



Observatorio Económico »

nº 93 / mayo 2015

Flexibilidad y reforma laboral:
lo bueno, lo malo y lo que no está



Gratuidad en la educación superior: La revolución del status-quo

Por Eugenio Giolito*

*Ph.D. en Economía, Universidad de Maryland, Estados Unidos y académico FEN UAH.

Aunque es muy difícil conocer con precisión los detalles del proyecto de gratuidad de la educación superior que el Gobierno enviará próximamente al Congreso, distintas fuentes coinciden en que la recaudación impositiva -fruto de la reforma tributaria- será insuficiente, por lo que probablemente se establezca un impuesto progresivo según capacidad contributiva a los estudiantes graduados con el fin de financiar (al menos parcialmente), esta política. De prosperar la propuesta, los estudiantes realizarán sincostoso su carrera en la universidad que elijan (o la que los admita) contra una obligación tributaria futura que, al menos en parte, financiaría su educación.

¿Cuál sería la situación de las universidades? Según los medios periodísticos¹, estas recibirían un arancel basal determinado por carrera, igual para todas las instituciones, aunque podría existir un monto adicional para aquellas universidades con máxima acreditación, o por ejemplo con investigación.

La pregunta obvia ante este devenir de los acontecimientos es ¿cuán gratuita es esta gratuidad? Entre los defensores de esta propuesta, Atria y Sanhueza (2013)², consideran que para que exista gratuidad es fundamental que el sistema cumpla con i) responder a las necesidades de la sociedad, ii) sea gratis en el punto de servicio y iii) que se base en la necesidad y no en la capacidad de pago.

Al parecer, el hecho que - al menos en apariencia- desaparezca un "precio de mercado" exigible al estudiante y fijado por la universidad convertiría de la noche a la mañana un "bien de consumo" en un "derecho social". Sería fascinante que así lo fuera, pero todavía parece no serlo. Primero, porque todos los estudiantes pagarán mañana lo que estudien hoy (como ocurre con la mayoría en este momento), y en el mejor de los casos existirá un precio administrado por el Estado (o múltiples precios si cada uno paga de acuerdo a su capacidad contributiva). Segundo, el monto del impuesto estará dado por el ingreso de los graduados, no por

el de sus padres, por lo que un estudiante vulnerable que se convierta en un profesional exitoso terminará aportando un monto superior al de un profesional menos exitoso de una familia acomodada. Esto será así si creemos que el sistema universitario igualará de tal manera que no es posible saber con anterioridad quién será exitoso y quién no. Y si la universidad no cumple esa función, ¿importa tanto que el sistema que la financia sea progresivo o regresivo?

El sistema que rige actualmente está marcadamente dominado por el Crédito con Aval del Estado, que es un mecanismo por el cual se financian los estudios en universidades acreditadas por el monto de un arancel de referencia, fijado por el Estado, a un plazo de 10, 15 o 20 años a una tasa del 2% anual. El sistema vigente ya contempla en algún grado, la capacidad contributiva de los estudiantes al limitar el pago al 10% de la renta de quien en el pasado se endeudó para financiar sus estudios, quedando la diferencia a cargo del Estado. Como vemos, y esto dependerá del monto del impuesto (si finalmente se aprueba), no parece cambiar mucho el panorama de la mayoría de los estudiantes chilenos.

Entonces, ¿qué es lo que realmente cambia? La información disponible hasta el momento nos dice que el mayor cambio afectaría a las personas que hoy pagan su educación con el ingreso familiar. Ellos serían quienes entrarían al sistema de gratuidad (siempre y cuando todas las universidades adhirieran, ver Espinoza y Urzúa, 2014³). Este punto es uno de los más apoyados por los defensores de la gratuidad universal, pues de esta forma aparentemente se "igualaría la cancha" entre familias de diferente estrato socioeconómico y funcionaría como un antídoto para la desigualdad.

