

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Serie Economía



N° 114 LA LEGISLACIÓN LABORAL Y EL MERCADO DEL
TRABAJO EN CHILE: 1975-2000

ALEJANDRA MIZALA - PILAR ROMAGUERA

LA LEGISLACIÓN LABORAL Y EL MERCADO DEL TRABAJO EN CHILE: 1975-2000

Alejandra Mizala*
Pilar Romaguera

Resumen

Los costos sociales de la crisis macroeconómica de los años ochenta, la creciente integración a los mercados internacionales y los efectos de la competencia en actividades tradicionales e intensivas en mano de obra; han llevado a muchos países latinoamericanos a reformar sus normativas laborales con el fin de mejorar el funcionamiento de sus mercados del trabajo.

Chile no está ajeno a estos desafíos: su inserción en la economía internacional requiere un mercado laboral con capacidad de adaptación, que pueda reducir los efectos de los ciclos económicos sobre los trabajadores y que favorezca el crecimiento de la productividad.

El objetivo de este trabajo es revisar la legislación laboral chilena de las últimas décadas y analizar su impacto sobre el mercado laboral. Este análisis permite concluir que aún no se ha logrado en Chile una legislación laboral legitimada socialmente y que es necesario conjugar mayores grados de flexibilidad laboral con protección a los trabajadores y establecer relaciones laborales de cooperación entre trabajadores y empleadores, condición básica para el funcionamiento eficaz de la empresa.

Clasificación JEL: J20, J50

Palabras claves: regulación laboral, flexibilidad laboral

Agradecemos los comentarios de Ricardo Ffrench-Davis y Barbara Stallings, ambos son editores del libro *Reformas, Crecimiento y Políticas Sociales en Chile desde 1973*, donde será publicado este trabajo.

INTRODUCCIÓN

La discusión acerca de la legislación laboral cobra gran vigor a partir de los años 80. Surge primero en Europa, motivada por las mayores tasas de desempleo observadas en gran parte de los países europeos respecto de los Estados Unidos, y por la preocupación asociada a su normativa laboral más rígida o proteccionista. El interés en el tema se extiende luego a otras regiones, desarrollándose diversos estudios comparativos sobre legislación laboral y su potencial efecto sobre el funcionamiento del mercado laboral.¹ En América Latina, el interés por un mejor funcionamiento de los mercados laborales se vincula inicialmente a los costos sociales de la crisis macroeconómica de los años ochenta, y luego a su creciente integración a los mercados internacionales y los efectos de la competencia en actividades tradicionales e intensivas en mano de obra; ello se traduce en intentos de reformas a las normativas laborales en muchos países de la región.

Chile no está ajeno a estos desafíos: su inserción en los mercados internacionales requiere un mercado laboral con capacidad de adaptación, que pueda reducir los efectos de los ciclos económicos sobre los trabajadores y que favorezca el crecimiento de la productividad.

El objetivo de este trabajo es revisar la legislación laboral chilena de las últimas décadas y analizar su impacto sobre el mercado laboral. Este análisis permite concluir que aún no se ha logrado en Chile una legislación laboral legitimada socialmente y que es necesario conjugar mayores grados de flexibilidad laboral con protección a los trabajadores y establecer relaciones laborales de cooperación entre trabajadores y empleadores, condición básica para el funcionamiento eficaz de la empresa.

El trabajo está organizado en tres secciones: en la primera, se revisan los cambios registrados en la legislación laboral chilena durante el periodo 1975-2000; en la segunda, se analiza la evolución del mercado laboral en el contexto de estos cambios en la normativa laboral, y la tercera resume las principales conclusiones.

¹ Véase, por ejemplo, OECD (1985), Emerson (1988), Amadeo y Horton (1997) y, más recientemente, Heckman y Pagés-Serra (2000).

1. La legislación laboral chilena²

La legislación laboral ha experimentado importantes cambios en las últimas décadas, pudiendo distinguirse cuatro periodos. El primero termina en 1973 y se caracteriza por una legislación laboral proteccionista con numerosas normas especiales.³ El segundo período va desde 1973 a 1978, y corresponde a una normativa restrictiva o anuladora de muchos derechos, entre cuyos rasgos centrales figuran la suspensión y prohibición de la negociación colectiva y de la actividad sindical; la facilitación *de facto* del despido, y la introducción de reajustes de remuneraciones obligatorios para los sectores público y privado, con indización parcial o total respecto de la inflación pasada. Durante el tercer período (1979-89), se desregula el mercado laboral⁴ y se disminuye el poder sindical, tendencia que es profundizada con la desindización de salarios en 1982. Finalmente, en el cuarto período -que comienza en 1990- se reforma la legislación laboral para aminorar el desequilibrio negociador de los trabajadores.

En las siguientes páginas se analizan en detalle estos cuatro marcos regulatorios. En cada uno de ellos, la discusión gira en torno a las disposiciones imperantes en materia de despidos y protección contra el desempleo; organización sindical y negociación colectiva; mecanismos de resolución de conflictos (huelga), y regulación salarial.

a) *Legislación proteccionista: hasta 1973*

Este período se caracteriza por ser proteccionista, dada la existencia de trabas para despedir trabajadores; elevadas indemnizaciones; tarifados por rama para ciertas ocupaciones; restricciones de oferta a través de la exigencia de carnés para desempeñar determinados trabajos, y privilegios especiales para ciertos gremios.⁵ En 1966, se introdujo la llamada "ley de inamovilidad" (ley 16455), que impedía al empleador despedir sin una causa justificada.⁶

² Esta sección está basada en Mizala (1998).

³ La legislación laboral proteccionista ve al trabajador como un ser débil frente al empleador y, por tanto, postula que el rol de la legislación laboral es imponerse al mercado, para lo cual requiere un fuerte intervencionismo del Estado.

⁴ A diferencia de los restantes mercados, el laboral no fue desregulado en el período inmediatamente posterior al golpe militar de 1973.

⁵ Alamos (1987) describe detalladamente los gremios cuya oferta estaba restringida por el uso obligatorio de carnés y de las normas legales que afectaban las condiciones de trabajo de determinados grupos de trabajadores.

⁶ Antes de la promulgación de la "Ley de Inamovilidad", el empleador podía despedir sin causa a través del desahucio, debiendo pagar las indemnizaciones correspondientes.

En relación a la afiliación sindical de los obreros, se requería la aprobación de al menos el 55% de los trabajadores para formar un sindicato, y tanto la afiliación como el pago de cuotas eran obligatorias. El sindicato profesional lo conformaban al menos 25 personas que ejercieran una misma profesión o trabajos similares o conexos en una misma industria o industrias.

Asimismo, se permitía la negociación colectiva por empresa para todo tipo de sindicato, y por rama de actividad sólo para los sindicatos profesionales. Dado que la afiliación era obligatoria, las cláusulas del contrato colectivo se aplicaban a todos quienes se integraran con posterioridad al sindicato. La regulación de la huelga -vigente desde 1932- establecía el derecho a que ésta fuera indefinida y con prohibición de reemplazo.

Por último, en el sector privado las remuneraciones se fijaban a través de negociación colectiva o directamente con el empleador, sujeto además al respeto del salario mínimo. La indización era bastante generalizada, pues el gobierno fijaba a través de decretos leyes los reajustes de remuneraciones al sector público, los que garantizaban un 100% de la inflación pasada y se hacían extensivos al ámbito privado que no negociaba colectivamente.⁷

b) Desregulación de facto con legislación proteccionista: período 1973-78

Este período puede ser caracterizado por la fuerte represión política a la dirigencia sindical: sin modificar las normas concernientes a sus organizaciones, en la práctica se limitó completamente su accionar. Más aún, al prohibirse la negociación colectiva, no existió la posibilidad de huelga legal.

Aunque durante el período se mantuvieron las normas proteccionistas que regulaban los contratos individuales de trabajo -en particular la Ley de Inamovilidad-, el fuerte grado de represión de la actividad sindical y una menor fiscalización de las normas vigentes permiten hablar de desregulación *de facto*. Esta situación se manifestó particularmente en aumentos masivos de los despidos,⁸ asociados a la facilidad con que se utiliza como causal de aquéllos las "necesidades de la empresa" y a la dificultad del trabajador para entablar juicio y exigir el pago de indemnizaciones por despido (González, 1996).

⁷ Para mayores detalles véanse Sáez (1982) y Mizala y Romaguera (1991).

