



La Transformación Económica de Chile

Felipe Larraín B. y Rodrigo Vergara M.

EDITORES

Rodrigo Acuña

Cristián Aedo

Harald Beyer

Fernando Coloma

Gabriel Del Fávoro

Sebastián Edwards

Eduardo Engel

Ronald Fischer

Juan Andrés Fontaine

Alexander Galetovic

Dominique Hachette

Arnold Harberger

Augusto Iglesias

Ricardo Katz

Ricardo Paredes

Andrés Reinstein

Patricio Rojas

Francisco Rosende

Aristides Torche

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS



Capítulo 12

Evolución del Mercado Laboral en Chile: Reformas y Resultados

FERNANDO COLOMA C. • PATRICIO ROJAS R.

El período de la década de los setenta a comienzos de los ochenta en Chile y en otros países de América Latina se caracterizó como un período de aguda crisis económica. Durante el período 1970-1973 el producto interno bruto cayó en 30,9% y los precios al consumidor en 5,6%, el déficit del sector público no financiero alcanzó a ser 30,9% del PIB, y la inflación se elevó por encima de 600%. Por su parte, los salarios reales sufrieron una caída en el período 1970-1973 superior a 50%, y las reservas internacionales alcanzaron a US\$ 41 millones en septiembre de 1973.

Al final del gobierno de Salvador Allende más de tres mil empresas cayeron sobre la propiedad estatal, y el impuesto más demandado y viable de cinco países de la OCDE se generalizó de la mayoría de los bienes en los mercados internos y la aparición de extensos mercados negros. En sustitución de un sistema de relaciones laborales, las autoridades gubernamentales habían utilizado todas las herramientas disponibles para restringir el comercio cada vez más libre y mundial para los factores de producción local, y bajar para el capital e insumos extranjeros que se necesitaban para alimentar las industrias protegidas y crear y profundizar una clase burocrática, depósitos previos, controles de cambio y tipos de cambio múltiples. Por su parte, las tasas de interés nominales se fijaron a niveles que significaban tasas reales negativas y la distribución de los créditos se afectó a su vez por la influencia política.

En lo que se refiere al mercado laboral, la restricción de salarios que había dominado el período dio lugar a un mercado excesivamente rígido donde no era posible introducir nuevas tecnologías o modificar la organización de las empresas, que además los ajustes de mano de obra resultaban altamente costosos. Por otro lado, por los altos costos de los despidos, los empresarios desahucaban a los secretarios y la existencia de monopolios en algunas actividades del mercado del trabajo. Además, la legislación chilena permitía que el Estado se negara a



FERNANDO COLOMA C. Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. M. A., Universidad de Chicago. Profesor e investigador del Instituto de Economía, PUC. Email: fcoloma@volcan.facea.puc.cl

PATRICIO ROJAS R. Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Ph. D. en Economía, MIT. Profesor e investigador del Instituto de Economía, PUC. Email: projasr@netchile.cl

Este capítulo se basa de manera importante en el trabajo "The Chilean Labor Market Experience: Regulations and Results", de Fernando Coloma, que fuera financiado por el Fondo de Investigación del Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Se agradecen los valiosos comentarios de René Cortázar, Joseph Ramos y Rodrigo Vergara.

I. INTRODUCCIÓN

El proceso de profundas reformas económicas llevadas a cabo en Chile a partir de mediados de la década de los setenta surgió como reacción a la aguda crisis institucional y económica que se había ido gestando durante el período 1970-1973. El sistema económico completo estaba en crisis, y los nocivos efectos de las desacertadas políticas económicas que se habían ido adoptando a través del tiempo se manifestaban en todos los campos. En particular, hacia 1973 la economía decrecía en 5,6%, el déficit del sector público no financiero alcanzaba a un 30,5% del PIB, y la inflación se elevaba por encima de 600%¹. Por su parte, los salarios reales exhibían una caída en el período 1970-1973 superior a 53%, y las reservas internacionales alcanzaban a US\$ 41 millones en septiembre de 1973.

Al final del gobierno de Salvador Allende más de tres mil precios estaban sujetos a la fijación estatal, y el impacto más dramático y visible de estos controles fue la escasez generalizada de la mayoría de los bienes en los mercados formales y la aparición de extensos mercados negros. En materia de comercio internacional, los sucesivos gobiernos anteriores habían utilizado todas las herramientas imaginables para restringirlo: aranceles cada vez más altos y variables para los bienes de consumo final, y bajos para capital e insumos intermedios que se necesitaban para alimentar las industrias protegidas, y cuotas y prohibiciones para ciertas importaciones, depósitos previos, controles de cambio y tipos de cambio múltiples². Por su parte, las tasas de interés nominales se fijaban a niveles que significaban tasas reales negativas y la distribución de los créditos era arbitraria y estaba sujeta a la influencia política.

En lo que se refiere al mercado laboral, la restrictiva legislación que regía durante el período dio lugar a un mercado excesivamente rígido, donde no sólo resultaba difícil introducir nuevas tecnologías o modificar la orientación de las firmas sino que además los ajustes de mano de obra resultaban altamente complejos. Esto último, por los altos costos de los despidos, los engorrosos mecanismos para concretarlos y la existencia de monopolios en algunas actividades del mercado del trabajo. Además, la legislación chilena permitía que el Estado asumiera el manejo de empresas donde se demostrara la "incapacidad" de llegar a acuerdos con la fuerza laboral, lo cual constituía una amenaza permanente a los derechos de

¹ Véanse capítulos 2 y 3 de este volumen.

² De acuerdo a Cortázar (1993), todo esto correspondía a la concepción de desarrollo que había surgido en buena parte de América Latina después de la crisis de los años treinta, y que propiciaba una industrialización orientada fundamentalmente hacia la sustitución de importaciones. Según este autor, "el Estado operaba aplicando políticas de incentivos al proceso de industrialización; en parte a través de políticas de fomento crediticio, pero fundamentalmente a través de sus políticas de precios -que buscaban garantizar niveles adecuados de rentabilidad- y de una regulación macroeconómica de tipo keynesiano que procuraba asegurar una expansión persistente de los niveles de demanda efectiva".

propiedad del empresario y de hecho fue una muy efectiva arma para la confiscación y control estatal de empresas bajo el gobierno de la Unidad Popular³.

Por otra parte, las tasas de contribución a la seguridad social eran muy altas, y tenían un alto componente impositivo al estar muy disociados los costos y beneficios que percibían los imponentes al sistema⁴. Esto último afectaba seriamente al empleo formal y provocaba una situación insostenible sobre las cuentas fiscales.

De esta manera, la crisis generalizada que se vivía en el ámbito económico requería de reformas estructurales en los diversos campos, y fue así como a partir de mediados de la década de los setenta se comenzaron a implementar tales reformas. El propósito principal de ellas apuntó a ayudar a alcanzar la estabilidad macroeconómica y a aumentar la eficiencia de la economía por la vía de incrementar el rol de los mercados, abrir la economía al comercio internacional, y dar una participación creciente al sector privado. En particular, la economía chilena liberalizó su régimen comercial, que era altamente restrictivo, para hacerlo radicalmente más liberal, reflejado en, por ejemplo, el establecimiento de una tarifa uniforme de 10% y la eliminación total de las barreras no arancelarias. Además, se introdujeron importantes reformas en los mercados laborales y financieros, y se reformaron instituciones y regulaciones en apoyo a una moderna economía de mercado⁵.

En este contexto, el objetivo principal de las autoridades económicas durante gran parte de los setenta se orientó a eliminar los desequilibrios económicos y que se reflejaban en una tasa de inflación anual que en 1974 alcanzaba al 369,2%, y a restablecer la economía de mercado. Uno de los primeros pasos adoptados en este sentido fue la realización de un masivo ajuste fiscal, en el que destacaron la eliminación de subsidios y la introducción del impuesto al valor agregado. En 1975, la economía experimentó una profunda recesión, causada principalmente por la caída de los términos de intercambio en alrededor de 55%, y acompañada por la aplicación de un severo programa de ajuste (más severo que el introducido en 1974) basado en una política monetaria y fiscal restrictiva, y por el gran salto en el nivel de precios que siguió a la eliminación de los controles de precios⁶.

Sin embargo, cuando las reformas progresaron y la credibilidad de éstas fue aumentando, la economía empezó a crecer. Es así como en 1976 el producto creció 3,2%, en 1977 lo hizo en 8,3%, y en 1978 alcanzó a 7,8%. Con una economía que estaba creciendo, la reducción de la inflación pasó a ser la prioridad princi-

³ Véase Wisecarver (1992).

⁴ El tema de la seguridad social se discute en profundidad en el capítulo 11 de este volumen.

⁵ Un análisis detallado de las políticas macroeconómicas aplicadas con posterioridad a 1973 se encuentra en Corbo (1985), Edwards y Cox Edwards (1987), y Corbo y Fischer (1994).

⁶ Los precios en Chile habían sido controlados desde 1952. Luego, la remoción de los controles sin ningún intento que coordinara la respuesta productiva del sector privado con el incremento en los precios, hizo que las políticas monetaria y fiscal fueran más restrictivas que lo esperado.

pal de las autoridades. El lento avance en esta materia llevó en febrero de 1978 a introducir un activo régimen cambiario de devaluaciones, con el objetivo de reducir la inflación mediante la desaceleración de la tasa nominal de devaluación. Esta política culminó en la fijación del tipo de cambio en junio de 1979.

A su vez, la utilización del tipo de cambio nominal como ancla para los precios, mientras los salarios nominales y la mayoría de los contratos financieros estaban totalmente indexados a la inflación pasada, entró en conflicto con el objetivo de alcanzar un tipo de cambio real estable que fuera concordante con los equilibrios macroeconómico internos y externos. El resultado natural de esta política fue la rápida apreciación real del tipo de cambio. Fue así como la conducción de la política cambiaria, en conjunto con la realización de una liberalización financiera doméstica en un entorno donde el sistema financiero era pobremente regulado y supervisado, tuvo severas repercusiones en el frente macroeconómico. En particular, la fuerte apreciación real llevó a una drástica reducción en el costo de endeudamiento externo y a una gran entrada de capitales, lo cual ocasionó que cayeran las tasas de interés domésticas, lo que generó una fuerte expansión del gasto.

El boom fue seguido por una recesión en el período 1982-1983, como consecuencia de shocks externos desfavorables⁷ y una deficiente conducción de la política macroeconómica⁸. Como resultado de estos eventos, las autoridades se vieron enfrentadas a la necesidad de ajustar el déficit de cuenta corriente. El ajuste se realizó con una profunda reducción en el gasto total doméstico, mediante un significativo aumento de la tasa de interés real y la contracción del crédito.

Debido al incremento en el déficit de cuenta corriente en el año 1984 (hasta cerca del 11% del producto), las autoridades forzaron aún más la contracción fiscal, y el crédito fue más restrictivo. Estos cambios de políticas fueron introducidos a principios de 1985, con miras a restablecer tanto el equilibrio macroeconómico como el crecimiento económico, en un contexto donde el acceso al financiamiento externo estaba restringido.

Luego de la implementación de este programa de ajuste, la economía chilena entró en un período de sostenido crecimiento liderado por el sector exportador. Éste se mantuvo con fuerza durante los años posteriores a 1986, en parte porque la crisis de la deuda se fue dejando atrás crecientemente, y porque comenzaron a aparecer los resultados positivos de las reformas iniciadas en los años previos. Con un crecimiento de la economía de más de 7 por ciento al año, y con una tasa de desempleo en rápida disminución, el apoyo a la estrategia de desarrollo seguida, hasta ese entonces, tendió a incrementarse. Cuando la nueva coalición de gobierno

⁷ Entre éstos se destacan una fuerte alza de las tasas de interés externas, la abrupta reducción del financiamiento externo, y la caída de los términos de intercambio.

⁸ En particular, destaca la implementación de una fijación del tipo de cambio con una total indexación salarial a la inflación pasada, y una débil supervisión y regulación a los bancos comerciales. Esto último amplificó el tradicional problema de riesgo moral asociado con los seguros de depósitos y facilitó el incremento del endeudamiento externo.

llegó al poder en marzo de 1990, hubo consenso en mantener las políticas de economía de mercado y de economía abierta implementadas por la anterior administración, pero se hizo explícito el objetivo de aumentar los recursos dirigidos a las áreas claves del desarrollo social, como lo eran la salud y la educación.

En lo que se refiere más específicamente al mercado del trabajo, durante todo el período posterior a 1973 la desregulación y flexibilización del mercado laboral fueron piezas fundamentales de la nueva estrategia de desarrollo seguida por la economía chilena, pues la regulación existente en 1973 parecía a todas luces incompatible con un modelo que pretendía fortalecer la inversión privada y promover la eficiencia económica. Las distintas reformas laborales implementadas en Chile fueron consecuentes con el objetivo de una mayor eficiencia en la asignación de recursos, y por tanto con el diseño de toda la estrategia económica implementada en esos años.

En general, la orientación central de las reformas a las leyes laborales fue la de permitir un mercado laboral más flexible, que fuera funcional a un comportamiento más competitivo de los mercados y a la generación de empleos. Los énfasis se pusieron en la eliminación de los monopolios y privilegios especiales de los que gozaban algunos grupos con poder de presión —que, junto con llevar a soluciones ineficientes, perjudicaban abiertamente a los trabajadores no organizados, a los desempleados y finalmente a los propios consumidores—, y en flexibilizar las leyes laborales referidas a la negociación colectiva y huelga, a los procedimientos de despido e indemnizaciones y a la normativa de sindicalización. La idea era que las remuneraciones pudieran irse determinando acorde a la evolución de la productividad y no de acuerdo a los poderes de presión e intereses meramente redistributivos. En esta misma línea, se podría decir que la estrategia de desarrollo seguida en Chile era concordante con el hecho de que las mejoras en el nivel de bienestar de los trabajadores debían irse obteniendo paulatinamente a lo largo del tiempo por la vía de los aumentos en su productividad, y que las redistribuciones de ingreso debían obtenerse a través de la política social y no por medio de las negociaciones salariales⁹.

En igual sentido, la política salarial se orientó a separar totalmente al Estado de la determinación de salarios en el sector privado, dejando a aquél sólo un rol en la determinación de los salarios mínimos, aunque aquí la política fue la de fijar salarios lo menos distorsionadores posible en orden a preservar los objetivos de eficiencia y de oportunidades de empleos.

⁹ Otros autores, como Cortázar (1993), que visualizan de manera muy diferente los alcances de la nueva estrategia de desarrollo sobre el bienestar de los trabajadores. Según él, la visión neoliberal que imperó en Chile después de la Unidad Popular priorizaba la estabilización y el crecimiento, sin buscar respuestas para los objetivos de equidad y de integración social, para los que se asumía erróneamente la calidad de "subproductos" inevitables del proceso de crecimiento. "Se asume, por ejemplo, que el mecanismo de la negociación colectiva no hace más que entorpecer los ajustes normales del mercado laboral; en este sentido, el sindicalismo debe ser debilitado para lo cual normalmente se proponen reformas laborales o políticas públicas que entorpecen su acción".

El objetivo de este trabajo es, por una parte, describir y analizar conceptualmente las reformas laborales que se implementaron en Chile a partir de 1973 y, por otra, presentar los principales resultados que se observaron en el mercado laboral. Para tal efecto, en la sección II se analiza la situación del mercado laboral previo a 1973. La sección III se ocupa de los aspectos principales de las reformas implementadas en el mercado laboral con posterioridad a 1974. En tanto, en la sección IV se estudian los fundamentos económicos que guiaron las reformas implementadas en el mercado del trabajo. La sección V presenta los principales resultados en materia de indicadores del mercado laboral en el período de análisis. Finalmente, la sección VI corresponde a la del resumen y las conclusiones.

II. REGULACIONES LABORALES PREVIAS A 1973

Las leyes laborales chilenas se habían ido desnaturalizando con el correr de los años, hasta transformarse finalmente en un mecanismo para proveer beneficios a los trabajadores con poder de presión, en abierto perjuicio al resto de la sociedad y a la competitividad de las empresas y al desarrollo económico¹⁰. Dentro de esta dinámica se crearon numerosos monopolios laborales que operaban mediante carnés especiales para desempeñar ciertas profesiones. Estas licencias discrecionales y selectivas eran barreras arbitrarias a la competencia y, sobre todo, un medio para mejorar las remuneraciones de los grupos mejor contactados y con presión política.

Al mismo tiempo, la ley laboral se caracterizaba por dar un gran poder de presión a los trabajadores, como se puede apreciar de la regulación de la negociación colectiva y la huelga, y de los procedimientos de despido e indemnización que a continuación se discuten.

a) Régimen de despidos e indemnizaciones

En esta materia, el cambio más importante durante el período fue la introducción, en 1966, de la llamada Ley de Inamovilidad Laboral. En lo fundamental, ésta estableció que el empleador no podía poner término al contrato de trabajo sin la existencia de una causa justificada. Con anterioridad a esta ley, se podía despedir sin expresión de causa aplicando el desahucio pagado por el empleador, el que en ese caso debía remunerar las indemnizaciones correspondientes.