Si bien, a primera vista, este punto puede parecer como un correlato al "fin del copago" en la educación básica y media, se debe hacer una salvedad, a mi juicio, nada menor. Dadas las versiones respecto a que el arancel de referencia para la gratuidad puede variar entre universidades, cabe destacar, quizás como refuerzos de estas versiones, que dicha diferenciación ya existe en el sistema actual. La Figura 1 muestra en azul el arancel de referencia (utilizado para el CAE, por ejemplo) de las distintas universidades para la carrera de Ingeniería Comercial, en tanto que en rojo la diferencia entre el arancel co-

Figura 1: Arancel de referencia y real. Ingeniería Comercial, 2015

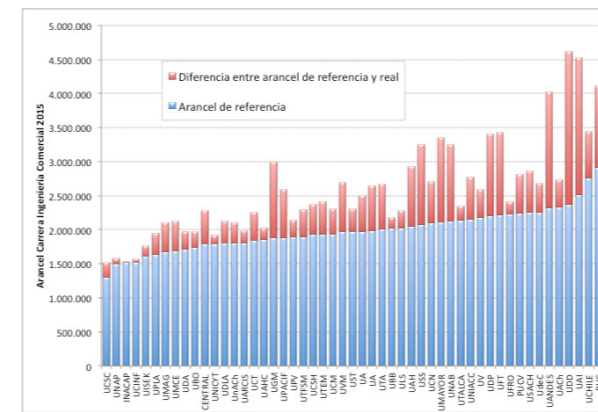


Figura 2: Arancel anual y Promedio PSU. Ingeniería Comercial, 2014.

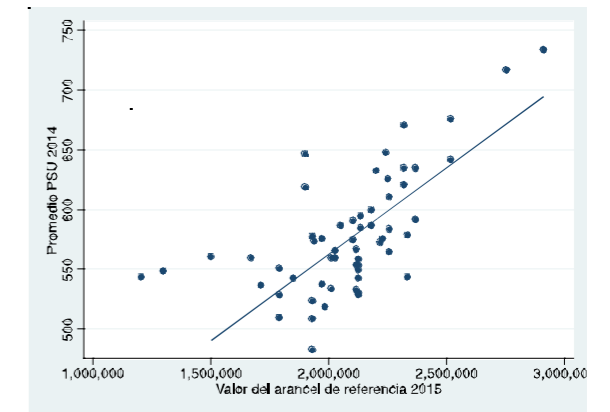
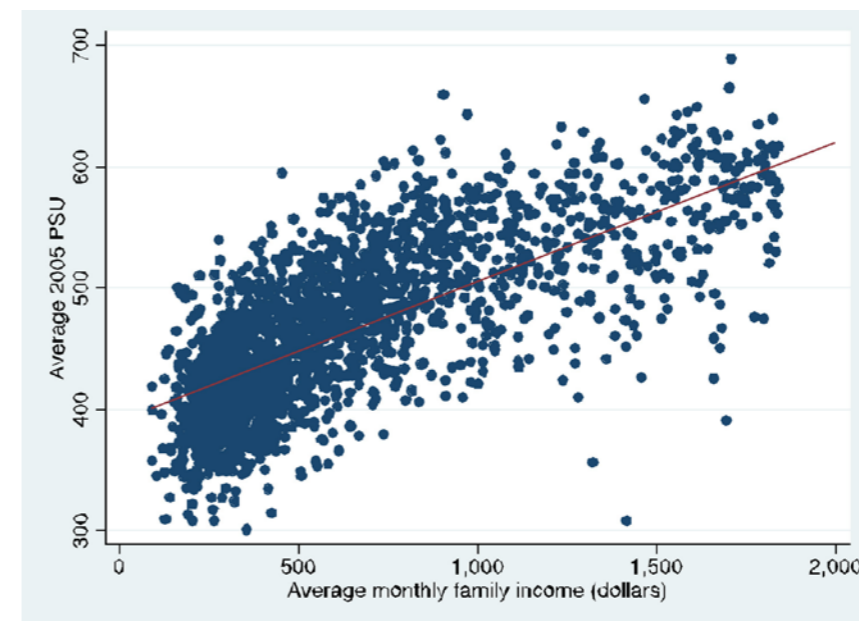


