



UNIVERSIDAD
ALBERTO HURTADO

FACULTAD DE
ECONOMÍA Y NEGOCIOS

Oe

Observatorio Económico

nº 45 / septiembre 2010

Chile: el camino adelante

- para el mercado laboral
- para la energía y el ambiente
- para la medición de la pobreza



2

Mercado laboral: Cómo mejorar las reglas del juego

Si queremos modernizar el mercado laboral, tal vez deberíamos al menos evaluar algunos aspectos que están entorpeciendo ese proceso. Debemos generar una discusión seria en torno a qué tipos de reglas del juego podrían traducirse en más y mejores empleos. *Por Marcela Peticará**

* Ph.D. en Economía, University of Texas A&M, Estados Unidos; profesora Facultad de Economía y Negocios, UAH

Se ha debatido mucho en los últimos años sobre la necesidad de mejorar el funcionamiento del mercado laboral chileno y en particular, cómo hacerlo más flexible. El concepto de flexibilidad, en su acepción más mediática, responde a cómo "abaratar" el costo de la mano de obra, facilitar el despido y hacer cambios en salarios y condiciones laborales en tiempos de crisis, de tal manera de facilitar la sobrevivencia de las empresas en un contexto de crisis.

Por otro lado, se han alzado voces advirtiendo de importantes cambios en las condiciones laborales. Por ejemplo, hay evidencia de una mayor rotación en el empleo debido a una mayor prevalencia de contratos a plazo fijo, subcontratación, trabajo temporario y contratos a honorarios. Chile es catalogado como un país modelo en lo que respecta a crecimiento, desarrollo, y estabilidad de sus instituciones¹, pero en 2006 había casi 2.4 millones de trabajadores informales². Si bien el nivel de informalidad se había estancado³, aumentaba la movilidad entre empleos formales e informales⁴.

¿Qué discusión podríamos tener en torno a nuestras actuales reglas del juego?

El primer punto tiene que ver con dejar de buscar la flexibilidad a través de la *legislación para la excepción*. En los últimos años se ha masificado el uso de contratos a plazo, trabajos a honorarios y esquemas de subcontratación de servicios laborales. Tal como lo enfatizan Soto, Espinoza y Gómez (2008)⁵, hay que distinguir entre aquellas estrategias virtuosas (estas formas de contratación son óptimas si están vinculadas a mayores niveles de especialización), de aquellas estrategias que sólo buscan transgredir las normas laborales y transferir riesgos. En este sentido, por ejemplo, el actual sistema de indemnizaciones genera incentivos para usar formas alternativas de contratación incluso en empleos donde sería virtuoso generar una relación laboral de largo plazo.

Legislar para las excepciones abre la puerta para el uso indebido (no necesariamente ilegal) de ciertas formas de contratación. En una empresa esto puede, incluso, repercutir negativamente sobre el nivel de productivi-

dad. Habría que optar, tal vez, por cambiar algunas institucionalidades, como por ejemplo reemplazar régimen de indemnizaciones por un seguro de desempleo con mayores tasas de cobertura y reemplazo de salarios.

Segundo, hay que reducir los costos de "ser formal". El paso por la informalidad en Chile no es transitorio. La tasa de permanencia en el sector informal se ubica en torno al 85%, y se incrementa para trabajadores de más edad y menor nivel educativo. En el caso de asalariados informales, la permanencia es mayor para personal no calificado y trabajadores en servicio doméstico⁶. Se podría, entonces, reducir los costos de ser formal a través del establecimiento de pisos por sobre los cuales puedan negociarse condiciones de trabajo en contextos particulares (sindicato presente o mesas de negociación tripartitas)⁷. Acá entran temas no solo de costo previsional, sino también de administración de jornadas laborales y feriados obligatorios u opcionales, entre otros.