⁸ Durante el período, hay una sola modificación a las normas sobre despidos y protección contra el desempleo: el decreto ley 930 de marzo 1975, que agrega nuevas causales de despido justificado.

El gobierno intervenía directamente en la fijación de salarios, decretando por ley los aumentos generales de remuneraciones para los sectores público y privado. A partir de 1973, se uniforman las distintas definiciones de salarios mínimos existentes, y su monto y reajustabilidad son determinados por el gobierno sin periodicidad establecida. De este modo, al prohibirse la negociación colectiva en 1973, se rigidizó el comportamiento de los salarios, ya no determinados por el libre juego de las fuerzas del mercado. En un contexto de inflación descendente, la reajustabilidad salarial de acuerdo a la inflación pasada generó un fuerte incremento de los salarios reales entre 1975 y 1982, aunque a partir de un nivel muy deprimido. Esta determinación institucional de los salarios podría explicar la coexistencia de elevadas tasas de desempleo con salarios reales crecientes pos-recesión de 1975.

c) *Reformas y desregulación laboral: período 1978-89*

En este período se desregula formalmente el mercado laboral, modificándose la Ley de Inamovilidad, derogándose todos los carnés que permitían el desempeño de determinadas actividades y limitando sustantivamente el rol gubernamental en la determinación de los salarios. Con el "Plan Laboral", desde 1979 se restablecen la negociación colectiva, la actividad sindical y la huelga, pero en condiciones muy diferentes a las existentes hasta 1973.⁹

En relación a los despidos, el DL 2200, referido a las relaciones individuales de trabajo, reimplanta en 1978 el desahucio como una forma de extinguir el contrato de trabajo, permitiendo al empleador despedir sin expresión de causa ni posibilidad de reclamo, pero indemnizando al trabajador con un mes por año de servicio.¹⁰ Empero, esta nueva legislación se aplicó sólo a los trabajadores contratados con posterioridad a la fecha del decreto ley. En 1981, la ley 18618 modificó al DL 2200, mantuvo el desahucio unilateral en los términos existentes, pero redujo la indemnización a un mes por año de servicio con un tope de 5 años, para los trabajadores contratados con posterioridad a la fecha de la ley. Las causales de despido siguieron siendo las mismas, pero desde diciembre de 1984 (ley 18372) se eliminó como tal las "necesidades de la empresa".

⁹ Se conoce como "Plan Laboral" a las reformas al derecho colectivo del trabajo plasmadas en el DL 2756 sobre organización sindical y el DL 2758, sobre negociación colectiva, ambos de 1979.

¹⁰ Hasta 1966, antes de la promulgación de la "Ley de Inamovilidad", el empleador podía despedir sin causa a través del desahucio, debiendo pagar las indemnizaciones correspondientes.

La nueva legislación sindical distingue cuatro tipos de sindicatos: i) de empresa, el que agrupa sólo a trabajadores empleados por una misma unidad productiva; ii) interempresas, que reúne a trabajadores de a lo menos tres empleadores distintos; iii) de trabajadores independientes, para quienes no dependen de un empleador, y iv) de trabajadores transitorios, que incluye a trabajadores cuyas actividades ocurren en períodos intermitentes (por ejemplo, los trabajadores agrícolas y de la construcción).

A diferencia de la normativa anterior, ahora la afiliación sindical es voluntaria. Para constituir un sindicato en empresas de menos de 25 trabajadores, se requiere de al menos ocho trabajadores; en las empresas de entre 25 y 50 trabajadores, se requiere que al menos un 50% de los trabajadores esté de acuerdo con ello, y en las unidades con más de 50 trabajadores, un *quórum* mínimo de 25 trabajadores, que representen a lo menos un 10% de la dotación total. Además, independientemente del porcentaje del total de trabajadores que representen, pueden constituir un sindicato 250 o más trabajadores de una misma empresa. Los sindicatos se financian con las cuotas de sus afiliados, las cuales pueden ser deducidas directamente de sus salarios por el empleador si así se hubiese acordado por mayoría en votación secreta o si el trabajador lo autoriza por escrito. La afiliación a federaciones y confederaciones se permite para fines diferentes de la negociación colectiva.

Las normas que rigen la negociación colectiva sólo permiten negociar a un empleador con uno o más sindicatos de la respectiva empresa, o a un empleador y grupos de trabajadores de la empresa organizados específicamente para ello. En todos los casos, los acuerdos alcanzados regían nada más para los trabajadores que suscribían los mismos. La duración mínima de un convenio colectivo se fijó en dos años, no existiendo duración máxima.

La duración de la huelga fue limitada a 60 días, al cabo de los cuales los contratos de trabajo caducaban automáticamente, perdiendo el trabajador su derecho a indemnización por despido. Se permitió el reemplazo temporal de los huelguistas, posibilitándose que una vez transcurridos 30 días de iniciado el movimiento, los trabajadores que lo abandonaran pudieran reintegrarse mediante la firma de un contrato individual de trabajo. La declaración de cierre patronal (*lock-out*) requiere que con anterioridad los trabajadores hubiesen declarado la huelga, que ésta afecte a más del 50% del total de trabajadores o que ésta ponga en riesgo actividades esenciales para la operación de la empresa. El *lock-out* tiene una duración máxima de 30 días o el término de la huelga.

Con la reinstauración de la negociación colectiva, la política de remuneraciones cambió, dándose mayor espacio para que los mecanismos de mercado determinaran los salarios. No obstante, en un primer momento (1979-82) se estableció un piso mínimo en las negociaciones colectivas equivalente a las cláusulas pactadas en el contrato colectivo anterior, indizadas de acuerdo al 100% de la inflación pasada. Los reajustes de salarios públicos decretados por el gobierno se hicieron extensivos sólo al sector privado que no negociaba colectivamente. Desde 1982, se eliminó la indización obligatoria de los contratos colectivos privados y los reajustes de los salarios públicos dejaron de ser forzosamente aplicables para el sector privado que no negocia colectivamente.

d) *Democracia, equilibrio y flexibilidad: 1990 en adelante*

Si bien la legislación laboral vigente al término del régimen militar posibilitaba la negociación colectiva y el derecho a huelga, el poder de negociación de los trabajadores era bajo porque se permitía el reemplazo temporal de los huelguistas, el "descuelgue" de trabajadores luego de 30 días -independiente de la última oferta de la empresa-, y su despido sin derecho a indemnizaciones al cabo de 60 días. Además, los empleadores podían despedir sin expresión de causa y existía prohibición de formar sindicatos transitorios en algunas actividades económicas.

Por ello, uno de los temas cruciales asumidos por el gobierno del Presidente Aylwin fueron las relaciones Estado-empresarios-trabajadores, lográndose un acuerdo para reformar la legislación laboral y corregir la desventaja con que los trabajadores negociaban, sin afectar negativamente la flexibilidad y el dinamismo del mercado laboral. Con este fin, se modificaron algunas normas del contrato individual de trabajo, de la negociación colectiva y del funcionamiento de las organizaciones y centrales sindicales (Cortázar, 1993).

La ley 19010 introdujo en 1990 varias modificaciones vigentes hasta hoy. Así, se requiere que todo despido sea justificado, aunque el reestablecimiento de la causal "necesidades de la empresa"¹¹ otorga gran flexibilidad a los empleadores para ajustar el número de trabajadores en situaciones de crisis. También se aumentó de 5 a 11 años el tope de la indemnización por despido para los trabajadores contratados con posterioridad a 1981, manteniéndola sin tope de años para aquéllos contratados antes de esa fecha. En caso de despido por faltas graves del trabajador, no hay

reincorporación y el contrato de trabajo expira sin derecho a indemnización. Cabe precisar que el actual Código del Trabajo ofrece la posibilidad de optar por una indemnización a todo evento - independiente de las causas de término del contrato- una vez cumplidos 6 años en la empresa.¹² Sin embargo, este mecanismo no ha sido utilizado hasta la fecha, en parte porque muchas empresas y trabajadores no lo conocen, o porque las empresas más grandes tienen otro tipo de acuerdos de indemnizaciones a todo evento más atractivos para sus trabajadores.

