
macroeconomía del desarrollo

Flexibilidad, protección y políticas activas en Chile

Mario D. Velásquez Pinto



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, enero de 2009

Este documento fue preparado por Mario D. Velásquez, Consultor de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/Dinamarca: "Labour Markets, Workers' Protection and Lifelong Learning of the Labour Force in a Global Economy: Latin America and Caribbean Experiences and Perspectives" (BDE/07/001). Se agradece la contribución financiera del gobierno danés.

El autor agradece los comentarios a la primera versión de este estudio, de Jürgen Weller y de Clemente Ruiz, así como de los demás participantes del Taller de debate interno realizado en la CEPAL en enero 2008 y de Joseph Ramos en el Taller Final en agosto 2008. Este trabajo contó con la activa colaboración de María Gabriela Loyo, abogada laboralista, tanto en la recopilación de información como en la discusión previa de sus contenidos.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8843 ISSN versión electrónica 1680-8851

ISBN: 978-92-1-323276-7

LC/L.3006-P

N° de venta: S.09.II.G.19

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

| | |
|--|----|
| Resumen | 5 |
| Introducción | 7 |
| I. La evolución del mercado de trabajo | 9 |
| 1. El concepto de flexibilidad | 9 |
| 2. Marcos regulatorios y evolución del mercado de trabajo..... | 10 |
| II. Regulación, flexibilidad y cambios en el mercado de trabajo | 15 |
| 1. Tipos de contrato y causas de término | 15 |
| 2. Subcontratación y suministro de personal..... | 20 |
| 3. Política de remuneraciones y salarios participativos..... | 23 |
| 4. Tiempos de trabajo y organización de la jornada..... | 30 |
| 5. Organizaciones sindicales y negociación colectiva | 39 |
| III. Cambios recientes en protección social | 49 |
| 1. Pensiones | 49 |
| 2. Salud | 51 |
| 3. Cesantía..... | 53 |
| IV. Las políticas activas | 57 |
| 1. Evolución reciente | 57 |
| 2. Programas de empleo directos e indirectos | 59 |
| 3. Servicios de información e intermediación laboral..... | 61 |
| 4. Capacitación laboral..... | 62 |
| V. Los actores y la flexiguridad | 65 |
| 1. Negociación y reformas | 65 |
| 2. El modelo de flexiguridad en el debate..... | 67 |
| 3. El diálogo social..... | 69 |

| | |
|---|----|
| Conclusiones | 73 |
| Bibliografía | 79 |
| Anexos | 81 |
| Serie macroeconomía del desarrollo: números publicados | 99 |

Índice de cuadros

| | | |
|-----------|--|----|
| CUADRO 1 | MARCOS REGULATORIOS DEL MERCADO DE TRABAJO Y PRINCIPALES TENDENCIAS 1973-2007..... | 10 |
| CUADRO 2 | TIPOS DE CONTRATOS SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA..... | 16 |
| CUADRO 3 | EMPRESAS QUE SUBCONTRATAN SEGÚN TAMAÑO | 22 |
| CUADRO 4 | DESEMPEÑO SALARIAL Y MARCOS REGULATORIOS: 1973-2007..... | 24 |
| CUADRO 5 | EMPRESAS CON REMUNERACIONES VARIABLES Y BONOS POR PRODUCTIVAD | 29 |
| CUADRO 6 | SISTEMAS DE BONOS O INCENTIVOS POR TAMAÑO DE EMPRESAS | 30 |
| CUADRO 7 | EMPRESAS Y TRABAJADORES CON JORNADAS PARCIALES, SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA | 32 |
| CUADRO 8 | DISTRIBUCION DE LA JORNADA DE TRABAJO SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESA | 34 |
| CUADRO 9 | EMPRESAS QUE TRABAJAN LOS DOMINGOS | 36 |
| CUADRO 10 | EMPRESAS SEGÚN SISTEMA DE TURNOS POR ACTIVIDAD ECONOMICA | 37 |
| CUADRO 11 | EMPRESAS CON JORNADAS ESPECIALES | 38 |
| CUADRO 12 | AFILIACION SEGÚN TIPOS DE SINDICATOS..... | 43 |
| CUADRO 13 | APORTES DEL BENEFICIARIO SEGÚN INGRESOS PARA ATENCION EN MODALIDAD INSTITUCIONAL | 52 |
| CUADRO 14 | COBERTURA DE BENEFICIARIOS E INVERSION EN CAPACITACION | 63 |

Índice de gráficos

| | | |
|------------|---|----|
| GRAFICO 1 | EVOLUCION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y EL DESEMPLEO: 1970-2006 | 12 |
| GRAFICO 2 | TIPOS DE CONTRATO SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESA..... | 17 |
| GRAFICO 3 | CAUSAS DE TERMINO DE CONTRATO..... | 19 |
| GRAFICO 4 | SALARIOS REALES Y PRODUCTIVIDAD MEDIA: 1979-2006 | 25 |
| GRAFICO 5 | SALARIOS REALES E INGRESOS MÍNIMO REAL: 1974-2006 | 26 |
| GRAFICO 6 | SALARIOS MEDIOS Y PUBLICOS REALES: 1987-2006..... | 27 |
| GRAFICO 7 | SALARIOS MEDIOS Y REAJUSTES INICIALES REALES EN NEGOCIACIONES COLECTIVAS. 1984-2004..... | 28 |
| GRAFICO 8 | EMPRESAS QUE APLICAN SISTEMAS DE BONOS, INCENTIVOS O PREMIOS POR AUMENTO DE PRODUCCION O PRODUCTIVAD..... | 39 |
| GRAFICO 9 | TASA DE SINDICALIZACION 1985-2006..... | 41 |
| GRAFICO 10 | AFILIACION POR TIPOS DE SINDICATOS | 42 |
| GRAFICO 11 | TRABAJADORES CUBIERTOS POR INSTRUMENTOS COLECTIVOS..... | 44 |
| GRAFICO 12 | TRABAJADORES SINDICALIZADOS EN INSTRUMENTOS COLECTIVOS | 45 |
| GRAFICO 13 | RELACION CONTRATOS – CONVENIOS COLECTIVOS SEGÚN ENTIDAD NEGOCIADORAS | 46 |
| GRAFICO 14 | REAJUSTE INICIAL Y FUTURO EN NEGOCIACIONES COLECTIVAS..... | 47 |
| GRAFICO 15 | GASTO EN POLITICAS DE MERCADOS DE TRABAJO EN CHILE: 2000-2005 | 58 |
| GRAFICO 16 | PROGRAMAS DE EMPLEO Y TASA DE DESEMPLEO. CHILE 2000-2005 | 60 |
| GRAFICO 17 | EVOLUCION DE LOS PRGRAMAS DE EMPLEO: CHILE 2000-2005..... | 61 |

Resumen

Este estudio analiza los factores que condicionan el desarrollo de un sistema de flexibilidad laboral con protección en Chile. Para ello, se ha tomado como referencia la experiencia danesa de flexiguridad; un modelo exitoso, que ha operado por más de un siglo, sobre tres ejes: mercado de trabajo flexible, amplia protección social y desarrollo de políticas activas, y legitimidad basado en un amplio consenso de los actores sociales.

La flexibilidad protegida en Chile, ha sido un objetivo de política laboral desde la recuperación democrática. La evidencia muestra que el mercado laboral opera con alta flexibilidad externa, aunque presenta carencias en adaptación por la vía de acuerdos en las empresas. La reducida presencia sindical y los mínimos históricos de la negociación colectiva, frenan su desarrollo. Por su parte, pese a mejores experiencias en políticas activas, sus alcances aún son restringidos, en un contexto donde la informalidad bordea el 30% del empleo.

Logros importantes se han obtenido en asegurar derechos básicos, mediante la creación de un seguro de cesantía, la asignación de importantes inversiones para extender y garantizar servicios de salud y, recientemente, al reformar el sistema de pensiones.

Es más, esfuerzos recientes para institucionalizar el diálogo social, garantizar el respeto del salario mínimo y la creación de un sistema de certificación competencias laborales, revelan la plena vigencia de este propósito. Sin embargo, aún no existen consensos entre los actores que aseguren futuros progresos. Así, la necesidad de arribar a un diagnóstico compartido en estas materias, constituye una prioridad de política pública.

Introducción

El presente estudio ha tenido como objetivo analizar las regulaciones laborales y sus cambios, así como el funcionamiento del mercado de trabajo en Chile, considerando los grados de flexibilidad y de protección social que caracterizan su desempeño. Se ha tomado como referencia el modelo danés de flexibilidad con protección, y así, se ha buscado identificar en qué medida se cumplen las condiciones que definen dicha experiencia.

El modelo de flexibilidad con protección, o de flexiguridad, opera sobre tres ejes fundamentales. Un mercado de trabajo ampliamente flexible, en el cual no existen restricciones para la contratación y el despido. Al mismo tiempo, cuenta con un sistema de protección social que proporciona beneficios a quienes pierden su empleo, con programas de apoyo monetarios significativos respecto de su remuneración pasada, con alta duración de éstos, y con una oferta de servicios de apoyo que permiten a los trabajadores evitar el deterioro de sus condiciones de vida, buscar un nuevo empleo, y reincorporarse a la vida laboral en un tiempo relativamente corto. Un tercer elemento, lo constituyen las políticas activas de mercados de trabajo, entre las que destacan las políticas de capacitación laboral, que se desarrollan bajo el diseño estratégico de proporcionar servicios de calificación de la fuerza de trabajo durante toda la vida activa en los mercados de trabajo.

El modelo en referencia ha operado por más de un siglo, y cuenta con el consenso de los actores sociales. Además, la gran mayoría de la población se encuentra organizada en sindicatos y la negociación colectiva supera el 90% de cobertura. Los empresarios, por su parte, confían y utilizan los canales del diálogo y de la negociación y prefieren los acuerdos como el instrumento principal para establecer condiciones que permitan una mayor capacidad de adaptación de las empresas e incrementar la productividad.

La conclusión principal que se obtiene al analizar el caso de Chile, es que si bien se verifica un grado alto de flexibilidad laboral e importantes avances en materia de garantizar el adecuado ejercicio de los derechos laborales individuales y colectivos, así como en protección ante la cesantía, existen carencias en participación sindical, extensión de la negociación colectiva y desarrollo de políticas activas. Ello configura una relación de desequilibrio en dos de los tres pilares fundamentales del modelo de referencia, y las barreras para afincar al diálogo social como una práctica regular para arribar a acuerdos en materias fundamentales, incorpora dificultades adicionales, a lo que se agrega la existencia de un sector informal que, pese a que ha mostrado una tendencia a la baja en los últimos años, aún abarca a un 26,7% del empleo urbano.

El estudio se organiza con un primer capítulo destinado a analizar el funcionamiento del mercado de trabajo en función de distintos marcos regulatorios. En el segundo, se analizan las principales regulaciones laborales individuales y colectivas, mientras que en el tercer apartado se revisan las características de los sistemas de protección y sus cambios recientes. El cuarto capítulo se destina al análisis de las políticas activas y en el último, se identifican las principales posiciones de los actores sociales. El texto, culmina con una sección destinada a presentar las principales conclusiones.

