impacto macro y micro económico, que abarcó mas de mil estudios²². En el comunicado de prensa con que el libro fue lanzado, titulado “Economías Tienen Mejor Desempeño en Mercados Laborales Coordinados”, el Banco resume el mensaje central del libro de la siguiente manera:

Aquellos países con altas tasas de coordinación de las negociaciones colectivas tienden a ser relacionados con un menor desempleo, menos persistente, una menor desigualdad salarial, y un menor número de huelgas y de menos duración que aquellos que no cuentan con una coordinación. Específicamente, la coordinación entre empleadores tiende a generar una tasa más baja de desempleo. A la inversa, los sindicatos fragmentados y la existencia de diversas confederaciones laborales son a menudo asociados con mayor inflación y desempleo²³.

La explicación –importante para extraer lecciones de política- es que el establecimiento de diálogos estructurados entre los trabajadores organizados y los empleadores a nivel nacional puede contribuir a soluciones equilibradas, en parte porque que pueden tomar en consideración el contexto macroeconómico, lo que no es en general posible en negociaciones locales y fragmentadas.

4. La evidencia no demuestra una relación clara entre niveles altos de beneficios de desempleo y la desocupación

Con respecto a esta variable los trabajos recientes han encontrado un grado mayor de apoyo en la evidencia econométrica para la tesis de que beneficios de desempleo generosos están correlacionados con la desocupación. Un trabajo publicado en 2007 examinó estudios de regresión inter-países que miden la generosidad de los beneficios en términos de la tasa de reemplazo –el porcentaje del salario que se le conserva al trabajador despedido- y la duración del beneficio; su conclusión es que existen correlaciones positivas estadísticamente significativas y robustas entre estas variables y el nivel de desocupación²⁴.

Las cuestiones cruciales aquí, sin embargo, son la dirección de la causalidad presente en esta correlación, y su importancia para efectos de influir sobre las tasas de desocupación. Con respecto a la primera, el análisis reciente ha enfatizado la posibilidad de que la causalidad vaya del aumento de la desocupación a la mejora de los beneficios, más que al revés. Al respecto, el mismo estudio señala lo siguiente:

Los responsables de políticas probablemente van a hacer los beneficios más generosos en la medida que aumenta la tasa de desempleo: en tiempos de dificultades, con una declinación en el empleo o la tasa de creación de empleo, los contribuyentes podrían razonablemente querer dar a trabajadores desocupados tiempo y apoyo

²¹ Ver Freeman, Richard B., *Labour Market Institutions without Blinders: The Debate over Flexibility and Labour Market Performance*, Washington D.C., National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper Series, Working Paper 11286, April 2005; Baker y otros, op.cit. notas 14 y 15 arriba.

²² Aidt, Toke y Zafiris Tzannatos, *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*, Washington D.C., the World Bank Group, 2003.

²³ Grupo del Banco Mundial, *Economías Tienen Mejor Desempeño en Mercados Laborales Coordinados*, Comunicado de prensa N°:2003/211/S, 12 de febrero de 2003. Original en castellano).

²⁴ Howell, Baker, Glyn y Schmitt, op.cit., nota 15 arriba, pp. 33 ss.

adicionales para buscar para el trabajo apropiado, mejorando de tal modo la calidad de la adecuación entre los trabajadores y los trabajos. Beneficios más generosos reducirían los efectos dañinos de la pérdida de ingresos sobre trabajadores y sus familias y ayudarían a sostener demanda agregada durante los periodos de baja actividad económica. Los costos sociales, psicológicos y de salud del desempleo están bien establecidos y puede haber poca duda que muchos trabajadores elegirían tener un empleo por sobre vivir del seguro de desempleo, al margen de cuán generoso sea este último²⁵.

Los autores realizan un análisis de los datos de la OCDE usando el test de causalidad de Granger que demuestra que es la tasa de desempleo la que causa un aumento de los beneficios, y no a la inversa²⁶.

La evidencia para países que no están en la OCDE

Todos los estudios mencionados hasta aquí se refieren a los países de la OCDE, es decir a las economías más desarrolladas del mundo. Son muy pocos los estudios que se enfocan en los países en desarrollo, debido principalmente a la ausencia de datos confiables para un suficiente número de países que permita un tratamiento econométrico.

