

La regulación del mercado laboral en Chile: 1975-1995

Alejandra Mizala *

Resumen

Las reformas económicas realizadas en Chile durante las dos últimas décadas implicaron drásticos cambios en el grado de apertura de la economía y en el papel de los mercados. Dichos cambios han sido acompañados de sustanciales modificaciones en la regulación del mercado laboral, las que lo han flexibilizado y descentralizado la negociación colectiva. Este artículo analiza las transformaciones en la legislación laboral producidas en esos años, y su efecto sobre el funcionamiento del mercado del trabajo. Se concluye que el objetivo de equilibrio social y el grado de integración de la economía chilena requieren eliminar algunas rigideces que subsisten en la legislación, así como la construcción de relaciones laborales no confrontacionales.

■ Alejandra Mizala, Ph.D. en Economía de la Universidad de California, Berkeley, e Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile, es profesora investigadora del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Sus áreas de investigación son economía laboral y economía de la educación. Actualmente es la directora del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Entre sus últimas publicaciones destacan: "Wage differentials and occupational wage premia: firm level evidence for Brazil and Chile" en *The Review of Income and Wealth* (por aparecer); "Aspectos laborales de la integración económica: Mercosur y Chile" en *Revista Integración y Comercio*, vol. 1, N° 3, diciembre 1997, INTAL; "Trade and Labour Market: A case study for Chile" en Roland-Holst et al (eds); "Globalization and Employment Patterns: Policy, Theory and Evidence", Cambridge University Press and CEPR (por publicarse).

* ALEJANDRA MIZALA, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Avda. República 701, Santiago, Chile. Fax: (562) 689 7895, E-mail: amizala@dii.uchile.cl
Agradezco los valiosos comentarios de Alex Galetovic, Claudio Frischtak, Jaime Gatica, Patricio Rojas y Pilar Romaguera. Agradezco también el apoyo financiero de Fondecyt proyecto N° 1940401 y del Banco Mundial. Este artículo fue entregado a *Perspectivas* en mayo de 1996.

Introducción

La economía chilena experimentó importantes transformaciones en los últimos veinte años. De ser una economía cerrada con significativa participación del Estado y un rol muy limitado del mercado, se ha convertido en una economía abierta al comercio internacional y en que gran parte de los recursos se asignan a través del mercado. Estas transformaciones han ido acompañadas de sustanciales cambios en la regulación del mercado laboral, fundamentalmente en términos de una mayor flexibilización de éste y una mayor descentralización de la negociación colectiva. El objetivo de este trabajo es analizar la evolución de la legislación laboral durante las últimas dos décadas y explorar sus efectos sobre el funcionamiento del mercado del trabajo.

Existen básicamente dos estrategias competitivas que pueden seguir las empresas: por una parte, éstas pueden enfatizar la producción en masa, basada en salarios bajos, niveles reducidos de calificación de la mano de obra y relaciones antagónicas entre trabajadores y empresarios. Por otra parte, pueden enfatizar la calidad y diferenciación de productos, la innovación, la flexibilización de la producción, mano de obra bien pagada y altamente calificada y relaciones trabajadores–empresarios cooperativas.

La política de sustitución de importaciones vigente en Chile hasta comienzos de la década de 1970 incentivaba la primera de estas estrategias, y convertía a sindicatos y empresarios en rivales que luchaban por apropiarse de las rentas generadas gracias a la protección arancelaria. Los sindicatos tenían como objetivo central incrementar el poder de compra de los salarios, presionando a través del sistema político por reajustes generales de remuneraciones, y buscando también acuerdos con los empleadores, tanto a nivel sectorial como de empresas. Los empresarios, por su parte, protegidos de la competencia externa, traspasaban los aumentos salariales a precios con la colaboración de la política de precios del Estado.

En contraste, en una economía abierta hay que mejorar la capacidad de competir en los mercados externos. Esto significa que hay que incrementar la calidad del producto para satisfacer las necesidades de consumidores con gustos sofisticados y diferenciados. Por consiguiente, para aumentar la participación de la economía chilena en los mercados mundiales hay que obtener incrementos sostenidos de productividad y disponer de mano de obra calificada y motivada: ello es imposible con salarios bajos, como lo han sido en el pasado en Chile. Basar la capacidad de competir en salarios deprimidos no sólo ha dejado de ser factible por los niveles actuales de desempleo de la economía chilena¹; además, es inconsistente con la estrategia de crecimiento con equidad que la mayoría del país ha respaldado. Por lo tanto, la economía chilena debe seguir la segunda de las estrategias competitivas mencionadas. En ésta, trabajadores y empresarios no luchan por incrementar su participación en las rentas que

¹ Durante el régimen militar, la capacidad competitiva del país se basó en salarios bajos; ello fue posible por las elevadas tasas de desempleo abierto que experimentó la economía en esos años.

están más o menos fijas, sino que cooperan para hacer crecer el monto de recursos para distribuir. El éxito de este enfoque depende de un marco institucional adecuado, lo que se relaciona directa y concretamente con la legislación laboral. De aquí se desprenden algunas características que debería poseer esta legislación laboral.

Primero, la legislación laboral debe ser percibida como legítima por las partes, es decir, debe existir un consenso básico sobre la institucionalidad laboral y su aplicación. Para ello es necesario que los principales sectores de la sociedad estimen que las reglas establecidas son equitativas.

Segundo, es deseable que los actores laborales sean autónomos. Por ello es importante generar condiciones para que empleadores y trabajadores interactúen libremente. Este enfoque se denomina bipartismo, en oposición al tripartismo, en que el Estado se involucra en forma continua en las relaciones laborales a nivel de empresa o de sector económico, supuestamente para proteger al más débil. En el bipartismo, la labor del Estado se limita a definir las reglas e instituciones aceptadas por todos que favorezcan el crecimiento de la productividad.

Tercero, también es deseable que la legislación le otorgue grados crecientes de flexibilidad al funcionamiento del mercado laboral. Esta flexibilidad se expresa sobre todo en el empleo, en las formas de contratación y en las normas de despido, y permite a las empresas enfrentar en mejores condiciones nuevas situaciones, producto precisamente de su mayor grado de apertura al comercio internacional. Sin embargo, esta mayor flexibilidad no debe lograrse a costa del perjuicio de los trabajadores. En la práctica, esto significa, por ejemplo, que si se disminuyen los costos del despido para las empresas, al mismo tiempo debe existir un seguro de desempleo adecuado.

Cuarto, la legislación que norma la negociación colectiva de salarios y condiciones de trabajo debería lograr que ésta se entienda como una instancia en que empleadores y trabajadores expresan intereses comunes y también contradictorios, pero en ningún caso como la canalización de un conflicto supuestamente estructural entre las partes. Más en concreto, las normas de la negociación colectiva debieran entregarle un poder de negociación equilibrado a ambas partes, así como fuertes incentivos para evitar los conflictos y, si se producen, incentivos para que sean de corta duración. Estas características de la negociación colectiva no sólo ayudan a incrementar la eficiencia en el mercado laboral y permiten, simultáneamente, elevar la productividad y los salarios, sino que constituyen un paso en la dirección de construir relaciones de cooperación entre trabajadores y empleadores, condición básica para el funcionamiento eficaz de la empresa².

La legislación laboral, además, debería asegurar un tratamiento parejo a todos los sectores; es decir, no deberían existir normas especiales que privilegien a algunos grupos.

² La legislación laboral no basta para transformar relaciones históricamente antagónicas entre trabajadores y empresarios (un cambio de esta naturaleza requiere cambios de mentalidad), pero puede establecer normas que favorezcan los acuerdos y desincentiven los conflictos.

La actual legislación laboral cumple con varias de las características mencionadas: les otorga autonomía a los actores laborales, no involucrando al Estado en conflictos a nivel de empresas³; existe un proceso descentralizado de negociación colectiva; se ha incrementado la flexibilidad del mercado del trabajo y se han estandarizado las regulaciones laborales para diferentes grupos. No obstante, quedan temas pendientes: flexibilizar la legislación laboral que norma al sector público, sustituir las indemnizaciones por años de servicio –que generan una serie de problemas– por un seguro de desempleo, eliminar los sesgos en contra de la contratación de mujeres y mejorar la capacidad de fiscalización de la legislación laboral. Y, sin lugar a dudas, uno de los puntos pendientes más significativos es avanzar en la construcción de relaciones laborales de cooperación entre trabajadores y empleadores, lo que requiere superar la tensión existente, que se manifiesta, entre otras cosas, en la discusión sobre nuevas reformas laborales.

Este artículo describe primero, cuantitativamente, la evolución del mercado laboral durante el período estudiado y sus características fundamentales. Después se analizan los cambios introducidos a la regulación del mercado laboral durante estos años, divididos en cuatro períodos, y su efecto sobre el mercado del trabajo. Más adelante se plantean algunas tareas pendientes en el ámbito de la regulación laboral, para terminar con las conclusiones.

I. El mercado laboral en Chile, 1975-1995

Durante los últimos veinte años, el mercado del trabajo experimentó grandes ajustes y transformaciones a raíz de las reformas y las crisis económicas de mediados de los años 70 y comienzos de los 80, las que redundaron en elevadas tasas de desempleo y fluctuaciones de los salarios reales. Lo que va de la década de 1990, por su parte, se ha caracterizado por el aumento de los salarios reales y la disminución del desempleo a niveles históricos, lo que ha reorientado la preocupación desde el nivel de empleo hacia su calidad.

El empleo

Hasta mediados de los 70, las tasas históricas de desocupación en la economía chilena habían sido cercanas al 5-06%. Sin embargo, durante la recesión de 1975 se triplicaron y siguieron siendo altas durante el resto de la década, a pesar de la recuperación del producto. Aun en 1981, en el *peak* de la recuperación, la tasa de desempleo abierta era de 10,8%, y de 15,4% si se incluyen los programas de empleo de emergencia, que se introdujeron en 1975 (cuadro 1).