Con la nueva regulación, el despido de un trabajador sin el pago de indemnizaciones era factible sólo bajo la existencia de una causa justificada, como por ejemplo por necesidades de la empresa. Sin embargo, si el despido era considerado injusto por el juzgado, se ordenaba la inmediata reincorporación del trabaja-

¹⁰ Véase Álamos (1987).

ador a sus labores habituales, con derecho al pago de las remuneraciones correspondientes al período en que estuvo separado de sus funciones, considerándose como efectivamente trabajado para los efectos legales. Si el empleador se negaba a reincorporar al trabajador dentro del plazo de dos días hábiles, el juez ordenaba el pago de una indemnización, la cual no podía ser inferior a un mes por año de servicios continuos o discontinuos prestados a la misma empresa, y fracción no inferior a seis meses. No había tope para el número de años para los cuales este beneficio era aplicable y debía darse sin perjuicio de cualesquiera otros beneficios que las leyes o contratos otorgaran al trabajador.

Con relación a los trabajadores con la facultad para representar al empleador (como gerentes, apoderados y agentes), el empleador podía poner término a su contrato cuando lo estimara conveniente, dándoles un aviso con 30 días de anticipación o una cantidad equivalente a 30 días de remuneración.

b) Negociación colectiva y afiliación sindical

En materia de afiliación sindical, el Código del Trabajo de 1931 estableció la distinción entre sindicatos industriales y profesionales. Los primeros estaban formados por los obreros de cualquier empresa de minas, salitreras, transporte, fábricas, manufacturas, talleres y demás empresas industriales o comerciales que registraran más de 25 obreros. Su organización debía ser acordada por, a lo menos, el 55% del personal de la empresa y, de constituirse, se consideraban miembros del sindicato a todos los obreros de la empresa; es decir, la afiliación a éste era obligatoria.

Por otra parte, para la formación de un sindicato de profesionales se requería a lo menos de 25 personas. La ley establecía que éstas debían ejercer una misma profesión o profesiones, un trabajo o trabajos similares o conexos, en una industria o industrias, y que se unían con el fin de ocuparse exclusivamente del estudio, desarrollo y legítima defensa de los intereses comunes a sus asociados.

La forma de financiamiento prevista por la ley para ambos tipos de sindicatos eran las erogaciones obligatorias que determinaba el directorio del sindicato. Con relación a la afiliación a federaciones y confederaciones, sólo se permitían las reuniones de sindicatos industriales para fines de educación, asistencia, previsión y para el establecimiento de economatos y cooperativas. Los sindicatos profesionales que tenían por base un mismo oficio o profesión podían constituir uniones o confederaciones para el estudio, desarrollo y legítima defensa de los intereses comunes.

En materia de negociación colectiva, durante este período se permitió la negociación por empresa para todo tipo de sindicato y por rama de actividad sólo para los sindicatos profesionales. En general, las cláusulas estipuladas en el contrato colectivo eran válidas para quienes las suscribían y para aquellos que con posterioridad a su firma se integraran al sindicato. De acuerdo con Tapia (1997), en esa

misma época se consagró el mecanismo de extensión de convenios colectivos a sectores en los que no era posible negociar colectivamente, y también se consagraron los mecanismos de negociación en el área de actividad a través de comisiones tripartitas (en las que intervenían los trabajadores, los empresarios y el gobierno).

c) Regulación del derecho de huelga

La primera regulación global de la huelga se estableció en el Código del Trabajo de 1931. Ahí se reconoció el derecho a huelga que tenían los trabajadores una vez agotado el procedimiento de conciliación contemplado para la resolución de los conflictos colectivos, y se reglamentaba tal acción. A la huelga se le asignaba un carácter indefinido y se estipulaba la imposibilidad de reemplazar a los huelguistas. A su vez, la ley no contemplaba la posibilidad de que los trabajadores pudieran abandonar la huelga y negociar individualmente con el fin de reincorporarse al trabajo. Con relación al cierre patronal (*lock out*), se establecía que éste podría declararse sólo una vez agotados los procedimientos de conciliación contemplados en el proceso de negociación colectiva. Se estipulaba también que en los casos de huelga o cierre patronal de fábricas, empresas o servicios, cuya paralización pusiera en peligro inmediato la salud o la vida económico-social del país, el gobierno podía decretar la reanudación de faenas.

En cuanto al financiamiento sindical, que es un aspecto relacionado indirectamente con la efectividad de la huelga porque podría ser determinante en la posición financiera ante la eventualidad de una huelga, el empleador podía descontar por planilla las cuotas de los trabajadores afiliados al sindicato, bastando para ello la petición de su directorio, lo que permitía augurar una posición financiera relativamente sólida del sindicato.

III. PRINCIPALES REFORMAS EN EL MERCADO LABORAL

A fines de 1973, la economía chilena se encontraba en un ambiente de crisis generalizada, que requería de reformas estructurales profundas en los diversos campos. En particular, la desregulación y flexibilización del mercado del trabajo se consideraba como una pieza fundamental en la nueva estrategia de desarrollo que se iba a implementar, pues la regulación que en ese entonces existía parecía a todas luces incompatible con un modelo que pretendía fortalecer la inversión privada y promover la eficiencia económica. Algunas de las reformas más importantes que se llevaron a cabo en este mercado tardaron bastante tiempo —y en el intertanto estuvieron suspendidos varios derechos laborales—; sin embargo, cabe reconocer que se venía de una gran crisis, y la tarea no era nada de fácil, pues varias de las reformas afectaban a sectores altamente politizados y a los intereses de muchos grupos de poder que defendían sus privilegios o sus "derechos adquiridos".

En todo caso, para poner en perspectiva la profundidad de las reformas que se llevaron a cabo durante el gobierno militar, cabe señalar que ellas llevaron a Chile a una posición de avanzada en el concierto latinoamericano y mundial en lo que se refiere a la desregulación y flexibilización del mercado del trabajo¹¹.

a) Legislación laboral

El grueso de las reformas en el mercado laboral se inició hacia fines de los setenta y después de un período en el cual no se permitió la negociación colectiva. El objetivo de estas reformas fue, en lo fundamental, complementar el ajuste requerido por otras reformas estructurales e introducir flexibilidad en el mercado laboral, con el fin de promover una mayor eficiencia y reducir las altas tasas de desempleo que se elevaron hasta niveles de dos dígitos. Posteriormente, en los años 1990 y 1991, bajo el gobierno democrático que sucedió al régimen militar, se introdujeron nuevos cambios a la legislación laboral, los que contribuyeron a reforzar el poder negociador de los trabajadores, aunque de una manera coherente con el marco de mayor flexibilidad que se había impuesto en los años del gobierno militar.

Los principales cambios en materia laboral en el período 1974-1991 fueron los siguientes:

1. Privilegios y licencias

En esta materia, la nueva legislación fue eliminando paulatinamente todos los privilegios y licencias de los que gozaban ciertos gremios y grupos de trabajadores. Este proceso se inició en 1974 y finalizó en 1982. En general, esto vino a reivindicar la libertad de trabajo en un sentido integral, ya que se eliminaron las matrículas, carnés o permisos previos para desempeñar determinadas actividades, se suprimió la colegiatura obligatoria para el ejercicio de las profesiones y se promovió la afiliación sindical voluntaria.

2. Régimen de despidos e indemnizaciones

Hasta 1978, y sin modificaciones importantes, la normativa que reguló el mercado laboral en materia de despidos e indemnizaciones fue la ya comentada Ley de Inamovilidad. En 1978, el Decreto Ley 2.200 estableció para los trabajadores

¹¹ Esta posición de avanzada se sigue manteniendo actualmente en varias de las materias que en ese momento fueron objeto de reformas. Un ejemplo bastante elocuente es el de la regulación de la huelga, donde la posibilidad de reemplazar temporalmente a los huelguistas aún no está contemplada en los otros países latinoamericanos; esta opción sí existe en EE.UU., en algunos estados de Canadá y países europeos, bajo diversas formas. Para analizar diversas características de los sistemas regulatorios latinoamericanos, véase Cox Edwards (1997).

contratados con posterioridad al 15 de junio de 1978, que el empleador podía despedir sin expresión de causa, es decir, pagando el desahucio. En este caso, debía pagar al trabajador una indemnización equivalente a un mes de salario por año de servicio, sin tope en el número de años para la aplicación de este beneficio. Si el empleador no daba al trabajador el aviso previo de desahucio con 30 días de anticipación, este último tenía derecho a recibir otro mes de indemnización.

Posteriormente, en 1981, la Ley 18.018 modificó el Decreto Ley 2.200 en términos tales que para los contratados después del 14 de agosto de 1981 se estableció que si el contrato laboral hubiera estado vigente por un año o más y el trabajador hubiera sido despedido por desahucio, el empleador debía pagar al trabajador la indemnización que las partes hubieran convenido individual o colectivamente, cualquiera que sea su monto, y sólo a falta de esta estipulación el empleador debía pagar una indemnización equivalente a 30 días de la última remuneración mensual por cada año de servicio, con un límite máximo de 150 días de remuneración¹². Sin embargo, la Ley 18.372, promulgada en diciembre de 1984, modifica esta normativa de indemnizaciones, al establecer que la indemnización que las partes pudieran haber convenido individual o colectivamente regirá siempre que ésta fuera de un monto superior a la indemnización legal definida en la Ley 18.018. Además, la Ley 18.372 elimina como causal de despido justificado las necesidades de funcionamiento de la empresa. Si el trabajador consideraba injusto el despido, por alguna causa distinta al desahucio, podía recurrir al juzgado respectivo, y si se le daba la razón debía recibir de parte del empleador la indemnización que correspondía por concepto de desahucio más un mes de salario por el no aviso de despido.

Con relación a los trabajadores con la facultad para representar al empleador —como gerentes, apoderados y agentes—, desaparecen las normas que primitivamente los excluían del derecho de la indemnización de un mes por año, y pasan ahora a regirse por la norma general, salvo para aquellos contratados antes del 14 de agosto de 1981, los que por disposiciones transitorias siguen rigiéndose por el régimen del período anterior.

Bajo la nueva legislación promulgada en 1990, los costos de despedir a aquellos contratados con posterioridad a agosto de 1981 crecen considerablemente como consecuencia del aumento de cinco a once años en el tope máximo de años de servicios sobre el cual se hacen aplicables las indemnizaciones y por los recargos que se establecen cuando no se puede probar la causal de despido debido a necesidades de la empresa¹³. En efecto, la nueva legislación eliminó el desahucio

¹² Durante todo el período (1981-1990) el límite máximo de 150 días de remuneración no regía para los trabajadores contratados antes del 14 de agosto de 1981.

¹³ Por otra parte, la ley estableció la posibilidad de que el trabajador y su empleador pactaran voluntariamente que a contar del séptimo año de servicio la indemnización, que sólo sirve para efectos de despido, fuera reemplazada por una indemnización "a todo evento". Esta indemnización, pactable sólo después de concluido el sexto año de servicio, y hasta el término del undécimo año de la relación laboral, debía ser a lo menos de 15 días por año de servicio.

como causa para poner término al contrato de trabajo y se restableció la razón de las necesidades de la empresa como causal de despido justificado. Si el empleador le pone término a la relación de trabajo invocando la causal de necesidades de la empresa, y el contrato hubiera estado vigente por más de un año, el empleador deberá pagar una indemnización equivalente a 30 días de la última remuneración mensual por cada año de servicio, con un límite máximo de 330 días de remuneración¹⁴. Cuando el despido fuera injusto, el juez ordenará pagar una indemnización igual a la que se da al trabajador en caso de despido por necesidades de la empresa, aumentada en un 20% y si el despido se hubiera hecho invocando ciertas conductas como faltas de probidad, imprudencias temerarias o perjuicios materiales, y estas denuncias fueran consideradas sin base por el tribunal, corresponderá pagar al trabajador la indemnización por necesidades de la empresa con un recargo del 50%.

Finalmente, otro efecto que contribuye indirectamente a un mayor impacto del régimen de indemnizaciones sobre los costos de despido es el que se refiere a la eliminación, a partir de 1991, de la disposición que regulaba la huelga y que establecía que pasados 60 días de duración legal de ésta, aquellos trabajadores que se mantuvieran en huelga se entenderían como voluntariamente renunciados, perdiendo con esto el derecho a eventuales indemnizaciones.

3. Afiliación sindical

Entre 1973 y 1979, los sindicatos continuaron dividiéndose en industriales y profesionales, financiándose ambos con las erogaciones obligatorias que determinaban los directorios sindicales respectivos. Si bien en este período no se alteraron las normas concernientes a las organizaciones sindicales, sí se dictaron decretos político-administrativos que limitaron al extremo su acción, tales como la prohibición de elegir dirigentes y de realizar reuniones sin permiso previo.

En 1979 se definieron cuatro tipos de sindicatos: de empresa, interempresas, de trabajadores independientes y de trabajadores transitorios. La afiliación sindical se hizo voluntaria y los requisitos de constitución de un sindicato de empresa se establecieron en un mínimo de 25 trabajadores que representaran, al menos, el 10% del total de trabajadores de una empresa. Por su parte, en las empresas de menos de 25 trabajadores podían constituir un sindicato de empresa 8 de ellos, siempre que representaran más del 50% del total de los trabajadores. Con relación al financiamiento de los sindicatos, se establece que el empleador sólo puede deducir de las remuneraciones del trabajador la cuota ordinaria y extraordinaria del sindicato respectivo de empresa, cuando la mayoría absoluta de los afiliados así lo acordaren en votación secreta, o cuando el trabajador afiliado autorizara por escrito a su empleador el descuento. Por su parte, la afiliación a federaciones y

¹⁴ Para los trabajadores contratados con anterioridad al 14 de agosto de 1981 no hay límites en la indemnización por necesidades de la empresa.

confederaciones es permitida para distintos fines, pero no para negociar colectivamente.

La legislación promulgada en 1991 mantiene la misma estructura anterior en cuanto a los tipos de sindicatos y a la afiliación voluntaria; sin embargo, se introducen modificaciones que disminuyen los requerimientos para formar sindicatos en empresas pequeñas. En particular, se establece que se necesitan sólo ocho personas para formar un sindicato en empresas que tengan menos de cincuenta empleados, siempre que representen más del 50% del total de sus trabajos.

Por su parte, el financiamiento sindical mantiene las características del período anterior, aunque se establece que los trabajadores a quienes el empleador hiciese extensivos los beneficios estipulados en el instrumento colectivo respectivo deben aportar al sindicato que hubiere obtenido los beneficios un 75% de la cotización mensual y ordinaria, durante toda la vigencia del contrato, a contar de la fecha en que éste se les aplique.

Finalmente, entre otras medidas tendientes a fortalecer la acción sindical, se reconoció la posibilidad de constituir centrales sindicales y se reguló su funcionamiento, y se introdujeron cambios en las organizaciones sindicales en materia de fueros y de permisos de sus dirigentes.

4. Negociación colectiva

Hasta 1973 se permitía la negociación por empresa para todo tipo de sindicato y por rama de actividad sólo para los sindicatos profesionales. Las cláusulas estipuladas en el contrato colectivo eran válidas para quienes las suscribían y para aquellos que con posterioridad a su firma se integraran al sindicato.

Durante el período 1973-1979 se prohibió negociar colectivamente, y desde 1979 a 1991 sólo se permitió la negociación colectiva entre un empleador y uno o más sindicatos de la misma empresa, o bien entre un empleador y grupos de trabajadores de la empresa que se organizaran para tal efecto (grupos negociadores). Se estableció además que los acuerdos alcanzados al cabo de una negociación colectiva eran válidos sólo para quienes los suscribieran.

Finalmente, las reformas de 1991 permiten la negociación multiempresa por acuerdo de las partes, es decir, se elimina la prohibición expresa que existía de negociar más allá de la empresa. Se establece además que los acuerdos serían válidos para quienes los suscribieran y para los nuevos trabajadores por mutuo consentimiento de las partes. Por otra parte, la nueva legislación mantiene la estructura anterior en cuanto a que la negociación pueda realizarse por organizaciones sindicales y/o por trabajadores que se unieran para tal efecto.

5. Derecho de huelga

Entre 1974 y 1979, al estar prohibida la negociación colectiva también lo estaban las huelgas. En 1979, la nueva normativa estableció un límite máximo de

60 días de duración a la huelga¹⁵, permitió el reemplazo temporal de los huelguistas y dio la posibilidad de que los trabajadores en huelga abandonaran el movimiento y se incorporaran a las faenas mediante la firma de un contrato individual de trabajo una vez que hubieran transcurrido, por lo menos, treinta días de iniciada la paralización. Asimismo, se estableció que para declarar el *lock out* se requería previamente la declaración de huelga, y además se le fijó una duración máxima de 30 días o el término de la huelga.

Con relación a la posición financiera de los sindicatos, se puede decir que ésta podía verse complicada desde el momento en que se establecía que la mayoría absoluta de los socios debía aprobar el descuento por planilla de las cuotas de aporte al sindicato.