I. La evolución del mercado de trabajo

En este capítulo se analiza el comportamiento del mercado de trabajo en Chile desde 1970 hasta la fecha, sobre la base de tendencias observadas en sus variables principales, y en distintos marcos regulatorios identificados en función del grado de flexibilidad o de protección que han buscado imprimir al funcionamiento del mercado de trabajo.

1. El concepto de flexibilidad

La flexibilidad puede ser entendida como capacidad de adaptación al cambio, y ésta adquiere especial relevancia en un contexto de economía abierta, de intensa competencia y de crecientes flujos de intercambio comercial y financiero. Para nuestros efectos, el concepto específico es el de flexibilidad laboral¹, que incluye dos dimensiones: la flexibilidad del mercado de trabajo y la del trabajo como factor productivo.

La primera se refiere a la capacidad de la economía para retomar una posición óptima de equilibrio después de un shock exógeno o frente a cambios en las condiciones de mercado. Este tipo de flexibilidad alude tanto a la facilidad para ajustar la plantilla de personal de las empresas o aquella con que los trabajadores pueden trasladarse de un segmento del mercado a otro (flexibilidad externa), así como la adaptación de la organización del trabajo (flexibilidad interna), que incluye desde la capacidad para desarrollar diversas tareas, el ajuste de las remuneraciones, hasta diversas modalidades de distribución de los tiempos de trabajo. Estas pueden tener diferentes efectos sobre el empleo, ya que si existe flexibilidad para ajustar las remuneraciones o los tiempos de trabajo en el caso de un shock de demanda, por ejemplo, las empresas podrían evitar reducciones de personal.

¹ Conceptualización utilizada por Amadeo, E. y Camargo, J. (1993).

La segunda dimensión, de flexibilidad del trabajo como factor productivo, es entendida como la capacidad de adaptación del propio trabajador, la que depende del grado de adaptación de su capital humano y de su tasa potencial de crecimiento de la productividad.

Entre los tipos de flexibilidad señalados existen interdependencias, ya que en economías con alta flexibilidad de los salarios y del empleo, por ejemplo, tienden a predominar contratos de trabajo por tiempos limitados, el desempleo es más frecuente, y los salarios suelen variar ampliamente en el ciclo, todo lo cual afecta la estabilidad laboral y la calidad del trabajo. En cambio, contratos de trabajo prolongados, inducen el desarrollo de esfuerzos para aumentar la productividad a través de incentivos de promoción y buenas condiciones de trabajo, o de carácter pecuniario vinculados al desempeño, así como oportunidades de entrenamiento. De lo anterior es posible deducir que existe un nivel óptimo de flexibilidad deseable, el cual es ciertamente menor que el máximo de flexibilidad posible.

2. Marcos regulatorios y evolución del mercado de trabajo

El desempeño del mercado laboral se analiza considerando los distintos marcos regulatorios, clasificados según grados de flexibilidad o protección, en los que se indican las tendencias predominantes registradas por las principales variables del mercado de trabajo, en cada caso².

En el primer período (I, hasta 1973), que va desde los años sesenta hasta principios de los setenta, la legislación laboral chilena presentaba un fuerte tono protector, expresado en barreras para el despido, altas indemnizaciones, huelga indefinida, tarifados por ramas económicas para ciertas ocupaciones, e injerencia estatal en la determinación de salarios, entre los más importantes. También existían regulaciones especiales para gremios particulares (trabajadores del petróleo, minería del cobre, ferrocarriles, etc), lo que aumentaba su complejidad.

CUADRO 1
MARCOS REGULATORIOS DEL MERCADO DE TRABAJO Y PRINCIPALES TENDENCIAS 1973–2007

| Períodos | Marcos Regulatorios | PIB | Empleo | Desempleo | Salarios | Productividad |
|-----------------------|---|----------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|---------------|
| I Hasta 1973 | Legislación compleja y de fuerte tono protector | Bajo | Baja | Bajo | Estable | Baja |
| II 1974 - 1978 | Desregulación en la práctica y de represión de la actividad sindical. | Bajo | Bajo y creciente | Alto | Aumentan | Baja |
| III 1979 - 1989 | Plan Laboral: bajo nivel de regulación y de poder sindical. | Alto en recuperación | Alto | Alto y decreciente | Caen | Disminuye |
| IV 1990 - 1999 | Reformas laborales y restauración de derechos. | Alto con caída al final | Alto con caída al final | Bajo con aumentos al final | Aumentan y caen al final | Aumenta |
| V 2000 - 2007 | Nueva generación de reformas laborales, más protección y políticas activas. | Recuperación y crecimiento | Bajo con tendencia al alza. | Alto y persistente y caída al final | Estancamiento y alza al final | Aumenta |

Fuente: Romaguera et al. (1994) y elaboración propia.

Entre 1973 y 1978 (Período II), con el golpe militar, dicha situación se modificó en la práctica, ya que desde entonces se suprimió la actividad sindical y se impidió la huelga legal y la negociación colectiva, no obstante que rigieran la mayoría de las disposiciones del contrato individual, aunque en un ambiente caracterizado por un escaso grado de fiscalización.

² Para un análisis de la relación entre los distintos marcos regulatorios y el desempeño económico entre 1973 y 2000, véase los capítulos 2 y 3 desarrollados por Velásquez M. en Campero (2004).

Una nueva institucionalidad, contenida en el Plan Laboral y en la Ley de Negociación Colectiva, comenzó a regular las relaciones laborales desde 1979 hasta 1989 (Período III). Dicho conjunto de normas expresó la voluntad de modificar la reglamentación vigente sobre el mercado de trabajo, a la que el equipo económico de entonces consideró responsable de propiciar un funcionamiento ineficiente, y de distorsionar la asignación de los recursos en la economía³.

Dicha institucionalidad se concibió integrada al marco global de funcionamiento de la economía, basado en otorgar al mercado el rol de principal asignador de los recursos. Durante ese período, se suprimieron regímenes y franquicias especiales que beneficiaban a determinados gremios o grupos de trabajadores, tales como carnés profesionales obligatorios para el desempeño de una determinada actividad, salarios mínimos especiales, permisos, horarios de atención del comercio, indemnizaciones especiales, etc. Desde el punto de vista de la flexibilidad en el empleo, con la nueva normativa los empleadores tuvieron gran facilidad para despedir y, en muchos casos, las que se otorgaron para contratar a trabajadores temporales u ocasionales o mediante el uso de la subcontratación, operaron como mecanismo de ajuste de los salarios, y como una vía para eludir derechos laborales asociados a contratos a tiempo completo y por plazo indefinido.

En cuanto a las actividades sindicales, dichas regulaciones delimitaron sus operaciones al nivel de empresa, así como también los contenidos de la negociación colectiva y los mecanismos de regulación de la huelga. Según sus impulsores, con ello se buscaba impedir la reproducción de reajustes salariales obligatorios, masivos e inflacionarios y favorecer la contratación. No obstante lo anterior, la nueva ley garantizó la indexación salarial completa en las negociaciones colectivas, la que al operar como un piso resultó disfuncional con la necesidad de ajustar salarios, una vez que se desatara una profunda recesión en los inicios de los años ochenta.

Así, la utilización de nuevas modalidades de contratación, las restricciones al funcionamiento de los sindicatos y la inseguridad en el empleo configuraron un mercado de trabajo flexible y una mano de obra no conflictiva y de bajo costo.⁴ Sin embargo, y en oposición a las predicciones de las autoridades económicas de entonces, los resultados indican que desde mediados de los años setenta la tasa de desempleo abierto no sólo creció aceleradamente, sino que además mostró una marcada inflexibilidad a la baja, no obstante la recuperación registrada con posterioridad a la recesión de 1975.

Desde el punto de vista del comportamiento del mercado de trabajo durante el régimen militar es posible distinguir dos subperíodos. El comprendido entre los años 1974 y 1983, en el que se incluye el período II de desregulación en la práctica, y parte del III, con los primeros años del Plan Laboral. En este caso, la simultaneidad de políticas de ajuste y de estabilización, junto con las destinadas a provocar reformas estructurales en la economía, elevó la desocupación a tasas históricas y persistentes, y lesionaron la capacidad de generación de empleo. Esta colisión entre objetivos de política de corto y largo plazo afectó el crecimiento, y la amplia flexibilidad laboral no tuvo efecto alguno en corregir esta situación. Como es posible apreciar en el Gráfico 1, la etapa de recuperación tendría un abrupto final en 1982, puesto que la economía chilena experimentaría una nueva recesión, provocada por el alto y extendido endeudamiento del sistema productivo y financiero nacional con el exterior, propiciado por las autoridades económicas de entonces, y por la suspensión del suministro de nuevos créditos externos.

Una severa caída del producto de un 14,1% en 1982 y una caída adicional en 1983 de un 0,7%, tuvieron como correlato disminuciones de las tasas de creación de empleo de 12,1% y 2,9%, respectivamente, lo que elevó el desempleo a niveles históricos de un 26,1% y un 31,3%, considerando a los adscritos a los programas especiales de empleo⁵. A ello le seguiría el desplome rezagado de los

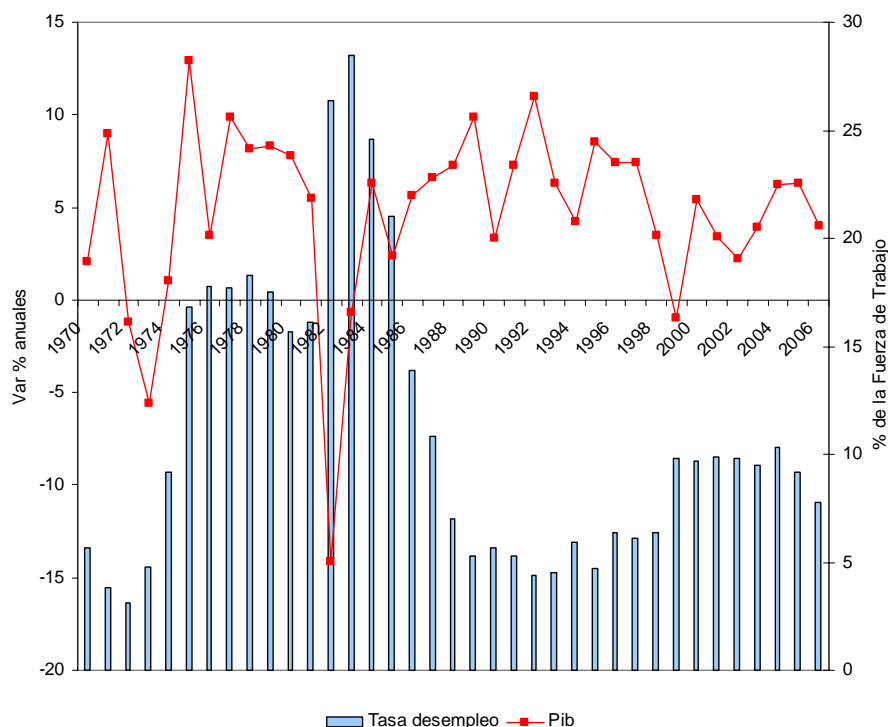
³ Para mayores detalles sobre las materias reformadas véase Velásquez, M. (1993)

⁴ Lagos, R. (1995)

⁵ Los Programas de Empleo de Emergencia fueron implementados por primera vez en 1975 (Programa de Empleo Mínimo, PEM) con el fin de aminorar los efectos de la recesión. Más tarde, en 1982, estos se extendieron a otros segmentos de la población, entre los que destaca el Programa Ocupacional para Jefes de Hogar, POHJ. En el año 1976, los adscritos al PEM representaban el 5,4% de la fuerza de trabajo y se mantienen en cifras similares hasta 1981 (4,8%), hasta alcanzar el nivel más alto en 1983, con un 13,5% y luego decrecer sostenidamente, hasta que se les dio término en 1988.

salarios reales, que habían quedado vinculados a reglas de indexación hasta 1982⁶, y que resultaron ser inconsistentes ante un escenario recesivo.