³ Durante el gobierno del Presidente Aylwin, el Ministerio del Trabajo invitó a representantes de trabajadores y empresarios a negociar a nivel nacional materias como salarios mínimos y beneficios de la seguridad social. Sin embargo, estas negociaciones tripartitas no se han vuelto a realizar.

Cuadro 1. Desempleo, salarios, producto e inflación

Año	Tasa de desempleo		Índice de salarios reales**		Salario** Mínimo \$ Abril 89	Tasa de crecimiento Inflación** del PGB	
	Abierta	Con PEE*	General	Sector Público			
1974	9,2		64,1	64,0	15.407	1,0	375,9
1975	14,9	17,2	62,3	64,7	15.424	-13,3	340,7
1976	12,7	18,1	78,6	75,6	16.022	3,2	174,3
1977	11,8	17,7	79,6	78,8	16.968	8,3	63,5
1978	14,2	18,4	84,7	81,5	20.031	7,8	30,3
1979	13,6	17,5	91,7	87,3	19.393	7,1	38,9
1980	10,4	15,7	99,6	93,8	19.435	7,7	31,2
1981	10,8	15,4	108,5	102,2	22.520	6,7	9,5
1982	19,6	28,0	108,2	109,0	22.662	-13,4	20,7
1983	16,8	30,1	96,7	93,8	18.255	-3,5	23,1
1984	15,4	24,0	96,8	94,4	15.601	6,1	23,0
1985	13,0	21,1	92,7	89,0	14.797	3,5	26,4
1986	10,8	16,0	94,6	85,9	14.302	5,6	17,4
1987	9,3	12,1	94,4	83,2	13.424	6,6	21,5
1988	8,3	9,0	100,6	90,5	14.402	7,3	12,7
1989	6,3		102,5	92,0	15.999	9,9	21,4
1990	6,0		104,4	88,1	17.090	3,3	27,3
1991	6,5		109,5	93,9	18.625	7,3	18,7
1992	4,9		114,4	100,1	19.452	11,0	12,7
1993	4,7		***	***	20.420	6,3	12,2
1994	6,0	***	***	21.163	4,2	8,9	

Fuente: Elaborado con datos del INE y del Banco Central de Chile.

* Programas de Empleo de Emergencia.

** El IPC corregido Cortázar y Marshall (1980) fue utilizado para el periodo 1974-78.

*** El INE cambió el índice de remuneraciones en 1993, por lo que los datos para 1993 y 1994 no son comparables con el resto.

Posteriormente, con la recesión de 1982, la tasa de desocupación abierta llegó a 19,6%, y a un 28% si se incluyen los programas de empleo de emergencia. Estas son las más elevadas que ha sufrido la economía chilena en toda su historia. No sólo el empleo cayó más que en la recesión de 1975 (13,3% entre 1980-82 vs. 8% entre 1974-75), sino que sobre todo lo hace el empleo privado, a diferencia de lo que ocurrió en la recesión de 1975⁴. Tanto en los 70 como en los 80, una de las principales políticas para disminuir el

⁴ El empleo público disminuyó en 31 mil personas entre 1980 y 1982, pero esta caída es menor que la ocurrida en la recesión de 1975, en que se redujo en 62 mil puestos de trabajo.

desempleo fueron los programas de empleo de emergencia. Durante la crisis de mediados de los 70, se introdujo además un mecanismo de subsidio a la contratación de mano de obra adicional⁵.

A partir de 1984 comienza la recuperación del producto, la cual desde 1986 va asociada a un significativo aumento del empleo. En 1989 la economía retorna a las tasas históricas de desempleo abierto, del orden del 6%.

La recuperación del empleo fue, por lo tanto, mucho más rápida tras la crisis de 1982 que la de 1975. Esto puede explicarse, por una parte, por el diferente comportamiento de los salarios reales después de la crisis (ver más adelante) y, por otra parte, porque el desempleo de 1982 fue fundamentalmente cíclico, en contraste con el desempleo más bien estructural de 1975⁶. Esta segunda explicación se relaciona con el hecho de que en la recesión de 1975 jugaron un papel negativo los cambios estructurales que entonces se estaban introduciendo, y que ya estaban consolidados para la crisis de 1982. Por un lado, la reducción del tamaño y el papel del Estado a partir de 1974 provocó una caída significativa del empleo público (que disminuyó desde 12,1% del empleo total en 1970 y 14% en 1973 a 8,1% en 1980, 7,8% en 1982 y 6,9% en 1985)⁷. Por otro, el desempleo generado por la caída del producto en 1975 no se elimina una vez que la economía recupera su senda de crecimiento, pues numerosos trabajadores fueron desplazados porque no poseían la calificación adecuada para una economía de mercado abierta al mundo.

A partir de 1989, la tasa de desempleo abierta continúa cayendo y llega a ser inferior al 5% en los años 1992 y 1993, creciendo levemente en 1994 y 1995, sobre todo por factores coyunturales (ver cuadro 1). Así pues, tras esta caída de la tasa de desempleo el centro de la discusión se ha trasladado desde los niveles de empleo a su calidad.

No obstante, el desempleo aún es alto entre los jóvenes, cuya tasa de desempleo es más del doble de la de los adultos, y existen problemas con trabajadores desplazados de actividades en declinación.⁸ Por ello el gobierno del Presidente Aylwin diseñó políticas laborales destinadas a facilitar la movilidad de los trabajadores y la integración de los jóvenes al mercado laboral: a los programas de capacitación existentes se agregaron dos, un programa de capacitación de jóvenes de escasos recursos y un programa de reconversión laboral de trabajadores desplazados⁹. La alta tasa de desempleo juvenil también revela la necesidad de reformas profundas en el sistema educacional que faciliten la transición educación-trabajo.

⁵ En Mizala y Romaguera (1996) se analizan detalladamente ambas políticas.

⁶ Para un análisis sobre las características del desempleo en ambos periodos, ver Mizala y Romaguera (1996a).

⁷ Velásquez (1988). Los datos para 1980, 1982 y 1985 utilizan la cobertura del sector público no financiero, por lo que estas cifras no son totalmente comparables con las de 1970 y 1973.

⁸ La tasa de desempleo de los jóvenes entre 15 y 24 años era 2,3 veces la tasa de desempleo promedio en el trimestre febrero-abril de 1995 (12,2% versus 5,3%). Si bien la tasa de desempleo juvenil suele ser mayor que la adulta en todos los países, la razón entre la tasa de desempleo juvenil y la promedio es más alta en Chile; según antecedentes de PREALC para los años 1989-x90, ésta era de 1,4 para Alemania y Gran Bretaña; 2,0 para EE.UU.; 2,8 para Italia; 1,4 para Costa Rica y 1,9 para Brasil.

⁹ Ver Mizala y Romaguera (1996b) para un análisis de estos programas de capacitación.

En términos de la composición del empleo, las encuestas de Caracterización Socioeconómica (CASEN) de 1990 y 1992 muestran que el 53% de la población ocupada trabaja en el sector formal, el 22% en el sector informal, el 6% en servicios domésticos y el 16% en el sector agrícola (cuadro 2)¹⁰. La información disponible permite conjeturar que el sector informal es estructural en la economía chilena. A diferencia de otros países latinoamericanos, no ha jugado un papel de *buffer* durante los episodios de elevado desempleo abierto. En el Gran Santiago, la participación del sector informal no asalariado en el empleo no agrícola ha fluctuado entre 20% y 25% entre 1957 y 1994¹¹.

Cuadro 2. Composición de la población ocupada a nivel nacional
(miles de personas y porcentajes)

Sector	1990		1992		1994	
	miles	(%)	miles	(%)	miles	(%)
Formal	2.362	53,1	2.618	53,2	2.932	58,6
Informal	966	21,7	1.061	21,6	1.099	22,0
Servicio Doméstico	280	6,3	295	6,0	286	5,7
Sector Agrícola	738	16,6	771	15,7	674	13,5
Sin clasificar	101	2,3	176	3,6	14	0,3
Total	4.447	100,0	4.922	100,0	5.005	100,0

Fuente: Mizala y Romaguera (1996a), en base a encuesta CASEN.

Por otra parte, las tasas de participación de la fuerza de trabajo son bajas en Chile cuando se comparan con aquellas prevaletentes en países industrializados, siendo particularmente bajas las tasas de participación de las mujeres de todas las edades (cuadro 3). Por ejemplo, el aumento en la tasa de participación femenina que se aprecia a partir de 1991 y que alcanza alrededor de un 35% es mucho menor que las tasas de participación de 50% que se observan en países desarrollados, como Estados Unidos, Gran Bretaña y Canadá¹². También se observan diferencias en las tasas de participación femenina si se compara Chile con los países asiáticos. Estos presentan una tasa de participación más alta que Chile, especialmente en el grupo de 20 a 24 años; algunos de ellos (Japón y Corea) presentan un perfil de tasas de participación con dos *peaks*, a diferencia de la típica U invertida, lo que refleja el hecho de que allí la mujer se reincorpora al mundo laboral después del período de crianza de los hijos¹³.

¹⁰ El sector informal lo componen: trabajadores por cuenta propia descontados los profesionales, familiares no remunerados, trabajadores en empresas productoras de bienes que emplean menos de 5 personas, trabajadores en empresas de comercio y servicios que emplean menos de 5 personas y lo hacen sin contrato de trabajo.

¹¹ Ver Mizala y Romaguera (1996a).

¹² Ver Killingsworth y Heckman (1986).

¹³ Ver Mizala y Romaguera (1996a).