Se deben también diseñar mecanismos que entreguen protección social a trabajadores independientes⁸ (e inclusive a trabajadores informales). En Chile en 2006, el 26% de los ocupados eran trabajadores independientes. Entre los ocupados menores de 50 años, el 80% tenía un trabajo con contrato, el 9% estaba trabajando a honorarios y el 77% estaba cotizando⁹. Es esperable que ciertos segmentos de la población opten por trabajar de manera independiente y a honorarios, pero se debe tener una institucionalidad adecuada para que estos grupos tengan acceso a alguna red de protección social. Es necesario generar incentivos para que estos trabajadores se registren o, si están trabajando bajo dependencia laboral, regularicen su situación contractual. Además es necesario generar conciencia sobre los beneficios de la formalidad, porque da acceso a servicios de salud, créditos, licencias por enfermedad y seguro de accidentes laborales, entre otros.

Finalmente, es necesario garantizar que aún bajo condiciones laborales más flexibles, se preserve la salud y seguridad de los trabajadores. El accidente en la mina San José dejó en evidencia una débil capacidad

de fiscalización del sector público. Se deben cambiar aspectos básicos de la institucionalidad laboral que rodea la seguridad de los trabajadores. En la actualidad el monto de las multas que se cobran a las empresas por no cumplir la normativa es ridículamente bajo. Las empresas tienen todos los incentivos para evadir la regla y, si son descubiertas, pagar la sanción correspondiente. Además, bajo el esquema actual, las mutuales de seguridad no fiscalizan ni sancionan. El gerente de la Asociación Chilena de Seguridad, Alejandro Pino, reportó que ellos habían emitido varios informes desde 2001, en los que advertían sobre los riesgos de seguridad que presentaba la mina. Es impensable que no existan canales regulares mediante los cuales las mutuales puedan reportar estas faltas graves (en este caso reiteradas) ante las autoridades correspondientes. ■

3

¹ Loayza, N.; Servén, L. y Sugawara, N. "Informality in Latinamerica and the Caribbean," Policy Research Working Paper 4888. Washington D.C.: World Bank, 2009, 35 p.

² Aproximadamente cinco veces el número de desempleados de la economía a esta misma fecha.

³ Según datos de la Encuesta CASEN, la tasa de informalidad entre los ocupados es de 38% en el año 1998, mientras que es 35% en el año 2006.

⁴ Ver Peticará, M. y Celhay, P. "Informalidad en Chile", en Sector Informal y Políticas Públicas en América Latina. Jacob, Fontoura y Peticará Eds., 2010.

⁵ Soto, A., Espinoza, A. y Gómez, J. "Aspectos subjetivos vinculados a la flexibilidad laboral". En Flexibilidad Laboral y Subjetividades, A. Soto (Ed), LOM-Universidad Alberto Hurtado, 2008.

⁶ Peticará y Celhay, op. cit.

⁷ Costa, R. "Mejores relaciones laborales", en Entre Las Buenas Intenciones y las Buenas Soluciones, Peticará, Rodríguez y Sanhueza Eds., Santiago: Universidad Alberto Hurtado, 2009.

⁸ Según datos de la Encuesta Casen 2006.

⁹ Datos de la Encuesta de Protección Social, historias laborales. Dado que las historias laborales se remontan al año 1980, solo pueden reconstruirse las historias laborales completas para trabajadores relativamente jóvenes.

¹⁰ Tienen atribución para hacerlo el Sernageomin, la Inspección del Trabajo e inclusive el Seremi de salud.

¹¹ Radio Cooperativa, entrevista del 17 de Agosto 2010. http://www.cooperativa.cl/gerente-de-la-achs-el-accidente-minero-se-podria-haber-evitado/prontus_notas/2010-08-17/193156.html.



Energía y medio ambiente: ¿Dónde está el equilibrio?

En los próximos 20 años Chile necesitará agregar a su capacidad instalada de energía de entre 15 y 25 mil megawatt. ¿Cómo lo hacemos?

Por Nicola Borregaard*

4

En los próximos 20 años se necesitará agregar a la capacidad instalada de energía de Chile entre unos 15 mil y 25 mil megawatt, dependiendo del monto exacto del nivel de eficiencia energética que logre disminuir la demanda, y del factor de planta de las operaciones nuevas.