Figura 3: Ingreso promedio de los padres y PSU por Colegio, 2006.



brado por esas universidades y dicho arancel de referencia (por lo que el arancel real es el igual al alto de la columna), ordenados por arancel de referencia. Nótese que el arancel de referencia más alto (la PUC y luego la U. de Chile) es aproximadamente el doble que el arancel más bajo. El arancel de referencia se construye en base a tres indicadores institucionales: número de jornadas completas equivalentes (JCE) con magister y doctorado en proporción a los alumnos de pregrado (25%); número de proyectos FONDECYT y FONDEF (21%) y número de publicaciones ISI y Scielo (21%) como proporción del total de JCE con magister y doctorados. Además, 32% del indicador se basa en la tasa de retención de los alumnos de primer año.

Como hemos visto, alrededor de un tercio del indicador que determina el arancel de referencia para el acceso a las ayudas estatales (¿y en el nuevo sistema de gratuidad?) se basa en un parámetro de "eficiencia docente", que podría estar indicand-

do otra cosa. La Figura 2 muestra la fuerte correlación entre el arancel de referencia y la PSU promedio de la Universidad. Esto podría resultar natural para quien no conoce el funcionamiento de la educación básica y media de Chile, incluso conociendo la controversia pública acerca de los contenidos de la PSU y lo que realmente "mide". Con el riesgo de resultar redundante, creo que siempre es valioso darle una mirada a la Figura 3, que muestra la correlación entre la PSU promedio de todas las escuelas medias de Chile y el ingreso de los padres (tomadas de la encuesta a los padres de SIMCE). En resumen, el sistema de ayuda universitaria estatal hoy (y nada dice que vaya a cambiar) está otorgando algún tipo de ventaja a las universidades que reciben alumnos de nivel socioeconómico más alto⁴.

El tema más delicado y urgente acerca del acceso a la educación superior es probablemente el que menos se discute. Independientemente si la educación es gratuita

o no, o si la gratuidad se financia con un impuesto a los graduados, al cobre, o a los observatorios planetarios de Atacama, lo cierto es que los estudiantes ricos y pobres en Chile estudian en distintos colegios y universidades. Esto no sería distinto a lo que ocurre en cualquier lugar del mundo (en Harvard no abundan los alumnos pobres), si no fuera porque el Estado financia parte de esa educación a través de diversos mecanismos (aranceles de referencia, aporte fiscal indirecto, aporte fiscal directo a las universidades del CRUCH, etc.). Con este panorama, expandir el aporte fiscal sin tocar el problema de fondo sería agravarlo en lugar de mitigarlo.

No puedo finalizar este artículo sin comentar que quien lo escribe estudió gratis su pregrado (gratuidad universal) y su doctorado (porque no tenía otra forma de financiarlo y alguien creyó en mi capacidad y mi dedicación). Lo poco que aprendí fue en el segundo caso. Probablemente mi propia historia haya sesgado mi análisis, pero son tantos los recursos necesarios para que todos aquellos que cuenten con capacidad y dedicación puedan tener una formación que "nivele la cancha", que lo que ahora estamos viendo suena como un enorme desperdicio. ■

¹Ver "Mineduc evalúa impuesto a titulados para llegar a gratuidad universal en educación superior", por Paulina Salazar. En LA TERCERA, 30 de marzo de 2015.

²Ver Fernando Atria y Claudia Sanhueza (2013), "Propuesta de Gratuidad para la Educación Superior Chilena." Instituto de Políticas Públicas. Universidad Diego Portales.

³Por un análisis exhaustivo de la propuesta y de sus puntos más polémicos, ver Ricardo Espinoza y Sergio Urzúa (2014), "Gratuidad de la Educación Superior en Chile en Contexto." CLAPES UC.