Cuadro 3. Tasa de participación
(porcentaje de la población de 15 y más años)

Años	Total	Hombre	Mujer	Hombre 15-19 años	Mujer 5-19 años	Hombre 20-24 años	Mujer 20-24 años
1990	52,8	75,1	31,8	28,8	12,1	78,9	38,6
1991	52,6	75,2	31,3	28,2	10,2	76,8	39,3
1992	53,8	75,5	33,4	27,0	11,7	77,1	42,1
1993	55,3	77,0	34,9	30,3	14,2	78,3	42,8

Fuente: Mizala y Romaguera (1996a).

Los salarios

A diferencia de lo que ocurrió con el empleo, la evolución de los salarios reales durante la crisis de 1975 y 1982 no fue la misma. Mientras que en la recesión de 1975 los salarios reales aumentaron a partir de un nivel muy deprimido, durante la recesión de los años 80 los salarios reales cayeron significativamente entre 1982 y 1987, a pesar de que el producto creció a partir de 1984.

Este fenómeno tiene por lo menos tres causas. En primer lugar, la existencia de diferentes modelos de determinación de salarios en cada período. En efecto, hasta 1979 los salarios se fijaban por ley, tanto para el sector público como para el privado; sólo desde 1982 el sector privado pudo fijar libremente sus salarios y, por lo tanto, se observa una mayor influencia del mercado en su evolución¹⁴. En segundo lugar, la política específica seguida por el gobierno de deprimir los salarios públicos y el salario mínimo, los que se redujeron en 24% y 41%, respectivamente, en términos reales entre 1982 y 1987 (cuadro 1). En tercer lugar, la eliminación de la indización de los salarios respecto del 100% de la inflación pasada a partir de 1982; el que los salarios se reajustaran por ley de acuerdo con la inflación pasada, en condiciones de inflación descendente, generó un fuerte incremento de los salarios reales durante los años 1973-1982.

Entre 1990 y 1993 los salarios reales crecen un 10%. La política respecto al salario mínimo cambia significativamente: entre 1990 y 1993 éste crece un 19% como parte de una política para recuperar los ingresos de los más pobres.

Las remuneraciones medias reales por grupo ocupacional se han mantenido relativamente estables. Los salarios medios reales más altos son los que reciben los gerentes, quienes durante 1991 y 1992 ganaban casi tres veces más que los profesionales y técnicos, y más de nueve veces lo que ganaba un trabajador especializado. En 1993 y 1994 los gerentes ganaban, de acuerdo con el nuevo índice de remuneraciones¹⁵, siete veces más que un trabajador no calificado y tres veces más que los técnicos (ver cuadro 4).

¹⁴ Mizala y Romaguera (1996a).

¹⁵ Al analizar la evolución de las remuneraciones se enfrenta el problema del cambio de índice en abril de 1993, pues el nuevo índice corresponde a una muestra diferente y no se puede empalmar con el existente hasta esa fecha.

Cuadro 4. Remuneraciones medias nominales por grupo ocupacional
(en US\$)

Grupo Ocupacional	Remuneración Media Nominal ^a		Indicador de Pirámide Salarial ^b	
	1991	1992	1991	1992
General	714,8	719,7		
Adm, Gerente	3.598,9	3.706,4	1,00	1,00
Profesionales y Técnicos	1.213,8	1.209,1	2,96	3,07
Vendedores	793,3	817,7	4,54	4,53
Empleados Especializados	743,4	740,0	4,84	5,00
Trabajador Administrativo	631,1	636,8	5,70	5,82
Obreros Especializados	468,5	476,9	7,68	7,77
Trabajador no Especializado	375,5	373,1	9,58	9,93
Trabajador Serv. Pers.	359,8	367,0	10,00	10,00
	1993	1994	1993	1994
General	299,3	344,3		
Personal Directivo	1.425,4	1.647,9	1,00	1,00
Profesionales	668,8	793,0	2,10	2,10
Técnicos	486,5	558,5	2,90	3,00
Personal Administrativo	355,6	416,8	4,00	4,00
Trabajadores Calificados	328,0	367,1	4,30	4,50
Operadores de Maquin. e Instalac.	272,1	301,0	5,20	5,50
Vendedores de locales	231,6	257,6	6,20	6,40
Trabajadores Serv. Pers.	224,3	254,8	6,40	6,50
Trabajadores no Calificados	207,5	243,4	6,90	6,80

Fuentes: INE, Evolución de la Actividad Económica en 1994.

Notas ¹ El indicador de pirámide salarial dice cuántas veces más gana un gerente que el resto de los grupos ocupacionales, por ejemplo, en 1992 un gerente ganaba 3,07 veces más que los profesionales y técnicos.

² El INE cambió el Índice de Remuneraciones en el año 1993, por lo que los datos de 1991-92 no son comparables con los de 1993-94.

Educación y productividad de la fuerza de trabajo

El cuadro 5 presenta el perfil educacional de la población ocupada. En 1990, sólo un 2,6% no tenía ninguna educación, un 38,8% de los ocupados había cursado enseñanza básica, un 40,2% tenía estudios medios (32% científico-humanista y 8,2% técnico-profesional) y el resto poseía educación superior.

Cuadro 5. Población según tipo de educación y edad
(porcentajes)

Tipos de Educación	Edad						TOTAL
	15 a 25	26 a 35	36 a 45	46 a 55	56 a 65	66 y más	
Ninguna*	0,5	1,1	2,2	5,0	8,7	13,0	2,6
Básica	33,2	30,0	41,0	52,1	59,6	55,6	39,3
Media Humanista	41,3	37,8	29,1	22,8	17,7	18,7	32,4
Media Téc.-Prof.	13,2	9,0	6,7	5,3	3,9	1,2	8,3
Universitaria	3,9	14,5	17,0	12,2	7,9	9,7	11,8
Inst. Prof. y CFT	7,9	7,6	3,9	2,6	2,3	1,8	5,6
TOTAL	845.323	1.193.236	882.532	581.328	306.456	76.206	3.885.081

Fuente: Mizala y Romaguera (1996b).

* La clasificación "ninguna" incluye a personas con educación preescolar.

El total incluye las clasificaciones "académicas" y "especial", que representan menos del 20% del total.

El perfil por edad permite apreciar que, al disminuir la edad de los trabajadores, aumenta el porcentaje que ha cursado educación media y superior, y disminuyen los que no tienen educación o sólo cursaron educación básica. Además, se aprecia que, si bien ha aumentado la participación en la educación técnico-profesional (media y superior), aún la mayor parte de los jóvenes que ingresan al mercado laboral proviene de la enseñanza científico-humanista. Por lo tanto, aunque la población ocupada posee niveles de educación aceptables, existen limitaciones relacionadas con la calidad y la pertinencia de la enseñanza impartida. La calidad de la educación media, su falta de orientación hacia la formación para el mundo del trabajo, los desincentivos que ello genera para los estudiantes, y las limitaciones para incrementar la productividad en las empresas, son pues elementos centrales que requieren solución.

Por otra parte, las cifras sobre cobertura de la capacitación laboral muestran que un 11,6% de los ocupados declara haber recibido capacitación en los últimos tres años. Comparada con países industrializados, esta cifra sitúa a Chile en un nivel intermedio, aunque se trata de una medición indirecta que tiene problemas de comparabilidad¹⁶.

La educación y la capacitación, tanto como la inversión en capital físico, son básicas para lograr aumentos sostenidos de la productividad y mejorar la distribución del ingreso. Mantener un crecimiento de la productividad elevado incrementa el ingreso per cápita y mejora la capacidad de la economía para competir en los mercados internacionales. La productividad en Chile ha experimentado aumentos de 3,4% promedio entre 1990 y 1993, si se la mide como productividad horaria, y de 3,7% si se

¹⁶ Para mayores detalles, ver Mizala y Romaguera (1996b).

mide como productividad media. Estas cifras son superiores a las que se observan en los países de la OECD, las que fluctúan entre 1,5% y 2%. Parte importante de los aumentos de la productividad en el período se explican por el repunte de la tasa de inversión a partir de 1990¹⁷. Sin duda, para mantener estas tasas es necesario mejorar la inversión en capital humano.

Sindicalización y negociación colectiva

Sindicalización:

El cuadro 6 muestra la evolución de la tasa de sindicalización. Antes de 1973, sólo hay información por períodos y sólo para el conjunto de los ocupados. Desde 1973 hay información por sector económico. La tasa de sindicalización se incrementa fuertemente entre 1960 y 1973, cuando alcanza su punto más alto (33,7% de los ocupados); luego disminuye significativamente entre 1973 y 1985, año en que equivale al 10,5% de los ocupados. Esta disminución se debe en gran parte a la prohibición de la actividad sindical durante los primeros años del gobierno militar, y a la legislación laboral implantada a partir de 1979.

Cuadro 6. Tasa de sindicalización

(porcentaje del total de ocupados)

Sector	1960-64	1965-70	1971-72	1973	1985	1991	1993	1994
Agricultura	—	—	—	42,4	5,2	8,0	7,6	7,5
Explotación de Minas	—	—	—	86,8	73,1	68,8	60,4	58,8
Industrias Manufactureras	—	—	—	50,5	21,9	23,6	21,7	21,5
Electricidad, Gas, Agua	—	—	—	63,2	45,2	75,5	61,4	48,4
Construcción	—	—	—	36,5	6,0	15,4	10,9	10,0
Comercio	—	—	—	28,7	6,7	11,9	10,7	10,3
Transporte	—	—	—	43,6	27,0	32,6	28,0	27,2
Serv. Financieros	—	—	—	38,0	17,7	14,3	11,7	11,3
Serv. Sociales y Personales	—	—	—	0,2	2,7	7,5	7,2	6,5
Total	11,4	17,7	29,0	33,7	10,5	15,3	13,7	13,3

Fuente: Los datos de 1960-64, 1965-70, 1971-72 y 1973 provienen de Campero y Cortázar (1988), los datos de 1985 provienen de Coloma (1994) y los datos de 1991, 1993 y 1994 de la Dirección del Trabajo.