Finalmente, las principales reformas aprobadas en 1991 en materia de derecho de huelga son aquellas que restablecen su duración indefinida y las que fijan condiciones —que antes no existían— para que la empresa pueda reemplazar temporalmente a los huelguistas desde el primer día. De esta manera, para reemplazarlos desde el primer día, la última oferta del empleador debe contemplar, a lo menos, el reajuste de las remuneraciones de acuerdo al IPC, y si no es así la posibilidad de reemplazar surge sólo después de enterados quince días de huelga¹⁶. Asimismo, cuando concurran los requisitos para contratar reemplazantes desde el primer día, los trabajadores en huelga podrán reintegrarse individualmente a sus labores a partir del decimoquinto día de haberse hecho efectiva, y en aquellos casos en que sólo se puede contratar reemplazantes después de quince días, los trabajadores en huelga podrán reintegrarse después de treinta días. Con la normativa anterior, el reintegro individual sólo podía producirse luego de 30 días de huelga.

b) Cotizaciones laborales: Previsión y salud

Entre las reformas implementadas con posterioridad a 1974 y que tuvieron un significativo impacto sobre el mercado laboral, sobre todo en la disminución de las cotizaciones laborales, se cuenta la reforma del sistema de pensiones que se llevó a cabo en 1981. Ésta modificó drásticamente el sistema previsional chileno, cambiando el sistema estatal de reparto por otro privado de capitalización individual.

Con anterioridad a 1981, el sistema previsional chileno presentaba características similares a las de otros países, esto es, existían sistemas de beneficios que estaban separados para diferentes industrias y ocupaciones. Estos sistemas no es-

¹⁵ Si pasado este período los trabajadores se mantenían en huelga, éstos se entendían como voluntariamente renunciados, perdiendo con esto el derecho a eventuales indemnizaciones.

¹⁶ Cabe tener presente, eso sí, que cuando se aprobó el Plan Laboral bajo el gobierno militar, había indexación asegurada y el reintegro individual de los huelguistas sólo podía ocurrir luego de 30 días.

taban unificados, por lo que la estructura de beneficios y sus niveles eran diferentes en los distintos sectores. Esta situación de distintos niveles de beneficios previsionales trajo como resultado la existencia de altas tasas de contribución, las que (incluyendo pensiones, salud, asignación familiar, desahucio, accidentes del trabajo, etc.) fluctuaban entre 26% y 59% en el año 1973¹⁷. Un año antes de la reforma previsional, en 1980, las tasas de contribución se ubicaron en el rango 32%-41%.

El régimen previsional vigente hasta 1981 era de reparto, en el cual estaban muy disociados los costos y beneficios que percibían los imponentes al sistema, por lo que se trataba de una cotización con un alto componente impositivo. La inequidad del sistema no sólo se manifestaba en las discriminaciones y privilegios a favor de los que tenían mayor poder de presión, sino que también se manifestaba en términos de su desfinanciamiento, lo que constituía otra inequidad, entre generaciones. De acuerdo a Büchi (1993), una consecuencia de esto fue la sostenida tendencia al alza de las cotizaciones¹⁸, lo cual habría tenido consecuencias gravísimas sobre el nivel de empleo formal.

En lo fundamental, la reforma de 1981 contempló la creación de un plan de ahorro obligatorio¹⁹, administrado por instituciones privadas (Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP) y apoyado por un mercado de rentas vitalicias que permitiera convertir los fondos acumulados en flujos de ingreso al momento del retiro.

Las tasas de cotización bajo el sistema antiguo —para el financiamiento de las pensiones— fluctuaban entre un 15% y un 25% en 1980. Con el nuevo sistema, los trabajadores dependientes deben cotizar obligatoriamente un 10% de su remuneración mensual (con un tope imponible de 60 unidades de fomento) en una cuenta de ahorro de la AFP elegida²⁰, y los trabajadores independientes tienen la opción de acogerse o no al sistema. Los trabajadores que ya estuvieran cotizando en el sistema antiguo al momento de implementarse el nuevo sistema, tenían la opción de cambiarse al nuevo sistema o de permanecer en el antiguo²¹. En tanto, los trabajadores que se incorporaban al mercado laboral con posterioridad a la implementación de la reforma previsional debían necesariamente participar en el nuevo sistema.

¹⁷ La tasa de contribución dependía de la caja de seguridad social a la cual estuviera afiliado el trabajador.

¹⁸ Estas cotizaciones incluían las contribuciones por concepto de pensiones, salud, asignación familiar, desahucio, accidentes del trabajo y vivienda.

¹⁹ Un análisis del sistema previsional chileno y sus principales resultados puede verse en el capítulo 11 de este volumen.

²⁰ Adicionalmente a la cotización de 10%, los trabajadores deben pagar una comisión cargada por la AFP para financiar un seguro obligatorio de invalidez y sobrevivencia (0,7%) y una comisión variable por mantención de saldo a beneficio de la AFP, cuyo monto promedio en 1997 era de 2,7%.

²¹ En el caso de los trabajadores que se cambiaban al nuevo sistema, se les reconocía parte de los ahorros que habían hecho en el sistema antiguo por medio de un bono de reconocimiento que se les entregaba al momento de su jubilación.

Simultáneamente, la reforma contempló la unificación en la edad de jubilación para los trabajadores (65 años para los hombres y 60 años para las mujeres), eliminándose los esquemas de muchas cajas previsionales en que la edad de jubilación dependía de la antigüedad en el trabajo. Asimismo, se contempló la posibilidad de jubilar anticipadamente cuando en el fondo individual se hubiera acumulado al menos una cantidad que garantizara una jubilación mensual igual al 50% del promedio de las remuneraciones mensuales imponibles de los últimos diez años. Adicionalmente, el sistema contempla una pensión mínima garantizada por el Estado. Aquellos trabajadores que con sus ahorros no alcancen una mensualidad equivalente a la pensión mínima recibirán del Estado la diferencia, previo cumplimiento del requisito de que el trabajador haya cotizado al menos por 20 años.

Una consecuencia de la reforma previsional fue clarificar los aportes que los trabajadores realizaban al sistema de pensiones y los que iban a financiar el sistema de salud²². Esta distinción permitió la creación de las ISAPRE (Instituciones de Salud Previsional), con las cuales se inició un verdadero sistema privado de salud complementario del estatal²³. En este marco, las personas pudieron elegir entre canalizar sus cotizaciones de salud a los servicios del Estado o para un seguro privado que proporcionaban las ISAPRE.

c) Régimen salarial

La formación y evolución de los salarios en Chile ha estado fuertemente influenciada por las políticas de reajustabilidad y el grado de intervención del gobierno en el mercado laboral. En particular, los salarios del sector público han tenido históricamente un impacto importante en los demás salarios de la economía, por cuanto en varias oportunidades los beneficios de reajustabilidad y ciertos bonos otorgados al sector público se hacían extensivos a los demás sectores de la economía. Además, el gobierno ha impuesto normalmente salarios mínimos, los cuales en ciertos períodos se diferenciaron por sectores público y privado, por sectores económicos (agricultura) y en algún momento también por regiones en el país²⁴. En este contexto, las modificaciones introducidas en las regulaciones salariales durante el período, fundamentalmente aquellas orientadas a entregar una mayor flexibilidad en la determinación de los salarios, han significado cambios importantes, no sólo en la regulación del mercado laboral, sino también en la ca-

²² Actualmente, la cotización de salud es de 7% de la remuneración (con un tope imponible), mientras la correspondiente a accidentes del trabajo y enfermedades profesionales es, en promedio, de 1,5% de la remuneración.

²³ Un análisis detallado de la reforma en el área de salud puede encontrarse en el capítulo 14 de este volumen.

²⁴ Esta diversidad de salarios mínimos se mantiene hasta octubre de 1973, fecha en que se crea un ingreso mínimo único, por lo que no es posible hacer una serie de tiempo larga y coherente. Asimismo, en junio de 1989, se estableció también un salario mínimo para los menores de 18 años.

pacidad de la economía para adaptar las necesidades de empleo con el ciclo económico.

1. Indexación salarial²⁵

A consecuencia de las altas tasas de inflación que ha exhibido Chile durante su historia, los mecanismos de indexación han sido una práctica que se ha generalizado por todos los sectores de la economía chilena. En particular, la indexación se ha manifestado en el mercado laboral, en el sector financiero, en la política cambiaria y monetaria y en el sistema tributario.

Los primeros mecanismos de indexación en la economía chilena aparecieron en las remuneraciones, y por mucho tiempo esta práctica sólo se asoció a este mercado. Al principio, ésta afectó sólo a los empleados particulares, extendiéndose luego a otros sectores de la fuerza de trabajo. La indexación de las remuneraciones se ha caracterizado por una gran variedad en cuanto al mecanismo, forma institucional y periodicidad de los reajustes.

Los primeros mecanismos de indexación en las remuneraciones aparecen en la década de los cuarenta. En dicha época, el proceso inflacionario se agudizó aumentando la tasa de inflación sobre el 20% anual, y con considerables fluctuaciones de un año a otro. En estas condiciones, las remuneraciones comenzaron a ajustarse de acuerdo a un estimador del "costo de la vida". A partir de enero de 1943, el sueldo vital lo comienza a fijar anualmente una comisión mixta de sueldos en cada provincia. El valor es determinado sobre la base de antecedentes del costo de la vida en cada departamento. A mediados de la década de los cuarenta, este sistema de indexación de las remuneraciones beneficia a alrededor del 5% de la fuerza de trabajo. Sin embargo, tiene un impacto indirecto sobre otros sectores que no tienen un mecanismo similar. Es así como en el caso de los obreros del sector privado las variaciones en el sueldo vital adquieren importancia en las peticiones de aumentos salariales logrados con los convenios colectivos, en particular en la industria y la minería. Por otra parte, los empleados y obreros del sector público no pueden negociar colectivamente, por lo cual la inflación obliga a la dictación de leyes de reajuste cada cierto tiempo. Esto ocurre hasta 1952, año en que se aprueba una ley que establece un mecanismo de reajuste anual para los sueldos de estos funcionarios. Hacia 1952, este sistema de indexación cubría aproximadamente al 8% de la población activa —que estaba empleada en el sector público.

Durante las décadas de los cincuenta y sesenta, los mecanismos de indexación continuaron aplicándose y expandiéndose hacia otros sectores de la economía, como por ejemplo el sector agrícola²⁶. En 1970, la administración que asumió

²⁵ Véase Sáez (1982), para un detalle de la evolución de la indexación salarial y de pensiones en Chile.

²⁶ Un análisis detallado de las distintas leyes y disposiciones sobre incremento de las remuneraciones durante el período 1942-82 puede ser encontrado en Sáez (1982).

se comprometió, en su política de remuneraciones para 1971, a otorgar un reajuste igual al 100% de la inflación de 1970, y porcentajes mayores para los sueldos y salarios más bajos. Es así como a comienzos de 1971 y 1972 se conceden reajustes iguales al 100% de la variación del IPC (Índice de Precios al Consumidor) oficial en el año anterior. Estos reajustes cubren tanto al sector público como al sector privado. Debido a que en 1972 la inflación se acelera, superando el 100% anual, en octubre de ese año se aprueba un reajuste adicional igual a la variación del IPC hasta septiembre, el cual cubre a los sectores público y privado. Nuevamente en abril de 1973 se concede una compensación a la creciente espiral inflacionaria.

En septiembre de 1973, el nuevo gobierno suspende todas las normas y mecanismos de reajustes automáticos, legales y contractuales vigentes, de sueldos, salarios y pensiones. En octubre de 1974 se anuncia una nueva política de reajustes para 1975. Se establece que éstos se otorgarán cuatro veces al año y serán iguales a la variación del IPC oficial, con dos meses de rezago. Sin embargo, en abril de 1975 se anuncia un nuevo sistema de reajustes automáticos para el segundo semestre. Los reajustes de septiembre y diciembre serían iguales a la variación del IPC oficial en los dos meses inmediatamente anteriores, más una estimación para el mes en que se concede el reajuste igual al 50% de la variación de este índice en el mes anterior. La diferencia entre la estimación y el cambio porcentual efectivo se compensaría en el siguiente reajuste. Este sistema de reajustes automáticos se extiende hasta 1976 y 1977²⁷, manteniendo la forma de cálculo pero reduciendo a tres el número de reajustes en el último año. Esta política continúa en 1978 y 1979, pero se establece que el reajuste debe adelantarse si la variación del IPC supera el 15%. Por último, en 1980 los reajustes se reducen a dos y en 1981 a uno al año, a menos que la inflación supere el 16%.

A partir de 1979, se autoriza nuevamente la negociación colectiva, que había sido suspendida desde el año 1973. De acuerdo a las nuevas normas del Plan Laboral, el aumento mínimo de salarios por el cual se negocia es la variación del IPC, determinada por el INE (Instituto Nacional de Estadística), desde el último aumento. De este modo, tanto las remuneraciones del sector público como las del sector privado, y de aquellos sectores que puedan negociar colectivamente, se encuentran indexadas al IPC. Esta práctica de reajustabilidad por ley (que se conoció como Ley del Piso) se eliminó en 1982 como consecuencia de la profunda crisis y de las altas tasas de desempleo que exhibía la economía durante ese período. Actualmente, la práctica de reajustar por la inflación pasada sigue operando en la gran mayoría de los sectores económicos²⁸. Sin embargo, en los últimos años el

²⁷ Hay que tener presente que durante el período 1976-1978 los salarios se reajustaron sobre la base del IPC oficial, índice este último que tuvo serios errores de subestimación en dicho período de acuerdo a Cortázar y Marshall (1980).

²⁸ A modo de ejemplo, un aspecto resaltante de la base de datos de las negociaciones colectivas del período 1985-1997 es la presencia masiva de cláusulas de reajustabilidad de acuerdo a la inflación pasada.

sector público ha modificado su política de reajustabilidad utilizando la inflación esperada en vez de la pasada²⁹.

En general, el entorno generalizado de indexación del mercado laboral, que ha prevalecido durante los últimos treinta años en la economía chilena, ha significado que los salarios reales hayan estado significativamente influenciados por las políticas oficiales de reajustes del gobierno. En el Cuadro 1 se muestra la política oficial de remuneraciones, destacándose que en varios años esta política incorporaba reajustes al sector público y al privado.

CUADRO 1
POLÍTICA OFICIAL DE REMUNERACIONES

Período	Cobertura sectorial	Monto
1964	Sector Público	< IPC
1965-66	Sector Público y Privado	= IPC
1967	Sector Público	> IPC
1968-69	Sector Público y Privado	= IPC
1970	Sector Público y Privado	= IPC
1971-72	Sector Público y Privado	> IPC
1973	Sector Público y Privado	= IPC
1974-79	Sector Público y Privado	< IPC
1980-81	Sector Público y Privado	= IPC
1983-89	Sector Público	< IPC

Fuente: David Bravo, Escuela de Economía, U. de Chile.

Entre 1973 y 1979, las remuneraciones se movieron de acuerdo a las políticas de reajustabilidad que el gobierno impuso en forma generalizada —sector público y privado. De hecho, la evolución de los salarios en el sector privado fue semejante a lo que establecían las políticas oficiales³⁰. En particular, el gobierno siguió una política salarial muy restrictiva durante el subperíodo 1973-1975, y entre 1976-1979, una política que se acercaba al 100% de indexación de la inflación pasada, lo que, con inflación decreciente, significó un sostenido aumento en los salarios reales.

Durante el período 1979-1981, cuando regía la reajustabilidad obligatoria por la Ley del Piso³¹, los salarios reales crecieron rápidamente, en un contexto en que

²⁹ Véase Jadresic 1991, 1994.

³⁰ Véase Cortázar (1997). La evidencia aquí señalada no significa que los salarios en el sector privado no hayan reaccionado a las condiciones del mercado laboral (desempleo, etc.), pues bien puede haber sucedido que las propias políticas de reajustes oficiales hayan sido endógenas a la situación del mercado.

³¹ Nombre que recibió la normativa del Plan Laboral donde se establecía que el aumento mínimo por el cual se negocia el aumento salarial es la variación del IPC desde el último aumento. De este modo, tanto las remuneraciones del sector público como las del sector privado, y de aquellos sectores que puedan negociar colectivamente, se encontraban indexadas al IPC.

la inflación era decreciente y en que se verificaba una caída significativa en la tasa de desempleo. Una vez eliminada la cláusula de reajustabilidad obligatoria a mediados de 1982, y con leyes de reajuste que regían sólo para el sector público, el sector privado quedó libre de regulaciones, exceptuando lo concerniente al salario mínimo y la disposición del Código del Trabajo que permite a los trabajadores mantener al menos la remuneración nominal del período anterior³².

2. Salarios mínimos

A partir de 1974, la política de determinación de los salarios mínimos sufrió un cambio sustancial en su orientación. Esto por cuanto los altos niveles de salarios mínimos alcanzados en 1973 (se incrementaron en más de 100% en términos reales respecto del nivel de 1972) eran claramente insostenibles y por completo desvinculados de la evolución de la productividad. En esta nueva orientación, la política de salarios mínimos tuvo, en general, un perfil más bajo, haciéndose funcional a los objetivos de estabilidad macroeconómica y a los de creación de empleos, es decir, implícitamente comenzó a imperar la idea de que salarios mínimos desalineados de la evolución de la productividad de la mano de obra no calificada podrían crear serios problemas en el manejo macroeconómico y en las posibilidades de empleo en el sector formal de la economía.

No obstante el menor perfil que asumió la política de salarios mínimos durante este período, diversos estudios muestran que durante la década de los setenta y ochenta hubo períodos en que los salarios mínimos eran demasiado altos dadas las condiciones del mercado laboral y consecuentemente habrían sido corresponsables del alto desempleo de la época. A modo de ejemplo, Paredes y Riveros (1993) muestran que durante el período 1975-1988 los aumentos de la razón salario mínimo/salario promedio de los no calificados del sector informal se traducían en alzas significativas en el desempleo, producto del aumento de personas que buscaban trabajo en el sector formal. Asimismo, en igual período estos autores encuentran que un alza en los salarios mínimos hace aumentar significativamente —y en forma rezagada— los salarios medios del sector formal y la inflación.