Hay, sin embargo, algunos esfuerzos, y uno reciente por un lado corrobora los hallazgos de los estudios mencionados arriba para la OCDE y por otro los extiende a 57 países fuera de la OCDE. La conclusión general del estudio es la siguiente:

...los países en el extremo de la gama de flexibilidad no resultaron ser siempre las estrellas en términos de una variedad de resultados de mercado laboral y macroeconómicos. Esto es verdad dentro y fuera de la OCDE, así como tomando los dos grupos juntos. La superioridad global del grupo más flexible dentro de la OCDE, el anglosajón... con respecto al resto de los modelos dentro de la OCDE, no pudo ser confirmada. ...Los mercados de trabajo globalmente más flexibles... tienen los resultados peores en casi todos los indicadores de desocupación y de pobreza... la alta incidencia de desocupación, pobreza, desigualdad y trabajo informal al lado del crecimiento bajo [en estos países] cuestiona el supuesto simple de que la ausencia de protección legal para de los trabajadores por sí misma produce prosperidad²⁷.

El último mito: la inflexibilidad laboral en Chile

La discusión precedente ha identificado cuatro mitos acerca de la relación entre la flexibilidad laboral y los niveles de ocupación y desocupación que subyacen al discurso ortodoxo y empresarial chileno, y cuya eliminación debilita grandemente ese discurso. Hay, sin embargo, todavía otro supuesto, esencial para el argumento de los que demandan mayor flexibilidad laboral; es, evidentemente el supuesto de que en Chile no existe flexibilidad laboral, o por menos no existe en suficiente medida. Y este supuesto resulta, también, ser un mito.

Desde el año 1998 la Heritage Foundation, un *think tank* conservador de los Estados Unidos basado en Washington D.C., conjuntamente con el Wall Street Journal, publica anualmente un Índice de

²⁵ Ibid., p. 34.

²⁶ Ibid., pp. 39-40.

²⁷ Abu Sharkh, Miriam, *Are there optimal global configurations of labour market flexibility and security?: Tackling the "flexicurity" oxymoron*, Stanford University's Centre on Democracy, Development and the Rule of Law, 2008 .

Libertad Económica en 169 países del mundo, uno de cuyos componentes es la libertad laboral. Chile es uno de los países incluidos. En este índice el mercado laboral chileno ha sido consistentemente calificado como razonablemente flexible, y ciertamente como el más flexible dentro de América Latina.

La reacción de los economistas ortodoxos a estos hallazgos ha sido el tratar de encontrar defectos técnicos en el índice. Sin embargo, el más valiente de esos esfuerzos, publicado por Harald Beyer del Centro de Estudios Públicos en enero de 2008, se limita a cuestionar aspectos relativamente menores del cálculo de la incidencia del salario mínimo, que por sí solos no pueden explicar el que Chile aparezca como una economía laboralmente flexible. De hecho, la argumentación central de Beyer es circular: da por supuesto que una baja tasa de ocupación y/o una alta incidencia de contratos a plazo fijo o por menos de 12 meses son necesariamente resultantes de la inflexibilidad laboral. Puesto que estos fenómenos se dan en Chile, Beyer concluye que el mercado laboral chileno es inflexible²⁸. La posibilidad de que estos fenómenos sean resultantes de otras variables se excluye por definición.

Pero no es solamente el Índice de Libertad Económica de la Heritage Foundation el que define a Chile con un país de alta flexibilidad laboral. Otro instituto conservador, el Fraser Institute de Canadá, acaba de publicar su propio Índice de Libertad en el Mundo, que cubre 141 países, incluido Chile. La contraparte del Fraser Institute en Chile es el Instituto Libertad y Desarrollo y el Índice fue comentado elogiosamente por José Piñera en artículo en *El Mercurio* en marzo recién pasado²⁹.

Como muestra el cuadro adjunto, de acuerdo a este índice Chile es el séptimo país más laboralmente flexible del mundo, más flexible que todos los países de la OCDE excepto Estados Unidos e Islandia³⁰. Es evidentemente muy difícil sostener que, en términos comparativos internacionales, Chile no sea un país con un mercado laboral razonablemente flexible.

¿Qué se puede concluir de todo esto?