⁴Otro ejemplo es el otorgamiento del Aporte Fiscal Indirecto (AFI), a las universidades que reciben los alumnos con mayor puntaje PSU.



Flexibilidad y reforma laboral: lo bueno, lo malo y lo que no está

Por Andrea Butelman* y Lucas Navarro**

*Ph. D Economía, Universidad de Chicago y Directora del Magister en Economía Aplicada a Políticas Públicas (MAPE), UAH.

**Ph.D. en Economía, Universidad de Georgetown, Estados Unidos. Director Magister en Economía UAH / Universidad Georgetown.

En una economía abierta -sujeta a cambios no controlables ni predecibles en los precios internacionales de sus productos exportables- la flexibilidad laboral (y todo lo que ayude a una empresa a adaptarse) es recomendable porque permite que la economía se ajuste y se optimice el uso de sus recursos¹. Mientras que la incertidumbre y los cambios son temidos por los trabajadores, resulta evidente que los sindicatos tiendan a evaluar las políticas según el grado de protección que éstas les otorgan a sus miembros: los que están empleados, y pocas veces, consideren la situación de los desempleados o las consecuencias de largo plazo que traerá una mayor rigidez laboral.

Con respecto a las consecuencias de largo plazo, los economistas hemos advertido que mientras mayores sean los costos y rigideces laborales para contratar y despedir, mayores serán los esfuerzos del empleador -dadas las posibilidades tecnológicas- de sustituir a los trabajadores por capital o por

trabajadores en el extranjero. Además, se buscarán formas para contratar los servicios necesarios (más que a los trabajadores que los produzcan), para no amarrarse a costos de despido en el caso que sean muy altos. Es importante asimilar el hecho de que estamos adentrados en el siglo XXI y no a mediados del siglo XX, lo que significa, entre muchas otras cosas, que esas posibilidades tecnológicas para sustituir trabajadores son cada vez más sorprendentes y disponibles para todo tipo de tareas, incluso aquellas que consideramos "servicios personales". Por otra parte, -y reforzando el efecto de la apertura al comercio internacional- que no existía hace cuarenta años- los cambios tecnológicos han reducido los costos logísticos para trasladar bienes entre países y continentes.

Así, pensar que uno puede volver a las rigideces laborales que existían hace 40 años, cuando los aumentos de salarios finalmente se traducían en aumento de precios, no es

conducente a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores porque la competencia internacional simplemente anula la posibilidad de trasladar los mayores costos salariales a precios y, por tanto, el negocio se hace inviable.

En este sentido, la reforma tiene buenas y malas noticias para la flexibilidad laboral y carece de otras que se esperan hace ya décadas.

La buena noticia -aunque rechazada por las dirigencias sindicales- es que por fin, el sindicato va a ser un agente que aporte a la productividad y flexibilidad del uso del recurso humano dentro de la empresa, al tener la potestad para negociar cambios -con respecto a lo que indica el código laboral- en temas de jornada de trabajo. Según el proyecto: "Las negociaciones podrán incluir acuerdos para la conciliación del trabajo con las responsabilidades familiares, planes de igualdad de oportunidades en la empresa, acuerdos para la capacitación y

reconversión productiva de los trabajadores, constitución y mantenimiento de servicios de bienestar, mecanismos de solución de controversias, entre otros. Adicionalmente, podrán negociarse sistemas excepcionales de jornada de trabajo y descanso, bancos de horas extras, duración y retribución de jornadas pasivas."

Es claro que hay industrias que requieren distintas jornadas laborales ya sea en forma permanente (se ubican lejos de los centros urbanos donde habitan los trabajadores) o en forma puntual por necesidad de producir más en algunos periodos. Con estos cambios, los trabajadores podrán entregar mayor flexibilidad en sus jornadas a cambio de mejores salarios, lo que el empleador podrá aceptar si con ello aumentan los resultados de la empresa logrando así mejorar la situación de todos los involucrados.