A partir de 1990, y con la asunción de un gobierno democrático, se visualizaron cambios significativos en la política de salarios mínimos, siendo un objetivo explícito de dicho gobierno el ir recuperando el valor real de los salarios mínimos. Es así como éstos comenzaron a subir significativamente, en términos reales, a una tasa promedio por encima de la observada en los salarios reales de mercado, pero en un contexto en que las tasas de desempleo eran mucho menores y en que la productividad crecía a un ritmo elevado. (Cuadro 2)

³² La disposición que permite a los trabajadores mantener su remuneración nominal puede transformarse verdaderamente restrictiva con tasas de inflación muy bajas.

CUADRO 2
INDICADORES SALARIALES EN CHILE: 1970-1997

Año	Salario mínimo (1)		Salario real (2)		Productividad media (3)
	Índice 1989=100	Variación % anual	Índice 1989=100	Variación % anual	Variación % anual
1970	236,9	-	124,2	8,9	0,45
1971	264,1	11,5	153,7	23,8	5,53
1972	227,7	-13,8	117,7	-23,4	-2,97
1973	474,3	108,3	58,3	-50,4	-5,02
1974	97,2	-79,5	72,9	25,0	4,84
1975	95,4	-1,9	70,0	-4,0	-9,23
1976	98,8	3,6	89,0	27,1	1,42
1977	106,4	7,7	90,1	1,2	4,31
1978	125,5	18,0	96,0	6,6	3,89
1979	121,6	-3,1	103,9	8,2	4,11
1980	121,7	0,1	112,6	8,4	2,90
1981	140,6	15,5	122,9	9,2	3,14
1982	142,5	1,4	122,6	-0,2	-4,95
1983	114,5	-19,6	109,6	-10,6	-6,00
1984	98,1	-14,3	109,7	0,1	-0,76
1985	92,8	-5,4	105,0	-4,3	-2,04
1986	89,5	-3,6	107,2	2,1	0,33
1987	84,0	-6,1	107,0	-0,2	2,23
1988	89,8	6,9	114,0	6,6	2,23
1989	100,0	11,4	116,1	1,9	4,53
1990	106,3	6,3	118,3	1,8	1,22
1991	116,2	9,3	124,0	4,9	7,41
1992	121,6	4,6	129,7	4,5	6,92
1993	127,6	4,9	134,5	3,7	1,48
1994	132,3	3,7	143,2	6,5	4,11
1995	138,3	4,5	150,1	4,8	9,57
1996	144,1	4,2	156,3	4,1	4,79
1997	149,1	3,5	160,0	2,4	5,96

Fuentes:

(1) Cortázar (1997) y Ministerio del Trabajo.

(2) El índice de salarios nominales que se toma como referencia para esta serie corresponde a información del INE. Para el período 1971-1980, este índice fue deflactado por el índice de precios corregido por Schmidt-Hebbel y Marshall (1981) y para el período 1981-1997 por el índice de precios oficial del INE.

(3) Información de empleo de Coeymans, (2000).

IV. FUNDAMENTOS ECONÓMICOS DE LAS
REFORMAS IMPLEMENTADAS³³

Una visión integrada del conjunto de regulaciones laborales que regían en 1973 permite apreciar que éstas protegían en demasía el poder negociador que tenían los trabajadores en sus negociaciones. En particular, resultaba evidente que esas regulaciones no eran concordantes con un impulso verdadero de la iniciativa privada y con un funcionamiento eficiente de los mercados. Las distintas reformas laborales implementadas en Chile después de 1973 se movieron en la dirección opuesta, intentando ser consecuentes con el objetivo de una mayor eficiencia en la asignación de recursos, y por tanto con el diseño de toda la estrategia económica implementada en esos años. En este contexto, la orientación central de las reformas a las leyes laborales fue la de permitir un mercado laboral más flexible, que fuera funcional a un comportamiento más competitivo de los mercados y a la generación de empleos.

Las reformas a la ley laboral que comenzaron a implementarse a partir de 1979 iban sin duda en la dirección correcta, aunque se puede discutir si ellas fueron demasiado extremas o no. De hecho, las reformas de los años 1990 y 1991 —que pueden ser consideradas moderadas— tendieron a reforzar el poder de presión que los trabajadores podían ejercer a través de la negociación colectiva. La dificultad de hacer un análisis preciso en esta materia viene del hecho de que la búsqueda de la eficiencia económica no puede ser un objetivo incondicional en la regulación de las relaciones laborales, porque la sociedad también está interesada en otro objetivo, como el que se respete la dignidad de las personas y que el ordenamiento de las relaciones trabajador-empleador sea moralmente válido.

Por otra parte, la política salarial se orientó a separar totalmente al Estado de la determinación de salarios en el sector privado, dejando a aquél sólo un rol en la determinación de los salarios mínimos, aunque aquí la política fue la de fijar salarios lo menos distorsionadores posibles con el fin de preservar los objetivos de eficiencia y de oportunidades de empleos. Adicionalmente, en el tema de las contribuciones a la seguridad social se diseñaron sistemas como el previsional y el de salud que perseguían una asociación lo más directa posible entre lo que el trabajador cotizaba y los beneficios que percibía, con el fin de minimizar el carácter impositivo de estos beneficios mandatados; todo esto acompañado de una institucionalidad que propendía a la búsqueda de competencia entre las instituciones privadas que ofrecían estos servicios. La idea era entonces revertir, al menos parcialmente, el carácter impositivo que estas contribuciones a la seguridad social habían tenido en el pasado³⁴, para lograr una mayor eficiencia en el funcionamiento del mercado laboral.

³³ Una discusión más profunda de este tema se puede ver en Coloma y Alegría (1993), y Coloma y Fernández (1993).

³⁴ Se habla de revertir parcialmente el carácter impositivo, pues se reconoce que, en el caso previsional, por ejemplo, las altas tasas de descuento intertemporales y las restricciones de liquidez

En cuanto a las modificaciones específicas de las leyes laborales relativas a las normas de sindicalización, de negociación colectiva y huelga, y de procedimientos de despido e indemnizaciones, éstas fueron en la dirección de obtener mercados más competitivos, donde las remuneraciones pudieran irse determinando de acuerdo con la evolución de la productividad y no de acuerdo con los poderes de presión e intereses meramente redistributivos. En esta línea, el modelo de desarrollo implementado en Chile sugiere con claridad que las mejoras en el nivel de bienestar de los trabajadores debían irse obteniendo paulatinamente a lo largo del tiempo por la vía de aumentos en su productividad, y que las redistribuciones de ingreso debían obtenerse aplicando una política social y no a través de las negociaciones salariales.

La estrategia en materia de negociación colectiva fue descentralizarla en el ámbito de la empresa, con el fin de asegurar que los resultados de las negociaciones fueran más acordes con la realidad de la empresa y con la evolución de la productividad de sus trabajadores³⁵. Es decir, un ingrediente importante del esquema de negociación de los últimos veinte años ha sido que las negociaciones salariales se mantengan en la esfera de la empresa. Esto último a pesar de que la negociación multiempresa fue permitida en las reformas de 1991. Sin embargo, los temores de posibles ineficiencias y problemas de empleo que pudieran venir con este tipo de negociación se atenuaron considerablemente al establecerse que ésta sólo sería factible con el acuerdo de las partes.

Es importante tener presente que cualquier negociación multiempresa enfrenta inevitablemente el problema de la heterogeneidad de productos y del tipo de mano de obra que se observa al interior del conjunto de empresas que la conforman. Esta realidad, junto a la diferencia de organización que las caracteriza, demuestra la singularidad de cada empresa y proporciona argumentos muy fuertes para que las negociaciones sobre productividad se realicen al interior de cada una de ellas. Además, desde la perspectiva más amplia de lo que es la negociación colectiva, la conveniencia de que las negociaciones tengan lugar al nivel de la empresa se ve reforzada cuando se consideran las múltiples instancias de cooperación que se pueden dar y explotar en su interior³⁶.

La negociación multiempresa, al dar mayor poder de presión a los trabajadores que negocian, debiera permitirles, en promedio, mayores remuneraciones, al menos en el corto plazo. Sin embargo, en la medida en que en muchas de las empresas que negocian conjuntamente se acuerden remuneraciones desvinculadas de

hacen que para muchos trabajadores el componente impositivo sea importante, a pesar de que los sistemas se tornen más eficientes.

³⁵ Además, en el caso de Chile, un argumento adicional para privilegiar la negociación a nivel de la empresa era la orientación general de la economía hacia una mayor independencia en el proceso de toma de decisiones de la empresa, lo que habría hecho aparecer como poco consecuente un esquema de negociación multiempresa.

³⁶ Otros, como Pencavel (1997), defienden la negociación colectiva a nivel de la empresa por ser ella una buena forma de minimizar el daño y maximizar los beneficios de la actividad sindical.

la evolución de la productividad, habrá efectos negativos en los niveles de empleo y en la eficiencia económica³⁷, y quedarán particularmente perjudicados los sectores menos organizados y pobres de la sociedad, al ver dificultado su acceso a los empleos formales de la economía.

Dentro del marco de la negociación colectiva, el derecho de huelga constituye un factor importante en la determinación de los poderes negociadores de las partes. El grado de poder de las partes no sólo depende de la posibilidad que tienen los trabajadores de declarar la huelga al no llegar a acuerdo en una negociación colectiva, sino que también depende de la regulación específica que tenga la huelga (con o sin la posibilidad de contratar reemplazantes, por tiempo definido o indefinido, etc.). Es decir, la regulación puede ser determinante en los resultados que se tengan en las negociaciones salariales, y por ende en la posibilidad cierta de que estas negociaciones respondan o no a la evolución de la productividad. En particular, la legislación chilena ha tenido cambios significativos en esta materia a través del tiempo; bajo el gobierno militar se le impuso una duración máxima a la huelga y se permitió la posibilidad de reemplazar temporalmente a los huelguistas, y bajo el gobierno del Presidente Aylwin se volvió a la duración indefinida de la huelga y se mantuvo la posibilidad de reemplazar a los huelguistas aunque bajo determinadas condiciones.

Ciertamente, la imposibilidad de reemplazar a los huelguistas eleva potencialmente el costo en que incurre el empleador al producirse y prolongarse la huelga. Si su duración no tiene límite máximo, esta imposibilidad de reemplazo permite a los huelguistas el control absoluto de la empresa en dicho período, con lo cual se maximiza la capacidad de daño potencial que una huelga puede ocasionar.

Para precisar un poco más el efecto específico que podrían tener distintas regulaciones de la huelga, cabe tener presente que el salario propuesto en una negociación colectiva por los trabajadores *insiders* —que son aquellos que llevan más de un período en la empresa y que están en posición de capturar parte de la renta asociada a los costos de rotación— debe cumplir tres condiciones para que la sola amenaza de huelga sirva como herramienta de presión³⁸: a) que el salario propuesto sea aceptable para el empleador, siendo el máximo salario aceptable aquel que deja a la empresa con el mismo nivel de utilidades, acogiendo la petición de los trabajadores o rechazándola³⁹; b) que la amenaza de huelga sea creí-

³⁷ Entre otros argumentos que se pueden dar para reforzar este punto cabe señalar que, en países como los nuestros en que un porcentaje importante de la población no cubre adecuadamente sus necesidades básicas, la negociación multi empresas se encuentra más expuesta a una instrumentalización política, lo que puede desvincular aun más estas negociaciones de la evolución de la productividad.

³⁸ Todo esto está desarrollado en A. Lindbeck y D. Snower (1989).

³⁹ Este último es el caso en que la empresa queda sometida a un período de huelga y a las probabilidades de que el conflicto finalmente se resuelva a favor de la postura propia o de los empleados.

ble; y c) que el salario propuesto no sea tan alto como para justificar el despido de trabajadores y su reemplazo permanente.

De esta manera, la imposibilidad de contratar reemplazantes durante la huelga, así como una mayor duración legal de la huelga, afecta directamente la condición de aceptabilidad de la empresa, por lo que en situaciones en que las peticiones de los trabajadores estuvieran efectivamente restringidas por dicha condición, un aumento del salario aceptable mejoraría el poder negociador de los trabajadores. Frente a una mejoría en el poder negociador de los trabajadores, debieran esperarse, *ceteris paribus*, efectos negativos en el empleo futuro, pues aumentaría el valor esperado de los costos salariales, incentivándose así la sustitución de mano de obra y disminuyendo la rentabilidad esperada del factor capital y, por consiguiente, la tasa de inversión futura. Por otra parte, es importante señalar que el efecto final que tendría la imposibilidad de reemplazo temporal de los huelguistas durante la huelga dependerá de una serie de factores que están implícitos en lo que corresponde a las condiciones de aceptabilidad, credibilidad y de reemplazo permanente de un trabajador. Ellos son: grado de competencia en el mercado en que participa la empresa, factibilidad técnica de reemplazar a los trabajadores que se encuentran en huelga, estructura de poder al interior del sindicato o del grupo negociador, posibilidades de financiamiento que tengan los huelguistas, facilidad de acumulación de inventarios, legislación sobre despido e indemnizaciones, etc.

Finalmente, desde la perspectiva aquí planteada, una huelga indefinida y sin posibilidad de reemplazo podría llegar a traer serias complicaciones en la viabilidad económica de una empresa y podría alejarnos del objetivo de que las remuneraciones guarden relación con la productividad, más aún cuando se considera que en muchos casos puede haber información asimétrica sobre la verdadera posición financiera de la empresa. Luego, si se quiere que la regulación de la negociación colectiva —que incluye a la huelga— sea funcional al objetivo de que la evolución de las remuneraciones guarde relación con la evolución de la productividad, parece a todas luces conveniente la disposición legal que permite el reemplazo temporal de los huelguistas. En este contexto, el hecho de que en la mayor parte del mundo no exista la posibilidad de reemplazar a los huelguistas durante la huelga no es un argumento que pese mayormente en esta discusión, pues de hecho son muchos los países que quieren moverse en la dirección de avanzada de Chile, y el que no lo hayan hecho se debe más bien a presiones políticas muy fuertes que hacen que los avances en la desregulación y flexibilización en el campo laboral sean particularmente difíciles.

Con relación al tema de los despidos e indemnizaciones se han producido cambios significativos a través del tiempo. El período 1966-1978, en el que regía la llamada Ley de Inamovilidad, ha sido el de mayor inflexibilidad en las decisiones de ajuste de personal de parte de las empresas, pues éstas estaban obligadas a reincorporar a un trabajador a sus labores y a pagarle las remuneraciones del período en que estuvo separado si es que el juzgado —generalmente muy proclive a los trabajadores y vulnerable a la presión política— determinaba injusto el despido. En caso

de que el empleador se negara a reincorporar al trabajador, debía pagarle como mínimo una indemnización de un mes de salario por año de servicio, sin tope respecto al número de años sobre el cual era aplicable este beneficio.

Esta regulación, que perseguía una mayor estabilidad en el empleo, daba un fuerte poder negociador a los *insiders* y resultaba claramente atentatoria a la creación de empleo. Es así como fue modificada sucesivamente a partir de 1978, llegándose en 1981 a una legislación que estableció el despido sin expresión de causa, pero con una indemnización de un mes de salario por año de servicio con un límite máximo de 150 días de remuneración para aquellos contratados con posterioridad a agosto de 1981, y sin tope para los contratados antes de esa fecha. La regulación de 1981 parecía razonable si es que se examina el fin último de las indemnizaciones por despido, cual es el de fortalecer razonablemente la posición negociadora de los trabajadores y el de constituir una fuente de ingresos que permita a los despedidos, y eventuales desempleados, solventar total o parcialmente sus gastos mientras están desempleados⁴⁰. La contingencia de las indemnizaciones hace que las negociaciones de los trabajadores se encuentren fortalecidas, en la medida en que el empleador arriesga el pago de una indemnización cuando no llega a acuerdo y se ve forzado a despedir al trabajador. Asimismo, es importante tener presente que aun cuando el fortalecimiento efectivo del poder negociador de los trabajadores en sus negociaciones colectivas depende de la combinación de regulaciones que se adopten en los distintos campos, cualquier combinación de instrumentos podría tener obstáculos insalvables en caso de coexistir con un sistema que permitiera el despido sin expresión de causa y sin indemnizaciones, ya que esta última posibilidad debilitaría fuertemente la eficacia de estos mecanismos alternativos.

Bajo la nueva legislación promulgada en 1990, los costos de despedir a aquellos contratados con posterioridad a agosto de 1981 crecen considerablemente, como consecuencia del aumento de cinco a once años en el tope máximo de años de servicios sobre el cual se hacen aplicables las indemnizaciones y por los recargos que se establecen cuando no se puede probar la causal de despido por necesidades de la empresa. Otro efecto que contribuye indirectamente a un mayor impacto del régimen de indemnizaciones sobre los costos de despido es el que se refiere a la eliminación, a partir de 1991, de la disposición que regulaba la huelga y que establecía que pasados los 60 días de duración legal de ésta, aquellos trabajadores que se mantuvieran en huelga se entenderían como voluntariamente renunciados, perdiendo con esto el derecho a eventuales indemnizaciones.