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y EL DESEMPLEO: 1970-2006



Fuente: Elaboración propia según Banco Central e INE, Cuadro A.1, en el anexo.

Con posterioridad al shock recesivo de los inicios de los ochenta, la economía chilena inició un proceso de crecimiento económico alto y sostenido, que sólo sería interrumpido en el año 1999. Así, con un proceso de apertura externa avanzado, sin problemas significativos de presiones inflacionarias como en el pasado, con la implementación de mecanismos de conversión de deuda externa por patrimonio e incentivos a la inversión, y con la aplicación de una política cambiaria destinada a mantener un tipo de cambio alto mediante sucesivas devaluaciones, se activó la anhelada recuperación económica durante el resto del período III, entre 1984 y 1989.

Sin embargo, las empresas expandieron el empleo a través de la utilización intensiva de mano de obra y bajos salarios, los que no fueron acompañados con aumentos de la productividad. En efecto, durante el período, la productividad media total por trabajador ocupado disminuyó en un 0,3% promedio anual, mientras que los salarios reales medios experimentaron aumentos de 1,0% en promedio, aunque luego de varios años en que registraran disminuciones en términos reales, junto con severas caídas en el poder de compra del salario mínimo.

Así, las regulaciones contenidas en el Plan Laboral facilitaron la operación de un mercado de trabajo flexible, que liberó de trabas a la contratación y al despido. Sin embargo, la creación de empleos de entonces guardó directa relación con el mantenimiento de un patrón de crecimiento sostenido y con la abundancia relativa de mano de obra. Por su parte, la eliminación de la regla de indexación de los salarios negociados colectivamente respecto de la inflación pasada, fue complementaria con el objetivo

⁶ Véase Cortázar, R. (1993).

de contención salarial, y consistente con las prioridades de política de remuneraciones del programa de ajuste estructural de esos años.

Sin embargo, la menor disponibilidad de mano de obra y el nulo avance en materia de aumentos de la productividad, pusieron en evidencia los límites de dicha estrategia y su sustentabilidad en el tiempo. Así, la expansión del empleo en actividades de baja productividad, con salarios deprimidos y condiciones de trabajo inestables, escasa inversión en capital humano, relaciones laborales marcadas por un sello autoritario, falta de legitimidad de las instituciones laborales y aumento de la pobreza, fueron la contrapartida de los éxitos logrados en la recuperación económica.

En el período IV, de reformas laborales y restauración de derechos, durante los años noventa, y en un contexto de recuperación de la democracia, se registró un sostenido crecimiento de la actividad económica, con alto dinamismo en la creación de empleo, y sustanciales reducciones de la tasa de desocupación abierta. Al mismo tiempo, crecieron los salarios reales y la productividad media total por trabajador ocupado, rasgos que diferencian notoriamente este período respecto de los años ochenta. Dicho crecimiento sólo se vería interrumpido en 1999 debido a los efectos del shock externo provocado por la crisis económica en los países de Asia, y que significó una disminución del PIB de un 1%, y un proceso de ajuste en el mercado de trabajo que elevó las tasas de desempleo, y redujo significativamente la creación de nuevas ocupaciones.

Los resultados obtenidos son elocuentes. Entre 1990 y 1997 el PIB se incrementó anualmente en un 6,9% y el empleo en un 2,4%, lo que permitió que la tasa de desempleo abierto disminuyera a un 5,4%. Se trató, al mismo tiempo, de una expansión robusta puesto que la productividad media por trabajador ocupado creció sostenidamente a una tasa promedio anual de un 4,6%, lo que favoreció el aumento de los salarios reales medios y mínimos en 4,2% y 5,8%, respectivamente.

Es importante considerar que tales resultados se verificaron en un contexto de importantes reformas a la institucionalidad laboral heredada del régimen militar, que buscaron establecer un marco regulatorio que complementara grados óptimos de flexibilidad del mercado de trabajo, con un adecuado ejercicio de derechos laborales individuales y colectivos. Al mismo tiempo, se buscó fortalecer las funciones de fiscalización de la administración del trabajo y crear nuevos instrumentos de protección social.

Esta estrategia se concibió complementaria con el desafío de mantener y profundizar una inserción exitosa en la economía mundial, a través del mejoramiento sostenido de la competitividad. Una sólida posición competitiva basada en la productividad y de la calidad del trabajo, se entiende como la vía apropiada para consolidar una estrategia de desarrollo de crecimiento con equidad. En efecto, el aumento de productividad proporciona el espacio para generar incrementos de similar proporción en el ingreso nominal de los diferentes factores productivos, sin que ello provoque desequilibrios, ya sea sobre los precios o bien sobre las decisiones de contratación de las empresas.

Desde la perspectiva del trabajo, la productividad aparece entonces como el principal condicionante del crecimiento estable de las remuneraciones en el tiempo. Y como lo señala Rodgers⁷: “Competir necesita una búsqueda permanente de aumento de la productividad y la calidad, y esto a su vez necesita no sólo inversión, tecnología y conocimiento, sino también el compromiso, la capacitación y la participación de la fuerza de trabajo. Es otro enfoque y necesita otras instituciones, y en particular otras relaciones laborales.”

Finalmente, el período V, desde 2000 hasta la fecha, caracterizado como el de una nueva generación de reformas, se desarrolló en un contexto de persistencia de una elevada tasa de desocupación, producto de una fuerte desaceleración y caída de la actividad económica en 1999. En efecto, pese a que a partir de entonces la economía reanudó su crecimiento, el desempleo sólo mostró una leve tendencia a la baja en los años siguientes.

Cabe tener en cuenta que el desempleo no fue mayor al observado, ya que no hubo presiones adicionales de oferta de trabajo, y el Estado implementó programas de empleo que llegaron a alcanzar

⁷ Rodgers, G. (1993).

los 100 mil puestos de trabajo a fines de 1999. Pese a ello, la tasa de desempleo pasó desde un 5,3% en el primer trimestre de 1998 a un 11,4% en el tercer trimestre de 1999. Desde entonces, la tasa de desocupación se mantuvo en niveles relativamente altos (bajó sólo 1,2 puntos porcentuales en 5 años), a pesar de que la economía se mantuvo creciendo. Hasta 2003, la recuperación económica no sólo fue modesta sino que también inestable, los sectores más intensivos en el uso de la mano de obra, seguían presentando dificultades para retomar su dinamismo. Sólo en 2005 esta situación comenzó a revertirse, lo que derivó en una mayor demanda por trabajo, un mayor aumento real de los salarios medios y una caída significativa del desempleo.

Durante dicho período, un conjunto de políticas de mercado de trabajo, tanto activas como pasivas, fueron implementadas, y una importante inversión en desarrollo de diseños institucionales y coordinaciones entre entidades gubernamentales, permitió obtener positivos resultados y una valiosa experiencia, para enfrentar las dificultades que impuso un contexto de débil dinamismo en la generación de empleo⁸.

Al mismo tiempo, durante este último período, se aprobó un conjunto de reformas que apuntaron a modernizar las relaciones individuales y colectivas del trabajo, entendidas como complementarias con la estrategia de inserción productiva de la economía nacional en los mercados externos, a la vez que se procuraba otorgar un rol preponderante a la generación de mecanismos de diálogo al interior de las empresas, y la promoción de acuerdos sobre la base de la autonomía colectiva⁹.

⁸ Para un análisis detallado de la implementación de las políticas de mercados de trabajo, en sus aspectos de diseño, implementación y e impacto, véase Velásquez (2006).

⁹ Un análisis detallado de éstas se desarrolla en los respectivos capítulos de este trabajo.

II. Regulación, flexibilidad y cambios en el mercado de trabajo

En este capítulo se analizan las regulaciones aplicadas tanto al nivel de las relaciones laborales individuales como colectivas, así como sus principales efectos en el funcionamiento del mercado de trabajo. Se busca aportar evidencia que permita conocer el grado de flexibilidad con que opera y evaluar, los cambios recientes a las instituciones laborales.

Un primer ámbito de regulaciones a analizar son aquellas consideradas bajo el concepto de flexibilidad externa o numérica, o la facilidad para ajustar la plantilla de personal de las empresas. Se trata en consecuencia, del grado de estabilidad o inestabilidad en el empleo y, por tanto, las unidades de análisis son las regulaciones del contrato y despido de trabajadores.

1. Tipos de contrato y causas de término¹⁰

En Chile, las relaciones laborales de los trabajadores y empleadores están reguladas por el Código del Trabajo, con excepción de quienes se desempeñan en el sector público, los que se rigen por el Estatuto Administrativo¹¹.

¹⁰ Una descripción detallada de los tipos de contratos así como de las causales de despido, según el Código del Trabajo y del Estatuto Administrativo del sector público, se presentan en los Cuadros 2 y 3 del Anexo.

¹¹ En primera instancia, ya que en todos los aspectos o materias no regulados por éste, quedan sujetos a las normas del sector privado. En los Cuadros 2 y 3 del Anexo, se presentan con detalle las características de los contratos así como las causas que generan el término de la relación laboral, tanto para quienes están regidos por el Código del Trabajo como por el Estatuto Administrativo del sector público.

Una aproximación al grado de flexibilidad o protección que otorgan los tipos de contratos, se obtiene de su duración, en el entendido de que uno de tipo indefinido sugiere mayor estabilidad que el de corta duración. En todo caso, se trata de un criterio general, pues es evidente que los contratos de corta duración se justifican plenamente cuando se aplican en los casos de actividades de naturaleza esencialmente transitoria.

Así, los tipos de contratos son fundamentalmente tres. El contrato indefinido, cuyo término tiene asociado compensaciones que dependen de la causal que lo origine. También el contrato a plazo fijo, con validez máxima de un año para la generalidad de los trabajadores, y de dos años cuando se trata de gerentes o personas que posean un título profesional o técnico. Una tercera modalidad es la del contrato por faena temporal o transitoria, que se aplica para la ejecución de una obra o trabajo que, por su naturaleza, tiene un carácter temporal, y finalmente, existe el contrato de aprendizaje, donde un empleador se obliga a impartir a un aprendiz, por sí o a través de un tercero, en un tiempo y en condiciones determinados, los conocimientos y habilidades de un oficio calificado, según un programa establecido, y el aprendiz a cumplirlo y trabajar mediante una remuneración convenida.

De acuerdo con información de la Encuesta Laboral (ENCLA)¹² de 2006, el contrato predominante en el país es el de carácter indefinido: un 70% del total, mientras que un 13,7% se desempeña por obra o faena, y un 11,5% a plazo fijo, como se presenta en el Cuadro 2. Conviene tener en cuenta que se ha registrado una disminución de los contratos indefinidos, ya que éstos representaban un 81,2% en 1998, mientras que los de plazo fijo y por obra o faena han aumentado su importancia en el total. Ello implica que en la actualidad existen más trabajadores que son contratados mediante contratos de corta duración que en el pasado.