La mala noticia es la prohibición total del reemplazo en huelga o descuelgue. No discutiremos que la gran arma de negociación de los trabajadores, como colectivo, es la posibilidad de ir a huelga. Pero ya hemos sostenido esta discusión en el pasado. Fue un tema difícil de enfrentar durante el proceso de reforma laboral en el primer año del gobierno del Presidente Lagos. En ese momento, se consideró que si bien el reemplazo en huelga debilitaba el poder de negociación de los sindicatos, su eliminación significaba darles demasiado poder, arriesgando la sustentabilidad de la empresa, sobre todo si la huelga se daba en un momento crucial de su proceso productivo. La eliminación del reemplazo en huelga daba además espacio para conductas oportunistas y desleales para influir en la extensión de la huelga. Un ejemplo relevante fue la huelga de los trabajadores portuarios en la época de exportación de la fruta.

Así, en 2001 se pensó que era más sano equilibrar los poderes de negociación de ambas partes. Es importante tener en cuenta que no es tan fácil para un empleador reemplazar a sus trabajadores, ya que éstos tienen conocimientos específicos que no es posible encontrar en forma inmediata en el mercado por periodos breves y, además inciertos. Aun así, para darle más poder de negociación al sindicato, se agregó un costo adicional: desde la última reforma la posibilidad de reemplazar a trabajadores en huelga sólo se puede hacer si la oferta del empleador cumple ciertas características y si se les

paga a los huelguistas. Las características que debe cumplir la oferta del empleador para poder reemplazar durante la huelga son que las estipulaciones sean idénticas a las contenidas en el contrato vigente, reajustadas por el IPC del periodo comprendido entre la fecha del último reajuste y la fecha de término de vigencia del contrato y una reajustabilidad mínima anual igual al IPC para el periodo del contrato. Adicionalmente, se debe pagar un bono de reemplazo, que corresponde a la cifra equivalente a cuatro unidades de fomento por cada trabajador contratado como reemplazante. La suma total a que ascienda dicho bono se divide entre los trabajadores que participaron en la huelga.

Si se cumplen estos requisitos, el empleador podrá contratar a los trabajadores que considere necesarios para el desempeño de las funciones de los involucrados en la huelga a partir del primer día de haberse hecho ésta efectiva. Además, en dicho caso, los trabajadores podrán optar por reintegrarse individualmente a sus labores -descuelgue-, a partir del décimo quinto día de haberse hecho efectiva la huelga.

Podemos concluir que hoy en día, con la ley vigente, el reemplazo de trabajadores en huelga está sumamente restringido. Creemos que sería conveniente estudiar si ese mecanismo se usó alguna vez y qué debilidades presentó, para ver la posibilidad de mejorarlo antes de reeditar una conversación que ya se tuvo hace más de una década. Es posible, por ejemplo, considerar que el bono deba ser pagado no sólo en función del número de trabajadores reemplazados sino que también de la duración del reemplazo.

El reemplazo de trabajadores en huelga ya es bastante restrictivo según las normas vigentes, lo que en un contexto de baja sindicalización como el actual no parece haber comprometido significativamente la flexibilidad agregada del mercado de trabajo. Sin embargo, si con la reforma el porcentaje de trabajadores sindicalizados aumenta, este tipo de restricciones comenzarán a hacerse sentir con fuerza. Si de esta situación pasáramos a prácticamente prohibir el reemplazo en huelga, como es parte del proyecto, la situación podrá ser aún peor.