Un catastro hecho recientemente sobre los conflictos ambientales que rodean los nuevos proyectos de inversión en el sector eléctrico, destaca que un 70% de ellos se ha visto afectado por este tipo de tensiones durante los últimos años. El caso de Barrancones parece ser solo la punta del iceberg, pues ya hay varios proyectos prefichados para posibles conflictos de mayor envergadura. Esto, porque los temas que se están discutiendo en torno a los proyectos no pueden ser resueltos satisfactoriamente dentro del mismo Sistema de Evaluación Ambiental, ya sea por la insuficiencia de la legislación ambiental existente o por conflictos de interés entre el nivel local y nivel nacional.

¿Cuál es, entonces, la opción que tenemos?

Debemos entender que la mejor opción de matriz energética no es una sola.

Para empezar, es necesario avanzar en la identificación e implementación de mecanismos que ayuden a transparentar los sacrificios involucrados en la generación de energía según las distintas fuentes. Además, hay que detectar y debatir prioridades y preferencias de los distintos actores de la sociedad para que la discusión sea seria y basada en criterios técnicos. Esto va a permitir tanto la prevención de conflictos como a la toma de decisiones públicas y privadas informadas y responsables.

Las discusiones son parte de los procesos en países democráticos en los cuales no se impone una opinión de manera dictatorial. En países industrializados como Alemania, Nueva Zelanda y Estados Unidos existen

distintas instancias institucionalizadas: fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, la existencia de instituciones públicas y privadas que se dedican a la resolución de conflictos de distinta índole y, antes que nada, procesos sistemáticos y cuidadosos de discusión pública, fundamentados con insumos técnicos que consideran a todos los stakeholders.

Justamente esto último fue iniciado para el caso de Chile, a través de una iniciativa de una alianza de instituciones conformada por Empresas Eléctricas AG, Fundación AVINA, Fundación Futuro Latinoamericano, Fundación Chile, Universidad Alberto Hurtado, Universidad de Chile y la Universidad Católica, quienes implementaron durante 2009 la "Plataforma de Escenarios Energéticos Chile-2030". Junto a cinco actores representantes de distintas visiones de la sociedad chilena, avanzaron en la construcción y discusión de escenarios de generación eléctrica al año 2030. Por sobre todo este ejercicio destacó la importancia de iniciar procesos de discusión y diálogo social en este tema, basados en fundamentos técnicos, y que sean transparentes e inclusivos. La iniciativa muestra el valor de un proceso convocante, en igualdad de condiciones, transparente, inclusivo y basado en consensos mínimos, como requerimientos básicos para un diálogo multisectorial en la construcción de políticas públicas.

Entre las conclusiones destacaron:

1. Haber obtenido una visión más clara sobre los *trade-off* involucrados en las distintas opciones energéticas.

2. Que ninguna tecnología *per se* es superior a las otras respecto del conjunto de las variables económicas, ambientales y sociales evaluadas, pero si hay diferencias significativas entre su desempeño específico en aspectos económicos y ambienta-

les, cada uno de los cuales fueron cuantificados en el ejercicio.

3. Que el escenario con mayor participación de Energías Renovables No Convencionales (ERNC) es el de mayor robustez global.

4. Que la "Eficiencia Energética" posee un rol clave en mejorar los resultados de todos los escenarios, no obstante ella no surge en forma espontánea, por lo que se debe planificar e invertir en ella.

Pero en esta discusión no sólo se debatieron las opciones de las fuentes mismas y sus impactos económicos y ambientales respectivos, sino también los aspectos regulatorios y las políticas de innovación y fomento para crear canchas de juego equilibradas entre las distintas opciones energéticas. Esto es algo necesario antes de pensar siquiera en privilegiar una o otra fuente energética.

Con los resultados de este proceso, el país puede avanzar en una discusión seria sobre los sacrificios que están en juego y las preferencias que hay en la sociedad frente a éstos.