Nota: Aunque es más adecuado calcular la tasa de sindicalización respecto del número de asalariados (obreros, empleados y personal de servicio) y no de los ocupados, para fines de comparabilidad con los datos disponibles para el período 1960-1973, se mantuvo el cálculo sobre el total de ocupados.

Sin embargo, aunque la tasa de sindicalización aumenta entre 1985 y 1991 (de 10,5% a 15,3 del total de ocupados), vuelve a descender en 1993 y

¹⁷ Ver INE, *Evolución de la actividad económica*, varios números.

1994, y la caída ocurre en toda la economía y en cada uno de los sectores económicos. Es decir, con posterioridad a la entrada en vigencia de las reformas laborales de 1990-91 se produce una reducción del número de trabajadores sindicalizados. Esto sugiere que la disminución de la actividad sindical no puede atribuirse por completo al gobierno militar, sino que hay cambios a nivel de la estructura económica que la explican, en particular: 1) el crecimiento de sectores menos intensivos en mano de obra o intensivos en mano de obra temporal, como la fruticultura, 2) la disminución de la importancia relativa de los sectores más sindicalizados (industria, minería, servicios públicos y transporte), 3) el aumento de la participación relativa de sectores menos sindicalizados (comercio y servicios), y 4) la mayor participación femenina en la fuerza laboral. Además, es posible que la capacidad del movimiento sindical para motivar a los trabajadores, estructurar un discurso y una oferta atractiva sea hoy menor que en el pasado.

Entre sectores se observa una gran heterogeneidad en relación con la tasa de sindicalización. Esta es mayor en los sectores en que hay empresas muy grandes (minería, electricidad, gas y agua), y muy baja en sectores en que predominan empresas pequeñas y en las actividades que son cíclicas, como la agricultura y la construcción¹⁸.

Esta disminución en la tasa de sindicalización ocurre paralelamente a un aumento del número de sindicatos. La razón es que la ley permite más de un sindicato por empresa (ver sección II): según la Dirección del Trabajo, el tamaño medio de cada sindicato en 1993 era de alrededor de 60 trabajadores.

Cuadro 7. Sindicalización por tipo de sindicato: 1993

(porcentaje del total de ocupados)

Sector	Empresa	Interempresa	Independientes	Transitorios	Total
Agricultura	2,3	1,7	3,5	0,0	7,5
Explotación de Minas	51,9	1,0	3,4	0,5	56,7
Industrias Manufactureras	19,3	1,4	0,1	0,0	20,7
Elec., Gas, Agua, Transp. y Comunic.	14,3	6,8	6,3	1,8	29,2
Construcción	2,6	1,8	0,0	5,7	10,1
Comercio	4,3	0,8	5,2	0,0	10,3
Servicios Financ. y otros	6,9	0,4	0,5	0,0	7,8
Total	8,8	1,4	2,2	0,6	13,1

Fuente: Dirección del Trabajo.

¹⁸ La tasa de sindicalización también es baja en el sector servicios sociales y personales, ya que éste incluye al sector público, en el cual no se pueden formar sindicatos.

Si bien la legislación permite cuatro tipos de sindicatos, la gran mayoría son de empresas (ver sección II). El cuadro 7 muestra la sindicalización en 1993 por tipo de sindicato para diferentes sectores económicos. Los sindicatos interempresas, que agrupan a trabajadores de por lo menos tres empleadores, tienen una significación menor (6,8% de la fuerza de trabajo) y sólo en los sectores de electricidad, gas, agua, transporte y comunicaciones. Los sindicatos de trabajadores independientes tienen alguna importancia (6,3% de la fuerza de trabajo) en los sectores de electricidad, gas, agua, transporte y comunicaciones y en el sector comercio (5,2% de la fuerza de trabajo). Los sindicatos de trabajadores transitorios sólo tienen significación en el sector de la construcción (5,7% de la fuerza de trabajo), a pesar de que las reformas de 1990-91 permitieron sindicatos de este tipo en cualquier área.

Negociación colectiva:

En 1987, el 9,9% de la fuerza de trabajo asalariada negociaba colectivamente. La proporción subió a 11,6% en 1989 y a 15,1% en 1992, para disminuir a 14% en 1994; la evolución es similar si se mide la cobertura en relación con la población ocupada. En 1987, un 7,1% de los ocupados negociaba colectivamente, aumentando a 10,8% en 1992 y disminuyendo a 9,9% en 1994 (cuadro 8). El porcentaje del total de ocupados que negociaba colectivamente era de un 13,4% entre 1965 y 1970, 11,3% entre 1971 y 1973, y sólo 3% entre 1980 y 1985¹⁹. Es decir, la cobertura de la negociación colectiva se redujo fuertemente durante el gobierno militar. Aunque se recuperó tras la vuelta de la democracia, todavía es más baja que la de los años 60, y ha disminuido desde 1992.

Cuadro 8. Cobertura negociación colectiva

Año	% asalariados ²	% ocupados ¹
1987	9,9	7,1
1988	10,0	7,2
1989	11,6	8,2
1990	13,4	9,4
1991	14,3	10,1
1992	15,1	10,8
1993	14,3	10,2
1994	14,0	9,9

Fuente: Dirección del Trabajo e INE

Notas: ¹ Incluye los trabajadores que negociaron ese año y los que lo hicieron el año anterior y cuyo contrato colectivo está vigente, ya que en Chile la mayoría de los contratos colectivos duran dos años.

² La categoría asalariados corresponde a obreros, empleados y personal de servicio.

¹⁹ Campero y Cortázar (1988).

El porcentaje de la población ocupada que negocia colectivamente es también bastante heterogéneo: dependiendo del tamaño de las empresas, la cobertura de la negociación colectiva alcanza al 36,1% de los ocupados en empresas con más de 50 trabajadores, y a un 1,3% en empresas con menos de 50 trabajadores²⁰. Esta heterogeneidad se da también entre sectores de actividad económica: en 1993, un 1,4% de los ocupados en el sector agrícola negoció colectivamente, así como un 2,5% del sector construcción y un 3% del sector comercio, cifras que contrastan con un 34,3% en el caso de minas y canteras, 25,6% en el sector electricidad, gas y agua y un 12,5% en la industria manufacturera²¹.

Huelgas:

No se cuenta con información sobre huelgas anteriores a 1990, por lo que no se puede seguir la evolución de su comportamiento. No obstante, los datos presentados en el cuadro 9 muestran que, a partir de 1992, disminuye tanto el número de huelgas como su duración, en tanto que el número de trabajadores involucrados y los días-hombre perdidos han caído en forma importante desde 1991.

Cuadro 9. Comportamiento de las huelgas 1991-94

Año	Nº Huelgas	Días de duración	Trabajadores involucrados	Días-hombre
1991	219	2.725	45.910	730.926
1992	247	2.975	26.962	344.708
1993	224	2.578	25.098	311.979
1994	196	2.640	16.209	229.428

Fuente: Dirección del Trabajo.

El cuadro 10 muestra que la mayoría de los conflictos laborales ocurren en empresas con más de 25 y menos de 250 trabajadores, particularmente en las empresas que tienen entre 25 y 49 trabajadores. La menor cantidad de huelgas en las empresas pequeñas puede deberse a la inexistencia de sindicatos o grupos negociadores, y en las empresas grandes, a las mejores condiciones de trabajo que ofrecen.

²⁰ Ver TASC N° 58.

²¹ Barrera (1995).

Cuadro 10. Número de huelgas por tamaño de las empresas

Año	1-7 trab.	8-24 trab.	25-49 trab.	50-99 trab.	100-249 trab.	250 y más trab.
1991	0	19	64	61	47	28
1992	1	36	81	71	37	21
1993	1	29	71	54	47	22
1994	0	43	60	43	38	12

Fuente: Dirección del Trabajo.

El cuadro 11 muestra que en Chile las huelgas son breves: más del 50% termina antes de 10 días, más del 80% antes de 20 días. Su corta duración contribuye a que el costo de las huelgas sea bajo: en 1993 sólo se perdió en huelgas media hora por trabajador.

Cuadro 11. Número de huelgas de acuerdo con su duración
(porcentaje del total de huelgas de cada año)

Año	0-10 días	11-20 días	21-30 días	31-40 días	41 y más
1991	110 (50,2%)	65 (29,7%)	32 (14,6%)	11 (5%)	1 (0,5%)
1992	134 (54,3%)	69 (27,9%)	28 (11,3%)	12 (4,9%)	4 (1,6%)
1993	133 (59,4%)	59 (26,3%)	14 (6,3%)	10 (4,5%)	8 (3,6%)
1994	113 (57,7%)	49 (25%)	13 (6,6%)	7 (3,6%)	14 (7,1%)

Fuente: Dirección del Trabajo.

II. Evolución del marco regulatorio del mercado laboral

Pueden distinguirse cuatro períodos en el proceso de cambios que ha experimentado la legislación laboral en las últimas décadas. El primero termina en 1973 y se caracteriza por una legislación laboral proteccionista y complicada, con un sinnúmero de normas especiales²². El segundo período, que va desde 1973 a 1978, se caracteriza por la suspensión y prohibición de la negociación colectiva y la actividad sindical, la facilitación *de facto* del despido, y la introducción de reajustes obligatorios para los sectores público y privado con indización parcial o total respecto de la inflación pasada. Durante el tercer período (1979-1989), se desregula el mercado laboral²³ y se

²² La legislación laboral proteccionista ve al trabajador como un ser débil frente al empleador y, por lo tanto, postula que su propio papel es imponerse al mercado, para lo cual requiere de un fuerte intervencionismo del Estado.