Lo que no toca este proyecto- y que atañe directamente a la flexibilidad laboral y su productividad- son las indemnizaciones

por años de servicios. Existe un consenso entre economistas de todos los sectores, de que la indemnización por años de servicios resta flexibilidad al mercado laboral e incentiva a los empleadores a reducir sus contrataciones dado el riesgo de tener que bajar su nómina en tiempos difíciles a altos costos. Es decir, cuando la empresa va peor tiene que mantener la nómina o pagar montos ingentes para reducir los costos. Peor aún, este mecanismo no incentiva a los trabajadores que están en una empresa con problemas a buscar nuevos rumbos y prevenir su desempleo, puesto que prefiere esperar que se lo despida para obtener la indemnización. Esto es un claro ejemplo de cómo la inflexibilidad reduce los incentivos a contratar y disminuye la productividad laboral al dificultar que los empleados se muevan a las industrias o actividades donde pueden aportar y ganar más. Adicionalmente, la reforma del 2001 aumentó el monto de las indemnizaciones en más de 50% en caso de "despido injustificado".

Como consecuencia de esta rigidez legal, menos de 70% de los trabajadores tiene empleos con contratos indefinidos, el nivel más bajo de la OCDE, según el *Employment Outlook 2014* (página 148). La otra cara de la moneda, es que 30% de los ocupados tiene trabajos temporarios (el nivel más alto de la OCDE). Esto es, la rigidez legal tiene su correlato en una flexibilidad de facto en base al uso, y abuso, de contratos de trabajo temporarios.

Hace décadas que es indiscutible que es mejor que la indemnización sea a todo evento, para no producir estos incentivos negativos. Se suponía que el seguro de desempleo sería una primera etapa para lograr un mercado laboral más flexible. Sin duda, esta flexibilidad es más fácil de aceptar para los trabajadores si esperan tener cortos tiempos de desempleo y una alta probabilidad de mejorar su situación en el nuevo empleo. Eso pasa por mejorar nuestros programas de capacitación laboral. Pero eso ya es harina de otro costal. ■

¹Ver por ejemplo, Blanchard, et al. (2014) "Labor Market Policy and IMF advice on advanced economies during the great recession", *IZA Journal of Labor Policy*, 3,2.



CONFIANZA PÚBLICA Y DESARROLLO ECONÓMICO

Por Fernando López* y Robinson Reyes**

*Ph.D. en Finanzas, Olin Business School, Universidad de Washington, Estados Unidos. Académico FEN, UAH.

**Ingeniero Comercial, UAH.

En los últimos meses, un grupo importante de personajes públicos chilenos se ha visto involucrado en situaciones comprometidas con la ética y corrupción. El número de implicados y transversalidad de sus cargos sugieren que estos casos no deberían ser una sorpresa para el mundo político ni empresarial. Lo novedoso es que estos se han hecho públicos y han golpeado significativamente la confianza de las personas.

Una serie de estudios internacionales sugiere que la confianza pública, ampliamente definida como la confianza en desconocidos, podría afectar distintos aspectos del desarrollo económico de un país. En este artículo nos adentramos en algunos de estos y en la importancia de reconstruir la confianza de la ciudadanía.

La confianza pública es clave para el intercambio de bienes y servicios

La confianza pública reduce el costo de intercambiar bienes y servicios en la economía. Para ilustrar este punto, consideremos la compraventa de una casa entre dos personas que no se conocen. El intercambio consiste en que el comprador entrega dinero y el vendedor, a cambio, entrega la propiedad. Generalmente, el comprador está poco familiarizado con los aspectos legales de esta transacción. Pero si este confía en que no será engañado, entonces comprará tranquilamente sin buscar más información. Si el comprador sospecha que podrían quitarle la propiedad, por ejemplo, porque es parte de una herencia que no se ha repartido o porque podría ser embargada por deudas del vendedor, la situación es diferente. El comprador invertirá recursos para evitar que le quiten la propiedad y buscará algún mecanismo para que el vendedor lo compense en caso que esto ocurra.

La confianza pública podría afectar el crecimiento económico

En términos generales, la desconfianza aumenta la necesidad de redactar contratos más complejos, con un alto grado de detalle y establecer mecanismos de sanción en caso que la contraparte no cumpla con lo que prometió. Cuando estos costos son lo suficientemente altos, estas transacciones no se concretan. Si extrapolamos este resultado a la economía como un todo, podemos intuir que la desconfianza podría desincentivar el intercambio a nivel agregado y reducir el

dinamismo de la economía. A pesar que la confianza pública no es el único factor que afecta el crecimiento económico, la evidencia internacional muestra que países con mayor grado de confianza pública crecen más rápido (Knack y Keefer, 1997; Knack y Zak, 2001).