La reforma de 1990 mantuvo los mismos tipos de sindicatos y la afiliación voluntaria, pero amplió la posibilidad de constituir sindicatos eventuales o transitorios en cualquier área de actividad económica y disminuyó el *quórum* para formar sindicatos en empresas con menos de 50 trabajadores.¹³ Tampoco alteró las fuentes de financiamiento sindical, pero estableció que los trabajadores beneficiados de la negociación colectiva deberán aportar al sindicato involucrado un 75% de la cotización mensual ordinaria durante la vigencia del contrato; de este modo, se intentó corregir el problema del *free rider* y mejorar la posición financiera de los sindicatos. Finalmente, se aseguró la existencia de centrales sindicales -cautelándose la libre afiliación a éstas- y fueron fortalecidos los fueros sindicales.

La negociación colectiva puede ser por empresa o para un conjunto de empresas, cuando las partes así lo acuerden voluntariamente; este es un cambio significativo respecto de la legislación anterior, que prohibía negociar más allá de la empresa individual¹⁴. Al igual que en la normativa anterior, la negociación puede ser realizada por organizaciones sindicales o por trabajadores que se unan para tal efecto (grupos negociadores). Los acuerdos alcanzados son válidos tanto para quienes los suscriben, como para los nuevos trabajadores -previo mutuo consentimiento de las partes. La duración mínima de los convenios colectivos se mantuvo en dos años: lejos de ver este piso en la duración de los convenios como un elemento rigidizador de las condiciones laborales, las empresas lo valoran positivamente como un factor de estabilidad en las relaciones laborales. Esto se

¹¹ La cláusula de "necesidades de la empresa" incluye situaciones tales como racionalización o modernización de ésta, bajas en productividad, cambios en las condiciones de mercado y falta de adecuación laboral o técnica del trabajador.

¹² También se estableció una indemnización a todo evento para trabajadores de casa particular, equivalente a 15 días por año de servicio con un tope de 11 años.

¹³ En particular se suprime la prohibición de formar sindicatos transitorios en el sector agrícola y la norma que impedía a éstos firmar convenios colectivos. Por otra parte, en las empresas de menos de 50 trabajadores se requiere un mínimo de ocho para formar un sindicato, siempre que éstos representen más del 50% del total de personas empleadas.

¹⁴ La negociación más allá de la empresa se ha producido en pocas ocasiones y más bien por razones de tradición histórica: es el caso de los panificadores y de las grandes empresas pesqueras.

comprueba al observar que algunas grandes empresas entregan un bono a sus trabajadores para extender el período de vigencia del acuerdo colectivo (González, 1996).

La reforma reinstauró la huelga indefinida, pero estableció desde el primer día de huelga la posibilidad del reemplazo temporal de trabajadores, siempre que la última oferta del empleador asegure al menos las condiciones pactadas en el contrato vigente, reajustadas según la variación inflacionaria del período transcurrido. Si no se cumple esta condición, el empleador podrá reemplazar sólo luego de 15 días de huelga. Si se dan las condiciones para contratar reemplazantes a partir del primer día de huelga, los trabajadores podrán reintegrarse individualmente a sus labores al cabo del decimoquinto día de huelga; en caso contrario, el regreso individual a las faenas podrá ser recién desde el trigésimo día de huelga. Tanto el acortamiento de los plazos para reemplazar trabajadores y para el descuelgue de trabajadores en huelga -factores ambos supeditados a una oferta seria del empleador-, como la eliminación del plazo definido para la huelga, permiten mejorar la eficiencia, pues trabajadores y empleadores tienen incentivos para acercar posiciones y evitar el conflicto.

En relación al cierre temporal de la empresa por parte del empleador (*lock-out*), se mantienen las normas establecidas en el período anterior.

La nueva normativa sobre negociación colectiva y resolución de conflictos está diseñada para resolver éstos lo más rápidamente posible. Aparte de la huelga, la legislación introduce dos mecanismos de resolución de conflictos: la mediación y el arbitraje. El mediador, designado de común acuerdo, tiene un plazo de 10 días para realizar una propuesta de solución. También las partes pueden someter la negociación a un arbitraje voluntario, en cuyo caso el árbitro elige la oferta final de una de las partes y su resolución tiene carácter ejecutivo, pero es apelable. El hecho de que el árbitro decida entre los últimos planteamientos de las partes tiene la virtud de incentivar un acercamiento de posiciones. En el caso de empresas donde no puede declararse la huelga, el arbitraje es obligatorio.

La política salarial se mantiene y, por lo tanto, las únicas regulaciones subsistentes son la fijación de los reajustes de remuneraciones para el sector público y de los salarios mínimos.

2. Evolución del mercado laboral

Durante las últimas décadas, el mercado del trabajo en Chile experimentó grandes ajustes y cambios producto de las reformas y las crisis económicas de mediados de los años setenta y comienzos de los ochenta, cuyas secuelas fueron elevadas tasas de desempleo y fluctuaciones de los salarios reales. Los años noventa, por su parte, se caracterizaron por el aumento de los salarios reales y la disminución del desempleo a niveles históricos, tendencia esta última interrumpida a fines de los noventa por un aumento del desempleo, que se mantiene hasta la fecha.

a) *Empleo y desempleo*

Hasta mediados de los setenta, las tasas históricas de desocupación en la economía chilena bordearon el 5- 6%. Sin embargo, durante la recesión de 1975 aquéllas se multiplicaron por tres y persistieron en elevados niveles durante el resto de la década, pese a la recuperación del Producto. Aun en 1981 -en el *peak* de la recuperación-, la tasa de desempleo abierta era de 10.4% , y de 15.1% si se incluyen los programas de empleo de emergencia, creados en 1975 (véase el cuadro 1). Con la recesión de 1982, ambas tasas repuntaron a 19.6% y 26.1%, las más altas que ha sufrido la economía chilena en toda su historia. A diferencia de la recesión de 1975 en que el empleo público se redujo fuertemente¹⁵, en la de 1982 fue el empleo privado el que más se contrajo.

Tanto en los setenta como en los ochenta los programas de empleo de emergencia fueron una de las principales políticas aplicadas para disminuir el desempleo. Durante la crisis de mediados de los setenta se introdujo además un mecanismo de subsidio a la contratación de mano de obra adicional.¹⁶

A partir de 1984, comienza la recuperación del Producto, la cual desde 1986 se asocia a un significativo aumento del empleo, y hacia 1989, con un 7.9% de desempleo, la economía se acerca a las tasas históricas de desempleo abierto.

La recuperación del empleo fue, por tanto, mucho más rápida pos-crisis de 1982 que la de 1975. En parte ello se asocia a los diferentes comportamientos de los salarios reales con posterioridad a ambas crisis, lo cual estuvo estrechamente vinculado a la regulación salarial vigente

¹⁵ El empleo público disminuyó en 31 mil personas entre 1980 y 1982, pero esta caída fue menor que la ocurrida en la recesión de 1975, cuando se redujo en 62 mil puestos de trabajo.

¹⁶ En Mizala y Romaguera (1996c) se analizan detalladamente ambas políticas.

descrita en la sección previa de este trabajo. Así, en un contexto de inflación decreciente, durante la segunda mitad de los años setenta los salarios reales aumentan producto de sus reajustes basados en la inflación pasada; en cambio, luego de la crisis de 1982, los salarios son desindexados, lo que genera una caída de salarios reales (véase el cuadro 1).

Por otra parte, el desempleo surgido pos-crisis de 1982 fue fundamentalmente cíclico, en contraste con el desempleo más bien estructural de 1975.¹⁷ Esta segunda explicación se relaciona al hecho de que en la recesión de 1975 jugaron un rol negativo los cambios estructurales que simultáneamente se estaban introduciendo, los cuales ya estaban consolidados en la recesión de 1982. Así, la reducción del tamaño y del rol del Estado desde 1974 provocó una caída significativa del empleo público, disminuyendo éste desde 12.1% del empleo total en 1970 y 14% en 1973 a 8.1% en 1980, 7.8% en 1982 y 6.9% en 1985 (Velásquez,1988).¹⁸ Luego, el desempleo generado por la caída del Producto en 1975 no se elimina cuando la economía recupera su senda de crecimiento, pues numerosos trabajadores fueron desplazados porque su calificación no era la adecuada para una economía de mercado abierta al resto del mundo.