Este incremento en los costos de despido aumenta los costos de rotación del trabajo y se constituye en rentas que pueden ser parcialmente apropiadas por los trabajadores en sus procesos de negociación. Ciertamente, estas reformas en

⁴⁰ La función de ahorro forzoso para la vejez, que fue básicamente la que motivó la creación del sistema de indemnizaciones, carecía al momento de estas reformas de mayor sentido, pues era el sistema previsional de capitalización individual el directamente llamado a desempeñar ese papel.

el campo de los despidos e indemnizaciones deberían traducirse en un mayor poder de negociación de aquellos trabajadores ocupados en el sector formal.

De acuerdo a los modelos del tipo *insider-outsider*⁴¹ los costos de rotación, entre los que se encuentran los costos de despido, juegan un rol muy importante en la dinámica de las negociaciones salariales al interior de una empresa⁴², pues permiten generar rentas económicas a los trabajadores desde el momento en que su empresa está dispuesta a pagar para evitar un determinado nivel de rotación. En forma consistente con este tipo de enfoque, un aumento en el monto de las indemnizaciones, ya sea por un aumento en el tope máximo de años de servicios sobre el cual se aplican, o por aumento en su monto por años de servicio, implica un aumento en el costo de despido, significando un incremento en el costo de reemplazo de los trabajadores al interior de la empresa. Esta situación se traduce en que los trabajadores verán aumentado el límite máximo de remuneraciones que potencialmente pueden obtener en sus negociaciones, y ven por tanto fortalecido su poder negociador.

De esta manera, era razonable esperar que las modificaciones introducidas en 1990 en el terreno de las indemnizaciones por despido, *ceteris paribus*, tenderían a aumentar el valor presente de los costos salariales y por consiguiente llevarían a una disminución en el ritmo de generación de empleos formales⁴³.

V. RESULTADOS DEL MERCADO LABORAL

Como ya se ha señalado, la experiencia chilena post 1973 abarcó profundas reformas en los más diversos campos del acontecer económico. Se estableció a través del tiempo una estrategia de liberalización de mercados que era consecuente tanto en sus aspectos macro como microeconómicos, y existía la percepción de que la autoridad iba a ser perseverante en su aplicación. Es así como se fueron estableciendo las bases de una estrategia que se hizo creíble y que fomentó significativamente la inversión privada. La única duda que existió durante algún período era si frente al advenimiento de un régimen democrático se iban a mantener o no aspectos esenciales de la nueva estrategia.

Ciertamente, la evolución de los principales indicadores del mercado laboral es consecuencia de la estrategia global de reformas implementadas en la economía chilena y no el efecto aislado de las reformas más específicas a este mercado. Es decir, los resultados de las reformas en el campo laboral han estado fuertemen-

⁴¹ Véase Lindbeck y Snower (op. cit.).

⁴² A su vez, son importantes para explicar desde una perspectiva microeconómica la existencia de desempleo involuntario.

⁴³ Es difícil cuantificar estos efectos, pues dependen de muchos factores, entre ellos, del diferencial de tasas de descuento entre trabajadores y empleadores, el nivel de los salarios mínimos, las estrategias de rotación de personal adoptadas por los empleadores, etc.

te condicionados a la existencia de un escenario en que además se realizaron el resto de las reformas.

Un aspecto relevante para tomar en cuenta es que el modelo económico chileno recién vino a estructurarse en forma completa en los primeros años de la década de los ochenta, por lo que una discusión de la evolución de los principales indicadores del mercado laboral necesariamente debe hacer esta consideración⁴⁴.

a) Empleo y tasa de desocupación

Al analizar la evolución de los indicadores del mercado del trabajo en Chile durante las últimas cuatro décadas, se observa que el empleo exhibió un período de sostenido crecimiento entre 1960 y 1972, expandiéndose en alrededor de 1,9% promedio anual⁴⁵. Sin embargo, la recesión internacional, la caída en el precio del cobre y las políticas de ajuste implementadas a mediados de los setenta llevaron a que el empleo se contrajera durante el período 1973-1975, provocando un aumento significativo en la tasa de desempleo respecto de los niveles observados en años anteriores. En efecto, después de alcanzar un nivel promedio de 6,0% en la década de los sesenta y de 4,7% durante el período 1971-1973, la tasa de desocupación experimentó un aumento importante a partir de 1975, en forma coincidente con el gran ajuste fiscal, y con el inicio de un conjunto de reformas.

Si bien era esperable que la tasa de desempleo aumentara producto del deterioro del entorno internacional y de las políticas restrictivas implementadas en dicha época, el problema fue que las altas tasas de desempleo se mantuvieron por poco más de una década (1975-1987), e incluso no cedieron significativamente durante el período 1977-1981, a pesar de ser éste un período de alto crecimiento económico y de un verdadero *boom* financiero. En particular, el mayor dinamismo permitió que el empleo creciera a una tasa promedio anual de 3,7% entre 1977 y 1981; sin embargo, este crecimiento del empleo fue acompañado de una expansión de la fuerza de trabajo de 2,8% promedio anual en igual período, situación que sólo permitió que la tasa de desocupación descendiera desde 16,7% en 1976 a 11% en 1981 (Cuadro 3).

⁴⁴ Esto último por cuanto resulta impreciso evaluar el desempeño de una estrategia de desarrollo incluyendo un período como los setenta, en que se partía con tremendos desequilibrios macroeconómicos y en el cual muchas de las reformas estructurales aún no se habían realizado.

⁴⁵ Los principales indicadores del mercado laboral, si bien se deterioraron significativamente en el período previo a 1973, no alcanzaron a plasmar adecuadamente la situación de un país que iba a la bancarrota como consecuencia del desorden político y la ineficiente administración del gobierno de la Unidad Popular.

CUADRO 3
INDICADORES DEL MERCADO LABORAL EN CHILE: 1960-1997

Año	Empleo (1)	Fuerza de trabajo (1)	Tasa de crecimiento		Tasa de desempleo	
			Empleo %	Fuerza de trabajo (1) %	Observado (2) %	Corregido por EEP (3) %
1960	2.380,2	2.548,5	-	-	6,61	6,61
1961	2.400,4	2.594,4	0,85	1,80	7,48	7,48
1962	2.446,0	2.640,8	1,90	1,79	7,37	7,37
1963	2.499,7	2.687,1	2,19	1,75	6,97	6,97
1964	2.556,5	2.733,3	2,27	1,72	6,47	6,47
1965	2.616,6	2.779,6	2,35	1,69	5,87	5,87
1966	2.668,6	2.825,8	1,99	1,66	5,56	5,56
1967	2.752,7	2.872,1	3,15	1,64	4,16	4,16
1968	2.784,1	2.910,9	1,14	1,35	4,36	4,36
1969	2.797,4	2.943,4	0,48	1,12	4,96	4,96
1970	2.842,0	2.995,6	1,60	1,77	5,90	5,90
1971	2.934,4	3.033,0	3,25	1,25	5,20	5,20
1972	2.987,6	3.065,7	1,81	1,08	4,00	4,00
1973	2.970,5	3.102,7	-0,57	1,21	4,80	4,80
1974	2.861,1	3.133,1	-3,68	0,98	9,10	9,10
1975	2.733,6	3.179,1	-4,46	1,47	15,60	18,00
1976	2.782,0	3.232,2	1,77	1,67	16,70	21,90
1977	2.887,4	3.290,5	3,79	1,80	12,60	18,10
1978	2.994,7	3.446,4	3,71	4,74	14,90	18,90
1979	3.081,5	3.556,3	2,90	3,19	14,20	17,80
1980	3.226,2	3.645,5	4,69	2,51	12,40	17,40
1981	3.336,7	3.719,5	3,43	2,03	11,00	15,50
1982	3.039,4	3.790,5	-8,91	1,91	19,30	25,20
1983	3.120,5	3.950,0	2,67	4,21	18,50	27,00
1984	3.336,1	4.044,5	6,91	2,39	16,20	20,20
1985	3.524,2	4.144,9	5,64	2,48	12,10	15,30
1986	3.709,0	4.242,5	5,24	2,36	12,12	14,02
1987	3.867,3	4.388,9	4,27	3,45	10,93	11,83
1988	4.059,6	4.546,9	4,97	3,60	9,75	9,95
1989	4.293,7	4.696,5	5,77	3,29	7,90	7,90
1990	4.398,8	4.793,5	2,45	2,06	7,76	7,76
1991	4.421,7	4.824,6	0,52	0,65	8,16	8,16
1992	4.643,1	4.973,4	5,01	3,08	6,67	6,67
1993	4.895,0	5.234,6	5,43	5,25	6,54	6,54
1994	4.969,9	5.400,2	1,53	3,16	7,82	7,82
1995	5.018,0	5.438,4	0,97	0,71	7,30	7,30
1996	5.141,5	5.503,6	2,46	1,20	6,35	6,35
1997	5.194,9	5.562,2	1,04	1,06	6,10	6,10

Fuente: (1) Juan Eduardo Coeymans, (2000). Valores a junio de cada año.

(2) 1960-1969: Boletines ODEPLAN (1982). 1970-1985: Cortázar (1997). 1986-1997: Datos Oficiales del INE.

(3) Datos de Jadresic (1986) y para 1986-1988 corregidos por metodología propuesta por él. EEP corresponde al Programa Especial de Empleo Público.

Durante 1982, el empleo cayó alrededor de 9% respecto del nivel alcanzado a mediados de 1981, lo que acompañado de un crecimiento de la fuerza de trabajo en torno a 2% llevó a que la tasa de desocupación se elevara a 19,3% en 1982. A pesar de que en los años siguientes el empleo se recuperó significativamente, las tasas de desempleo no disminuyeron con la rapidez que se esperaba, manteniéndose éstas a niveles de dos dígitos hasta el año 1987. Si consideramos que durante el período posterior a 1975 se encontraban vigentes los programas de empleo especiales PEM y POJH⁴⁶ (este último a partir de 1982), se tiene que los niveles de desempleo efectivos del período —particularmente de algunos años— son en rigor mucho más altos que las cifras oficiales⁴⁷. En particular, los años de recesión 1982 y 1983, en que el producto cayó un 13,4% y un 3,5% respectivamente, las tasas de desempleo corregidas por los programas especiales alcanzaron un 25,2% y un 27% respectivamente, mientras las tasas de desempleo oficiales indicaban que la desocupación alcanzaba a 19,3% en 1982 y 18,5% en 1983 (Cuadro 3).

Las explicaciones que se han dado al alto desempleo de esta época son variadas y de distinta naturaleza, y difieren por cierto al interior de los distintos subperíodos⁴⁸. Algunas enfatizan aspectos referidos al comportamiento de la oferta de trabajo, otras al comportamiento de la demanda, y finalmente están las que destacan la influencia de diversas distorsiones que impedían el correcto funcionamiento del mercado laboral y el *mismatch* de habilidades que se requerían para trabajar en los sectores que se contrajeron *versus* los que se expandieron como consecuencia de los profundos cambios estructurales acaecidos a partir de la mitad de la década de los setenta.

Para poner el tema de las interpretaciones del desempleo en una perspectiva correcta, cabe señalar que las llamadas explicaciones de demanda y de oferta son apropiadas para entender el fenómeno del desempleo —en presencia de problemas de información y/o rigideces—, pero no para explicar su persistencia. En el terreno de la persistencia del desempleo tienen verdadero sentido las hipótesis vinculadas a las distorsiones del mercado laboral y las referidas al problema del *mismatch*.

Entre las explicaciones atribuidas al comportamiento de la oferta, se encuentran, por una parte, aquellas que destacan el crecimiento de la fuerza de trabajo secundaria y la mayor incorporación de jóvenes al mercado del trabajo como consecuencia de un fenómeno demográfico⁴⁹ y, por otra parte, las que plantean que

⁴⁶ Estos programas daban empleo de baja calidad y tenían en buena medida un carácter asistencial.

⁴⁷ Para contabilizar este hecho, se utilizaron ciertas metodologías para corregir las tasas de desempleo abiertas. En lo esencial, estas metodologías reconocían que muchos de los que trabajaban en estos programas especiales, y que se consideraban ocupados, eran, en rigor, desocupados, por la muy baja productividad de sus empleos.

⁴⁸ Una revisión de estas distintas explicaciones se puede ver en Coloma (1987) o en Sapelli (1996).

⁴⁹ Un aspecto relevante de la evolución de la fuerza de trabajo es su significativo aumento desde 1978 hasta la década de los ochenta, lo que confirma que este fenómeno ha sido un factor importante en la explicación del desempleo.

las tasas de desempleo no habrían aumentado en forma tan dramática si se considerara como desempleados a los inactivos con deseos de trabajar⁵⁰. Entre las explicaciones atribuidas a comportamientos de la demanda de trabajo están aquellas que destacan el cambio en la composición del crecimiento económico durante el período —expandiéndose relativamente aquellos sectores que habían tenido históricamente una elasticidad empleo-producto baja—, la fuerte caída en el empleo público, la disminución en la inversión, la adopción de técnicas más intensivas en capital, la caída en los términos de intercambio y el proceso de apertura al exterior⁵¹.

Por otra parte, entre las explicaciones vinculadas a las distorsiones del mercado laboral están aquellas que culpan a la cláusula legal de reajustabilidad de los salarios de acuerdo a la inflación pasada (período 1979-1982), a la existencia de salarios mínimos que habrían sido restrictivos en algunos períodos, a la política de reajustes salariales del sector público que habría afectado al sector privado, etc. Finalmente, en apoyo de la hipótesis del *mismatch*, Sapelli (1996) sostiene que, por un lado, hay evidencia a favor de un importante cambio en precios relativos que llevó a una significativa variación en la estructura de demanda de trabajo y en los salarios relativos y que, por otro lado, hay evidencia de inversiones en capital humano específico (de la empresa), y de lentitud en la traslación de recursos intersectorialmente (en particular, en presencia de una baja tasa de inversión).

En forma complementaria a estas explicaciones, Paredes y Riveros (1993) sostienen que durante el período de las reformas hubo también otros hechos importantes que afectaron a los resultados del mercado laboral, como, por ejemplo: la existencia de objetivos cambiantes en cuanto al nivel que alcanzaría la protección arancelaria (este nivel sólo fue establecido con claridad en 1978); el uso de la política cambiaria como mecanismo de estabilización, lo que creó distorsiones en los precios relativos, y la falta de señales claras que caracterizó a buena parte de la década de los setenta en cuanto a la institucionalidad que regiría el mercado laboral en el futuro.

En general, la tasa de desempleo abierta empezó a caer significativamente a partir de 1987, llegándose a mediados de los noventa a tasas de desempleo que se comparan muy favorablemente en el contexto mundial. En efecto, la tasa de desempleo abierta promedio del período 1980-1997 fue de 10,4% (y la tasa de desempleo corregida fue de 12,3%), mientras que la tasa de desempleo abierta promedio del período 1990-1997 fue de 7,1%.

⁵⁰ Esto último apunta a señalar que el alto desempleo medido se debió en parte a que individuos clasificados como inactivos con deseos de trabajar se convirtieron a partir de un determinado momento en buscadores activos de ocupación.

⁵¹ Este proceso de apertura al exterior significó un cambio importante en los precios relativos, y consiguientemente introdujo los incentivos para reasignar los recursos. Esta situación, en presencia de rigideces de salario y de costos de ajuste (problemas de movilidad, capital humano específico, etc.), provocó problemas de desempleo.

En relación al empleo, éste, luego de registrar una tasa de crecimiento (geométrica) promedio anual de 1,2% entre 1973 y 1980⁵², creció a una tasa promedio anual (geométrica) de 2,8% durante el período 1980-1997⁵³, y de 2,4% durante el período 1990-1997. La tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo, por su parte, se redujo desde un 2,5% promedio anual en el período 1980-1997 a un 2,2% promedio anual en el período 1990-1997. (Cuadro 4)

De esta manera, las tasas de crecimiento del empleo posteriores a los ochenta se comparan muy favorablemente con el 1,8% de la década de los sesenta (1960-1970), período en que imperaba un modelo económico totalmente distinto, basado en esquemas de sustitución de importaciones y de activa participación del Estado en el devenir económico.

En cuanto al empleo sectorial, el sector más importante —a junio de 1997— en términos de generación de empleos era el de servicios comunales, sociales y personales (que incluye empleados públicos y municipales, servicio doméstico en los hogares, servicios privados personales, etc.) con un 26,2% en la ocupación total, siguiendo en importancia relativa el sector comercio (17,9%) y el sector industria (16,4%). El sector que más ha crecido proporcionalmente —desde junio de 1986⁵⁴ hasta junio de 1997— ha sido el de la construcción, seguido por los sectores de servicios financieros, transporte y comunicaciones, e industria. Por otra parte, los sectores que más han decrecido proporcionalmente en este período son los de agricultura, caza y pesca, servicios comunales, sociales y personales, y minas y canteras. En cuanto a la división transable-no transable, el mayor crecimiento del empleo ha tendido a concentrarse en sectores no transables, lo que es coherente con la caída en el tipo de cambio real de este período, y con la correspondiente evolución del PIB sectorial.