Al mismo tiempo se debe estar consciente de la urgencia de avances regulatorios en el tema ambiental y de ordenamiento territorial. Los primeros recaen en la autoridad ambiental, los segundos han sido un tema en el cual no ha habido avances significativos no sólo por resguardos políticos –especialmente si se habla de "planificación" territorial– sino también porque este tema cae, cuando hay que asignar un ministerio encargado, en tierra de nadie (o de todos). Es de esperar que este gobierno avance en este último tema, ahora abordable, posiblemente, a través del recién creado Consejo de Ministros de Desarrollo Sustentable, el cual, entre otros, tiene a su cargo también el tema de la nueva Evaluación Ambiental Estratégica, prima hermana del ordenamiento territorial. ■

5



6

Más allá de la pobreza monetaria

En los años que vienen, vamos a tener que considerar otras dimensiones, además del ingreso monetario, para identificar la pobreza y así diseñar mejores políticas sociales.

Claudia Sanhueza*

* Ph.D. en Economía, Universidad de Cambridge, Inglaterra. Directora Magister en Economía Aplicada a Políticas Públicas, Universidad Alberto Hurtado - Georgetown University, EE.UU.

Uno de los avances más relevantes que han tenido las metodologías de medición de pobreza en los últimos 10 años es la posibilidad de medirla en dimensiones diferentes al ingreso. El Premio Nobel de Economía 1998 Amartya Sen, dio un giro en la discusión sobre el bienestar y las economías de mercado, y puso el énfasis en lo que él llama *capabilities* (capacidades).

Sen plantea que el bienestar se mide en función de las capacidades que tiene un individuo para la realización de sus objetivos de vida. Por ende, la pobreza se define como una privación inaceptable de realización de libertades humanas y de desarrollo de dichas capacidades. La pobreza, por lo tanto, debe ser vista como la privación de las capacidades básicas en vez de la insuficiencia del ingreso, que ha sido el criterio estándar que se ha usado para medirla. Es bueno aclarar, sin embargo, que el uso del ingreso como medida de bienestar se debe a la complejidad que implicaría medir el bienestar que se deriva de cada nivel de ingreso.

Inspirado en las ideas de Sen, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elaboró en 1990 el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que se construye en base a diversos indicadores de bienestar de los países, como la tasa de analfabetismo, esperanza de vida, desigualdad del ingreso y PIB per cápita, y que luego se estandarizan y se promedian en forma ponderada para formar el IDH a nivel país.

Así, una sociedad con un alto ingreso per cápita, pero con limitado acceso a educación, es una sociedad donde existen privaciones de capacidades y por ende su nivel de bienestar es menor que el de una sociedad con igual ingreso per cápita, pero con acceso pleno a educación. Es más: cuando se analiza la correlación entre la escala generada por el IDH y el ranking que se realiza tradicionalmente con el PIB per cápita, podemos notar que no existe un patrón: hay países que tienen PIB per cápita alto, pero bajo IDH y viceversa.

Pero el IDH, por ser un agregado, no identifica individualmente a quien sufre de privaciones de capacidades (como analfabetismo o mal estado de salud), sino que calcula el nivel promedio del país, y luego lo compara con el de otros. Con el fin de identificar las privaciones de capacidades individuales se han

propuesto, en la literatura de la última década, metodologías para medir lo que llamamos pobreza multidimensional.

Hacia una nueva caracterización de la pobreza

Las mediciones de pobreza multidimensional, así como las de pobreza monetaria, tienen varias etapas de construcción. Primero, se deben elegir las dimensiones que se consideran relevantes para medir privación de capacidades (en el caso monetario, ingreso o consumo). Segundo, se debe identificar cuándo catalogaremos a un individuo como carente en cada dimensión (en el caso monetario, es la línea de pobreza). Y por último, se deben agregar esas privaciones individuales en un indicador a nivel país para ver la evolución de la pobreza (en el caso tradicional, el porcentaje de pobres).