A partir de 1989, la tasa de desempleo abierta continuó cayendo, situándose en alrededor de 6.5% entre 1992 y 1993 -con un leve repunte en 1994 y 1995, en esencia vinculado a factores coyunturales-, alcanzando un piso cercano al 6% en los años 1997-98. Esta tendencia se quebró desde 1998, y en 1999-2000 el desempleo se empinó al 10% (véase nuevamente el cuadro 1). En un primer momento, este aumento de la tasa de desempleo fue considerado sólo consecuencia del efecto de la crisis asiática en la economía local (el PIB se redujo en 1.1% en 1999). Sin embargo, ésta se ha mantenido alta, debido a que la economía está alrededor de un 8% por debajo de su frontera de producción, en cuyo caso tanto la inversión como el empleo se contraen. Esta es precisamente una de las principales preocupaciones actuales de las autoridades económicas.

Debido al elevado desempleo juvenil, que ha sido permanentemente más del doble del de los adultos¹⁹, y al desplazamiento de trabajadores de actividades en declinación, durante el gobierno del Presidente Aylwin se diseñaron políticas laborales destinadas a facilitar la movilidad de los trabajadores y la integración de los jóvenes al mercado laboral. Así, a los programas de capacitación

¹⁷ Para un análisis sobre las diferentes características del desempleo en ambos períodos, véase Mizala y Romaguera (1996a).

¹⁸ Los datos para 1980, 1982 y 1985 utilizan la cobertura del sector público no financiero, por lo que estas cifras no son totalmente comparables con las de 1970 y 1973.

existentes en la época se agregaron uno de capacitación laboral para jóvenes de escasos recursos y otro de reconversión laboral de trabajadores desplazados.²⁰ La alta tasa de desempleo juvenil también justifica la necesidad de reformas profundas en el sistema educacional que faciliten la transición educación- trabajo.

La experiencia chilena demuestra que, en condiciones de crisis económica, la respuesta inmediata ha sido un aumento de la desocupación abierta. En este sentido, la facilidad de expulsión del mercado formal de trabajo se ha dado casi con independencia de las disposiciones existentes acerca del despido y la protección frente al desempleo; el caso más claro de ello es lo ocurrido en el periodo 1973-78, cuando hubo despidos masivos a pesar de que la legislación vigente era de corte proteccionista. Esto demuestra que no sólo importa la letra de la ley, sino la voluntad y capacidad de las autoridades para hacerla cumplir.

Por otro lado, la información disponible permite conjeturar que la participación del empleo informal es un factor estructural en la economía chilena: de acuerdo a las encuestas de ocupación y desocupación en el Gran Santiago elaboradas por la Universidad de Chile, la participación del sector informal no asalariado²¹ en el empleo no agrícola fluctuó entre 20% y 25% entre 1957-1994. Asimismo, según las encuestas de empleo y desempleo del INE, la participación del sector informal no asalariado osciló entre 21.8% en 1977 y 25.2% en 1985²². Estas cifras indican que, a diferencia de otros países latinoamericanos, en el caso chileno el sector informal no parece haber jugado un rol de “colchón” (*buffer*) durante los episodios de elevado desempleo. Así, mientras en Chile las tasas de desempleo abierto recogen rápidamente el impacto de las crisis en el mercado laboral, en otros países latinoamericanos (por ejemplo, Bolivia, Paraguay) los trabajadores expulsados del sector formal son muy luego absorbidos por el sector informal, no transmitiéndose por completo la pérdida de empleos a una mayor tasa de desempleo abierto.

¹⁹ La tasa de empleo juvenil es mayor que la de los adultos en la mayoría de los países; ver Informe Laboral OIT varios números.

²⁰ Para un análisis de estos programas de capacitación, véase Mizala y Romaguera (1996b).

²¹ El sector informal no asalariado incluye al grupo que mayoritariamente integra este segmento: los trabajadores por cuenta propia, descontados los profesionales independientes y los familiares no remunerados. La ventaja de trabajar con este grupo es que hay cifras comparables para periodos largos, lo que permite analizar la evolución del sector.

²² Véase Mizala y Romaguera (1996a) para mayores detalles sobre este punto.

Cuadro 1

Salarios, desempleo, crecimiento del producto, productividad e inflación, 1970-2000.

| Años | Salarios reales | Salario mínimo real líquido | Desempleo Abierto (%) | C/ programas empleo emergencia (%) | Tasa de crecimiento del PIB (%) | Tasa crecimiento productividad laboral bruta | Inflación (%) |
|------|-----------------|-----------------------------|-----------------------|------------------------------------|---------------------------------|----------------------------------------------|---------------|
| 1970 | 100,0 | 100,0 | 5,9 | 5,9 | | | |
| 1975 | 62,0 | nd | 15,7 | 17,6 | -12,9 | -6,7 | 340,7 |
| 1976 | 65,0 | nd | 16,6 | 21,9 | 3,5 | -1,1 | 174,3 |
| 1977 | 71,0 | 113,6 | 13,3 | 18,9 | 9,9 | 2,1 | 63,5 |
| 1978 | 75,0 | 134,1 | 13,8 | 18,0 | 8,2 | 4,2 | 30,3 |
| 1979 | 82,0 | 129,9 | 13,5 | 17,3 | 8,3 | 5,0 | 38,9 |
| 1980 | 88,9 | 130,0 | 11,7 | 16,9 | 7,8 | 1,9 | 31,2 |
| 1981 | 96,8 | 135,7 | 10,4 | 15,1 | 6,7 | -0,9 | 9,5 |
| 1982 | 97,1 | 137,0 | 19,6 | 26,1 | -13,4 | -1,9 | 20,7 |
| 1983 | 86,5 | 107,1 | 18,7 | 31,3 | -3,5 | -4,8 | 23,1 |
| 1984 | 86,7 | 90,9 | 16,3 | 24,6 | 6,1 | 2,7 | 23,0 |
| 1985 | 83,2 | 86,1 | 13,8 | 21,7 | 3,5 | -2,9 | 26,4 |
| 1986 | 84,6 | 82,1 | 12,1 | 17,3 | 5,6 | -0,1 | 17,4 |
| 1987 | 84,3 | 77,1 | 10,9 | 13,8 | 6,6 | 2,7 | 21,5 |
| 1988 | 89,8 | 82,3 | 9,7 | 10,5 | 7,3 | 1,4 | 12,7 |
| 1989 | 91,6 | 91,8 | 7,9 | 7,9 | 10,6 | 4,7 | 21,4 |
| 1990 | 93,3 | 98,0 | 7,8 | 7,8 | 3,7 | 1,4 | 27,3 |
| 1991 | 97,8 | 107,2 | 8,2 | 8,2 | 8,0 | 6,3 | 18,7 |
| 1992 | 102,2 | 112,2 | 6,6 | 6,6 | 12,3 | 7,4 | 12,7 |
| 1993 | 105,9 | 117,7 | 6,5 | 6,5 | 7,0 | 1,2 | 12,2 |
| 1994 | 110,7 | 122,1 | 7,8 | 7,8 | 5,7 | 4,8 | 8,9 |
| 1995 | 118,3 | 127,5 | 7,4 | 7,4 | 10,6 | 9,3 | 8,2 |
| 1996 | 123,2 | 133,0 | 6,5 | 6,5 | 7,4 | 5,6 | 6,6 |
| 1997 | 126,1 | 137,8 | 6,1 | 6,1 | 7,4 | 5,4 | 6,0 |
| 1998 | 129,5 | 146,2 | 6,2 | 6,2 | 3,9 | 2,1 | 4,7 |
| 1999 | 132,6 | 159,6 | 9,7 | 10,5 | -1,1 | 1,1 | 2,3 |
| 2000 | 134,4 | 170,4 | 9,2 | 10,0 | 5,4 | 4,3 | 4,5 |

Fuente: Ffrench-Davis (2001, cap VIII); INE; Jadresic (1990); Cortázar y Marshall (1980); Banco Central de Chile.

Nota: Salarios reales, índice general de remuneraciones hasta abril de 1993, luego índice de salario por hora.

En términos de la composición del empleo las encuestas de Caracterización Socioeconómica (CASEN) de 1990, 1994 y 1998 muestran que la población ocupada en el sector formal aumentó desde 53% en 1990 a alrededor de 58% en 1994 y 1998, mientras que la participación del empleo informal es muy estable, bordeando un 22% y 23% en el período. El porcentaje de ocupados en el servicio doméstico ha disminuido levemente, desde 6.3% a 5.5% entre 1990 y 1998, y otro tanto ha ocurrido con la participación del sector agrícola, cuya población ocupada en este sector disminuyó sistemáticamente de un 13.5% en 1990 a 12.7% en 1998 (véase el cuadro 2).