Cabe señalar que Paredes y Riveros (1993) sostienen que el dinamismo del empleo que ha caracterizado a la economía chilena a partir de la década de los ochenta se explicaría en gran medida por los cambios institucionales que se introdujeron con la dictación de la ley laboral en 1979. En particular, estos cambios institucionales habrían incrementado en forma significativa tanto la elasticidad empleo-producto como la elasticidad costo laboral-empleo imperante en el período posterior a 1979.

Los resultados obtenidos por Paredes y Riveros⁵⁵ irían en la dirección esperada, pues encuentran diferencias estadísticamente significativas en las elasti-

⁵² Período que coincide con grandes ajustes económicos e implementación de las reformas.

⁵³ El período 1980-1997 es interesante de analizar porque incluye un ciclo económico completo.

⁵⁴ El marco muestral que utiliza el Instituto Nacional de Estadística (INE) para su encuesta de empleo experimentó un cambio drástico en 1985, con significativas repercusiones en la descomposición sectorial del empleo, motivo por el cual se analiza la evolución sectorial a partir de 1986.

⁵⁵ Paredes y Riveros estiman una demanda de trabajo agregada y una demanda de trabajo para el sector manufacturero para el período 1974.1-1988.1, y separan entre el período pre y post 1979, para testear un cambio estructural en 1979, debido al nuevo esquema institucional asociado a la dictación de la ley laboral.

CUADRO 4
INDICADORES DEL MERCADO LABORAL
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL
(En porcentajes)

	Años	Promedio geométrico	Desviación estándar	Crecimiento de tendencia
Salario real	1980-1997	2,09	4,68	2,01
	1990-1997	4,41	1,47	4,49
Productividad media	1980-1997	2,28	4,09	2,35
	1990-1997	5,72	2,89	5,36
PIB	1980-1997	5,36	5,80	5,74
	1990-1997	7,73	2,68	7,94
Fuerza laboral	1980-1997	2,52	1,22	2,66
	1990-1997	2,15	1,60	2,38
Empleo	1980-1997	2,84	3,53	3,40
	1990-1997	2,41	1,86	2,58

Fuente: Instituto Nacional de Estadística; Banco Central de Chile.

ciudades pre y post 1979, indicando la presencia de un cambio estructural en la demanda de trabajo hacia fines de los setenta. En particular, encuentran que después de 1979 un crecimiento del 1% en el producto geográfico bruto se asocia con un incremento del empleo de 0,75%, mientras este incremento del empleo habría sido de sólo 0,25% en el período previo a 1979. Asimismo, en el período posterior a 1979, la elasticidad empleo-costos del trabajo alcanza un valor de -0,33⁵⁶, mientras que antes de 1979 dicho valor era estadísticamente no distinto de cero⁵⁷.

La evidencia encontrada por este estudio permitiría sostener que el esquema laboral actual tendría claras ventajas en su capacidad de generación de empleos respecto al esquema imperante previo a la reforma laboral de 1979. Asimismo, la evidencia econométrica de Paredes y Riveros (1993) sugeriría que hoy en día la adopción de regulaciones que desvinculen la determinación de los salarios de la

⁵⁶ Esta elasticidad se estaría refiriendo sólo al efecto sustitución, pues la regresión está controlando al mismo tiempo por el tamaño del producto.

⁵⁷ De igual forma, los resultados en el sector manufacturero confirman que para el período posterior a 1979 la elasticidad empleo-producto aumenta de 0,38 a 1,24, y la elasticidad empleo-costos del trabajo pasa de 0 a -0,16.

evolución de la productividad tendría mayores efectos negativos en el empleo que los que había en el pasado, pues la demanda de trabajo se habría hecho más elástica a los costos salariales.

No obstante lo anterior, es importante tener cautela con respecto a las conclusiones que se derivan de los resultados obtenidos por Paredes y Riveros (1993). En particular, los resultados del estudio indicarían la presencia de un cambio estructural hacia fines de los setenta; sin embargo, es necesario mencionar que los tests estadísticos realizados en el estudio no son suficientemente poderosos como para concluir y constituir una evidencia robusta de la existencia de un quiebre estructural durante dicho período⁵⁸. Por otra parte, un punto no menor de la metodología estadística utilizada por Paredes y Riveros (1993) para probar la presencia de este cambio estructural es que ella no permite diferenciar si este quiebre se debió a los cambios institucionales que se introdujeron con la dictación de la ley laboral en 1979, o fue producto del marco económico que se vivía en ese momento o una consecuencia de las distintas reformas que empezaron a aplicarse desde mediados de los setenta y que hacia fines de los setenta comenzaron a mostrar resultados.

En tanto, Meller y Labán (1986) encuentran que alrededor del período 1981-1982 se habría producido un claro quiebre estructural en la demanda de trabajo de la economía chilena. Mediante la aplicación de la técnica estadística del filtro de Kalman, los autores obtuvieron elasticidades variables para la demanda de trabajo en el período 1974-1985. En particular, el estudio encuentra que la elasticidad empleo-producto es bastante estable durante el período 1974-1981, ubicándose ésta en alrededor de 0,56 durante dicho período; sin embargo, en el período posterior (1982-1985), esta elasticidad habría sido mayor pero altamente inestable. De igual forma, la elasticidad empleo-costos de la mano de obra habría sido altamente inestable durante gran parte del período analizado, mostrando un valor levemente negativo (-0,02) durante los años 1974-1977, un valor positivo y muy bajo durante los tres años siguientes, para posteriormente mostrar de nuevo una elasticidad negativa que fluctuó en torno a -0,09 en el período 1982-1985.

Si bien la técnica utilizada por Meller y Labán (1986) para testear la presencia de un quiebre estructural en la demanda de trabajo es superior a la utilizada en el estudio de Paredes y Riveros (1993), ésta tampoco permitiría distinguir si este quiebre se debió a los cambios institucionales que se introdujeron en el mercado laboral hacia fines de los setenta o a fenómenos asociados a la recesión que se iniciaba. En particular, Meller y Labán (1986) sostuvieron finalmente que la inestabilidad de las elasticidades en el período post 1982 se podría interpretar como

⁵⁸ La metodología utilizada consiste en verificar la significancia estadística de una variable *dummy* con valor 1 para el período pre 1979 y valor cero para las observaciones post 1979. Además, se verifica la significancia estadística de variables que miden la interacción entre esta variable *dummy* con el producto y el costo laboral. Después de encontrar que todas estas variables son estadísticamente significativas, Paredes y Riveros concluyen que la demanda por trabajo habría experimentado un cambio estructural en 1979.

“el predominio de un comportamiento aleatorio de los agentes económicos en un contexto en el cual no hay una percepción de la extensión que puede llegar a tener la recesión que se inicia en 1982, combinado a una pérdida de credibilidad en la política económica de las autoridades”⁵⁹.

En definitiva, la evidencia no permitiría distinguir si el quiebre estructural que se produjo en el mercado laboral con posterioridad a 1980 fue producto de las políticas estructurales que se implementaron en la economía chilena —y en dicho mercado en particular—, o una consecuencia del desequilibrio económico generalizado a que se vieron expuestos todos los mercados durante esos años de fuerte contracción económica.

b) Salarios y negociación colectiva

De acuerdo al índice de salarios calculado por el Instituto Nacional de Estadística, los salarios reales promedio de la economía tuvieron un fuerte incremento en el período 1975-1981, para posteriormente exhibir una caída que sólo se revirtió a partir de los últimos años de los ochenta. En efecto, luego de alcanzar en 1975 el nivel más bajo observado durante todo el período post 1973, los salarios reales iniciaron un proceso de recuperación que se prolongó hasta 1981 y que acumuló un crecimiento cercano al 74%. A pesar de este sostenido crecimiento real, el nivel alcanzado en 1981 sólo permitió recuperar el nivel promedio exhibido en 1970. En los años siguientes, los salarios reales cayeron significativamente como consecuencia de la recesión de los años 1982-1983, caída que en 1983 alcanzó a más de 10%.

Posteriormente, y junto con la recuperación económica que exhibió la economía chilena a partir de mediados de los ochenta, los salarios reales crecieron sostenidamente, no sólo recuperándose las caídas exhibidas durante la primera mitad de los ochenta sino que superando en más de 30% en 1997 los niveles observados en 1981. En términos más precisos, la tasa de crecimiento promedio anual (geométrica) de los salarios reales fue de 2,1% durante el período 1980-1997, con una desviación estándar de 4,7% y un crecimiento de tendencia de 2,0%. Asimismo, en los noventa (1990-1997), la tasa de crecimiento anual promedio de los salarios reales fue de 4,4%, con una desviación estándar de 1,5% y un crecimiento de tendencia de 4,5%, llegándose en 1997 a salarios reales un 42% superiores a los registrados en 1980.

Entre las explicaciones que se han dado a la evolución de los salarios reales a través del tiempo, está la de Jadresic (1989), que sostiene que la evidencia es concordante con una estrecha relación entre la productividad y los salarios en el largo plazo, aunque se reconocen fluctuaciones significativas en dicha relación en el corto plazo. En particular, Jadresic sostiene que el pobre desempeño de los sa-

⁵⁹ Meller y Labán (1986), página 21.

larios reales entre 1970 y 1988 tiene como principal contrapartida el estancamiento de la productividad ocurrido durante dicho período, fenómeno que estaría relacionado particularmente con las caídas en las tasas de inversión desde 1972 en adelante⁶⁰.

La tesis planteada por Jadresic (1989) está razonablemente respaldada por la información presentada en el Cuadro 4⁶¹. De acuerdo a la evidencia del período 1980-1997, la evolución de la productividad media del trabajo y la de los salarios reales estarían estrechamente relacionadas. En efecto, la tasa anual promedio de crecimiento de la productividad alcanzó a 2,3% durante el período 1980-1997 mientras la de los salarios alcanzó a 2,1% en igual período. De igual forma, el mayor crecimiento observado en los salarios reales en el período 1990-1997, de 4,4% promedio anual, también se vio acompañado de un incremento en la tasa de crecimiento de la productividad media del trabajo, de 5,7% promedio anual en igual período.

Por otra parte, Coeymans (1989), en un estudio del período 1962-1982, concluye que dadas las magnitudes de la tasa de inflación en Chile, los cambios en esta variable han jugado un rol crucial en la determinación de la trayectoria de los salarios reales de corto plazo. En particular, las aceleraciones de inflación durante el período llevaron a caídas de salarios reales y viceversa. Sin embargo, para un análisis de más largo plazo, Coeymans destaca la significancia estadística de la tasa de desempleo en la determinación de los salarios reales. Por el contrario, Cortázar (1983) sostiene que la evolución de los salarios reales entre 1964-1981, excluyendo al sector agrícola, habría estado determinada por el marco institucional, en el que la política oficial de reajustes nominales de salarios jugó un papel crucial; según Cortázar, la tasa de desempleo no era importante en la explicación de la evolución de los salarios reales, resultado este último que se opone a los que posteriormente encontrara Coeymans (1989).

Una fuente alternativa de información acerca de la evolución de los salarios se puede encontrar a partir de la información que surge de los resultados de las negociaciones colectivas. Esta información sólo está disponible desde 1985, por lo cual su utilización está más limitada. Sin embargo, ella ofrece ventajas respecto de los salarios publicados por el INE, por cuanto estos últimos expresan el promedio de los resultados de muchas negociaciones colectivas realizadas —al menos— a lo largo de los dos últimos años⁶²; en cambio los resultados de las negociaciones colectivas expresan lo que está ocurriendo en cada momento del tiempo en materia salarial, captando así de mucho mejor manera la situación real

⁶⁰ Asimismo, reconoce que el pobre desempeño de los salarios reales estuvo influenciado por el *shock* negativo de precios relativos de 1975 (*shock* negativo de términos de intercambio, fuerte devaluación real, etc.).

⁶¹ Aunque en dicho cuadro se presenta la productividad media y no la marginal, que es lo que en rigor se requeriría analizar para juzgar lo ocurrido con los salarios reales.

⁶² La duración mínima de un contrato colectivo es de dos años.

de las empresas y sus expectativas al momento de la negociación. En particular, los resultados salariales de una negociación colectiva se manifiestan a través de: i) la variación real del salario que se negocia a partir del primer mes de vigencia del instrumento colectivo, ii) el porcentaje de reajustabilidad durante la vigencia del contrato colectivo, y iii) el período de reajustabilidad al interior del mismo contrato.

Un aspecto importante de la base de datos del período 1985-1997 es la existencia masiva de cláusulas de reajustabilidad en los contratos colectivos, como también la alta concentración de casos en un punto específico: variación real inicial de 0, porcentaje de reajustabilidad de 100% y mantención del período de reajustabilidad tradicional entre las partes. Esta concentración es realmente significativa a través del tiempo en lo que se refiere al porcentaje de reajustabilidad de 100% y en lo de la mantención del período de reajustabilidad tradicional entre las partes⁶³.

Con base en la información del período 1986-1998, se observa que en el universo de las negociaciones colectivas, el porcentaje de reajustabilidad al interior de los distintos contratos se ha mantenido en promedio en torno al 100% del IPC, y esto también es válido cuando se mira separadamente a los distintos sectores. En tanto, el período de reajustabilidad promedio ha estado en torno a los 6 meses para el conjunto de sectores, aunque se observa una variabilidad significativa entre los distintos sectores económicos. En términos de promedios de todos los sectores económicos, la mayor variación del salario real inicial del período se observa en los años 1989 y 1990 (4,06% y 3,78%, respectivamente), y desde ahí en adelante las variaciones salariales han ido cayendo hasta alcanzar un 0,97% en 1998. En cada año hay una gran variabilidad de resultados al interior de los distintos sectores, y en términos de todo el período, los sectores que presentan mayores variaciones reales iniciales son los de servicios comunales y el de agricultura y pesca, mientras el sector de minería es el que presenta la menor variación real inicial (Cuadro 5).

Por otra parte, Coloma y Maturana (1996), utilizando una base de datos que incluye la totalidad de las negociaciones colectivas del período 1985-1991, estiman un modelo recursivo que considera que lo primero que se negocia es el período de reajustabilidad; lo segundo, el porcentaje de reajustabilidad; y lo último, la variación del salario real inicial, de forma tal que las dos primeras variables se consideran como exógenas al momento de determinar la variación del salario real inicial. Los principales resultados obtenidos por Coloma y Maturana⁶⁴ fueron: i) que el período de reajustabilidad está determinado básicamente por el período vigente entre las partes al momento de negociar; ii) que en la explicación del porcentaje de reajustabilidad resultan muy significativas variables macroeconómicas, como la

⁶³ Esto se puede ver en Coloma y Maturana (1996) para el período 1985-1990.

⁶⁴ Deben ser interpretados con cautela, por cuanto es posible que el modelo utilizado esté mal especificado.

CUADRO 5

REAJUSTE INICIAL PROMEDIO DE NEGOCIACIONES COLECTIVAS: PERÍODO 1986-1998
(Porcentaje real)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Agricultura, Caza y Pesca	0,47	1,01	1,54	5,27	5,61	2,44	2,85	3,22	1,79	2,75	3,11	1,84	1,50
Explotación de Minas	0,47	0,28	0,67	2,93	4,63	0,51	0,88	0,71	0,75	0,58	1,77	0,90	0,52
Industria Manufacturera	0,84	1,72	2,70	4,68	4,48	3,31	3,12	2,73	1,90	1,90	1,71	2,00	1,35
Electricidad, Gas y Agua	1,11	2,47	1,93	3,47	4,75	2,25	1,07	1,11	0,56	0,75	1,04	1,79	0,53
Construcción	-0,22	-0,30	0,15	4,47	0,49	2,47	2,56	2,49	3,61	1,41	1,62	1,22	0,03
Comercio	0,46	1,75	1,80	3,16	2,69	2,49	3,24	2,64	0,71	1,63	0,82	1,27	0,77
Transportes y Comunicaciones	2,67	0,40	1,78	2,67	4,79	0,74	2,01	0,83	1,86	1,15	1,77	0,82	0,78
Instituciones Financieras	0,25	2,89	0,38	6,00	1,68	1,88	1,85	1,10	1,57	0,48	0,33	0,80	0,21
Servicios a Empresas	-1,65	-2,26	0,29	6,84	5,70	1,04	2,77	1,31	0,77	1,01	1,17	1,52	0,38
Servicios Comunales y Personales	-0,66	-2,53	1,03	3,45	3,21	3,11	2,64	4,16	2,39	2,76	1,96	1,62	1,73
Promedio Ponderado	0,74	1,06	1,82	4,06	3,78	2,20	2,59	2,25	1,64	1,67	1,44	1,57	0,97

Fuente: Dirección del Trabajo.

tasa de desempleo global y el PIB sectorial, y en un grado algo menor, el cambio en el período de reajustabilidad que se haya acordado en la fase previa de la negociación; y iii) que en la explicación de la variación real inicial que se negocia resultaron muy significativas las variables macroeconómicas como la tasa de desempleo agregada y el producto geográfico bruto, variables del tipo *spillover* referidas al promedio simple de las variaciones reales de salarios de otras negociaciones en el mismo sector económico a tres dígitos CIU, y variables más atingentes a la empresa que negocia, tales como la rentabilidad del capital, el porcentaje de reajustabilidad y la variación en el período de reajustabilidad previamente negociado.

c) Grado de sindicalización y huelgas

La información del Cuadro 6 indica que el grado de sindicalización de la economía chilena en el período posterior a 1980 ha disminuido notoriamente respecto al exhibido en el período 1970-1973. En efecto, durante los primeros años de los setenta se observó un fuerte aumento en la proporción de afiliados a sindicatos sobre el total de asalariados, pasando de una tasa del 45% en 1970 a una de más de 65% en 1973. Posteriormente, con la reiniciación de la actividad sindical

CUADRO 6
NEGOCIACIONES COLECTIVAS Y AFILIACIÓN SINDICAL EN CHILE:
1970-1997

Año	Número de sindicatos	Trabajadores sindicalizados	Trabajadores por sindicato (Promedio)	Crecimiento trabajadores sindicalizados	Trab. sindica./ Trab. totales (Porcentaje)	Trab. cubiertos por acuerdos colectivos	Trab. cubiertos/ Trab. totales (Porcentaje)
1970*	4.758	628.396	132	-	44,9	316.280	22,6
1971*	5.401	789.621	146	25,7	54,7	411.999	28,5
1972*	6.326	883.188	140	11,8	60,6	396.792	27,2
1973*	6.692	939.319	140	6,4	65,6	n.d.	n.d.
1980	4.597	386.910	84	-	20,6	265.633	14,2
1981	3.977	395.951	100	2,3	19,6	335.409	16,6
1982	4.048	347.470	86	-12,2	20,2	264.480	15,4
1983	4.401	320.903	73	-7,6	19,3	224.435	13,5
1984	4.714	343.329	73	7,0	18,7	228.739	12,5
1985	4.994	360.963	72	5,1	18,3	232.224	11,8
1986	5.391	386.987	72	7,2	18,2	262.144	12,3
1987	5.883	422.302	72	9,1	18,7	269.563	12,0
1988	6.446	446.194	69	5,7	18,2	282.256	11,5
1989	7.118	507.616	71	13,8	19,2	350.152	13,2
1990	8.861	606.812	68	19,5	22,3	406.195	14,9
1991	9.859	701.355	71	15,6	25,5	436.941	15,9
1992	10.758	723.496	67	3,2	25,0	508.663	17,6
1993	11.389	684.361	60	-5,4	22,1	513.017	16,6
1994	12.109	661.966	55	-3,3	21,4	532.338	17,2
1995	12.175	637.570	52	-3,7	19,2	436.848	13,2
1996	13.258	655.597	49	2,8	19,0	435.748	12,6
1997**	13.402	747.390	56	14,0	21,8	417.915***	12,2***

* Años con la antigua ley laboral.