Al observar la composición de los contratos según ramas de actividad económica, la importancia de los contratos por obra o faena es mayor en la construcción y en la agricultura, lo que resulta razonable considerando la naturaleza de sus actividades productivas. En cambio, llama la atención que los contratos a plazo fijo superen el 20%, en las ramas de intermediación financiera y enseñanza, particularmente.

CUADRO 2
TIPOS DE CONTRATOS SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA
(En porcentajes del total de cada rama)

| Ramas de actividad económica | Indefinido | Plazo fijo | Obra o faena | Honorarios | Otros | Total |
|----------------------------------|------------|------------|--------------|------------|-------|-------|
| Agricultura, caza y silvicultura | 57,6 | 6,0 | 34,6 | 0,8 | 1,0 | 100 |
| Pesca | 90,6 | 6,9 | 1,4 | 0,7 | 0,4 | 100 |
| Minería | 82,0 | 3,8 | 12,2 | 0,8 | 1,2 | 100 |
| Industrias no metálicas | 83,7 | 7,5 | 7,3 | 1,4 | 0,1 | 100 |
| Industrias metálicas | 93,9 | 2,9 | 2,0 | 1,0 | 0,2 | 100 |
| Electricidad, gas y agua | 91,9 | 3,9 | 1,7 | 2,3 | 0,2 | 100 |
| Construcción | 25,7 | 13,3 | 59,6 | 1,3 | 0,1 | 100 |
| Comercio | 81,4 | 10,6 | 5,8 | 2,0 | 0,2 | 100 |
| Hoteles y restaurantes | 84,9 | 11,6 | 0,0 | 3,0 | 0,5 | 100 |
| Transportes y comunicaciones | 86,5 | 6,1 | 5,7 | 1,5 | 0,2 | 100 |
| Intermediación financiera | 72,4 | 26,4 | 0,0 | 0,9 | 0,3 | 100 |
| Actividades inmobiliarias | 74,7 | 7,4 | 14,3 | 2,0 | 1,6 | 100 |
| Enseñanza | 58,6 | 21,2 | 0,1 | 20,0 | 0,1 | 100 |
| Servicios sociales y de salud | 83,8 | 10,6 | 0,0 | 5,0 | 0,6 | 100 |
| Otros servicios | 75,6 | 16,7 | 0,4 | 7,2 | 0,1 | 100 |
| Total | 70,0 | 11,5 | 13,7 | 4,5 | 0,3 | 100 |

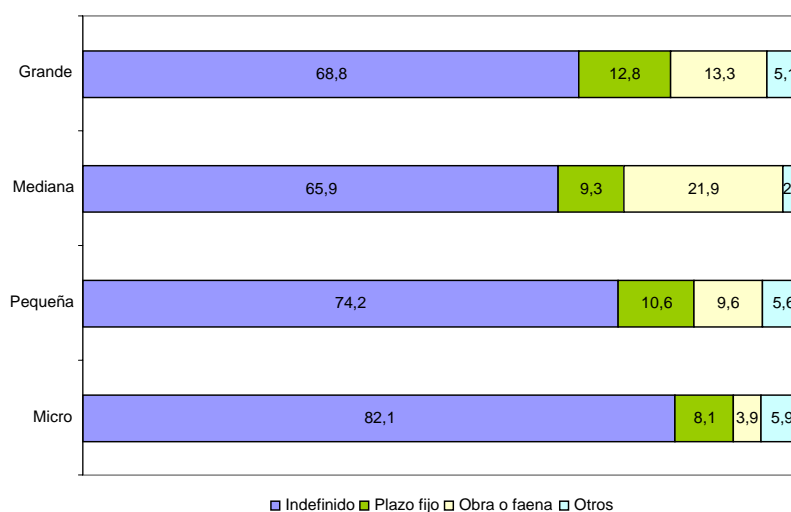
Fuente: Encla 2006.

¹² Dirección del Trabajo (2007).

En efecto, en el sector de enseñanza, la incidencia de este tipo de contratos junto a la de honorarios concentra un 41,2% del total, los que se aplican a profesores para evitar las obligaciones asociadas a un contrato indefinido. Una proporción significativa y similar a la anterior, representan quienes trabajan mediante honorarios, lo que sugiere que en muchos casos no se estaría reconociendo la existencia de una real relación de trabajo.

Por otra parte, al analizar por empresas según su tamaño, es posible apreciar en el Gráfico 2, que las más grandes son las que presentan una mayor proporción de contratos distintos del indefinido, lo cual es consistente con la evidencia que indica que es en este tipo de empresas, donde se adoptan con mayor grado estrategias de flexibilidad.

GRÁFICO 2
TIPOS DE CONTRATO SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESA
(En porcentajes del total)



Fuente: ENCLA 2006.

En el sector público, por su parte, se distinguen tres tipos de funcionarios. Los funcionarios públicos propiamente tales, de planta o contrata; los que se rigen por el Código del Trabajo, y los por contrato de honorarios. A los primeros se les aplica íntegramente el régimen normativo contenido en el Estatuto Administrativo; a los privados se les aplica el Código del Trabajo, aunque todo lo relativo a la probidad administrativa se rige por el Estatuto y, finalmente, los honorarios, se rigen por los términos de su respectivo contrato, no obstante que también les son aplicables las normas sobre probidad administrativa.

El trabajador de planta ostenta un carácter permanente, mientras que para el trabajador a contrata su vínculo es transitorio, hasta el 31 de diciembre de cada año, sin perjuicio de eventuales renovaciones. Además, se establece que el personal a contrata no puede exceder al 20% del total de cargos de planta del servicio, y que los grados de las remuneraciones no pueden exceder del tope máximo establecido para las plantas de profesionales, de técnicos, de administrativos y de auxiliares en el respectivo servicio.

Por su parte, para los trabajadores a honorarios, prevalece lo establecido por las partes en el respectivo contrato (de tipo civil, sin constituir contrato de trabajo). La ley precisa que sólo se puede contratar por esta vía a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias, cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la institución. Por lo tanto, todo contrato que no cumpla con los requisitos señalados, se entenderá bajo la modalidad de un contrato de trabajo, y en tal sentido, regulado íntegramente por el Código del Trabajo.

Así, si bien la estabilidad en el empleo es uno de los rasgos que caracterizan al sector público, hay que tener en cuenta que un 46,6% de la planilla de personal está constituida por trabajadores a contrata y honorarios, lo que revela la disponibilidad, al menos teórica, de flexibilidad para ajustar el volumen de empleo.

Una vez identificadas las regulaciones existentes en materia de contratos, interesa analizar su grado de estabilidad. Para ello se considera, en primer lugar, la rotación laboral. Si ésta es alta, ello será indicativo de la existencia de flexibilidad externa.

Para el caso de Chile, la OIT¹³ estimó para el período 1996–2002, que se crearon nuevos puestos de trabajo a una tasa de 12,9%, y que la tasa de destrucción alcanzó a un 13,2%, con lo que se obtiene que la rotación total de puestos de trabajo es de 26,2% respecto del empleo total. Dicha magnitud es comparable con la registrada en otras economías¹⁴, y es superior a la registrada en Alemania, similar a la de Canadá e inferior a las de Nueva Zelanda, Brasil y México.

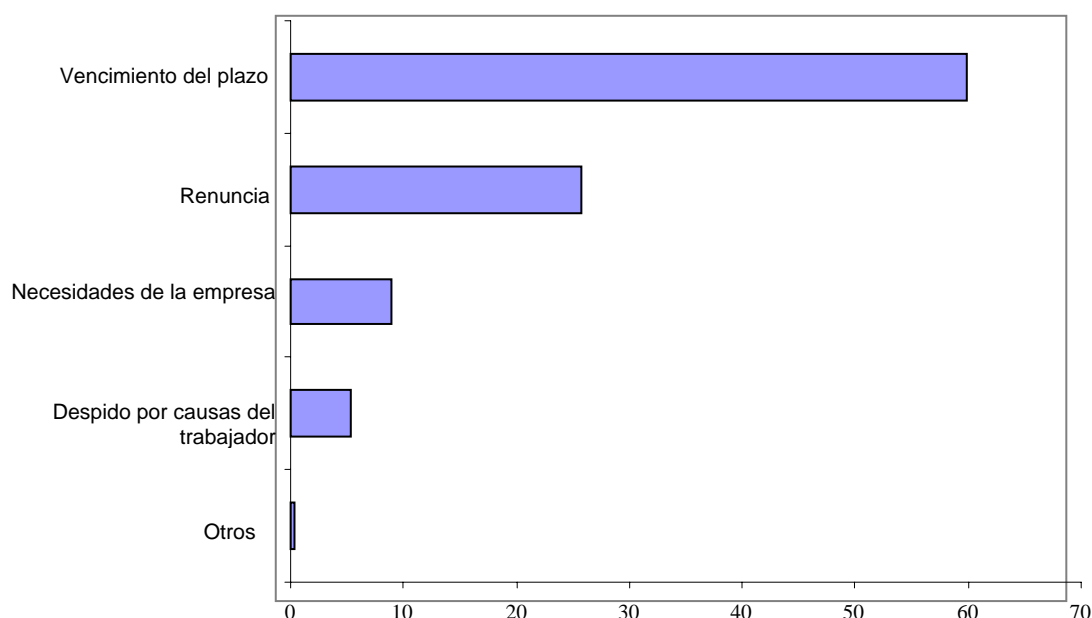
La ENCLA, por su parte, también se busca estimar la rotación laboral, comparando las distribuciones porcentuales de las modalidades contractuales entre los contratos celebrados y finiquitados en el último año. Los resultados indican que las empresas contrataron más trabajadores que los que han despedido, y que la modalidad predominante ha sido el contrato temporal, lo que explica además, que la causa más frecuente de término de contrato, sea la del vencimiento del plazo, como se observa en el Gráfico 3. Esta sustitución puede tener un efecto no neutral sobre el grado de protección¹⁵.

¹³ Reinecke y Ferrada (2005), sobre el empleo de las empresas cubiertas por la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS) durante el período 1996–2002.

¹⁴ Se dispone de información comparable para Canadá, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Francia, Alemania, Italia, Dinamarca, Finlandia, Suecia, Estonia, Brasil y México, en Cowan y Micco (2005).

¹⁵ Existen estudios que muestran que el crecimiento de la productividad se debe en parte al proceso de reasignación de puestos de trabajo, que permite el tránsito desde empresas con baja productividad hacia otras con niveles más altos de eficiencia. En Estados Unidos se encontró, por ejemplo, que la ganancia en la productividad total de los factores en el sector manufacturero se debe, entre un 35% y un 50%, a la reasignación de los factores entre plantas. Del mismo modo, para el caso de Chile, se encontró que para el sector manufacturero—durante el período 1981-1999—el componente de reasignación explica más del 60% de las ganancias de la productividad del agregado de manufactura, y que aumenta al 80% durante el período de estabilidad macroeconómica de 1990-1997. Lo anterior sugiere que la presencia de rotación laboral puede ser un factor de eficiencia, y que existe un potencial de beneficios asociado con este tipo de flexibilidad. Véase Cowan y Micco (2005), op. cit.