Cuadro 2

Composición de la población ocupada a nivel nacional
(porcentajes)

| Sector | 1990 | | 1994 | | 1998 | |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | miles | % | miles | % | miles | % |
| Formal | 2362 | 53,1 | 2932 | 58,6 | 3087 | 57,9 |
| Informal | 966 | 21,7 | 1099 | 22,0 | 1227 | 23,0 |
| Servicio Doméstico | 280 | 6,3 | 286 | 5,7 | 294 | 5,5 |
| Sector Agrícola | 738 | 16,6 | 674 | 13,5 | 676 | 12,7 |
| Sin clasificar | 101 | 2,3 | 14 | 0,3 | 49 | 0,9 |
| Total | 4447 | 100,0 | 5005 | 100,0 | 5333 | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia, basado en Encuestas CASEN 1990, 1994 y 1998.

Sector Informal: trabajadores por cuenta propia descontados los profesionales, familiares no remunerados, trabajadores en empresas de bienes con menos de 5 ocupados, trabajadores en empresas de comercio y servicios con menos de 5 ocupados sin contrato de trabajo.

b) Salarios

A diferencia de lo que ocurrió con el empleo, la evolución de los salarios reales durante las crisis de 1975 y 1982 observó un disímil comportamiento: mientras en la recesión de 1975 los salarios reales aumentaron a partir de un nivel muy deprimido, pos-crisis de 1982 los salarios reales caen significativamente hasta 1987, a pesar que el Producto crece desde 1984. Este fenómeno tiene al menos tres causas. En primer lugar, está la existencia de diferentes modelos de determinación de salarios en cada período: hasta 1979 los salarios de los sectores público y privado eran fijados mediante leyes de reajuste generales de remuneraciones²³, y a partir de entonces se reinstaura la negociación colectiva, con lo cual en los salarios privados comienzan a tener mayor influencia factores de mercado, lo que se advierte claramente en su evolución (Mizala y Romaguera, 1996a). En segundo lugar, el hecho de que a partir de 1982 fuese eliminada la indización de los salarios conforme al 100% de la inflación pasada,²⁴ en condiciones de inflación descendente generó un fuerte incremento de los salarios reales durante el período 1973-1982). En tercer lugar, la política gubernamental se orientó específicamente desde 1982 a deprimir los salarios públicos y el salario mínimo, los cuales cayeron en términos reales entre 1982 y 1987.

Aunque la economía chilena muestra fuertes caídas y aumentos de los salarios reales durante los años 70 y 80, no es claro que su evolución haya sido concordante con las condiciones de mercado: aquéllos han aumentado o disminuido por efectos de la inflación y de las reglas de indización, pero no necesariamente como una respuesta a las condiciones de mercado. Así, en

²³ Para mayores detalles sobre los reajustes dispuestos por el gobierno para los sectores público y privado, véase Mizala y Romaguera (1991).

periodos de fuerte incremento de la inflación, como lo fueron los años 1972-73, los salarios reales cayeron significativamente, mientras que en el periodo 1976-81 éstos aumentaron producto de una inflación descendente y reglas de indización compulsorias del 100% de la inflación pasada²⁵. Como los salarios estaban determinados conforme a los reajustes decretados por el gobierno y no respondían al elevado desempleo existente, es posible que el comportamiento de los salarios haya afectado la recuperación del empleo en los años 1976-81. De este modo, cuando desde 1982 disminuye la regulación en el mercado laboral (se eliminan la indización y los reajustes obligatorios para el sector privado), los salarios reales caen respondiendo a las condiciones de mercado, esto es, a la menor demanda agregada y el alto desempleo. Los salarios reales sólo se recuperan hacia 1992, década en la cual crecen en forma importante (ver cuadro 1).

La sistemática política de deprimir los salarios mínimos aplicada durante los ochenta generó una caída de 28% en términos reales entre 1983 y 1987 (véase el cuadro 1), y explica que hacia 1990 aquéllos estuviesen en un nivel inferior que el existente en 1970. A partir de 1990, esa política cambia significativamente: los aumentos de salarios mínimos intentan recuperar los ingresos de los más pobres; de hecho, su incremento durante la década de los noventa fue mayor que el registrado en los salarios promedio de la economía (73.9% vs 44% entre 1990 y 2000; véase el cuadro 1).

c) Oferta de trabajo

Si bien la tasa de desocupación respondió a los ciclos económicos, la oferta laboral no mostró una respuesta significativa frente a éstos. Tanto la participación total como por género tuvieron una respuesta muy moderada frente a la crisis de 1982, registrando sólo pequeñas caídas. En este sentido, la respuesta de la oferta de trabajo ha sido moderadamente procíclica, sin observarse una incorporación significativa de otros miembros de la familia al mercado laboral para paliar la baja de ingresos del hogar. Sólo cuando la economía se empieza a recuperar, en particular después de 1984, las tasas de participación aumentan tanto en el caso de los hombres como entre las mujeres.

²⁴ El Plan Laboral de julio de 1979 establece un piso mínimo en las negociaciones salariales, a través de una indización obligatoria de un 100% respecto de la inflación pasada, la que se eliminó en 1982.

²⁵ Este aumento se produce a pesar de que durante este periodo el IPC oficial subestimó la inflación efectiva; ver Cortázar y Marshall (1980).

Las tasas de participación observadas en Chile corresponden parcialmente a las tendencias que se dan a nivel internacional. Tal como en la mayoría de los países, también acá las tasas de participación de los hombres son más altas que las de las mujeres, aunque éstas incrementan su presencia en el mercado laboral a través del tiempo. Sin embargo, a pesar de que en los últimos años la tasa de participación femenina ha aumentado desde alrededor de 29% en 1986 a casi un 35% en 1998, sus niveles en Chile siguen siendo muy inferiores a los existentes en los países desarrollados (Killingsworth y Heckman, 1986), e incluso a los de varios países latinoamericanos de similar nivel de desarrollo. Weller (2000) analiza las tasas de participación femenina por tramos de edad para distintos países de América Latina, concluyendo que Chile tiene tasas de participación femenina similares a las de Costa Rica y México, pero menores que en Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia y Jamaica.

Como una forma de investigar el grado potencial de respuesta de las tasas de participación a cambios en las condiciones laborales, el cuadro 3 presenta estimaciones de ecuaciones de oferta laboral para 1996.

Cuadro 3
Comportamiento de la oferta laboral, 1996

| | Cambios en la oferta debidos a: | | Elasticidad salario (no compensado) |
|---------|---------------------------------|-------------------------|----------------------------------------|
| | Entradas y salidas (%) | Horas trabajadas (%) | |
| Hombres | 33,8 | 66,2 | 1,70 |
| Mujeres | 74,8 | 25,2 | 1,92 |

Fuente: Estimación propia basada en datos de encuesta CASEN 1996. La descomposición de la oferta se basa en McDonald y Moffit (1982).

Esta estimación nos permite concluir que la respuesta de las mujeres a la oferta laboral se debe principalmente (74.8%) a cambios en la tasa de participación y en menor medida (25.2%) a ajustes en el horario de trabajo. Por el contrario, en el caso de los hombres, la respuesta se asocia más a cambios en las horas trabajadas que en la tasa de participación (66.2% y 33.8%, respectivamente). Por otra parte, la elasticidad-salario de la oferta laboral masculina es 1.70, mientras que la elasticidad-salario de la oferta laboral femenina es de 1.92, resultados coincidentes con estudios internacionales según los cuales las mujeres tienen una alta respuesta frente a cambios en el precio de su tiempo.²⁶

²⁶ Véase, por ejemplo, Connelly, DeGraff y Levison (1996).