La confianza pública podría afectar la inclusión financiera

La confianza pública también puede afectar el uso de servicios financieros por parte de la población. Una persona no prestará dinero a alguien en quien desconfía, no depositará su capital en un banco a menos que crea que este le devolverá sus ahorros con la rentabilidad prometida, no aceptará un cheque como medio de pago si desconfía de los fondos del destinatario y tampoco comprará acciones si no entiende su funcionamiento y sospecha del vendedor.

Los contratos financieros son especialmente sensibles al grado de confianza entre las partes. En el caso del ahorro, crédito o seguros, una de las partes entrega recursos "hoy" a cambio de la "promesa" que recibirá un pago en el futuro. En este caso, la parte que entrega recursos "hoy" debe confiar que recibirá lo que le prometieron. Un estudio para el caso de Italia muestra que en áreas de mayor confianza pública las personas tienen un mayor acceso a crédito y utilizan cheques con mayor intensidad (Guiso, Sapienza y Zingales, 2004). Similarmente, un estudio realizado con países europeos muestra que aquellos con mayor confianza pública tienen un mayor porcentaje de la población que invierte en el mercado accionario (Guiso, Sapienza y Zingales, 2008). En general, esta evidencia es consistente con la hipótesis que la confianza pública afecta el uso de servicios financieros formales por parte de la población.

La confianza pública podría afectar la productividad en organizaciones grandes como empresas y el gobierno

La confianza es especialmente necesaria en organizaciones grandes en las cuales las personas interactúan con poca frecuencia. Trabajadores de grandes empresas o el gobierno son más vulnerables al abuso e incumplimiento de funcionarios de áreas diferentes. A pesar que estas organizaciones podrían suplir la falta de confianza con protocolos que promuevan la cooperación

entre unidades de trabajo, un estudio internacional encuentra que países con mayor grado de confianza pública tienen gobiernos más eficientes y grandes empresas que son más productivas (La Porta et al., 1997).

¿Deberíamos preocuparnos?

No conocemos estudios que analicen la relación entre confianza pública y desarrollo económico para el caso chileno. Sin embargo, la evidencia internacional sugiere que el deterioro de la confianza pública podría tener importantes efectos en el desarrollo económico del país. Efectivamente, un deterioro en la confianza podría encarecer el intercambio de bienes y servicios en la economía, desincentivar el uso de mercados financieros formales por parte de las personas y reducir la eficiencia y productividad de grandes organizaciones empresariales y gubernamentales. En este contexto, recuperar la confianza ciudadana no solo podría contribuir a mejorar la evaluación de nuestros parlamentarios, autoridades de gobierno y empresarios, sino que también al desarrollo económico del país ■



UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO

FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS

Magíster

- Economía Aplicada a Políticas Públicas / Doble grado con Fordham University
- Gestión de Personas en Organizaciones
- MBA - Administración de Empresas / Opción de obtener el grado de Master of Science in Global Finance – Fordham University
- Economía / Doble grado con Georgetown University

Diplomados

- Finanzas Globales
- Gestión Estratégica de las Relaciones Laborales
- Gestión Archivística
- Consultoría y Coaching
- Gestión de Personas
- Dirección y Gestión de Empresas
- Estrategia y Gestión de la RSE
- Certificación en Coaching Organizacional

Carreras Continuidad de Estudios

- Ingeniería Comercial – programa vespertino
- Contador Público Auditor – programa vespertino

Carreras de Pregrado

- Ingeniería Comercial
- Contador Público Auditor
- Gestión de la Información, Bibliotecología y Archivística

www.uahurtado.cl