²³ A diferencia de los restantes mercados, el mercado laboral no fue desregulado en el período inmediatamente posterior al golpe militar de 1973.

disminuye el poder sindical. Este cambio se profundiza con la desindización de salarios de 1982. Finalmente, en el cuarto período, que comienza en 1990, se reforma la legislación laboral con el objeto de corregir la posición desbalanceada en que se encontraban los trabajadores en términos de su poder de negociación.

Veremos en detalle estos cuatro marcos regulatorios. En cada período la discusión gira en torno de las disposiciones prevaletentes sobre despidos y protección contra el desempleo, la organización sindical y negociación colectiva, los mecanismos de resolución de conflictos y la regulación salarial. Finalmente se comparan la normativa a la que está sujeto el sector privado (Código del Trabajo) y la que regula al sector público (Estatuto Administrativo).

Legislación proteccionista: hasta 1973

Este período se caracteriza por las trabas para despedir trabajadores, las elevadas indemnizaciones, los tarifados por rama para ciertas ocupaciones, las restricciones de oferta a través de la exigencia de carnés para desempeñar determinados trabajos, y los privilegios para ciertos gremios²⁴.

En 1966 se introdujo la llamada “ley de inamovilidad” (Ley 16.455), que impedía al empleador despedir sin una causa justificada²⁵. Entre las causas que permitían el despido sin pago de indemnizaciones se contaban, por ejemplo, las necesidades de la empresa, la conclusión del servicio, la falta de probidad del trabajador, las omisiones e imprudencias que afectasen a la empresa y el incumplimiento grave de obligaciones impuestas por el contrato. Sin embargo, si el despido era considerado injusto por el Juzgado, el trabajador debía ser reintegrado o el empleador debía cancelar una indemnización de un mes por año de servicio, sin tope de años. En la práctica, salvo en casos de dolo fácilmente probables, el resto de los despidos tendían a ser considerados injustificados. Así, se piensa que esta ley hizo proliferar los juicios de despido en que se alegaban causas injustificadas²⁶.

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

Se permitía la negociación colectiva por empresa para todo tipo de sindicato, y por rama de actividad sólo para sindicatos profesionales. Como la afiliación era obligatoria, las cláusulas del contrato colectivo se aplicaban a todos los que se integraran con posterioridad al sindicato.

²⁴ Álamos (1987) describe detenidamente los gremios cuya oferta estaba restringida por el uso obligatorio de carnés, y las normas legales que afectaban las condiciones de trabajo de grupos determinados de trabajadores.

²⁵ Antes de la promulgación de la “ley de inamovilidad”, el empleador podía despedir sin causa a través del desahucio, pagando las indemnizaciones correspondientes.

²⁶ Pérez (1990).

La regulación de la huelga, que regía desde el año 1932, establecía el derecho a que fuera indefinida, con prohibición de reemplazo. Tanto la huelga como el cierre patronal podían ser declarados una vez agotados los procedimientos de conciliación considerados en el proceso de negociación colectiva. El gobierno, sin embargo, podía decretar la reanudación de faenas si la paralización ponía en peligro la salud o la situación económico-social del país.

Por último, en el sector privado las remuneraciones se fijaban por la negociación colectiva o directamente con el empleador, sujetas al respeto del salario mínimo. Pese a que la ley de negociación colectiva no imponía la indización obligatoria, en la práctica ésta era bastante generalizada, pues el gobierno fijaba a través de decretos leyes los reajustes de remuneraciones al sector público, los que contemplaban indización de un 100% de la inflación pasada y se hacían extensivos al sector privado que no negociaba colectivamente²⁷.

Desregulación de hecho con legislación proteccionista: 1973-1978

Este período puede ser caracterizado por la fuerte represión política a la dirigencia sindical. Sin modificar las normas relativas a las organizaciones sindicales, en la práctica se limitó completamente su acción. Más aún, como se prohibió la negociación colectiva se eliminó la posibilidad de huelga legal.

Aunque se mantuvieron las normas proteccionistas que regulaban los contratos individuales de trabajo, en particular la ley de inamovilidad, la fuerte represión de la actividad sindical, junto con un menor grado de fiscalización de las normas vigentes, permiten hablar de desregulación *de facto*, que se manifiesta particularmente en aumentos masivos de los despidos²⁸. En definitiva, lo que se modifica de hecho durante este período es la facilidad con que se utilizan como causal de despido las necesidades de la empresa, así como la dificultad del trabajador para entablar juicio y exigir el pago de indemnizaciones por despido²⁹.

El gobierno intervenía directamente en la determinación de salarios, decretando por ley los aumentos generales de remuneraciones tanto para el sector público como para el privado. A partir de 1973 se uniforman las distintas definiciones de salarios mínimos existentes, y su monto y reajustabilidad son determinados por el gobierno sin establecerse alguna periodicidad. Es decir, al prohibirse la negociación colectiva en 1973 se rigidizó el comportamiento de los salarios, los que no se determinaban por el libre juego de las fuerzas del mercado. La reajustabilidad de los salarios por

²⁷ Para mayores detalles, ver Sáez (1982) y Mizala y Romaguera (1991).

²⁸ Durante el período se produce sólo una modificación a las normas sobre despidos y protección contra el desempleo. En marzo de 1975, el D.L. 930 agrega nuevas causales de despido justificado: comisión de actos ilícitos que impidan al trabajador concurrir a su trabajo, atentado contra bienes de las empresas, realización de actos que destruyan materiales, instrumentos o mercaderías de las empresas, dirigir o participar activamente en la interrupción o paralización ilegal de actividades en el lugar de trabajo, comisión de delitos establecidos en la Ley de Seguridad del Estado o en la Ley de Control de Armas.

²⁹ González (1996).

ley de acuerdo con la inflación pasada, en condiciones de inflación descendente, generó un fuerte incremento de los salarios reales entre 1973 y 1982, aunque desde un nivel muy deprimido. Esta determinación institucional de los salarios podría explicar la coexistencia de elevadas tasas de desempleo con salarios reales crecientes después de la recesión de 1975.

Reformas y desregulación laboral: 1978-1989

En este período se desregula formalmente el mercado laboral, modificándose la ley de inamovilidad, derogándose todos los carnés existentes para desempeñar determinadas actividades y disminuyendo en forma significativa el papel del gobierno en la determinación de los salarios. A partir del Plan Laboral de 1979, nuevamente se permite la negociación colectiva, la actividad sindical y la huelga, pero en condiciones muy diferentes de las existentes hasta 1973³⁰.

En relación con los despidos, el DL 2.200 sobre relaciones individuales de trabajo reimplementa en 1978 el desahucio como una forma de poner fin al contrato de trabajo, permitiendo al empleador despedir sin causa si indemniza al trabajador con un mes por año de servicio³¹. Esta nueva legislación se aplicó sólo a los trabajadores contratados con posterioridad a la fecha del decreto ley. El DL 2.200 se modificó en 1981 con la Ley 18.018, que mantuvo el desahucio unilateral sin expresión de causa ni posibilidad de reclamo, reduciendo la indemnización a un mes por año de servicio con tope de 5 años, para los trabajadores contratados con posterioridad a la fecha de la ley. Las causales de despido siguieron siendo las mismas, pero a partir de diciembre de 1984 (Ley 18.372) se eliminó como causa las necesidades de la empresa.

La nueva legislación sindical distingue cuatro tipos de sindicatos: 1) de empresa, que agrupan sólo a trabajadores empleados por una misma empresa, 2) interempresas, que agrupan a trabajadores de por lo menos tres empleadores distintos, 3) de trabajadores independientes, que agrupan a quienes no dependen de un empleador, y 4) de trabajadores transitorios, que agrupan a quienes realizan actividades en períodos intermitentes (por ejemplo, trabajadores agrícolas y de la construcción). Ahora la afiliación sindical es voluntaria. Para constituir un sindicato, las empresas de menos de 25 trabajadores requieren como mínimo ocho trabajadores, las empresas de entre 25 y 50 trabajadores necesitan que el 50% de los trabajadores esté de acuerdo. En las empresas de más de 50 trabajadores, se requiere de un mínimo de 25 trabajadores, que representen por lo menos un 10% del total. Además, independientemente del porcentaje del total de trabajadores que representen, pueden constituir un sindicato 250 o más trabajadores de una misma empresa. Los sindicatos se financian con las cuotas de sus afiliados, las que el empleador puede deducirlas directamente de sus salarios si lo ha acordado la mayoría en votación secreta, o si el trabajador lo autoriza por

³⁰ Se conoce como "Plan Laboral" las reformas al derecho colectivo del trabajo plasmadas en el DL 2.756 sobre organización sindical y el DL 2.758 sobre negociación colectiva, ambos de 1979.

³¹ Recuérdese que, hasta 1966, el empleador podía despedir sin causa a través del desahucio si pagaba las indemnizaciones correspondientes.

escrito. La afiliación a federaciones y confederaciones se permite para fines diferentes de la negociación colectiva.

Las normas que rigen la negociación colectiva sólo permiten negociar a un empleador con uno o más sindicatos de la respectiva empresa, o entre un empleador y grupos de trabajadores de la empresa que se organicen para negociar. Los acuerdos alcanzados son válidos sólo para los trabajadores que suscriben el acuerdo. La duración mínima de un convenio colectivo se fijó en dos años, y no existía duración máxima.

Se limitó la duración de la huelga a 60 días, al cabo de los cuales los contratos de trabajo caducaban automáticamente y el trabajador perdía su derecho a indemnización por despido. Se permitió el reemplazo temporal de los huelguistas y se permitió que, una vez transcurridos 30 días de iniciada la huelga, los trabajadores que abandonaran el movimiento pudieran reintegrarse mediante la firma de un contrato individual de trabajo. La declaración de cierre patronal requería que los trabajadores hubiesen declarado la huelga, que ésta afectase a más del 50% de los trabajadores o que pudiese en riesgo actividades esenciales para la operación de la empresa. El *lock-out* tenía una duración máxima de 30 días o el término de la huelga.