Conforme a lo observado en el último tiempo, parece pues existir gran flexibilidad potencial del mercado laboral por el lado de la oferta, en el sentido de que ésta responde al crecimiento económico.

d) *Educación y capacitación de la fuerza de trabajo*

El perfil educacional de la población ocupada chilena se presenta en el cuadro 4. En 1990, sólo un 2.6% carecía de educación; un 39.3% de los ocupados tenía enseñanza básica; un 40%, estudios medios (32% científico-humanista y 8% técnico-profesional), y un 17% tenía educación superior. Hacia 1998, se observa un aumento de la educación en la población ocupada: se mantiene el porcentaje de ocupados sin educación, pero disminuyen aquéllos con sólo educación básica y aumentan quienes tienen educación media (36% científico-humanista y 11% técnico-profesional) y estudios superiores (de 17% a 22%).²⁷

Un resultado coincidente arroja el corte por edad: a menor edad de los trabajadores, aumenta el porcentaje que tiene educación media y superior y disminuye el de aquéllos sin educación o con sólo educación básica. Por otro lado, aunque ha aumentado la participación de la educación técnico-profesional (media y superior), la mayor parte de los jóvenes que ingresan al mercado laboral proviene de la enseñanza científico-humanista; ello constituye un desafío para este tipo de educación, que debe ser capaz de preparar a los jóvenes para desempeñarse con éxito en el mercado del trabajo.

Al relacionar la educación con los ingresos laborales, se aprecia un perfil de ingresos muy plano para quienes tienen educación básica o media: éstos sólo comienzan a aumentar significativamente para los trabajadores con educación superior, tanto más notorio cuando se refiere a algunas categorías ocupacionales, como los propietarios y los trabajadores por cuenta propia. Es decir, el premio por terminar la enseñanza media es extremadamente bajo en Chile, lo cual incita la deserción escolar en los sectores de menores ingresos y una cultura de descompromiso hacia el estudio²⁸. El comportamiento mostrado por la distribución del ingreso se explica en parte por las

²⁷ Weller (2000) presenta datos comparativos del nivel educacional de la fuerza de trabajo en distintos países de América Latina.

²⁸ De acuerdo a datos del MINEDUC, cerca de un 40% de los jóvenes no termina hoy su educación media.

significativas diferencias entre las tasas de retorno de la educación básica y media en contraste con la generada por la educación superior, fundamentalmente la universitaria. Estimaciones de Contreras *et al* (1998) indican que la tasa de retorno de la educación básica y media era un 12% en 1997, mientras que en el caso de la educación superior alcanzaba al 25%. El gráfico 1 muestra los perfiles de ingreso del conjunto de los trabajadores, y según categorías ocupacionales: propietarios, trabajadores por cuenta propia, empleados y obreros. Los datos corresponden a la encuesta CASEN 1998; el ingreso utilizado es el ingreso laboral por hora.

Por otra parte, cifras sobre cobertura de la capacitación laboral recogidas por la Encuesta CASEN muestran que en 1992 un 11.6% de los ocupados declaraba haberla recibido en los últimos tres años. En 1998, a la pregunta de si había asistido a cursos de capacitación en los últimos 12 meses, la misma encuesta arrojó un 19.8% de respuestas afirmativas. Ello permite concluir que ha habido un aumento importante de capacitación en la población ocupada, con la consiguiente mayor empleabilidad potencial de los trabajadores del país. Aunque ésta es una medición indirecta que presenta problemas de comparabilidad²⁹, la cifra sitúa a Chile en un nivel intermedio entre los países industrializados.

La educación y la capacitación, tanto como la inversión en capital físico, son básicos para lograr aumentos sostenidos de la productividad y mejorar la distribución del ingreso. Mantener un elevado crecimiento de la productividad incrementa el ingreso per cápita y mejora la capacidad de la economía para competir en los mercados internacionales. La productividad en Chile experimentó un aumento promedio cercano al 1.4% en el periodo 1984-89 y creció un 4.4% entre 1990-2000. Parte importante de este incremento se explica por el repunte de la tasa de inversión registrado desde comienzos de los noventa.³⁰ Recientemente, se ha producido un aumento todavía más importante de la productividad en el sector no transable de la economía, asociado a una mayor producción con reducción en el empleo. Mantener un crecimiento alto de la productividad requiere pues una elevada tasa de inversión, pero también mejorar la inversión en capital humano.

²⁹ Para mayores detalles, véase Mizala y Romaguera (1996b).

³⁰ Véase INE, Evolución de la Actividad Económica, varios números.

Cuadro 4

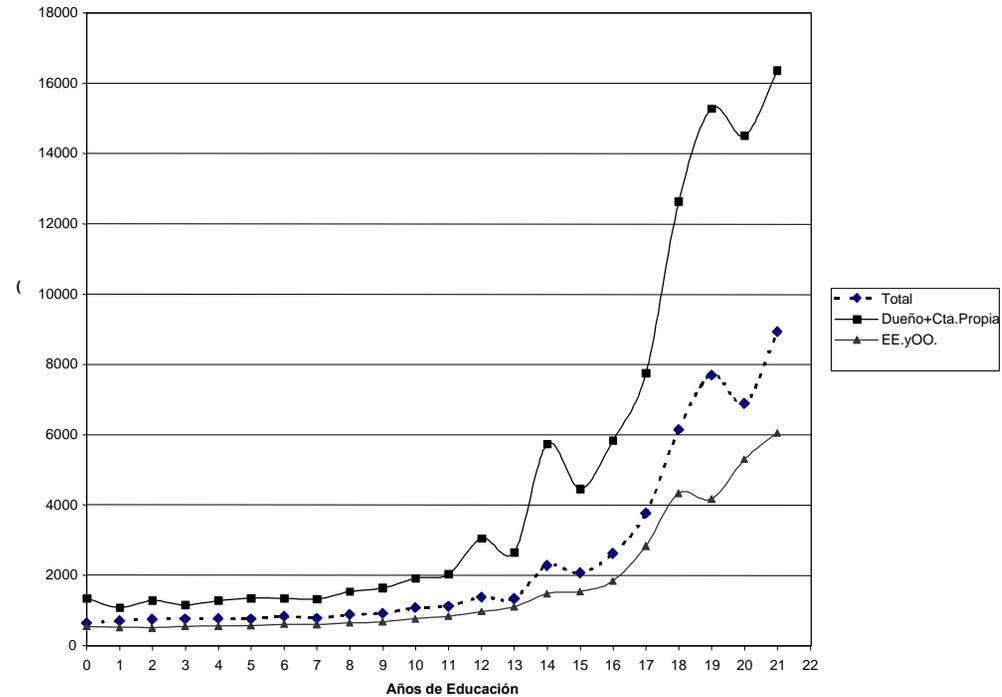
Población ocupada según nivel de educación 1990, 1998
(porcentajes)

| Nivel de educación | Edad | | | | | | | | | | | | | | Total | |
|----------------------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|----------|------|------|------|-------|--|
| | 15 a 25 | | 26 a 35 | | 36 a 45 | | 46 a 55 | | 56 a 65 | | 66 y más | | 1990 | 1998 | | |
| | 1990 | 1998 | 1990 | 1998 | 1990 | 1998 | 1990 | 1998 | 1990 | 1998 | 1990 | 1998 | 1990 | 1998 | | |
| Ninguna ¹ | 0,5 | 1,3 | 1,1 | 1,4 | 2,2 | 2,0 | 5,0 | 3,7 | 8,7 | 7,7 | 13,0 | 11,9 | 2,6 | 2,7 | | |
| Básica | 33,2 | 22,4 | 30,0 | 20,5 | 41,0 | 27,6 | 52,1 | 34,6 | 59,6 | 43,3 | 55,6 | 45,0 | 39,3 | 27,6 | | |
| Media CH | 41,3 | 40,8 | 37,8 | 37,3 | 29,1 | 36,8 | 22,8 | 33,9 | 17,7 | 30,6 | 18,7 | 25,4 | 32,4 | 36,3 | | |
| Media TP | 13,2 | 17,4 | 9,0 | 13,1 | 6,7 | 10,3 | 5,3 | 6,7 | 3,9 | 5,6 | 1,2 | 5,2 | 8,3 | 11,2 | | |
| IP y CFT | 7,9 | 10,2 | 7,6 | 12,2 | 3,9 | 7,3 | 2,6 | 4,3 | 2,3 | 2,5 | 1,8 | 1,6 | 5,6 | 8,2 | | |
| Universitaria | 3,9 | 7,9 | 14,5 | 15,5 | 17,0 | 16,0 | 12,2 | 16,8 | 7,9 | 10,3 | 9,7 | 11,0 | 11,8 | 13,9 | | |

Fuente: Elaboración propia, en base a encuestas CASEN 1990 y 1998.

Nota 1: La clasificación ninguna incluye personas con educación preescolar. Básica se entiende básica completa e incompleta., lo mismo el resto de los niveles.