GRÁFICO 3
CAUSAS DE TÉRMINO DE CONTRATO
(En porcentajes del total)



Fuente: ENCLA 2006.

Es necesario tener en cuenta que el término de un contrato, según el Código del Trabajo, puede ser originado por cuatro causas principales: estipulaciones específicas a éste, causales de despido atribuibles al trabajador, necesidades de la empresa, y causales atribuibles al empleador. Cuando se trata de causas propias del contrato, se alude al mutuo acuerdo de las partes, la renuncia del trabajador con aviso al empleador con 30 días de anticipación, la muerte del trabajador, el vencimiento del plazo convenido o conclusión del trabajo o servicio que dio origen al contrato, y por caso fortuito o fuerza mayor. En todas las situaciones señaladas, su término no genera derecho al pago de compensaciones, del mismo modo que en el caso de un despido por conductas indebidas del trabajador.

Una situación distinta se presenta cuando la causal invocada es la de necesidades de la empresa, ya que en este caso, el empleador está obligado a dar un aviso escrito al trabajador con 30 días de anticipación o bien pagar una indemnización sustitutiva del aviso previo, así como el pago de indemnizaciones por años de servicios, equivalente a un mes de remuneración por año trabajado, con un tope de 11. Similares derechos se generan en el caso del despido indirecto; es decir, cuando es el empleador quien ha incurrido en alguna de las causales de término de contrato, aunque se trata de casos aislados.

De acuerdo con la evidencia analizada, en Chile no existe garantía de empleo ni tampoco existen impedimentos para despedir¹⁶, inclusive a todos los trabajadores de una empresa simultáneamente por necesidades de la empresa, no obstante el derecho de los trabajadores de demandar a la empresa en los tribunales del trabajo, si consideraran que el despido ha sido injustificado¹⁷. Sin embargo, resulta evidente que dicha flexibilidad queda condicionada al tipo de contrato que se celebre. En efecto, cuando se trata de contratos de plazo fijo o por faena temporal o transitoria, salvo que el empleador decida

¹⁶ Excepto a los trabajadores con fuero. Véase Cuadro 3 en Anexo.

¹⁷ En cambio en el sector público, el Estatuto Administrativo consagra la estabilidad laboral de sus funcionarios, y las causales de destitución no consideran la falta de eficiencia, negligencia o pertinencia, pues sólo se condiciona el despido a hechos que vulneren fuertemente el principio de probidad administrativa. Dicha estabilidad está reforzada por el Sistema de Calificaciones, pues suele no discriminar según desempeño y, por lo general, más del 90% de los funcionarios es calificado en lista 1, es decir, en el mejor nivel de evaluación. Para ser destituido es necesario que un funcionario obtenga una nota bajo 4 en una escala de 1 a 7, o una calificación entre 4 y 5 durante dos años consecutivos.

terminarlos anticipadamente, éste no incurrirá en costos por su término, lo que puede explicar la tendencia observada hacia su mayor uso en desmedro de los contratos indefinidos.

Sin embargo el uso de estos contratos no es ilimitado, ya que si el trabajador continúa trabajando bajo estas modalidades por tiempos mayores o con una alta frecuencia con el mismo empleador, se transformará en indefinido. Así, disposiciones como las señaladas que buscan evitar el uso indebido de contratos de corta duración para funciones permanentes, al mismo tiempo sirven para explicar, en parte, la relativamente alta rotación laboral que caracteriza al funcionamiento del mercado de trabajo.

Por otra parte, la alternativa del contrato indefinido, si bien desde el punto de vista de la protección del trabajador, al menos formalmente, es mayor; también es posible observar algunos efectos que tienden a acentuar la tendencia a su menor uso relativo en el tiempo. Este es el caso cuando, por razones de funcionamiento de la empresa, resulta necesario modificar alguna de las condiciones de establecidas en el contrato de trabajo (por ejemplo, horarios de trabajo o jornadas) para lo cual se requiere del consentimiento del trabajador. Si éste no existiere, la alternativa disponible es dar término al contrato de trabajo, mediante el pago de indemnizaciones por años servicios, lo que crea en la práctica una rigidez derivada de un desembolso no previsto ni buscado, y se torna en una barrera para el desarrollo de la flexibilidad interna en las empresas.

Finalmente, uno de los cambios realizados en los últimos años, y que tiene consecuencias en esta materia, es la denominada Ley Bustos¹⁸, que obliga a los empleadores a enterar el pago de las cotizaciones previsionales del trabajador (de pensiones, salud y seguro de cesantía) para hacer efectivo el despido¹⁹. En caso contrario, el empleador no podrá poner término al contrato, por lo que deberá continuar pagando al trabajador afectado sus remuneraciones y prestaciones, hasta que haya convalidado debidamente el despido. Durante dicho período, el trabajador no estará obligado a trabajar.

Esta norma se aplica a todos los trabajadores, sin excepción, incluidos temporeros y trabajadores de casa particular, y sólo no es aplicable, cuando el contrato ha terminado por renuncia voluntaria o el mutuo acuerdo entre el empleador y el trabajador.

En este caso, la norma referida tiende a generar barreras para hacer efectivo el despido, aún cuando éste se ajuste plenamente a la ley laboral, y es más: aún cuando la propia normativa previsional otorga al empleador la posibilidad de declarar y no pagar dichas cotizaciones. Se trata, sin duda, de una colisión de efectos entre instituciones de distinta naturaleza, y no se dispone de antecedentes que permitan informar sobre la magnitud de sus efectos.

2. Subcontratación y suministro de personal

La subcontratación y el suministro de personal son dos fenómenos que integran el proceso general de tercerización o externalización al que recurren las empresas, y la diferencia central entre éstos es el objeto externalizado: la producción de bienes o servicios en el primero, y trabajadores en el segundo caso. Su importancia en la economía nacional es significativa, ya que del total de empresas un 41,2% utiliza la subcontratación y un 10% de ellas, el suministro de personal.

La subcontratación se refiere a aquel trabajo realizado para un empleador denominado contratista o subcontratista, quien ejecuta obras o servicios por cuenta y riesgo propio para una empresa principal, dueña de la obra o faena. Así, entre la empresa principal y la contratista se suscribe un contrato de servicios, que se rige por el Código Civil, aunque la Dirección del Trabajo y sus respectivas Inspecciones Regionales tienen la facultad de fiscalizar los contratos y el cumplimiento de las normas laborales entre las partes involucradas. También existe la subcontratación en las instituciones del Estado, que se rige por las mismas normas que establece la ley.

Todas las actividades de una empresa principal pueden ser realizadas por trabajadores en régimen de subcontratación, salvo los cargos de gerentes y directores. No existen plazos fijos establecidos para

¹⁸ Ley N° 19.631, del 28 de septiembre de 1999

¹⁹ Si después de firmado el finiquito el trabajador se percata de que el empleador le adeudaba cotizaciones previsionales, deberá solicitar la nulidad del despido directamente ante los Tribunales del Trabajo, disponiendo para ello de un plazo de seis meses.

prestar servicios bajo esta modalidad, por lo que su duración será determinada en el contrato de trabajo que haya suscrito el trabajador con la empresa contratista o subcontratista, quien es el empleador directo, según sea el caso. Este régimen supone respecto de la parte empleadora, que la empresa principal ostenta dos tipos de responsabilidades:

- Responsabilidad subsidiaria. La empresa principal debe responder por los trabajadores de la empresa contratista cuando esta última no cumple con lo estipulado en el contrato firmado con sus trabajadores. En ese caso, el trabajador debe, en primera instancia, demandar a su empleador directo (el contratista), y si éste no responde, deberá realizar una demanda contra la empresa principal, la que deberá responder por lo adeudado al trabajador. Esto sucede cuando la empresa principal ejerce los derechos de información y retención que le otorga la ley.

El derecho de información, también llamado derecho a control y pago, es aquel que permite a la empresa principal pedir informes a los contratistas sobre el cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales de los trabajadores; y el derecho de retención, es el que permite a la empresa principal, en el caso que el contratista no acredite el cumplimiento íntegro de las obligaciones laborales y previsionales de sus trabajadores, retener los dineros necesarios para pagar lo adeudado a los trabajadores o a la institución previsional acreedora.

También tiene la obligación de adoptar medidas necesarias para proteger la vida y salud de todos los trabajadores que laboran en su obra, empresa o faena, cualquiera sea su dependencia. Así, es de responsabilidad de la empresa principal las materias sobre higiene y seguridad en el trabajo respecto de los trabajadores del contratista y subcontratista, cuando éstos prestan servicios en su obra, empresa o faena.

- Responsabilidad solidaria. La empresa principal responde en conjunto con la empresa contratista en lo adeudado al trabajador, por lo que el empleado puede demandar indistintamente a ambas empresas por sus prestaciones laborales y previsionales, incluidas las indemnizaciones legales. Ello sucede cuando la empresa principal no ha ejercido los derechos señalados anteriormente.

Por su parte, el suministro de personal, asume también la forma de una relación comercial entre la empresa que utilizará los servicios efectivos del trabajo, empresa usuaria, y la que presta el servicio de suministrar trabajadores, empresa suministradora. En este caso intervienen: los trabajadores suministrados, que desempeñan las labores a las que son asignados; el suministrador, quien contrata a los trabajadores y administra la relación laboral, asumiendo los costos, obligaciones y deberes legales de la parte empleadora y, el usuario, que define los contenidos del trabajo, dirige y supervisa su ejecución²⁰.

De acuerdo con la información proporcionada por la ENCLA 2006, la proporción de empresas que subcontratan es de un 41,2%, un nivel similar al de las mediciones anteriores, y que en un 47,3% de las empresas que subcontratan, los trabajos acordados se desempeñan dentro del establecimiento de la empresa que los encargó. Además, es posible observar que la subcontratación es una estrategia que se relaciona directamente con el tamaño de las empresas, ya que en el caso de las grandes, la subcontratación está presente en un 68,3% del total.

²⁰ Dirección del Trabajo (2007), ENCLA 2006; op. Cit.

CUADRO 3
EMPRESAS QUE SUBCONTRATAN SEGÚN TAMAÑO
(En porcentajes de los totales respectivos)

| Tamaño de empresa | Empresas que subcontratan |
|-------------------|---------------------------|
| Microempresa | 27,9 |
| Pequeña | 40,7 |
| Mediana | 58,7 |
| Grande | 68,3 |
| Total | 41,2 |

Fuente: ENCLA 2006.

También la subcontratación está presente en todas las ramas de actividad productiva; desde la pesca con un 28,6% hasta en el suministro de electricidad, gas y agua donde alcanza la mayor importancia con un 62,5%. Por su parte, la naturaleza de las actividades contratadas es muy variada, como transporte y distribución, seguridad, aseo y mantenimiento, y servicios legales, entre los más usuales. Sin embargo, la subcontratación de la actividad principal es la mayoritaria, pues un tercio de las empresas la utiliza, lo que revela que en tales casos, no está siendo utilizada para sus fines originales, y además en un 42% de los casos, el trabajo subcontratado en el giro del negocio de la empresa mandante, se efectúa en su propio establecimiento.