Con la reinstauración de la negociación colectiva, cambia la política de remuneraciones y se otorga mayor espacio para que los mecanismos de mercado determinen los salarios. No obstante, en un primer momento (1979-82) se estableció un piso mínimo para las negociaciones colectivas —el contrato colectivo anterior—, obligándose a indizar el 100% de la inflación pasada. Los reajustes de salarios públicos decretados por el gobierno sólo se hicieron extensivos al sector privado que no negocia colectivamente. Más tarde, en 1982, se eliminó la indización obligatoria de los contratos colectivos privados y los reajustes de los salarios públicos dejaron de ser obligatorios para el sector privado que no negocia colectivamente.

La evidencia empírica señala que los salarios tuvieron un comportamiento más flexible, con mayor influencia de las condiciones de mercado, en los años 80, una vez que el mercado laboral había sido desregulado, que en la década previa. En efecto, el cambio en la regulación salarial se refleja en un comportamiento diferente de los salarios reales en la crisis de 1982, cuando caen un 11% en 1983 y sólo comienzan a recuperarse en 1987³².

La legislación laboral también afectó la respuesta del empleo en las dos recesiones que sufrió la economía chilena. Como ya vimos, el empleo privado decrece más en la recesión de 1982 que en la de 1975. Parte de este resultado puede explicarse porque en 1982 quiebra un gran número de empresas, a diferencia de 1975; sin embargo, recordemos que en 1982 estaba en vigencia el nuevo Código Laboral, que facilitaba las normas de despido y disminuía los costos asociados a éste para las empresas.

³² Esta caída de salarios reales se explica también como producto de una política orientada a deprimir los salarios públicos y los salarios mínimos, y a que no sólo la indización tiene un papel menor en este período, sino que la tasa de inflación no sufre las fuertes caídas experimentadas en los años 70.

Democracia, equilibrio y flexibilidad: 1990 en adelante

Las reformas de fines de los años 70 y comienzos de los 80 efectivamente flexibilizaron el mercado laboral; sin embargo, respondían a la visión que las autoridades de la época tenían del sindicalismo y de la negociación colectiva como elementos que entorpecían los ajustes del mercado laboral. Es más, esta legislación fue aprobada en un contexto de restricción de la actividad política y sindical. Aunque posibilitaba la negociación colectiva y el derecho a huelga, el poder de negociación de los trabajadores era escaso, porque se permitía el reemplazo temporal de los huelguistas, el descuelgue de trabajadores pasados 30 días (independiente de la última oferta de la empresa) y su despido sin derecho a indemnizaciones después de 60 días. Además, los empleadores podían despedir sin expresión de causa y existía prohibición de formar sindicatos transitorios en algunas actividades económicas.

Por todo ello, el gobierno de Patricio Aylwin consideró las relaciones Estado-empresarios-trabajadores como uno de los temas cruciales de su gestión, y logró un acuerdo para reformar la legislación laboral. El objetivo de esta reforma era corregir la desventaja con que los trabajadores negociaban, sin perjudicar la flexibilidad y el dinamismo del mercado laboral. Con este fin se modificaron algunas normas del contrato individual de trabajo, de la negociación colectiva y del funcionamiento de las organizaciones y centrales sindicales³³.

La Ley 19.010 de 1990 introdujo varias modificaciones aún vigentes. Todo despido debe ser justificado, y se reestablece como causal las necesidades de la empresa³⁴; la inclusión de esta causal otorga gran flexibilidad a los empleadores para ajustar el número de trabajadores en situaciones de crisis. Se aumentó el tope de 5 a 11 años para la indemnización por despido para los trabajadores contratados con posterioridad a 1981, manteniendo indemnizaciones sin tope de años para las personas contratadas antes de esa fecha. En caso de despido por faltas graves del trabajador, no hay reincorporación y el contrato de trabajo termina sin derecho a indemnización. Además, el actual código del trabajo ofrece la alternativa de optar por una indemnización a todo evento —es decir, independiente de las causas de terminación del contrato— una vez cumplidos seis años en la empresa³⁵. Empero, este mecanismo prácticamente no ha sido utilizado ya que muchas empresas no lo conocen, y además, las más grandes tienen otro tipo de acuerdos más atractivos, con sus trabajadores.

³³ Para mayores detalles, ver Cortázar (1993).

³⁴ Las necesidades de la empresa incluyen situaciones como: racionalización o modernización de la firma, bajas de productividad, cambios en las condiciones de mercado y falta de adecuación laboral o técnica del trabajador.

³⁵ La indemnización a todo evento tiene dos formas. Una de ellas se destina a trabajadores de casa particular y equivale a 15 días por año de servicio con un tope de 11 años; en este caso se obliga al empleador a depositar mensualmente durante los primeros 11 años de trabajo un 4,11% de la remuneración en una cuenta individual en una administradora de fondos previsionales. La segunda forma es opcional, requiere del común acuerdo entre trabajador y empleador, y permite sustituir las indemnizaciones por años de servicio (IAS), a partir del séptimo año, por una indemnización a todo evento financiada por una cotización de 4,11% de la remuneración imponible por parte del empleador. La indemnización a todo evento no puede ser menor a la mitad de la IAS.

En relación con la afiliación sindical, se mantienen los mismos tipos de sindicatos y la afiliación voluntaria, pero se amplía la posibilidad de constituir sindicatos eventuales o transitorios en cualquier área de actividad económica, y se disminuye el quórum para formar sindicatos en empresas de menos de 50 trabajadores³⁶. Se mantiene el financiamiento sindical, facilitando los descuentos de las cuotas ordinarias por planilla, y se establece que los trabajadores que se beneficien de los resultados obtenidos en la negociación colectiva deberán aportar al sindicato que negoció un 75% de la cotización mensual ordinaria, durante la vigencia del contrato y a contar de la fecha en que se les aplique; esta disposición busca corregir el problema del *free rider* y mejorar la posición financiera de los sindicatos. Además, se asegura la existencia de centrales sindicales y se cautela la libertad de afiliación a éstas; también se fortalecen los fueros sindicales.

La negociación colectiva puede ser por empresa o para un conjunto de empresas cuando las partes así lo acuerden voluntariamente; es un cambio respecto de la legislación anterior, que prohibía la negociación más allá de la empresa individual³⁷. Al igual que antes, la negociación pueden llevarla a cabo organizaciones sindicales o trabajadores que se unan para tales efectos (grupos negociadores). Los acuerdos alcanzados son válidos tanto para quienes los suscriben como para los nuevos trabajadores, si hay mutuo consentimiento de las partes; sólo son materia de negociación las condiciones comunes de trabajo y las remuneraciones, así como otros beneficios en especie o en dinero. La duración mínima de los convenios colectivos se mantuvo en dos años; es interesante destacar que las empresas, lejos de ver esta duración obligada de los convenios como un elemento rigidizador de las condiciones laborales, lo valoran positivamente, como un período de estabilidad en las relaciones laborales; de hecho, algunas empresas grandes entregan un bono a sus trabajadores para extender el período de vigencia del acuerdo colectivo³⁸.

La reforma a la legislación sobre el derecho a huelga reinstaura la huelga indefinida y establece la posibilidad de reemplazo temporal de los trabajadores en huelga desde el primer día, siempre que la última oferta del empleador contemple por lo menos el reajuste según la variación del IPC de las condiciones pactadas en el contrato previo. Si no se cumple esta condición, el empleador podrá reemplazar a los trabajadores tras 15 días de huelga. Si se dan las condiciones para contratar reemplazantes a partir del primer día de huelga, los trabajadores podrán reintegrarse individualmente a sus labores después del decimoquinto día de huelga; en caso contrario el reintegro individual puede hacerse efectivo a partir del trigésimo día de huelga. Este acortamiento de los plazos para reemplazar trabajadores y para el descuelgue de huelguistas –sujeto a una oferta seria del empleador–, así

³⁶ En particular, se suprime la prohibición de formar sindicatos transitorios en el sector agrícola y la norma que impedía a estos sindicatos firmar convenios colectivos. Por otra parte, en las empresas de menos de 50 trabajadores se requiere de un mínimo de 8 para formar un sindicato, siempre que éstos representen más del 50% del total de personas empleadas.

³⁷ La negociación más allá de la empresa se ha producido en pocas ocasiones y más bien por razones de tradición histórica; es el caso de los panificadores y de las grandes empresas pesqueras.

³⁸ González (1996).

como la eliminación del plazo definido para la huelga, permite mejorar la eficiencia, ya que trabajadores y empleadores tienen incentivos para acercar posiciones y evitar el conflicto.

En relación con el *lock-out*, se mantienen las normas vigentes; sin embargo, en la práctica este mecanismo no se ha utilizado, lo que posiblemente se deba a que el *lock-out* es una “amenaza” redundante puesto que existe la posibilidad de reemplazo y descuelgue de trabajadores durante un conflicto laboral.

Por otra parte, la legislación contempla dos mecanismos de resolución de conflictos además de la huelga: la mediación y el arbitraje. El mediador designado de común acuerdo podrá convocar a las partes para formalizar sus últimas proposiciones y realizar una propuesta de solución, para lo cual tiene un plazo de 10 días desde su designación. Las partes pueden también someter la negociación a un arbitraje voluntario, y ellas determinan el procedimiento para designar el árbitro. Este elige la oferta final de una de las partes y su resolución tiene carácter ejecutivo, aunque puede apelarse de ella. Esta disposición —que el árbitro decida entre los últimos planteamientos de las partes— tiene la virtud de incentivar un acercamiento de posiciones: a cada parte le conviene revelar lo que realmente está dispuesta a ceder, ya que si mantiene una posición extrema lo más probable es que el árbitro decida en su contra. En el caso de empresas que no pueden declarar la huelga, el arbitraje es obligatorio.