** Dato a junio.

*** Dato del año.

Fuentes: R. Cortázar (1997); Dirección Nacional del Trabajo.

CUADRO 7
NÚMERO TOTAL DE HUELGAS POR AÑO, CLASIFICADAS POR SECTOR
LEGALIDAD Y TIPO DE HUELGA
(Años 1961-1995)

Año	Nivel empresa en sector privado			Varios empleadores(2)	Instituciones del sector público	Sector municipal y empresas del Estado		Paros generales	Total general
	Legal	Ilegal	Total	Total	Ilegales (3)	Legal	Ilegales	Ilegales	
1961	430	405	835		128			10	973
1962	82	326	408		84			68	560
1963	89	444	533		220			27	780
1964	64	330	394		217			65	676
1965	134	638	772		214			40	1.026
1966	121	592	713		91			24	828
1967	1.240	894	2.134		244			86	2.464
1968	210	642	852		201			71	1.124
1969	240	791	1.031		314			10	1.355
1970	179	951	1.130		498			225	1.853
1971(1)	178	1.835	2.013		365			312	2.690
1972(1)	118	2.065	2.183		516			338	3.037
1973(1)	24	1.385	1.409		426			395	2.230
1974-78(4)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1979	38	0	38	0	0	0	0	0	38
1980	50	0	50	0	0	2	0	0	52
1981	76	0	76	0	0	6	0	0	82
1982	11	0	11	0	0	0	0	0	11
1983	39	1	40	0	0	0	0	0	40
1984	39	0	39	0	0	0	0	0	39
1985	40	0	40	0	0	0	0	0	40
1986	39	0	39	0	0	0	0	0	39
1987	104	6	110	1	11	1	1	0	124
1988	91	9	100	6	7	0	0	0	113
1989	108	15	123	4	11	4	6	1	149
1990	166	83	249	9	17	1	45	0	321
1991	198	30	228	4	7	6	31	0	276
1992	240	33	273	9	9	3	23	0	317
1993	201	42	243	14	22	2	30	0	311
1994	187	87	274	21	24	1	58	0	378
1995	159	79	238	7	20	4	28	0	297

(1) Incluye huelgas efectuadas en el llamado "sector social" (empresas requisadas, expropiadas e intervenidas), que sólo existió en estos años.

(2) Corresponden al total de huelgas legales e ilegales que afectan a varios empleadores, como por ejemplo, las realizadas por trabajadores de la locomoción colectiva particular organizados en sindicatos interempresa. Con anterioridad a 1974 la separación entre un empleador y varios empleadores no está disponible.

(3) La separación del sector público entre instituciones, sector municipal y empresas del Estado sólo está disponible desde 1979.

(4) Desde 1974 hasta 1978 no hay registro de que se haya realizado alguna huelga en el país.

Fuentes: A. Armstrong: "Tendencias, Magnitudes y Causas de las Huelgas de Trabajadores Dependientes de un Empleador en Chile". *Estudios de Administración*, Vol. 4, No. 1, otoño 1997. A. Armstrong: "Tendencias, Magnitudes y Causas de las Huelgas de Trabajadores Dependientes de un Empleador en Chile. 1961-1992", mimeo.

CUADRO 8

NÚMERO TOTAL DE DÍAS HOMBRE CLASIFICADOS POR SECTOR, LEGALIDAD Y TIPO DE HUELGA
(Años 1961-1995)

Año	Número total de días hombre:	
	De trabajo perdidos en huelgas por año	Número total de trabajadores involucrados en huelgas por año
1961	2.125.346	257.208
1962	1.212.823	182.013
1963	1.648.249	323.172
1964	1.631.117	356.375
1965	2.089.989	332.484
1966	1.078.100	156.927
1967	2.252.478	460.906
1968	3.718.248	288.736
1969	1.867.455	525.122
1970	421.110	1.860.662
1971(1)	1.647.383	329.925
1972(1)	2.138.217	440.298
1973(1)	6.932.340	920.737
1974-78(2)	-	-
1979	121.209	10.895
1980	555.427	18.256
1981	618.509	24.504
1982	29.268	1.070
1983	127.592	5.605
1984	43.523	3.685
1985	50.203	4.468
1986	58.654	3.816
1987	144.902	33.642
1988	180.480	32.568
1989	504.302	155.441
1990	319.802	82.438
1991	1.093.861	359.905
1992	435.710	113.658
1993	545.499	108.222
1994	450.039	113.270
1995	769.642	423.647

(1) Incluye huelgas efectuadas en el llamado "sector social" (empresas requisadas, expropiadas e intervenidas).

(2) Desde 1974 hasta 1978 no hay registro de que se haya realizado alguna huelga en el país.

Fuentes: A. Armstrong: "Tendencias, Magnitudes y Causas de las Huelgas de Trabajadores Dependientes de un Empleador en Chile". *Estudios de Administración*, Vol. 4, No. 1, otoño 1997. A. Armstrong: "Tendencias, Magnitudes y Causas de las Huelgas de Trabajadores Dependientes de un Empleador en Chile. 1961-1992", mimeo.

en 1979, esta tasa no ha sobrepasado el 25,5% durante el período 1980-1997, llegando en 1997 a niveles cercanos a 22%.

Entre las razones que podrían explicar esta significativa caída en la tasa de sindicalización se encuentra el hecho de que en la época pre 1973 la afiliación sindical era obligatoria para los trabajadores de aquellas empresas en que se había resuelto la formación de un sindicato, y también el hecho de que sólo se podía negociar colectivamente por intermedio de un sindicato. Esta situación, como ya se ha señalado, cambió significativamente durante el gobierno militar, pues en él se consagró la libertad de afiliación, la coexistencia de varios sindicatos en una empresa, y se permitió la posibilidad de negociar colectivamente no sólo a los sindicatos, sino que también a grupos negociadores que se formaran para tal efecto al interior de la empresa —respetando, desde luego, ciertos quórum mínimos. De esta manera, los sindicatos perdieron derechos exclusivos y dejaron de tener trabajadores cautivos, todo lo cual conduce naturalmente a una menor afiliación⁶⁵.

En igual sentido, pero en forma menos dramática en relación a lo ocurrido con el grado de sindicalización, el número de trabajadores directamente cubiertos por negociaciones colectivas ha tendido a disminuir significativamente durante el período de análisis. En efecto, la proporción de trabajadores cubiertos por negociaciones colectivas sobre el total de asalariados ha pasado de una tasa promedio cercana a 25% durante el período 1970-1972 a un promedio de 15% durante el período 1990-1997, observándose además una tendencia decreciente desde 1994 en adelante⁶⁶.

Por otra parte, las modificaciones en las leyes laborales también han traído cambios en el tema de la huelga. En efecto, la información de los Cuadros 7 y 8 indica la existencia de un brusco cambio entre lo que ocurría hasta 1973 y lo que empezó a ocurrir después de 1979 con la nueva regulación laboral del gobierno militar. En particular, el número total de huelgas, así como el número de trabajadores involucrados y el total de días hombre de trabajo perdidos, eran sustancialmente mayores en el período pre 1973. Asimismo, en dicha etapa predominaban de modo notorio las huelgas ilegales por sobre las legales, a la inversa de lo que ha ocurrido desde 1979 en adelante.

Por otro lado, el período post 1979 tiene dos etapas bien marcadas, la anterior y la posterior al año 1990, que fue el año en que asumió el primer gobierno democrático tras el gobierno militar. En efecto, hay un aumento significativo de la actividad huelguística a partir de 1990, la que se manifiesta de manera importante en el aumento de las huelgas ilegales, tanto en el sector público como

⁶⁵ Además, el menor grado de afiliación sindical es una tendencia que se observa en buena parte de los países desarrollados. Una breve discusión sobre este hecho y algunas explicaciones se pueden ver en *The Economist*, semana del 1-7 julio 1995.

⁶⁶ En todo este análisis de las cifras hay que tener presente que el número de trabajadores directamente cubiertos por los acuerdos colectivos es significativamente menor que el de aquellos que se ven efectivamente afectados por ellos, pues es muy común extender los beneficios de un contrato a trabajadores que no negociaron.

privado, y luego de un período en que éstas eran prácticamente insignificantes. El número de huelgas y de trabajadores involucrados en ellas es muy superior para el período posterior a 1990, y el del total de días-hombre perdidos también es superior, aunque en menor medida debido al número de días perdidos relativamente alto que se aprecia en los años 1980, 1981 y 1989.

VI. RESUMEN Y CONCLUSIONES

En septiembre de 1973, el sistema económico completo estaba en crisis, y los nocivos efectos de las desacertadas políticas económicas que se habían ido adoptando a través del tiempo se manifestaban en todos los campos. Los principales indicadores del mercado laboral, si bien se deterioraron de manera significativa en el período previo a septiembre de 1973, no alcanzaron a plasmar adecuadamente la situación de un país que iba a la bancarrota a no mediar la intervención militar de septiembre de 1973. La situación se había hecho claramente insostenible.

De este modo, la crisis generalizada que se vivía en el ámbito económico requería de reformas estructurales en los diversos campos, y fue así como a partir de mediados de la década de los setenta éstas se comenzaron a implementar. Ellas incluían: una reforma fiscal profunda destinada a cerrar el tremendo déficit heredado y a perfilar un rol subsidiario para el Estado; una amplia apertura comercial seguida de una apertura financiera; y una desregulación generalizada de mercados, que alcanzó también a los mercados de factores (trabajo y capital). Estas reformas se llevaron a cabo simultáneamente con un programa de estabilización aplicado para obtener una drástica reducción de la alta inflación experimentada durante el período 1973-1975.

El corazón de las reformas apuntaba a revitalizar pilares de una economía de mercado como la libertad de precios, la apertura de mercados, la preocupación por los equilibrios macroeconómicos, el fortalecimiento del derecho de propiedad, la libertad de emprender y de elegir, etc. A través del tiempo se fue creando la convicción de que sólo de esta manera se iba a lograr un verdadero desarrollo de la empresa privada y se iba a asegurar así que el país se enfilara por la senda del crecimiento económico y de una mayor prosperidad.

La desregulación y flexibilización del mercado del trabajo eran consideradas como piezas fundamentales en la nueva estrategia de desarrollo que se iba a implementar, pues la regulación que en ese entonces existía parecía a todas luces incompatible con un modelo que pretendía fortalecer la inversión privada y promover la eficiencia económica. Algunas de las reformas más importantes que se realizaron en este mercado tardaron bastante tiempo —y en el intertanto estuvieron suspendidos varios derechos laborales—; sin embargo, cabe reconocer que se venía de una gran crisis, y la tarea no era nada de fácil, pues varias de las reformas afectaban a sectores altamente politizados —e involucrados en todo el proceso de

lucha anterior y posterior al pronunciamiento militar— y los intereses de muchos grupos de poder que defendían sus privilegios o sus “derechos adquiridos”.

Las distintas reformas implementadas en Chile después de 1973 en el campo laboral eran concordantes con el objetivo de la búsqueda de eficiencia en la asignación de recursos, y por tanto con el diseño de toda la estrategia económica implementada en esos años. Se perseguía que el mercado laboral fuera funcional a esa tarea. En cuanto a la política salarial, se fue separando totalmente al Estado de la determinación de salarios en el sector privado, y éste sólo mantuvo un rol en la determinación de los salarios mínimos, aunque la política tras la fijación de los mismos era la de acordar salarios lo menos distorsionadores posibles encaminados a preservar los objetivos de eficiencia y de oportunidades de empleos.

En lo que se refiere al tema de las contribuciones a la seguridad social se diseñaron sistemas como el previsional y el de salud, que perseguían una asociación lo más directa posible entre lo que el trabajador cotizaba y los beneficios que percibía, para así minimizar el carácter impositivo de estos beneficios mandados; todo esto acompañado de una institucionalidad que propendía a la búsqueda de competencia entre las instituciones privadas que ofrecían estos servicios. La idea era entonces revertir, al menos parcialmente, el carácter impositivo que estas contribuciones a la seguridad social habían tenido en el pasado, para introducir una mayor eficiencia en el funcionamiento del mercado laboral.

En cuanto a las reformas a las leyes laborales, la orientación central era la de permitir un mercado laboral más flexible, que mejorara el ejercicio de la libertad de los trabajadores, y que fuera funcional a un comportamiento más competitivo de los mercados y a la generación de empleos, pues era evidente que las regulaciones que hasta ese momento existían no eran concordantes con un impulso verdadero de la iniciativa privada y con un funcionamiento eficiente de los mercados.

Es así como, en primer término, los énfasis se pusieron en la eliminación de los monopolios y privilegios especiales que gozaban algunos grupos con poder de presión, y que junto con llevar a soluciones ineficientes perjudicaban abiertamente a los trabajadores no organizados, a los desempleados y, por último, a los propios consumidores. Luego se introdujeron las modificaciones relativas a las normas de sindicalización, a la regulación de la negociación colectiva y la huelga, y la de los procedimientos de despido e indemnizaciones, las que más que nada iban en la dirección de obtener mercados más competitivos en que las remuneraciones pudieran irse determinando acorde a la evolución de la productividad y no en función de los poderes de presión e intereses meramente redistributivos. En este proceso resultaron fundamentales las reformas que circunscribieron la negociación colectiva al ámbito de la empresa y las que limitaron la capacidad de daño que podía provocar una huelga.

La estrategia de desarrollo seguida por Chile sugería claramente que las mejoras en el nivel de bienestar de los trabajadores debían irse obteniendo en forma paulatina en el tiempo por medio de los aumentos en su productividad, y que

las redistribuciones de ingreso debían obtenerse con una política social focalizada y no a través de las negociaciones salariales.

Las reformas que se realizaron a partir de 1979 fueron, sin duda, en la dirección correcta, aunque siempre se puede discutir si fueron demasiado extremas o no, considerando que el objetivo de eficiencia económica no puede ser un objetivo irrestricto en la regulación de las relaciones de trabajo. De hecho, las reformas de los años 1990 y 1991 —que se pueden considerar moderadas— tendieron a reforzar el poder de presión de los trabajadores, pero lograron mantener la esencia de un sistema flexible y funcional al desarrollo de la empresa privada y a la creación de empleos. Distinto sería el juicio si es que se llegara a aprobar, en algún momento, un paquete de reformas laborales que se encuentra en el Congreso desde 1995, y que en su esencia establece la prohibición de contratar reemplazantes durante la huelga, y una negociación obligatoria para el empleador con sindicatos interempresa y con sindicatos de trabajadores eventuales o transitorios, pues en ese caso se estaría volviendo a rigidizar peligrosamente el mercado del trabajo y se estaría dando una señal muy inquietante a la inversión privada⁶⁷.