Por su parte, el suministro de trabajadores en el país, representa un 5,4% del empleo asalariado privado, y se compone de los trabajadores temporales: un 3,2%, con una duración de hasta 6 meses, y de los de carácter más prolongado (mayor a 6 meses), que representan una proporción levemente menor; un 2,2%. Al considerar su distribución por tamaño de empresa, se observa que del mismo modo que en caso de la subcontratación, éste aumenta con el tamaño de las empresas. Los sectores de actividad económica en los cuales registra una mayor participación son los de electricidad, gas y agua, agricultura, ganadería, caza y silvicultura, y comercio (con proporciones mayores al 10% del total de la rama) y en la intermediación financiera, donde su importancia alcanza a un 9,5%. En tales sectores se concentra un 85,2% del total.

Según la ENCLA 2006, prácticamente el 10% de las empresas declara utilizar trabajadores suministrados. La mayoría de éstas ha contratado este servicio por más de 6 meses, aunque el número de trabajadores involucrados es menor respecto de los servicios temporales. Esta modalidad es más utilizada según el tamaño de las empresas, lo que podría asociarse a una mejor capacidad para evaluar e implementar estrategias distintas en la utilización del recurso humano, y en el manejo de los costos asociados.

En años recientes se han producido varios cambios normativos en estas materias. Si bien la subcontratación es una antigua práctica, muchas veces la identificación de las partes de la relación laboral y, por lo tanto, la responsabilidad que les cabe a cada una en el cumplimiento de sus deberes, y en el ejercicio de sus derechos, se torna confusa. Por ello, su fiscalización ha sido permanentemente requerida por empleadores y trabajadores, con el fin de determinar si cabe o no negociar colectivamente a trabajadores que, trabajando juntos, pertenecen a otra empresa. Algo similar ocurre frente a accidentes y enfermedades del trabajo.

Si bien una ley fue aprobada en 2003, importantes materias, como la responsabilidad subsidiaria del empresario, quedaron excluidas. Así, recientemente, el 14 de enero de 2007, se puso en vigencia una nueva normativa²¹ que obliga a la empresa principal a verificar el cumplimiento de las obligaciones laborales del subcontratista con el trabajador subcontratado; y cuando existe incumplimiento por parte del subcontratista, la ley autoriza a la empresa principal a retener los pagos a éste e inclusive, a pagar por subrogación de tales obligaciones. Adicionalmente, se establecieron nuevas obligaciones en materia de

²¹ Ley N° 20.123 regula trabajo en régimen de subcontratación, el funcionamiento de las empresas de servicios transitorios y el contrato de trabajo de servicios transitorios.

seguridad y prevención de los trabajadores, por lo que la empresa principal deberá confeccionar un reglamento de higiene y seguridad en el lugar de trabajo, que será de cumplimiento obligatorio para ambas partes.

Dicha ley ha mostrado efectos positivos y, al mismo tiempo, ha abierto una serie de temas no previstos. Entre los primeros, se ha asegurado un mayor nivel de cumplimiento de las obligaciones laborales de los trabajadores y se ha restringido el suministro de personal. También se ha avanzado en la identificación de funciones desempeñadas por los trabajadores de subcontratistas que sean similares a las de los trabajadores de la empresa principal, aunque bajo condiciones laborales diferentes, en sectores donde la subcontratación es importante, como minería, agricultura, pesca y forestal, identificando responsabilidades de contratación directa por parte de la empresa principal.

Sin embargo, si bien las empresas principales aceptan la contratación directa a partir de la identidad de funciones, defienden su atribución de contratar al trabajador que seleccionen, quien puede no coincidir con la persona que desempeñaba la tarea bajo el subcontratista. Con ello, se ha planteado un conflicto jurisdiccional que involucra a la Dirección del Trabajo y a empresas contratantes, entre las que se encuentra CODELCO. La Corte Suprema, llamada a dirimir el conflicto, falló a favor de la interpretación de la empresa y con ello, limitó la atribución de la Dirección a fiscalizar, sancionar e identificar medidas correctivas²², pero no posee la facultad de obligar a la empresa a contratar una persona determinada, ni la de hacerse parte en el proceso judicial.

Por otra parte, en cuanto al cumplimiento de obligaciones laborales sólo refiere a la legislación, y cuanto a remuneraciones y otros ingresos sólo se tienen como referentes al salario mínimo y la negociación colectiva. Sin embargo, dicha negociación sólo puede efectuarse a nivel de la empresa, mientras que los trabajadores subcontratistas se han organizado por rama de actividad, lo cual les impide ejercerla.

Un tercer aspecto radica en que la descentralización del proceso de producción y trabajo es una práctica incorporada para el aumento de eficiencia y disminución de costos, lo que deriva, normalmente, en la existencia de distintas condiciones y remuneraciones para funciones similares. Si bien existe consenso que deben corregirse, ello no significa aceptar una remuneración común ni tampoco forzar la negociación colectiva en niveles diferentes a los admitidos por la legislación laboral nacional.

En definitiva, pese a los avances, se ha abierto una agenda mucho más amplia de discusión de relaciones laborales y de responsabilidades de los distintos agentes, incluidas las instituciones del Estado.

3. Política de remuneraciones y salarios participativos

La evolución de los salarios reales medios públicos y privados, el salario mínimo y las remuneraciones negociadas colectivamente, muestran comportamientos diferenciados, que pueden ser analizados tanto en función de los distintos marcos regulatorios del mercado de trabajo, así como por el rol desempeñado por la política salarial.

a) La política de remuneraciones

Desde el punto de vista de la política salarial, en el Período I, hasta 1973, como se presenta en el Cuadro 4, prevaleció una de carácter expansivo que buscó incrementar el poder adquisitivo de las remuneraciones, a través de reajustes legales generalizados, en un contexto de fijación de precios. Este período se caracterizó, además, por la existencia de múltiples regulaciones y de regímenes especiales de salarios e indemnizaciones, entre otras materias.

²² Un dictámen de la Dirección del Trabajo, en diciembre de 2007, determinó que Codelco, deberá pasar a planta a 4.934 trabajadores (equivalente a un 27% de su dotación), que se desempeñan en empresas contratistas.

CUADRO 4
DESEMPEÑO SALARIAL Y MARCOS REGULATORIOS: 1973 – 2007
(Principales tendencias)

| Períodos | Marco Regulatorio | Política salarial | Evolución de Salarios | Evolución de Productividad |
|--------------------|---|---|-------------------------------|----------------------------|
| I Hasta 1973 | Legislación compleja y de fuerte tono protector | Reajustes salariales generales por ley. | Estable | Baja |
| II 1974 - 1978 | Desregulación en la práctica y de represión de la actividad sindical. | Reajustes salariales rezagados a la inflación. | Aumentan | Baja |
| III 1979 - 1989 | Plan Laboral: bajo nivel de regulación y de poder sindical. | Piso salarial en negociaciones salariales hasta 1982. | Caen | Disminuye |
| IV 1990 - 1999 | Reformas laborales y restauración de derechos. | Política salarial alineada con productividad y recuperación real. | Aumentan y caen al final | Aumenta |
| V 2000 - 2007 | Nueva generación de reformas, más protección y políticas activas. | Política salarial alineada con productividad | Estancamiento y alza al final | Aumenta |

Fuente: Elaboración propia.

Durante el Período II, entre 1974 y 1978, aumentó el grado de flexibilidad del mercado de trabajo por la vía de la desregulación de hecho, y el gobierno militar eliminó las normas que establecían reajustes automáticos, e impuso en forma generalizada aumentos de los salarios nominales en relación con la inflación pasada. En los años siguientes, y especialmente desde mediados de 1976, en un contexto de recuperación de la actividad económica, la regla de reajustabilidad de los salarios se acercó al 100% de indexación respecto de la inflación pasada, lo que en un contexto de inflación decreciente provocó significativos aumentos de los salarios reales.

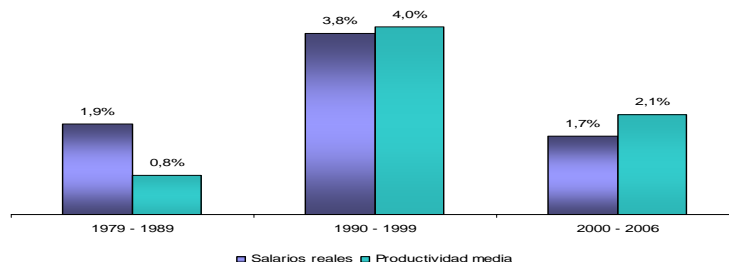
Por su parte, durante el tercer período, con la vigencia del Plan Laboral, entre 1979 y 1989, si bien sus impulsores buscaban impedir la reproducción de reajustes salariales obligatorios, masivos e inflacionarios, la nueva ley garantizó la indexación salarial completa en las negociaciones colectivas: esta operó como un piso y resultó disfuncional frente a la necesidad de ajustar salarios una vez que se desatara una profunda recesión en los inicios de los años ochenta. Una vez eliminada dicha regla²³, el sector privado quedó libre de regulaciones, excepto en relación con el salario mínimo, y las remuneraciones del sector público se reajustaron en porcentajes menores a la variación del IPC. Así, a partir de 1982, se observó un cambio estructural en la determinación de los salarios, y el sector público dejó de liderar el proceso de formación de los mismos.

Durante los años siguientes, hasta 1989, en el marco de un programa de ajuste estructural, la política cambiaria fue activa en mantener un tipo de cambio alto mediante sucesivas devaluaciones. Sus presiones sobre el nivel de precios fueron contrarrestadas con la aplicación de una política salarial restrictiva sobre las remuneraciones del sector público y el salario mínimo, en un contexto de abundancia relativa de mano de obra, producto del elevado desempleo heredado de la crisis de inicios de los ochenta. Finalmente, desde 1990 en adelante, la política salarial ha buscado guiar el crecimiento de las remuneraciones sobre la base del aumento de la productividad media, a través de políticas de reajustes de las remuneraciones del sector público y del salario mínimo, en las que se han incorporado en forma explícita indicadores de inflación futura y de evolución prevista de la productividad, para determinar sus aumentos en el tiempo.

Considerando los tres períodos identificados, es posible analizar el comportamiento de los salarios reales medios en relación con la evolución de la productividad media del trabajo, como se ilustra en el Gráfico 4.

²³ Esta ley se eliminó en junio de 1982. Véase Cortázar (1983).

GRÁFICO 4
SALARIOS REALES Y PRODUCTIVIDAD MEDIA: 1979-2006
(Variaciones porcentuales promedio)



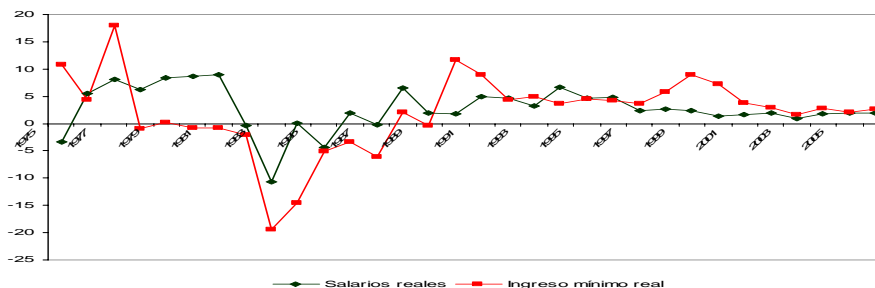
Fuente: Elaboración propia según Cuadro A.1, en el anexo.