La normativa sobre negociación colectiva y resolución de conflictos está diseñada para resolverlos lo más rápidamente posible. De hecho, los datos presentados en la primera parte de este artículo muestran que en los últimos años ha disminuido el número de huelgas y su duración, y junto con ello el número de trabajadores involucrados y los días-hombre perdidos (cuadro 9).

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

*Normativa laboral de los sectores público y privado*³⁹

El objetivo de presentar un contrapunto entre la normativa laboral de los sectores público y privado es mostrar que, si bien la legislación laboral establecida en el Código Laboral chileno es bastante flexible, la legislación que rige para los trabajadores del sector público no lo es, lo que entraba su modernización.

La cobertura potencial del Código Laboral es muy amplia. De hecho, toda relación laboral entre un trabajador y su empleador debería regirse por un contrato de trabajo individual o colectivo que debe respetar las cláusulas descritas más arriba, a menos que exista una ley que estipule lo contrario. Este es el caso de los trabajadores del sector público, que se rigen por el Estatuto Administrativo (Ley 18.834), que

³⁹ Un análisis detallado del Estatuto Administrativo se encuentra en Romaguera y otros (1995).

reglamenta la relación entre el Estado y el personal de los ministerios, intendencias, gobernaciones y servicios públicos centralizados y descentralizados, con algunas excepciones de organismos sujetos a leyes especiales⁴⁰.

El Código Laboral tipifica varios tipos de contratos, lo que permite una relación laboral bastante flexible⁴¹. El más común es el de plazo indefinido: respecto de éste, la normativa sobre terminación del contrato establece la obligación de preaviso y pago de indemnizaciones en caso de despido por causas no imputables al trabajador. En cambio, el Estatuto Administrativo sólo considera tres tipos de contratos: indefinido o de planta, a contrata y a honorarios.

Como vimos, la única regulación que afecta a las remuneraciones en el sector privado son los salarios mínimos. En el sector público, los salarios se rigen por la Escala Única de Remuneraciones, establecida después de 1973 y que se modifica por ley.

Existen también diferencias en la terminación de los contratos. En el sector privado se puede despedir a quien no cumpla adecuadamente con sus funciones, y el pago de indemnizaciones se determina dependiendo de si las causales son imputables al trabajador o al empleador. En el sector público existe "estabilidad en el empleo", lo que significa que, para ser despedido, un trabajador debe haber cometido una falta grave y ser sometido a sumario. Por otra parte, existe un sistema de calificación de los funcionarios públicos, y se puede despedir a quienes califican en la lista de eliminación; sin embargo, este proceso es lento, engorroso y puede ser apelado. Para evitar conflictos, los directores de servicios tienden a calificar a todo el personal o a la mayoría con el máximo puntaje, con el resultado de que las prioridades para ascender siguen dependiendo exclusivamente de la antigüedad y no del desempeño. También se puede despedir a un funcionario de planta mediante la supresión de su cargo por ley, y a un funcionario a contrata no renovándole el contrato; no obstante, la experiencia muestra que ningún servicio público ha suprimido cargos en los últimos años, y la mayor parte de los contratos son mecánicamente renovados cada año⁴². Por eso, si bien no existe inamovilidad laboral absoluta, los mecanismos de despido son engorrosos y conflictivos y, por lo tanto, rara vez se utilizan.

Otra área en que hay importantes diferencias entre ambos sectores es la facilidad con que se pueden ajustar las plantas de personal. En el sector público existe la carrera funcionaria, lo que significa que, si se produce un cupo, debe ser ocupado por un funcionario que se encuentre en un grado inmediatamente inferior; excepto en el caso de cargos de exclusiva confianza de las autoridades. Así pues, las vacantes que se abren para postulantes externos corresponden solamente a las menores jerarquías. Esta

⁴⁰ Por ejemplo, existen estatutos especiales para los trabajadores de la Contratoría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, las municipalidades y otros.

⁴¹ Existen contratos indefinidos, a plazo fijo, por obra o faena terminada y contrato a prueba.

⁴² Marcei (1995).

circunstancia, unida al bajo nivel de remuneraciones, impide al sector público atraer a los trabajadores más competentes.

Finalmente, los trabajadores del sector público no pueden formar sindicatos; sí se permiten las asociaciones de funcionarios. Tampoco está permitida la negociación colectiva ni la huelga. Sin embargo, en la práctica se utiliza la paralización de actividades (“paros”) como instrumento de presión: de hecho, es en el sector público descentralizado donde se realizan negociaciones por ramas⁴³. Se podría argumentar que, ya que existen estos paros ilegales —que el gobierno normalmente no sanciona— y negociaciones no reglamentadas, sería mejor permitir y regular la negociación colectiva y la huelga legal en el sector público. Sin embargo, esto requeriría flexibilizar la “estabilidad en el empleo”, permitiendo, por ejemplo, que los jefes de servicios puedan, en base a un proceso serio de calificación, remover a un determinado porcentaje de los funcionarios con deficiente desempeño.

Se puede concluir entonces que, si bien la regulación laboral ha avanzado hacia un elevado grado de homogenización, eliminándose las numerosas excepciones y los tratos especiales que existían en el pasado, subsisten diferencias importantes entre la regulación que afecta a los trabajadores públicos y a los privados. La reglamentación que rige al sector público adolece de una serie de inflexibilidades que ya fueron resueltas en el caso del sector privado. Estas diferencias conspiran contra una adecuada gestión de recursos humanos en el sector público y, por consiguiente, contra su cada vez más necesaria modernización.

III. Tareas pendientes

Rigideces

Una de las rigideces que persisten son las indemnizaciones por años de servicio (IAS). Su objetivo es proteger al trabajador frente a despidos arbitrarios. El argumento utilizado por las autoridades del gobierno de Aylwin para aumentar de 5 a 11 el tope de años para el pago de las IAS fue que no existía un seguro de desempleo que protegiera al trabajador desempleado, ya que el subsidio de cesantía en vigencia es muy poco utilizado debido a su escaso monto. Estas indemnizaciones rigidizan el mercado laboral impidiendo la movilidad de los trabajadores, que es uno de los mecanismos a través de los que se logra la movilidad social y una mejor asignación de los recursos. Además, las IAS pueden deteriorar las relaciones laborales dentro de la empresa y agravar su situación financiera en períodos de crisis; también limitan la adaptación de las empresas frente a shocks externos y desincentivan la innovación tecnológica. Atendiendo a estas razones se creó también en ese momento la opción de la indemnización a todo evento, la que aminora algunos de estos efectos rigidizantes; no obstante, como ya vimos, este mecanismo no ha sido utilizado. Por ello se hace necesario retomar la discusión acerca de la implantación de un seguro

⁴³ Es el caso de la negociación del Colegio de Profesores con el Ministerio de Educación y de la Federación de Trabajadores de la Salud Municipalizada con el Ministerio de Salud.

de desempleo que, junto con proteger a los trabajadores, proporcione una mayor flexibilidad a las empresas. El primer gobierno de la Concertación elaboró una propuesta que aparentemente no obtuvo el consenso necesario para enviarla al Parlamento⁴⁴. El actual gobierno ha propuesto un sistema de protección a los trabajadores cesantes, el que se está discutiendo con trabajadores y empleadores.

Una segunda rigidez que es necesario flexibilizar es la legislación laboral del sector público. El Estatuto Administrativo impide una adecuada gestión de recursos humanos en el sector público. Se requieren cambios que flexibilicen el tipo de contratos que se pueden establecer; en particular, es necesario ampliar la flexibilidad laboral respecto del personal que realiza tareas que podrían ser subcontratadas.

Asimismo, se requiere adecuar las plantas y estructuras de los servicios públicos a las nuevas necesidades que surgen del fortalecimiento de la función reguladora del Estado, sobre todo en términos de mejorar la calidad profesional y técnica de quienes ejercen esta función. Con este propósito, se debe abandonar la preeminencia absoluta de la antigüedad —a través de la promoción automática del personal— e incrementar en cambio la competencia, por ejemplo, mediante la realización de concursos públicos para llenar los cargos vacantes.

Por otra parte, la legislación sobre terminación de contratos podría hacerse menos compleja y más operativa; ello permitiría un aumento de remuneraciones, necesario en este sector para retener y atraer a profesionales de primer nivel. Cambios como los descritos contribuirían significativamente a la modernización del sector público.

En tercer lugar, es necesario eliminar el sesgo a la contratación de mujeres por el mayor costo que supone para las empresas. Aunque la legislación laboral no contiene leyes discriminatorias, hay algunas disposiciones especiales, como el permiso maternal, la obligación de proveer de sala cuna en empresas con más de 20 trabajadoras, y la menor edad de jubilación de las mujeres⁴⁵. Todas estas disposiciones implican un mayor costo en el momento de contratar mujeres, y los empleadores en parte lo descuentan de los salarios⁴⁶. Se requieren, por tanto, mecanismos novedosos que minimicen estos mayores costos, conciliándolos con el cumplimiento de los objetivos buscados con medidas como la protección a la maternidad. Por ejemplo, en algunos países desarrollados el permiso posnatal puede solicitarlo el padre o la madre del niño. En este sentido se dio un paso adelante con la reforma a la legislación laboral de principios de la década que permitió que tanto el padre como la madre pudieran solicitar licencia para cuidar a un

⁴⁴ Una descripción detallada de la propuesta presentada por el gobierno en 1993 se encuentra en Cortázar, Echeverría y González (1996).

⁴⁵ Las mujeres jubilan a los 60 años y los hombres a los 65.