Gráfico 1: Ingresos por Hora, Según años de Educación



e) *Sindicalización, negociación colectiva y conflictividad laboral*

i) Sindicalización

Aunque la tasa de sindicalización aumenta en los primeros años de democracia (sube desde 11.7% en 1989 a 15.5 % del total de ocupados en 1991), ésta vuelve a descender a partir de 1993; el fenómeno ocurre tanto a nivel agregado, como en cada uno de los sectores económicos³¹. Este menor número de trabajadores sindicalizados pos-reformas laborales de 1990-91, por tanto, no puede ser atribuido al gobierno militar, sino a cambios en la estructura económica³², en particular: i) el crecimiento de sectores menos intensivos en mano de obra o intensivos en mano de obra temporal como, por ejemplo, la fruticultura; ii) la menor importancia relativa de los sectores más sindicalizados (industria, minería, servicios públicos y transporte); iii) una mayor participación relativa de sectores menos sindicalizados (comercio y servicios), y iv) la mayor participación femenina en la fuerza laboral. También es posible que la capacidad del movimiento sindical para motivar a los trabajadores, estructurar un discurso y una oferta atractiva sea hoy menor que en el pasado.

ii) Negociación colectiva

El porcentaje del total de ocupados que negociaba colectivamente alcanzaba al 13.4% entre 1965 y 1970, al 11.3% entre 1971 y 1973 y sólo al 3% entre 1980 y 1985 (Campero y Cortázar, 1988). En 1986, el 5.1% de la fuerza de trabajo ocupada negociaba colectivamente, tasa que subió a 7.6% en 1992, a partir del cual comienza a disminuir: en 1998, sólo un 4.3% de los ocupados lo hacía³³. La cobertura de la negociación colectiva se redujo pues fuertemente durante el gobierno militar, y aunque ésta se recuperó luego del retorno a la democracia, nunca alcanzó los niveles pre-1973. La baja cobertura de la negociación colectiva es uno de los elementos presentes en la discusión actual sobre nuevas reformas a la legislación laboral.

iii) Conflictividad laboral

³¹ Estos datos fueron obtenidos de la Dirección del Trabajo.

³² Véase García-Huidobro (1999) para un análisis de los principales cambios en la estructura del empleo según ramas de actividad y categoría de ocupación.

³³ Datos obtenidos de la Dirección del Trabajo.

Si bien no se cuenta con información sobre huelgas durante el período previo a 1990, a partir de 1992 ha tendido a disminuir tanto el número de ellas como su duración, observándose también desde 1991 una caída importante tanto en la cantidad de trabajadores involucrados como en los días-hombre perdidos producto de los conflictos. En Chile, las huelgas son de corta duración: en los últimos años, su promedio alcanza a los 10 días, lo que contribuye a que su costo sea bajo³⁴.

En general, el grado de conflictividad es bajo en Chile, principalmente porque los mecanismos de resolución de conflictos buscan incentivar a que las partes alcancen una pronta solución de los conflictos (ver sección 1 de este trabajo).

3. Comentarios finales

La legislación laboral tiene significativos efectos sobre factores del mercado laboral tales como empleo, salarios y conflictividad laboral. En este trabajo se ha revisado la normativa laboral de las últimas décadas, vinculándola a la evolución del mercado del trabajo.

Las reformas laborales de fines de los setenta y comienzos de los ochenta permitieron avanzar hacia una regulación laboral con un elevado grado de homogeneización, eliminándose las numerosas excepciones y tratos especiales que existían anteriormente. Estos cambios flexibilizaron el mercado laboral. Sin embargo, tanto el contexto de restricción de la actividad política y sindical en que fue aprobada la legislación, como la visión del gobierno militar respecto de que la negociación colectiva y la actividad sindical equivalían a un juego de suma negativa, crearon un marco normativo con importantes desbalances entre trabajadores y empleadores. Su falta de legitimidad social cuestionaba indudablemente su estabilidad en el tiempo.

Las reformas de comienzos de los noventa buscaron corregir ese desequilibrio poniendo en un mismo nivel los objetivos de crecimiento, equidad e integración social, entendiendo que tanto trabajadores como empresarios tienen un rol fundamental que cumplir en la determinación del empleo y los salarios. Así, manteniendo todos los avances de flexibilidad y modernización logrados en las reformas de fines de los años setenta, fueron modificadas algunas normas del contrato

³⁴ Véase Observatorio Laboral N°1, Ministerio del Trabajo, mayo 2001.

individual de trabajo, de la negociación colectiva y del funcionamiento de las organizaciones y centrales sindicales.

Sin embargo, estas reformas orientadas tanto a equilibrar el poder relativo de trabajadores y empleadores, como a definir un nuevo marco en el cual debieran desenvolverse las relaciones laborales, no han logrado despejar elementos de tensión subsistentes, como lo ha evidenciado la discusión sobre nuevas reformas laborales.

El proyecto de ley que modificaba el Código del Trabajo, enviado al Parlamento durante el mandato del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, respondió a la preocupación compartida entre el gobierno y las organizaciones de trabajadores respecto de los bajos niveles de sindicalización y de negociación colectiva, sobre todo en empresas pequeñas (menos de 50 trabajadores). Los principales objetivos de estas nuevas reformas fueron perfeccionar las normas sobre negociación colectiva -extendiendo tanto el derecho como los contenidos de la misma- y sobre organizaciones sindicales, y garantizar el acceso de los trabajadores y sindicatos a información sobre la marcha de la empresa. La iniciativa generó una gran discusión debido a la fuerte oposición ante dos de los cambios propuestos: la negociación inter-empresas y la prohibición de contratar reemplazantes durante la huelga. La iniciativa fue rechazada en el Congreso a fines del gobierno del Presidente Frei.

El gobierno del Presidente Lagos envió al Congreso un nuevo proyecto de reformas laborales, intentando suavizar las dos propuestas más polémicas contenidas en el proyecto anterior. El argumento central respecto de la negociación inter-empresas es que los trabajadores de empresas pequeñas no pueden financiar las asesorías requeridas para enfrentar adecuadamente una negociación laboral; por ello, se autoriza a los trabajadores de varias empresas de un mismo sector a compartir dichos gastos. Los empresarios rechazan esta propuesta porque temen que termine facilitando una eventual negociación colectiva por rama e induciendo una eventual desvinculación entre la remuneración acordada en la negociación y la capacidad de pago y las condiciones productivas de cada empresa.³⁵ Esta posibilidad se agrava cuando se comprueba que la mayoría de los trabajadores para los que ha sido concebida esta política labora en empresas medianas y

³⁵ Los aumentos de salarios debieran reflejar los aumentos de productividad de los trabajadores en la empresa. Sin embargo, hay grandes variaciones en las tasas de crecimiento de la productividad entre plantas (o establecimientos) de un mismo sector productivo. Por tanto, negociar a nivel de sector conducirá a considerar la productividad media de éste, la que esconde una significativa heterogeneidad entre empresas.

pequeñas (PYME) afectas a problemas crónicos; en este sentido, la negociación inter-empresas podría conducir a una tasa de desempleo más elevada. Un ejemplo de los efectos de la negociación por rama puede verificarse al analizar la negociación entre el Colegio de Profesores y el Ministerio de Educación, la cual genera desajustes entre la remuneración de los docentes, su desempeño y productividad y la capacidad de pago de los sostenedores de cada establecimiento.

La otra medida propuesta que generó rechazo del empresariado es la prohibición de reemplazo de los trabajadores en huelga. Como ya se detalló en la sección 1 del trabajo, actualmente los empleadores sólo pueden contratar reemplazantes si la última oferta antes de la huelga equivale al contrato colectivo anterior reajustado al menos por la variación del IPC; si el reajuste es inferior al IPC, el reemplazo sólo procede a partir del día 15 de la huelga. Prohibir los reemplazos beneficia a los trabajadores -permitiéndoles obtener una mayor capacidad de negociación-, pero también puede afectar el empleo: empresas inmersas en actividades que no pueden ser paralizadas, frente a una huelga optarán por tecnologías más intensivas en capital para minimizar ese riesgo. Se ha sugerido también que el tema del reemplazo de trabajadores en huelga sea incluido dentro de la negociación colectiva, lo cual permite atender las diferencias entre sectores productivos: hay sectores donde es posible y no demasiado costoso acumular inventarios para hacer frente a una huelga sin reemplazo, mientras en otros una huelga sin reemplazo puede dañar seriamente a la empresa. En toda esta discusión es importante no perder de vista el objetivo de fondo, que debiera ser mejorar la eficiencia del mercado laboral entregando tanto a trabajadores como a empleadores incentivos para acercar posiciones y evitar el conflicto.