En la experiencia internacional se han empleado diferentes mecanismos de elección de las dimensiones: desde deliberación participativa a mecanismos técnicos de identificación. Si bien las maneras varían, las dimensiones elegidas no son del todo diferentes. Hay una clara preferencia por aquellas que tienen que ver con las políticas sociales clásicas que se implementan en cada país: educación, salud, vivienda, empleo e ingresos.

A su vez, los Informes de Desarrollo Humano plantean que para la existencia de "libertad de miseria", se deberían considerar al menos cinco capacidades básicas: vivir libre del hambre, de enfermedades prevenibles, de analfabetismo; acceder a servicios sanitarios básicos y tener capacidad de obtener empleo. Así, la privación de una o varias de estas libertades debe ser considerada un indicador de pobreza.

Por último, una tercera opción es utilizar un criterio de derechos fundamentales, aquellos considerados como inherentes al ser humano y que quedan refrendados en la Constitución. En el caso de Chile, tenemos con rango constitucional algunos de los derechos económicos y sociales. Por ejemplo, el derecho a la salud (capítulo III, artículo 19, inciso 9) y el derecho a la educación (capítulo III, artículo 19, inciso 10). En el caso del trabajo, la Constitución declara el derecho a la libertad de trabajo (capítulo III, artículo 19, inciso 16). El derecho a la vivienda, sin embargo, no forma parte de

nuestra carta fundamental.

Una vez elegidas las dimensiones a utilizar, se deben seleccionar los umbrales de privación. En el caso de educación, por ejemplo, no tener acceso a educación es una privación relevante. En el caso chileno, además, se podría considerar que más que tener acceso, lo revelante sería que las personas entiendan lo que lean, o no tengan analfabetismo funcional. En el caso de salud, tener acceso a servicios de salud y tener un estado de salud que permita desarrollarse es relevante. En el caso de empleo, tenerlo y que considere acceso a la seguridad social o empleo en condiciones formales. En el caso de vivienda, tener acceso a una que contenga servicios básicos de alcantarillado y electricidad. Y finalmente, en el caso de ingresos, tener uno que permita satisfacer las necesidades mínimas.

En un ejercicio realizado por Denis, Gállego y Sanhueza (2010) con estas dimensiones y umbrales con la encuesta CASEN 2009, se calculó que un 60,5% de la población económicamente activa posee carencias en al menos una de estas dimensiones, y 27,5% en al menos dos dimensiones.

Como se plantea en el Compendio de mejores prácticas en la medición de la pobreza del Grupo de Río (2007), cuando se examinan los métodos de medición de la pobreza, se está poniendo en juego el tipo de políticas sociales, pues toda medición de pobreza tiene consecuencias políticas ineludibles. Por tanto, el ejercicio de discutir sobre cuál es el método más adecuado para medir pobreza requiere de una discusión pública a partir de los avances o desarrollos que han surgido en el campo científico. ■

Oe

Decano: Jorge Rodríguez Grossi.
Fono Facultad: 889 7366
e-mail: jrodrigu@uahurtado.cl
economaiynegocios.uahurtado.cl/observatorio
Producción OE: Comunicar, Escuela de Periodismo UAH.
OE es una revista de circulación gratuita.

7

La responsabilidad es un buen negocio. Las empresas exitosas lo saben. Y nosotros también.

Los valores **sí importan**

» Ingeniería Comercial mención Administración de Empresas y mención Economía

» Con un año y medio adicional de estudios en la Universidad Alberto Hurtado, los alumnos pueden obtener el grado de Master of Arts in Economics

• DOBLE TÍTULO CON



GEORGETOWN UNIVERSITY

» 100% de los profesores con postgrado

Contacto:

ing-com@uahurtado.cl

♦♦ Los Héroes, Erasmo Escala 1835

(56-2) 889 73 24

Ingeniería Comercial |



**UNIVERSIDAD
ALBERTO HURTADO**

www.uahurtado.cl