La flexibilidad laboral se presenta como una demanda técnica, cuyo objetivo es eliminar distorsiones en el mercado de trabajo y que estaría fundada en bases teóricas y empíricas sólidas. En realidad, la flexibilidad laboral tiene que ver con elementos cruciales en el consenso social que sirve de base a la organización de la producción y del trabajo. El salario mínimo, la protección del empleo, la negociación colectiva y los seguros de desempleo son instrumentos construidos a través de complejos, difíciles y largos procesos de conflicto y de cooperación social y política, y cuya alteración o eliminación no sólo generaría dificultades y penurias a los trabajadores afectados y sus familias sino que podría erosionar el pacto social mismo que subyace a la economía laboral en una sociedad democrática. Antes de dar esos pasos, por consiguiente, es esencial asegurarse que la fundamentación analítica de las propuestas sea efectivamente sólida.

²⁸ Beyer, Harald, "¿Un país con elevada flexibilidad laboral?", *El Mercurio*, domingo 20 de enero de 2008.

²⁹ Piñera, José, "Culpable de creer en Chile", *El Mercurio*, miércoles 25 de marzo de 2009.

³⁰ Gwartney, James D. y Robert Lawson; con Seth Norton, *Economic Freedom of the World, 2008 Annual Report*, Vancouver, B.C., Fraser Institute, Economic Freedom Network, 2008. El índice incluye un componente referido al servicio militar obligatorio que podría distorsionar los resultados; aún eliminando ese elemento Chile resulta ser el undécimo país más flexible del mundo, detrás sólo de Dinamarca, Suiza, EE.UU. e Islandia dentro de la OCDE.

El recuento anterior de la investigación reciente sobre el tema muestra que existen graves dudas acerca de la solidez empírica de los fundamentos de las propuestas de flexibilidad laboral en las cuatro áreas indicadas. En el caso de la negociación colectiva, la investigación reciente ha ido más lejos, y ha sugerido que ella puede ser un elemento positivo respecto de la ocupación y más generalmente respecto de las posibilidades de encontrar respuestas consensuadas a los desafíos de la crisis. En verdad el diálogo colectivo de nivel nacional puede contribuir significativamente a generar consenso sobre otros aspectos de la flexibilidad laboral que no afectan tan profundamente los derechos de los trabajadores, tales como por ejemplo el establecimiento del banco de horas³¹.

En resumen, la evidencia internacional indica la necesidad de máxima cautela en materia de cambios a los mecanismos de salarios mínimos, de protección al empleo y de beneficios de desempleo; y por la inversa sugiere la conveniencia de un reforzamiento de la negociación colectiva y del papel de los sindicatos organizados en la formulación de políticas para el mercado laboral.

³¹ Esta propuesta figura en una lista de 8 medidas concretas para flexibilizar el mercado laboral comisionada por El Mercurio a un grupo de abogados laboristas en un esfuerzo por "aterrizar" el tema de la flexibilidad. *Ocho propuestas para flexibilizar el mercado laboral en tiempos de crisis*, *El Mercurio*, martes 24 de febrero de 2009, p. B 6. Aunque la viabilidad política de algunas de ellas parece problemática, todas ellas y más podrían ser objeto de análisis a través de mecanismos de diálogo colectivo.

INDICE DE FLEXIBILIDAD LABORAL		
POSICIÓN	PAÍS	ÍNDICE
1	Uganda	8.41
2	Estado Unidos	8.29
3	Hong Kong	8.15
4	Fiji	8.12
5	Islandia	8.10
6	Etiopía	8.05
7	Chile	7.94
8	Nueva Zelanda	7.75
9	Dinamarca	7.71
10	Japón	7.50
11	Suiza	7.50
14	Reino Unido	7.42
17	Canada	7.22
18	Australia	7.06
25	República Eslovaca	6.69
33	Luxemburgo	6.63
42	Irlanda	6.45
52	Países Bajos	6.37
55	República Checa	6.07
58	Italia	5.95
64	Hungría	5.89
67	Francia	5.65
69	México	5.65
77	Polonia	5.61
81	Noruega	5.22
87	Bélgica	5.14
80	España	5.13
100	Portugal	4.89
191	Corea del Sur	4.68
103	Austria	4.57
108	Suecia	4.51
109	Finlandia	4.34
121	Grecia	4.32
122	Alemania	3.99
123	Turquía	3.13

Fuente: Fraser Institute, Canada, *Economic Freedom of the World 2008 Annual Report*
10 = máxima flexibilidad; 1 = mínima flexibilidad