Durante la vigencia del Plan Laboral entre 1979 y 1989, los salarios reales registraron aumentos promedio de 1,9%, aunque sólo después de registrar caídas importantes en los inicios de los años ochenta cercanas al 20% en términos reales. Estos incrementos, sin embargo, superaron al aumento de la productividad media, en un contexto en que existía una alta disponibilidad de mano de obra, debido a los elevados índices de desempleo que caracterizaron gran parte de ese período.

En años siguientes, en cambio, el curso de los salarios reales siguió más estrechamente al de la productividad media, en un contexto en el cual rigió una política salarial que buscó recuperar el poder de compra, mediante importantes reajustes del salario mínimo y de las remuneraciones del sector público. Como es posible apreciar, ambas variables registraron aumentos muy similares. Finalmente, desde 2000 en adelante, esta tendencia se confirma, aunque los aumentos respectivos son menores a los anteriores, pues se verificaron en un contexto de alto y persistente desempleo, especialmente durante los primeros cuatro años. Así, en ambos períodos, el aumento de la productividad ha proporcionado el espacio necesario para generar incrementos salariales y ha sido el principal condicionante del crecimiento estable de las remuneraciones en el tiempo.

En cuanto al salario mínimo real, como se observa en el Gráfico 5, a partir de 1990 su trayectoria refleja la decisión de política salarial de recuperar su poder de compra, debido al significativo deterioro registrado en los años ochenta, y alinear su crecimiento con los cambios en la productividad media. El mecanismo de reajuste en los primeros años, fue acordado en negociaciones tripartitas, sin embargo, desde mediados de los noventa sólo han sido producto de acuerdos entre el Gobierno y la Central Unitaria de Trabajadores; o cuando ello no ha sido posible, ha sido discutida y aprobada en el Parlamento.

GRÁFICO 5
SALARIOS REALES E INGRESOS MÍNIMO REAL: 1974-2006
(Var porcentajes promedio anuales)



Fuente: Elaboración propia según Cuadro A.1, en el anexo.

Los criterios fundamentales aplicados han sido la inflación futura y la evolución de la productividad total por ocupado, agregándose un factor adicional de recuperación. Sin embargo, entre 1998 y 2000, como se ilustra en el Gráfico 5, el crecimiento del salario mínimo real superó notoriamente el curso de las remuneraciones reales medias de la economía, ya que entonces se estableció un reajuste trianual, que consideró proyecciones de crecimiento que no fueron confirmadas debido a los efectos no previstos generados por la crisis asiática en 1998 y 1999. De este modo, se produjo un desajuste en la trayectoria del salario mínimo real respecto de la productividad, generándose una brecha entre ambas variables de un 19,4% en el año 2002. Entonces, éste alcanzó niveles relativamente altos respecto de las remuneraciones de los trabajadores menos calificados; del orden de un 65,4% del salario promedio de la construcción y de un 90% del salario medio de los menos calificados de la misma rama, en circunstancias que para 1995, ésta era de un 50%²⁴.

Lo anterior puso en evidencia la necesidad de incorporar permanentemente en los criterios de reajustabilidad, mecanismos de ajuste que permitan reaccionar oportunamente frente a cambios no previstos en el desempeño económico, con el fin de no generar fuentes de desequilibrios en los mercados de trabajo.

Recientemente, en julio de 2008, el Gobierno y la CUT acordaron un reajuste de un 10,4% del salario mínimo (alcanzando un equivalente US\$ 321, el más alto en el país desde 1998), siguiendo con la aplicación de los criterios ya conocidos. Sin embargo, esta vez, a ello se sumó la firma de un protocolo de acuerdo en el cual el Gobierno se comprometió a otorgar suma urgencia, a un proyecto de ley destinado a igualar el salario base con el salario mínimo. Ello constituía una de las aspiraciones principales de la CUT en esta materia para terminar con contratos menores al sueldo mínimo.

El proyecto de ley aprobado, se orienta a determinar que un trabajador que cumple una jornada ordinaria en razón de un contrato de trabajo, no puede percibir como sueldo base una cantidad inferior al Ingreso Mínimo Mensual, sin perjuicio de otras compensaciones que se pacten para remunerar su productividad, como bonos, comisiones e incentivos. Así, los empleadores que a la fecha de entrada en vigencia de la ley hayan pactado sueldos base inferiores a un ingreso mínimo mensual en los contratos de trabajo, individuales o colectivos, deberán, dentro de los próximos seis meses, ajustar la diferencia entre el sueldo base convenido y el ingreso mínimo.

Dicho protocolo, además consideró incorporar un sistema gradual para equiparar el actual salario percibido por las trabajadoras de casa particular, que equivale al 75% del salario mínimo, a la cifra acordada en esta negociación, y además garantizar la participación de la CUT en la discusión de la

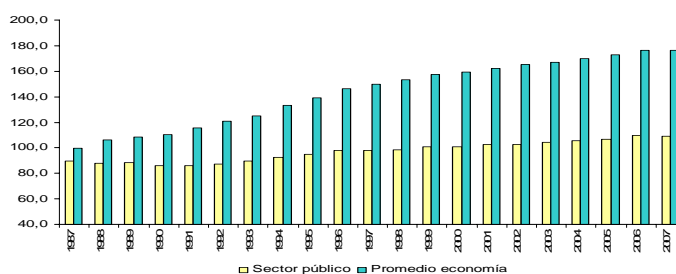
²⁴ OIT (2003).

propuesta de subsidio para trabajadores de menores ingresos, formulada por el Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad²⁵.

Respecto de la evolución de los salarios de los trabajadores del sector público, la política implementada a partir de 1990, ha consistido en el mantenimiento de reajustes anuales que se comienzan a aplicar a partir del 1° de diciembre de cada año, y que son negociados previamente durante la discusión del presupuesto que regirá en el año siguiente. Las negociaciones periódicas se han realizado entre el Ministerio de Hacienda y la ANEF (Asociación Nacional de Empleados Fiscales), la que tiene una significativa representación al interior de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT).

La metodología convenida para aumentar las remuneraciones de los funcionarios públicos consideró, hasta el año 1997, la inflación futura, la productividad del sector y un componente adicional de recuperación respecto de los niveles salariales del sector privado. Ello permitió aumentos reales sostenidos de los salarios del sector público, como se observa en el Gráfico 6, los que favorecieron especialmente a los trabajadores de rentas más bajas en cada estamento.

GRÁFICO 6
SALARIOS MEDIOS Y PÚBLICOS REALES: 1987-2006
(Índice 1986=100)



Fuente: Elaboración propia según Cuadro A.1, en el anexo.

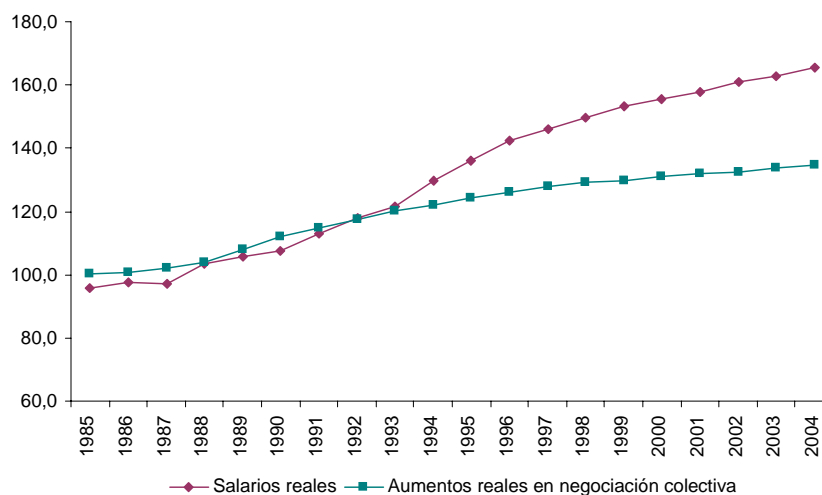
Sin embargo, a partir de 1998, se modificó la metodología adoptada, tanto por la carencia de indicadores que reflejaran efectivamente los cambios en productividad, así como los diferenciales en cada servicio. Así, desde entonces, se negocia un monto de reajuste general al que se agregan incentivos al desempeño, en función del cumplimiento de metas del denominado Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), que opera sobre la base de objetivos cuantificados que deben ser alcanzados para obtener los beneficios adicionales. Desde 2004, su cálculo se ha sustentado en un componente base, en uno de desempeño institucional y en uno colectivo, que se aplica tanto a personal de planta como al personal a contrata. Estos componentes, no aparecen reflejados en el curso de los salarios público del Gráfico 6.

A diferencia de décadas pasadas, la política de remuneraciones aplicada sobre los reajustes de los salarios del sector público y del salario mínimo, ha sido activa y ha estado destinada tanto a recuperar el deterioro en términos reales que se verificó en los años ochenta, así como a establecer una senda de crecimiento estable, alineada con los aumentos de la productividad. Con ello se ha favorecido, de paso, el cumplimiento de las sucesivas metas de inflación, en la medida en que ésta sirve de estándar de referencia para la determinación de los salarios en el ámbito privado.

Finalmente, en cuanto a la trayectoria de los salarios reales negociados colectivamente, ésta se muestra creciente en el período. En el Gráfico 7, se ilustra la evolución de los aumentos reales iniciales negociados, los que suelen ser complementados con cláusulas de reajustabilidad futura cercanas al 100% de la inflación con una periodicidad de alrededor de seis meses.

²⁵ Véase Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad (2008).

GRÁFICO 7
SALARIOS MEDIOS Y REAJUSTES INICIALES REALES EN NEGOCIACIONES COLECTIVAS. 1984-2004
(Índice 1984=100)



Fuente: Elaboración propia según Cuadro A.1, en el anexo.

Como se observa, tales aumentos han seguido una trayectoria inferior a la de los salarios reales medios de la economía, a lo que agrega (como se analizará en el capítulo correspondiente), la disminución de la cobertura de la negociación colectiva desde inicios de los años noventa, hasta alcanzar sólo un 7,6% de los asalariados privados en 2004, por lo que se trata de condiciones que se aplican sobre un universo cada vez menor. Adicionalmente, existe evidencia que muestra que las empresas han incorporado sistemas de remuneraciones variables en función del desempeño, por lo que los aumentos salariales iniciales sólo revelan parcialmente la trayectoria de las remuneraciones en las empresas; especialmente en aquéllas que negocian colectivamente.

b) Salarios en las empresas

Otro ámbito de flexibilidad interna de carácter salarial, se expresa como la capacidad de vincular el pago por los servicios del trabajo sobre una base del rendimiento o del desempeño de los trabajadores. La información disponible en el Cuadro 5, muestra que la proporción de las empresas que pagan remuneraciones variables en Chile, es de un 55% del total, lo que implica que el sueldo fijo no es la modalidad más frecuente.

Según el tamaño de las empresas, se advierte una relación directamente proporcional con la importancia de las remuneraciones variables. Estas presentan la mayor importancia en la pesca con un 73,7%, en las empresas de intermediación financiera (66,7%) y las de actividades inmobiliarias con un 65,6%. Por otro lado, las actividades donde menos empresas participan del pago de remuneraciones variables son la enseñanza con 38,7% y los hoteles y restaurantes con un 39,7%. Adicionalmente, se obtiene una relación positiva entre la existencia de sindicatos con la utilización de esquemas de remuneraciones variables, ya que un 80,2% de las empresas que tienen sindicato pagan salarios variables, mientras sólo lo hace un 52,8% de las empresas que no lo tienen.