Con fecha 11 de septiembre del año 2001 el Congreso aprobó el proyecto de reformas laborales. Finalmente, y después de largos meses de discusión el proyecto aprobado no incluye la negociación inter-empresas, se mantiene el carácter voluntario de la negociación que vaya más allá del ámbito de la propia empresa, el proyecto sí entrega facilidades para que el organismo de grado superior o inter-empresa asesore a sus afiliados en la negociación que se da en el ámbito de la propia empresa.. Asimismo, se mantiene la posibilidad de reemplazo de trabajadores en huelga bajo las mismas condiciones ya existentes, pero se encarece la opción de contratar reemplazantes al exigir a los empleadores el pago de un bono por reemplazo de UF 4 a los trabajadores en huelga. Otros contenidos del proyecto recién aprobado son el reforzamiento de las organizaciones sindicales, el establecimiento del contrato de jornada parcial y el teletrabajo, la rebaja de la jornada

ordinaria de trabajo de 48 a 45 horas semanales a partir del año 2005 y un aumento de 443 nuevos fiscalizadores de la Dirección del Trabajo.

Los desacuerdos que se han producido en el país acerca de la necesidad y pertinencia de las reformas evidencian que aún no se ha alcanzado una legislación laboral plenamente legitimada a nivel social. Esta tensión se genera por una parte, por la demanda de mayor protección proveniente de los trabajadores organizados, asociado a la existencia de incumplimiento de la ley laboral en algunos sectores; y por otra parte, por la demanda de mayor flexibilidad por parte de los empleadores.

Los resultados de los programas de fiscalización revelan niveles de incumplimiento de 29% en el caso de las normas referidas al contrato de trabajo, de 24% en las normas sobre el registro de asistencia y de 16% de las normas alusivas al descanso³⁶. Esta realidad genera una constante presión para reformar la ley; sin embargo, más que cambiar la letra de la norma, lo que se requiere es fortalecer la fiscalización de su cumplimiento.

El otro elemento importante a considerar es que la legislación laboral tiende a establecer un estándar rígido para el conjunto del sector productivo, sin considerar la heterogeneidad existente en su interior y la necesidad de adaptarse rápidamente a situaciones que son muy dinámicas. Los temas de flexibilidad laboral no fueron incluidos en el proyecto recientemente aprobado. En este sentido, queda pendiente avanzar permitiendo que aspectos tales como jornada laboral³⁷ y modalidades de contratación³⁸ fuesen pactados al interior de la empresa como parte del proceso de negociación colectiva. Ello permitiría conjugar mayores grados de flexibilidad laboral con protección a los trabajadores, legitimar las regulaciones más flexibles y desarrollar una legislación mejor adaptada a las condiciones específicas de cada empresa.

Tanto los objetivos de equilibrio social, como el grado de integración de la economía chilena hacen necesario plantearse la necesidad de construir relaciones laborales de colaboración y no de confrontación. El equilibrio social requiere no sólo de la existencia de pleno empleo y la generación de buenos empleos, sino también un equilibrio de poder entre trabajadores y empleadores. Esto dice relación con el desarrollo de una capacidad de competir basada en aumentos

³⁶ Véase informe TASC N°93.

³⁷ González, Mizala y Romaguera (2000) realizan un análisis del impacto que tendría en la economía la flexibilización de la jornada laboral.

de productividad y aprovechamiento de mano de obra cada vez más calificada, y no en salarios bajos: en los mercados mundiales la competencia se basa hoy más en la calidad y diferenciación del producto, que en la producción en masa de bajo costo. Es en este espíritu que debe avanzar la legislación laboral.

³⁸ Por ejemplo, promover contratos de tiempo parcial para las mujeres y contratos para jóvenes en que se sustituyen las indemnizaciones por capacitación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alamos, R. (1987), "La modernización laboral", *Estudios Públicos* N° 26, Otoño.
- Amadeo, E. D. y S. Horton (1997), "Labor Flexibility and Productivity", en E. D. Amadeo y S. Horton (eds.), *Labor Productivity and Flexibility*, MacMillan Press, Gran Bretaña.
- Campero, G. y R. Cortázar, (1988), "Actores sociales y la transición a la democracia en Chile", *Colección Estudios CIEPLAN* N° 25, diciembre.
- Connelly, R., D. S. DeGraff y D. Levinson, (1996), "Women's Employment and Child Care in Brazil", *Economic Development and Cultural Change*, 44 (3-4).
- Contreras, D., D. Bravo y P. Medrano, (1998), "Measurement Error and Skill Bias in Estimating the Return to Schooling in Chile", Departamento de Economía, Universidad de Chile, *mimeo*.
- Cortázar, R. (1993), *Política laboral en el Chile democrático: avances y desafíos en los noventa*, Dolmen.
- _____ y J. Marshall (1980), "Índice de Precios al Consumidor en Chile: 1970-1978", *Colección Estudios CIEPLAN* N° 4, noviembre.
- Emerson, M. (1988), "Regulation or Deregulation of the Labour Market: Policy Regimes for the Recruitment and Dismissal of Employees in the Industrialised Countries", *European Economic Review* 32 (4).
- Ffrench-Davis, R. (2001), *Entre el liberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*, DOLMEN, Segunda edición.
- García-Huidobro, G. (1999), "La capacidad generadora de empleo productivo de la economía chilena", *Serie Reformas Económicas* N°31, CEPAL.
- González, P. (1996), "Normativa y política laboral en Chile", *Colección de Estudios CIEPLAN* N°43, septiembre.
- _____, A. Mizala y P. Romaguera (2000), "Flexibilidad, jornada laboral y sistemas de turnos: efectos de la legislación en empleo y producto", *Documento de Trabajo* N° 91, Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Heckman, J. y C. Pagés-Serra (2000), "The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets", *Economía*, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association, vol. 1, N°1, otoño.

- Jadresic, E. (1990), "Salarios en el largo plazo. Chile 1960-1989", *Colección Estudios CIEPLAN* N°29, septiembre.
- Killingsworth, M. y J. Heckman (1986), "Female Labor Supply: A Survey", en O. Ashenfelter y R. Layard (eds.), *Handbook of Labor Economics*, North Holland.
- McDonald, J. y R. Moffitt (1980), "The Uses of Tobit Analysis", *Review of Economics and Statistics*, 62.
- Mizala, A. (1998), "La regulación del mercado laboral en Chile:1975-95", *Revista Perspectivas en Política, Economía y Gestión*, vol. 1, N°2.
- _____ y P. Romaguera (1996a), "Flexibilidad del mercado del trabajo: el impacto del ajuste y los requisitos del crecimiento económico", *Colección de Estudios CIEPLAN* N° 43, septiembre.
- _____ y _____ (1996b), "Capacitación y características educacionales de la fuerza de trabajo: el caso chileno", *Colección de Estudios CIEPLAN* N° 43, septiembre.
- _____ y _____ (1996c), "Mercado del trabajo en Chile: ajuste, transición y desafíos futuros", en J. Figuereido (ed.), *Las instituciones laborales frente a los cambios en América Latina*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra, Suiza.
- _____ y _____ (1995), "Testing for Wage Leadership Processes in the Chilean Economy", *Applied Economics* 27.
- _____ y _____ (1991), "¿Es el sector público un sector líder en la determinación de salarios? Evidencia para la economía chilena", *Colección de Estudios CIEPLAN* N° 33.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (1985), *Labour Market Flexibility*, París.
- Saéz, R. (1982), "Evolución de la indexación en Chile", *Notas Técnicas CIEPLAN* N° 49.
- TASC (2000), *Informe TASC* N° 93, Ilades/Georgetown University, septiembre.
- _____ (1995), *Informe TASC* N° 58, Ilades/Georgetown University, marzo.
- Velásquez, M. (1988), "Evolución del empleo público en Chile: 1974-1985", *Documento de Trabajo* N° 59, Programa de Economía del Trabajo, Santiago, octubre.
- Weller, J. (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo. Los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Fondo de Cultura Económica/CEPAL.