Los resultados de la experiencia chilena son, en términos globales, muy positivos. En lo que se refiere a los principales indicadores del mercado laboral, es cierto que hubo largos períodos en que el nivel de desempleo fue altísimo y que los salarios reales del año 1970 recién vinieron a recuperarse el año 1981; sin embargo, al margen de problemas coyunturales que puedan haber incidido, el análisis de dichos resultados no puede ignorar la profundidad de la crisis que antecedió al proceso de reformas —que en una de sus manifestaciones significó una caída de los salarios reales en 1973 a la mitad de lo que eran en 1970—, ni tampoco el hecho de que el modelo económico chileno recién vino a estructurarse en forma completa y coherente en los primeros años de la década de los ochenta —hay que recordar también que durante 1975 hubo una brutal caída en el precio del cobre. En otras palabras, si bien es cierto que durante los primeros años del gobierno militar se debió soportar un costo social elevado en términos de alto desempleo y bajos salarios, la responsabilidad de dicha situación no puede atribuirse en exclusividad —ni mucho menos— al proceso de implementación de las reformas.

No obstante lo anterior, el balance general de la evolución de la economía chilena desde la década de los ochenta hasta nuestros días ha sido muy satisfactorio. La capacidad de recuperación que mostró la economía para salir de la recesión de los años 1982 y 1983, y para enfilarse por la senda del desarrollo, ha sido bastante notable. La evidencia indicaría que el mejoramiento observado en los indicadores laborales sería, en lo fundamental, consecuencia de la estrategia global de reformas implementadas en la economía chilena y no del efecto aislado de las reformas más específicas que se realizaron en el mercado laboral.

⁶⁷ Detalles de este proyecto de reformas y un análisis del mismo se pueden ver en Coloma (1995).

A pesar de los avances logrados por la economía chilena en materia de crecimiento, inflación, salarios reales, empleo y tasa de desocupación durante los últimos quince años, en el plano social los resultados han sido mixtos. En particular, el escenario de estabilidad macroeconómica, en conjunto con políticas sociales específicas, ha permitido avances significativos en los índices de pobreza y de otros indicadores sociales durante este período; sin embargo, estos avances no se han visto acompañados por mejoras en la distribución del ingreso. En efecto, mientras el porcentaje de la población que se encontraría por debajo de la línea de pobreza ha disminuido desde un 44,6% en 1987 a algo por encima de 24% en 1996, e indicadores sociales como la mortalidad infantil han seguido mejorando, la distribución del ingreso se ha mantenido relativamente estable durante los últimos diez años (de acuerdo a la encuesta CASEN 1996). En principio, los resultados mostrados a nivel país por la encuesta CASEN permitirían sostener que las reformas estructurales introducidas en la economía —entre las que se cuentan las referentes al mercado laboral y al sistema previsional— no habrían podido generar cambios significativos en los indicadores de desigualdad.

Una conclusión similar se deriva de la evidencia mostrada por Beyer, Rojas y Vergara (1999) sobre la distribución del ingreso de los hogares del Gran Santiago en el período 1960-1996. La evidencia mostrada por este estudio indicaría que los cambios en la distribución del ingreso en el Gran Santiago no han sido sustanciales durante los últimos 30 ó 40 años⁶⁸, y muestran indicadores de desigualdad en 1996 peores que los exhibidos en 1960 pero relativamente mejores que los observados a mediados y fines de los ochenta. En particular, para el año 1996, se estima que el 40% de los hogares de menores ingresos del Gran Santiago reciben alrededor del 13,5% del ingreso nacional, mientras el 20% de los hogares de mayores ingresos reciben el 53% del ingreso total. En una perspectiva histórica, este patrón de desigualdad no ha cambiado mucho, más aún, de acuerdo a tres indicadores⁶⁹ que se presentan en el Cuadro N° 9, los autores recién citados sostienen que la situación ha tendido a empeorar respecto de la de los años 1960 y 1970. En efecto, el coeficiente de Gini ha aumentado desde alrededor de 0,39 en 1960 a algo menos de 0,47 en 1996, mientras la participación del ingreso nacional que reciben los hogares de mayores ingresos ha evolucionado desde 7,3 veces la par-

⁶⁸ El estudio utiliza la información proveniente de las encuestas de ingresos de hogares del Gran Santiago del Departamento de Economía de la Universidad de Chile para el período comprendido entre 1960 y 1996. Al igual que otros estudios realizados en Chile, estos autores midieron la distribución del ingreso a nivel de hogares.

⁶⁹ Beyer, Rojas y Vergara (1999) consideran los siguientes tres indicadores: i) el coeficiente de Gini que mide, aproximadamente, cuán lejos está la distribución efectiva de una distribución uniforme, y toma valores entre 0 y 1, correspondiendo el cero a una situación donde la participación de todos los quintiles es la misma. Por lo tanto, mientras mayor es el coeficiente de Gini, mayor es la desigualdad; ii) la fracción del ingreso recibida por los grupos de ingreso medio-bajo, medida por la participación del ingreso del segundo y tercer quintil en el ingreso total (MID); y iii) la razón entre el ingreso del último y del primer quintil (RAZ).

CUADRO 9
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO A NIVEL DE HOGARES ORDENADOS POR INGRESO PER CÁPITA
PARTICIPACIÓN DEL INGRESO POR QUINTIL,
(En porcentajes)

Grupo	1960	1970	1980	1985	1989	1990	1992	1994	1996
1 ^{er} Quintil	6,5	5,7	5,0	4,2	4,3	4,2	5,2	5,4	4,7
2 ^o Quintil	11,6	9,3	8,7	8,4	8,1	7,8	9,6	9,7	8,7
3 ^o Quintil	15,0	14,1	12,5	12,2	11,7	10,0	12,2	13,2	12,9
4 ^o Quintil	19,9	19,6	20,3	20,7	18,3	18,3	19,0	20,5	20,8
5to. Quintil	47,0	51,3	53,4	54,5	57,6	59,7	53,9	51,2	52,9
Gini	0,389	0,434	0,469	0,485	0,507	0,534	0,466	0,445	0,468
RAZ (5 ^o Quintil/ 1 ^{er} Quintil)	7,3	9,1	10,6	13,0	13,5	14,1	10,4	9,4	11,1
MID									
2 ^o y 3 ^{er} Quintil	26,6	23,4	21,2	20,6	19,8	17,8	21,8	22,9	21,6
2 ^o , 3 ^{er} y 4 ^o Quintil	46,5	43,0	41,5	41,3	38,1	36,1	40,8	43,4	42,4

Fuente: Beyer, Rojas y Vergara (1999)

ticipación del ingreso recibido por el primer quintil en 1960 hasta cerca de 11 veces en 1996.

Desde otra perspectiva, durante el período 1960-1996 los hogares de ingreso medio-bajo han visto reducida su participación desde un 26,6% a 21,6% y los del quintil más rico la han visto aumentada desde un 47% a un 52,9% en igual período, aunque no se debe ignorar que la distribución del ingreso era todavía más desigual medida el año 1990. En este último sentido, resulta claro a partir del Cuadro N° 9 que la distribución del ingreso ha tendido a mejorar desde 1990 en adelante, siendo su manifestación más elocuente el mejoramiento relativo de los quintiles intermedios y la caída en participación del quintil más rico.

Pero el tema de la distribución del ingreso no debe ocultar el hecho esencial de que el desarrollo económico y las distintas reformas implementadas en las últimas décadas han permitido mejorar los niveles de ingreso de la población⁷⁰, lo que se ha traducido en una mejoría en la calidad de vida y en una significativa

⁷⁰ A mayor abundamiento, de acuerdo a Beyer, Rojas y Vergara (1999), los ingresos promedios del trabajo crecieron a una tasa real anual de 4,5% entre 1960 y 1996, siendo el período posterior a 1985 el de mayor crecimiento, en que aumentaron a una tasa real anual de 6,7% entre 1985 y 1996. A pesar de este crecimiento general en los ingresos del trabajo, este aumento no fue parejo para todos los grupos de la población. En particular, al clasificar los jefes de hogar por su nivel educativo, el estudio encuentra diferencias importantes en los ingresos promedios del trabajo, fundamentalmente del monto recibido por aquellos jefes de hogar que cursaron estudios universitarios respecto de aquellos que finalizan sólo la enseñanza media o básica.

reducción de los niveles de pobreza. En este sentido, son importantes también los estudios efectuados por Larrañaga (1994), de acuerdo a los cuales, el sostenido crecimiento económico que ha exhibido la economía chilena desde mediados de los ochenta sería una de las causas fundamentales que ha explicado la reducción en el porcentaje de hogares pobres durante el período⁷¹; en particular, su evidencia indicaría que el aumento del empleo que ha acompañado este proceso de crecimiento económico ha sido el canal más efectivo para sacar a la población de la pobreza.

En definitiva, la última década ha mostrado un gran dinamismo en la creación de empleos y en la evolución de la productividad y de los salarios reales. La tasa de desempleo, por su parte, ha presentado una tendencia decreciente a través del tiempo, llegándose en los últimos años a tasas que se comparan muy favorablemente en el contexto internacional y en el contexto histórico chileno. Las bases del crecimiento económico la economía chilena hoy en día no tienen nada que ver con las que tenía en la década de los sesenta, y son, por cierto, muchísimos más sólidas y promisorias para el bienestar futuro de los trabajadores en su conjunto, todo lo cual no significa que todavía no haya importantes problemas pendientes y urgentes en distintas áreas de las llamadas sociales como salud y educación, y en áreas más propias de lo laboral, como los referidos a la integración al mercado del trabajo de los grupos más marginados —en extrema pobreza—, a la necesidad de una mayor y mejor capacitación de la mano de obra, y a una mayor flexibilidad de la jornada de trabajo⁷².

A pesar de los resultados auspiciosos que se observan en la mayoría de los indicadores laborales, en algunos círculos se ha presentado como una debilidad del esquema el hecho de que actualmente haya bajas tasas de sindicalización y de cobertura de las negociaciones colectivas, siendo, de hecho, la intención de revertir este resultado la principal motivación del último proyecto de reformas enviado por el gobierno al Congreso en 1995. Sin embargo, en Coloma (1995) se discute este tema, concluyéndose que estas bajas coberturas no constituyen un argumento de peso que justifiquen las reformas que se plantean.

Finalmente, a modo de síntesis, el que Chile actualmente tenga una legislación laboral considerada avanzada en el concierto mundial, por lo que se refiere a su mayor desregulación y mayor flexibilidad, es sin duda una de las razones importantes que explican sus buenos desempeños económicos de la última década, y su posición expectable en el concierto latinoamericano en materia de indicadores laborales. En general, ha habido un creciente reconocimiento a nivel mundial

⁷¹ Larrañaga (1994) entrega antecedentes que destacan el positivo efecto del crecimiento económico en el combate de la pobreza; un 80% de la reducción en el porcentaje de hogares pobres durante el período 1987-1992 se explica por el crecimiento del ingreso medio y el otro 20% por la mejoría en la distribución de ingresos.

⁷² El desarrollo de estos temas más específicos al mercado laboral se pueden ver en Coloma (1994).

de que mercados del trabajo muy rígidos —muy regulados y con poca flexibilidad— constituyen una traba muy fuerte a la inversión privada y al desarrollo económico. En los tiempos actuales —de rápidos avances tecnológicos, de creciente inserción en los mercados internacionales, y de marcadas tendencias hacia la desestandarización de los productos y de los trabajos que las personas realizan—, la institucionalidad debe ser lo suficientemente flexible como para permitir respuestas ágiles de parte de las empresas. De hecho, son muchos los países que quieren moverse en la dirección de Chile en el campo laboral, y el que no hayan avanzado lo suficiente no indica falta de convencimiento de los equipos técnicos, sino más bien presiones políticas muy fuertes que hacen que los avances en este terreno sean particularmente difíciles. Sin embargo, es altamente probable que las fuerzas competitivas de economías tan globalizadas como las actuales terminarán imponiendo en estos países una mayor desregulación y flexibilización del mercado laboral, ya sea por la vía de los hechos o por las legales, siendo por cierto mucho más deseable y eficiente que este cambio se alcance por la vía legal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alamos, R. (1987), "La Modernización Laboral", *Estudios Públicos*, 26, otoño.
- Amstrong, A. (1997), "Tendencias, Magnitudes y Causas de las Huelgas de Trabajadores y Dependientes de un Empleador en Chile". *Estudios de Administración*, Vol. 4, N° 1, otoño 1997.
- Beyer H., P. Rojas y R. Vergara (1999), "Trade Liberalization and Wage Inequality", *Journal of Development Economics*, Vol. 59.
- Büchi, H. (1993), *La Transformación Económica de Chile: Del Estatismo a la Libertad Económica*, Grupo Editorial Norma.
- Coloma, F. (1987), "Crear Empleo: Una Tarea Urgente", en Felipe Larraín (editor), *Desarrollo Económico en Democracia*, Ediciones Universidad Católica de Chile.
- _____ (1993), "Mercado Laboral: Reflexiones sobre su Evolución Reciente", Documento de Trabajo N° 197, CEP, junio.
- _____ (1994), "Empleo y Relaciones Laborales: Temas del Futuro", en F. Larraín (editor), *Chile Hacia el 2000: Ideas para el Desarrollo*, CEP.
- _____ (1995), "Leyes Laborales: Nuevamente en la Palestra", *Estudios Públicos*, 59, CEP, invierno.
- _____ y A. Alegría (1993), "Negociación Colectiva y Huelga", Pontificia Universidad Católica de Chile, Convenio USAID.
- _____ y V. Fernández (1993), "Los Costos de Despido: El Efecto de las Indemnizaciones por Años de Servicios", *Cuadernos de Economía*, 89, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- _____ y V. Maturana (1996), "Formación de Salarios Bajo Negociación Colectiva", Pontificia Universidad Católica de Chile, Convenio USAID.

- Coeymans, J. E. (1989), "Allocation of Resources and Sectoral Growth in Chile: An Econometric Approach". Tesis doctoral. Magdalen College Oxford, septiembre.
- _____ (2000), "Crecimiento a mediano y largo plazo en la economía chilena: Consideraciones para un análisis prospectivo". MIDEPLAN, abril.
- Cortázar, R. (1983), "Wages in the Short Run: Chile 1964-1981". *Notas Técnicas CIEPLAN*, 56. Santiago, abril.
- _____ (1993), *Política Laboral en el Chile Democrático: Avances y Desafíos en los Noventa*, Ediciones Dolmen.
- _____ (1997), "Chile: The evolution and reform of the labor market", en Sebastián Edwards y Nora Lustig (editores), *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*, Brookings Institution Press.
- _____ y J. Marshall (1980), "Índice de Precios al Consumidor en Chile: 1970-1978", *Colección Estudios CIEPLAN*, 4, Santiago.
- Corbo, V. (1985), "Reforms and Macroeconomic Adjustment in Chile during 1974-84", *World Development*, 13, agosto.
- _____ y S. Fischer (1994), "Lessons from the Chilean Stabilization and Recovery", en B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán (editores), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*.
- Cox Edwards, A. (1986) "The Chilean Labor Market 1970-1983: An Overview", Discussion Paper, World Bank, enero.
- _____ (1997), "Labor Market Regulation in Latin America: An Overview", en Sebastián Edwards y Nora Lustig (editores), *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*, Brookings Institution Press.
- Edwards, S. y A. Cox-Edwards (1987), "Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment", Cambridge, Mass.
- INE, 1997: "Indicadores de Empleo por Sexo y Grupo de Edad", Separata N° 6.
- Jadresic, E. (1986), "Elasticidad empleo-producto de la economía chilena", mimeo, CIEPLAN.
- _____ (1989). "Salarios Reales en Chile: 1960-1988", Encuentro Anual de Economistas.
- _____ (1991), "Wages, Indexation and aggregate Supply", Tesis de doctorado. Harvard University.
- _____ (1994), "Inflación, Nivel de Actividad y Contratos Salariales en Chile", mimeo Banco Central de Chile.
- Larrañaga, O. (1994), "Pobreza, crecimiento y desigualdad: Chile 1987-1992", Documento Serie de Investigación, I-77. Programa Post Grado en Economía Ilades/Georgetown.
- Lindbeck, A. y D. Snower (1989), "The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment". Massachusetts, The MIT Press.
- Meller, P. y R. Labán (1986), "Aplicación del filtro de Kalman a la estimación de elasticidades variables en el mercado del trabajo chileno (1974-85)". Mimeo CIEPLAN.
- Paredes, R. y L. Riveros (1993), "El Rol de las Regulaciones en el Mercado Laboral: El Caso de Chile", *Estudios de Economía*, Vol. 20, N° 1.

- Pencavel, J. (1997), "The Legal Framework for Collective Bargaining in Developing Economies", en Sebastián Edwards y Nora Lustig (editores), *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*, Brookings Institution Press.
- Sáez, R. (1982), "Evolución de la Indexación en Chile", *Notas Técnicas*, N° 49, CIEPLAN.
- Sapelli, C. (1996), "Modelos para Pensar el Mercado del Trabajo: Una Revisión de la Literatura Chilena", *Cuadernos de Economía*, 99, agosto.
- Schmidt-Hebbel, K. y J. Marshall (1981), "Revisión del IPC para el Período 1970-1980: Una Nota", Documento N° 176. Depto. Estudios Empresas BHC.
- Tapia, F. (1997), "Evolución de la Negociación Colectiva en el Código del Trabajo Chileno", en *La Negociación Colectiva en Chile*, Colección Estrategia, Editorial Gestión.
- Wisecarver, D. (1992), "El Modelo Económico Chileno", Capítulo introductorio, CINDE. ●