⁴⁶ Un estudio para Chile, basado en la encuesta de hogares CASEN, muestra que la mujer gana un 30% menos que un hombre con características similares de capital humano (Gill, 1992). Otro estudio, que compara salarios medios para mujeres y hombres, encuentra que entre 1990 y 1993 la mujer ganaba entre un 60% y un 70% del salario masculino equivalente (Henríquez, 1995).

hijo enfermo menor de un año. Otra medida que disminuiría los mayores costos de contratar mujeres sería vincular la existencia de salas cunas a la inserción laboral de la mujer, y no específicamente a la empresa donde ella se desempeña. Ello se lograría financiando las salas cunas con una cotización que pagaran todos los trabajadores (hombres y mujeres), y haciendo depender las salas cunas, por ejemplo, de la municipalidad donde vive y no de la empresa en la que trabaja. También es importante flexibilizar el horario de trabajo y permitir que las mujeres trabajen sólo un porcentaje del tiempo; ésta es una práctica muy utilizada en los países europeos: en Suiza, por ejemplo, las mujeres pueden trabajar un 40% de la jornada completa o un par de días a la semana.

Fiscalización

Es necesario fortalecer la fiscalización de la legislación laboral. En el último tiempo se han invertido recursos para mejorar la capacidad técnica y administrativa de la Dirección del Trabajo, organismo encargado de fiscalizar el cumplimiento de la ley; sin embargo, hay que avanzar más, tanto en la delimitación de competencias de distintos organismos fiscalizadores como en mejorar la capacidad técnica y administrativa para cumplir esta labor. Por ejemplo, es preciso delimitar con claridad las competencias con los servicios de salud en materia de fiscalización de salud e higiene laboral, una de las áreas en que el cumplimiento de la legislación es, probablemente, más débil.

IV. Comentarios finales

Las reformas laborales de fines de los 70 y comienzos de los 80 eliminaron las numerosas excepciones que existían en el pasado, favoreciendo una regulación laboral con un elevado grado de homogenización. Estos cambios flexibilizaron el mercado laboral. Sin embargo, el contexto de restricción de la actividad política y sindical en que fue aprobada la legislación, así como la visión del gobierno militar de la negociación colectiva y la actividad sindical como un juego de suma negativa, condujeron a una legislación que presenta grandes desbalances entre trabajadores y empleadores, lo que sin duda cuestionaba su estabilidad en el tiempo por su escasa legitimidad social.

Las reformas de comienzos de los 90 intentaron corregir ese desequilibrio, poniendo en el mismo nivel los objetivos de crecimiento, equidad e integración social. Se entendió que tanto trabajadores como empresarios tienen un papel fundamental que cumplir en la determinación del empleo y los salarios. Con este fin, y manteniendo todos los avances en términos de flexibilidad y modernización introducidos por las reformas del gobierno militar, se modificaron algunas normas del contrato individual de trabajo, de la negociación colectiva y del funcionamiento de las organizaciones y centrales sindicales.

Con todo, a pesar de los avances obtenidos entre 1990 y 1993 en el equilibrio del poder relativo de trabajadores y empleadores y en la

definición de un nuevo marco para las relaciones laborales, persisten elementos de tensión, como lo ha evidenciado la discusión sobre nuevas reformas laborales.

El proyecto de ley enviado al Parlamento en 1995, que modifica el Código del Trabajo, responde a la preocupación del gobierno y de las organizaciones de trabajadores por el escaso grado de sindicalización y la baja cobertura de la negociación colectiva, sobre todo en empresas pequeñas. Los principales objetivos de estas nuevas reformas son: perfeccionar las normas sobre negociación colectiva para extender el derecho a negociar colectivamente y los contenidos de esta negociación; perfeccionar las normas sobre organizaciones sindicales y garantizar el acceso de trabajadores y sindicatos a información sobre la marcha de la empresa. Esta iniciativa ha generado una fuerte oposición por parte de los sectores empresariales. Los desacuerdos acerca de la pertinencia de las reformas evidencian que aún no se ha alcanzado una legislación laboral plenamente legitimada a nivel social.

No cabe duda de que la actual legislación es perfectible y que hay temas que deben enfrentarse; también es indudable que muchos empresarios tienen una actitud claramente antisindical. Sin embargo, cabe interrogarse sobre la pertinencia de reformar la legislación laboral en este momento: primero, porque no ha transcurrido suficiente tiempo desde las reformas de comienzos de los noventa como para evaluar su efecto; segundo, porque no es deseable una legislación laboral que esté en constante cambio. Además, no está claro que algunas de las reformas planteadas consigan efectivamente aumentar la cobertura de la negociación colectiva, pues muchas de las reformas propuestas más bien apuntan a fortalecer la sindicalización. Por ejemplo, se propone aumentar de 2 a 8 el mínimo de trabajadores que pueden negociar en forma colectiva, con lo cual, en empresas con menos de ocho trabajadores, sólo se podrá negociar colectivamente a través de sindicatos interempresas.

Por otro lado, algunas medidas son criticables por acarrear efectos no deseables en el mercado del trabajo. Por ejemplo, la propuesta de volver obligatoria la negociación con sindicatos de trabajadores eventuales puede generar elevados costos de transacción si hay varios sindicatos y cada uno presenta su propio proyecto de contrato colectivo, o bien sindicatos con poder monopólico para fijar las condiciones laborales de sus miembros si hay una comisión negociadora común⁴⁷.

En relación con el incremento en la tasa de sindicalización, hay que decir que el interés de los trabajadores por afiliarse a un sindicato no depende tanto de la legislación vigente como de la capacidad de los sindicatos por interpretar sus intereses. En definitiva, queda la sensación de que estas nuevas reformas no apuntan a los temas de mediano y largo plazo de la relación trabajadores-empleadores.

En definitiva, tanto los objetivos de equilibrio social como el grado de integración de la economía chilena hacen necesario plantearse la

⁴⁷ TASC N° 58.

necesidad de construir relaciones laborales de colaboración y no de confrontación. El equilibrio social supone la existencia de pleno empleo y la generación de buenos empleos, pero también un equilibrio de poder entre trabajadores y empleadores. Esto se relaciona con el desarrollo de una capacidad de competir basada en aumentos de productividad y en una mano de obra cada vez más calificada, y no en salarios bajos: hoy, en los mercados mundiales la competencia tiene que ver mucho más con la calidad y diferenciación del producto que con la producción en masa de bajo costo. En este espíritu debe avanzar la legislación laboral.

Referencias

- Álamos, R. (1987), "La modernización laboral", *Estudios Públicos* 26, otoño, pp. 149-152.
- Barrera (1995), "Negociación colectiva en Chile: una descentralización excesiva", revista *CPU* 86, diciembre, pp. 181-207.
- Campero, G. y R. Cortázar (1988), "Actores sociales y la transición a la democracia en Chile", *Colección Estudios Cieplan* 25, diciembre, pp. 115-158.
- Cortázar, R. (1993), *Política laboral en el Chile democrático: avances y desafíos en los noventa*, Ed. Dolmen.
- Cortázar, R., C. Echeverría y P. González (1995), "Hacia un nuevo diseño de sistemas de protección a cesantes", *Colección Estudios Cieplan* 40, marzo, pp. 5-19.
- Cortázar, R. y J. Marshall (1980), "Índice de precios al consumidor en Chile: 1970-1978", *Colección Estudios Cieplan* 4, noviembre, pp. 159- 201.
- Coloma, E. (1994), "Regulaciones laborales y funcionamiento del mercado de trabajo en Chile", en Márquez, G. (ed), *Regulación del mercado de trabajo en América Latina*, Ediciones IESA.
- Gill. (1992), "Is There a Sex Discrimination in Chile? Evidence from the CASEN Survey", en Psacharopoulos, G. y Z. Tzannatos (eds), *Case Studies on Women Employment and Pay*, Banco Mundial, Washington D.C.
- González, P. (1996), "Normativa y política laboral en Chile", *Colección de Estudios Cieplan* 43, septiembre, pp. 49-100.
- Henríquez, H. (1995), "Las diferencias de ingreso de mujeres y hombres", SERNAM, Departamento de Planificación y Estudios, mimeo.
- Killingsworth, M. y J. Heckman (1986), "Female Labor Supply: a Survey", en Ashenfelter, O. y R. Layard (eds) *Handbook of Labor Economics*, North Holland.
- Marcel, M. (1995), "Mitos y recetas en la reforma de la gestión pública", Ministerio de Hacienda, mimeo.

- Mizala, A. y P. Romaguera (1996), "Mercado del trabajo en Chile: ajuste, transición y desafíos futuros", en J. Figueiredo (ed), *Instituciones laborales frente a los cambios en América Latina*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra.
- (1996a), "Flexibilidad del mercado del trabajo: El impacto del ajuste y los requisitos del crecimiento económico", *Colección de Estudios Cieplan* 43, septiembre, pp. 15-48.
- (1996b), "Capacitación y características educacionales de la fuerza de trabajo: El caso chileno", *Colección de Estudios Cieplan* 43, septiembre, pp. 101-142.
- (1995), "Testing for Wage Leadership Processes in the Chilean Economy", *Applied Economics* 27, pp. 303-310.
- (1991), "¿Es el sector público un sector líder en la determinación de salarios?: Evidencia para la economía chilena", *Colección de Estudios Cieplan* 33, pp. 59-93.
- Pérez, F. (1990), "Estabilidad en el empleo", *Estudios Públicos* 39, primavera, pp. 107-130.
- Ramos, J. y D. Bravo (1991), "Hacia una institucionalidad laboral justa y moderna", Ministerio del Trabajo, mimeo.
- Romaguera, P., C. Echeverría y P. González (1995), "Chile", en Márquez (ed), *Reforming the Labor Market in a Liberalized Economy*, Center for Research in Applied Economics, BID.
- Sáez, R. (1982), "Evolución de la indexación en Chile", *Notas Técnicas Cieplan* 49.
- TASC (1995), *Informe TASC N° 58*, Ilades/Universidad de Georgetown, marzo.
- Velásquez, M. (1988), "Evolución del empleo público en Chile: 1974-1985", Documento de Trabajo N° 59, Programa de Economía del Trabajo, Santiago, octubre.