CUADRO 5
EMPRESAS CON REMUNERACIONES VARIABLES Y BONOS POR PRODUCTIVIDAD
(en porcentajes)

| Características | % Remuneraciones variables | % Bonos por productividad |
|------------------------------------|----------------------------|---------------------------|
| Por tamaño | | |
| - Microempresa | 34,4 | 23,0 |
| - Pequeña | 58,8 | 39,4 |
| - Mediana | 72,0 | 42,7 |
| - Grande | 79,2 | 65,0 |
| - Total | 55,0 | 36,4 |
| Por ramas de actividad económica | | |
| - Agricultura, caza y silvicultura | 44,4 | 32,0 |
| - Pesca | 73,7 | 52,4 |
| - Minería | 64,3 | 53,6 |
| - Industrias no metálicas | 59,4 | 45,8 |
| - Industrias metálicas | 63,1 | 43,3 |
| - Electricidad, gas y agua | 62,5 | 56,3 |
| - Construcción | 65,2 | 49,3 |
| - Comercio | 53,1 | 37,2 |
| - Hoteles y restaurantes | 39,7 | 20,6 |
| - Transportes y comunicaciones | 52,2 | 24,0 |
| - Intermediación financiera | 66,7 | 40,9 |
| - Actividades inmobiliarias | 65,6 | 48,9 |
| - Enseñanza | 38,7 | 11,1 |
| - Ss. sociales y de salud | 60,7 | 31,3 |
| - Otros servicios | 52,1 | 26,9 |
| Por presencia sindical | | |
| - Con sindicatos | 80,2 | |
| - Sin sindicatos | 52,8 | |

Fuente: ENCLA 2006.

c) Sistemas de incentivos

Un 36,4% de las empresas aplican algún sistema de incentivos por aumentos de producción o productividad, aunque esta proporción ha venido disminuyendo desde 2002, cuando alcanzó alrededor de un 50% del total. En todo caso, la aplicación de estos sistemas de incentivos guarda directa correspondencia con el tamaño de las empresas, como se observa en el Cuadro 6, entre los cuales los de carácter individual son los predominantes, ya que éstos se utilizan en cerca de un 60% de las empresas, importancia que se mantiene para los distintos tamaños de empresas.

En cuanto a la participación en las utilidades de la empresa, los empleadores que obtienen utilidades líquidas en su giro, tienen la obligación de gratificar anualmente a sus trabajadores en proporción no inferior al 30% de dichas utilidades. Para estos efectos, se entiende por utilidad líquida (que se ha determinado para el pago del impuesto a la renta, sin deducir pérdidas de períodos anteriores),

la que resulte de deducir el 10% del valor del capital propio. Una alternativa a lo anterior, es el pago al trabajador el 25% de lo devengado en el respectivo ejercicio comercial, por concepto de remuneraciones mensuales, caso en el cual la gratificación de cada trabajador no podrá exceder de 4,75 ingresos mínimos mensuales. Siempre, es la empresa la que elige entre las modalidades señaladas²⁶.

CUADRO 6
SISTEMAS DE BONOS O INCENTIVOS POR TAMAÑO DE EMPRESAS
(en porcentajes)

| Tipo de incentivo | Microempresa | Pequeña | Mediana | Grande | Total |
|--|--------------|---------|---------|--------|-------|
| Aumento de la producción o de productividad general | 25,9 | 27,2 | 31,8 | 33,3 | 28,3 |
| Aumento de la producción o de productividad individual | 61,2 | 59,1 | 56,8 | 51,3 | 58,4 |
| Aumento de la producción o de productividad de grupos | 15,3 | 22,0 | 23,9 | 28,2 | 21,7 |

Fuente: ENCLA 2006.

De acuerdo con la información disponible, un 69,2% de las empresas han optado por la modalidad de un 25% de la remuneración anual garantizada, un 8% por el sistema de 30% de las utilidades, un 7% ha elegido otra modalidad pactada. Cabe notar que hay un porcentaje importante, de 15,7%, de las empresas que no entrega gratificación.

En el sector público, por su parte, se han establecido remuneraciones asociadas a elementos de gestión, a partir de Ley N° 19.553, y de la Ley de Nuevo Trato que, desde 2004, reemplazó al incentivo por desempeño individual de la asignación de modernización y lo incrementó. Esta está integrada por un sueldo base, por asignaciones generales, componentes personales (ejemplo: asignación profesional), y por el componente asociado al desempeño (institucional y colectivo), que es variable. El sistema reconoce diferencias según sectores específicos (estatutos de profesores, profesionales médicos, salud primaria, fuerzas armadas), y en la práctica, existe un sistema de reajuste anual o bianual de las remuneraciones sobre la base de las negociaciones del gobierno con las organizaciones sindicales del sector público, que se ha transformado en un proceso de negociación colectiva no regulado.

Finalmente, es necesario agregar que, con el objetivo de mejorar la gestión de los servicios públicos y atraer a ejecutivos calificados, así como también para reducir los diferenciales de remuneraciones respecto del sector privado, se han establecido concursos públicos para los cargos de jefes superiores y del segundo nivel jerárquico de servicio de las instituciones afectadas al Sistema de Alta Dirección Pública, los que consideran asignaciones, como sumas complementarias, a las remuneraciones ordinarias mensuales.

4. Tiempos de trabajo y organización de la jornada

La jornada de trabajo, es el tiempo durante el cual el trabajador debe prestar servicios, de acuerdo a lo pactado en su contrato, o el tiempo en que el trabajador se encuentra a disposición del empleador sin realizar labores por causas ajenas a su voluntad.

La jornada máxima general, es de 45 horas semanales a partir del 1 de enero de 2005, cuando fue modificado el máximo de 48 horas. Esta se distribuye en no más de 6 y no menos de 5 días, y con un tope máximo de 10 horas diarias. Sin embargo, existen trabajadores que tienen jornadas máximas especiales, como los trabajadores de naves pesqueras, locomoción colectiva, carga terrestre; personal a

²⁶ Código del Trabajo (2002). Capítulo IV "De las Remuneraciones", artículos 47 y 50.

bordo de ferrocarriles; trabajadores de casa particular; ciertos trabajadores de hoteles, clubes y restaurantes. En el caso del sector público, la jornada ordinaria es de 44 horas semanales, distribuidas de lunes a viernes, no pudiendo exceder de 9 horas diarias. También se presentan diferencias según el tamaño de las empresas, ya que en particular, las microempresas declaran tener dificultades para cumplir la reducción legal de horas ordinarias de trabajo, mientras que, en promedio, las empresas de mayor tamaño declaran cumplirla.

Según el Código del Trabajo, sólo en ciertos casos puede pactarse que un trabajador no tenga límite en su jornada de trabajo, lo que se aplica a gerentes, administradores y apoderados con facultades de administración, a trabajadores sin fiscalización superior inmediata, a personas que trabajan en sus casas o a distancia por medios informáticos (teletrabajo), y a comisionistas, vendedores, cobradores y similares que ejercen funciones fuera del establecimiento.

a) Jornada parcial

Se entiende por jornada parcial, a los contratos por hasta dos tercios de la jornada máxima semanal (32 horas hasta diciembre de 2004; 30 horas a partir de 2005). Estos contratos sólo pueden tener las siguientes diferencias con los normales: la jornada debe ser continua y no puede exceder de 10 horas diarias, puede pactarse varias alternativas de distribución de la jornada de trabajo, y el empleador puede cambiar la jornada con una semana de anticipación y, finalmente, para el cálculo de la indemnización por años de servicio, se debe considerar el promedio de las remuneraciones de los últimos 11 meses o del tiempo de duración del contrato, debidamente reajustadas por el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

En el sector público, la autoridad está facultada para proveer cargos de planta a jornada parcial de trabajo, cuando ello sea necesario por razones de buen servicio. En estos casos, los funcionarios tendrán una remuneración proporcional al tiempo trabajado, y de manera alguna podrán desempeñar trabajos extraordinarios remunerados.

Según la ENCLA 2006, se constató que sólo una pequeña cantidad de empresas lo utiliza (un 22,8%); aunque muy pocas de éstas contrata directamente trabajadores part-time, ya que la gran mayoría utiliza a trabajadores suministrados. El interés empresarial por implementar jornadas parciales de trabajo es inversamente proporcional al tamaño: probablemente las empresas más grandes se orientan a una mayor intensidad de trabajo que demanda jornadas de tiempo completo.

Como se observa en el Cuadro 7, en algunas actividades económicas es significativo el porcentaje de empresas que emplea personal part-time, sin embargo, en todas ellas el porcentaje de trabajadores a tiempo parcial es bajo. Probablemente esto se deba a que el tiempo reducido de trabajo sea destinado a tareas específicas como reemplazar a trabajadores directos por un tiempo determinado, o enfrentar incrementos puntuales o temporales de producción.

CUADRO 7
EMPRESAS Y TRABAJADORES CON JORNADAS PARCIALES, SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD
ECONÓMICA

(% de empresas y de trabajadores por ramas)

| Ramas de actividad económica | Empresas con jornada parcial | Trabajadores en jornada parcial |
|----------------------------------|------------------------------|---------------------------------|
| Agricultura, caza y silvicultura | 10,3 | 7,2 |
| Pesca | 9,5 | 2,5 |
| Minería | 7,1 | 0,6 |
| Industrias no metálicas | 23,4 | 5,2 |
| Industrias metálicas | 20,0 | 2,9 |
| Electricidad, gas y agua | 6,3 | 0,2 |
| Construcción | 11,3 | 1,9 |
| Comercio | 20,8 | 7,2 |
| Hoteles y restaurantes | 25,0 | 15,3 |
| Trasportes y comunicaciones | 11,5 | 1,8 |
| Intermediación financiera | 13,6 | 0,8 |
| Actividades inmobiliarias | 20,2 | 3,1 |
| Enseñanza | 71,7 | 14,6 |
| Servicios sociales y de salud | 43,8 | 9,5 |
| Otros servicios | 26,9 | 3,5 |

Fuente: ENCLA 2006.

Finalmente, la ENCLA 2006 muestra que aunque la proporción de empresas con mayoría de trabajadores mujeres que ocupan jornadas parciales es alto, aún no es mayoritario (43,8%).

b) Jornada extraordinaria u horas extraordinarias

Son horas extraordinarias las que sobrepasen la jornada ordinaria máxima legal, o la jornada pactada en el contrato individual. No es obligatorio trabajar horas extraordinarias, a menos que estén pactadas por escrito o se trate de impedir un accidente o hacer arreglos impostergables en las maquinarias e instalaciones o cuando se produce una fuerza mayor o caso fortuito. En estos casos, existe la obligación de trabajar, pero sólo en la medida indispensable para evitar perjuicios en la marcha normal de las faenas.

La Ley N° 19.759 de 2005, modificó el artículo 32 del Código del Trabajo, para limitar el sobretiempo. Estableció que las horas extras sólo podrán pactarse para atender necesidades o situaciones temporales de la empresa, que los pactos deben hacerse por escrito y por una duración no mayor a tres meses, aunque pueden renovarse de común acuerdo. Se eliminó el pacto de horas extras en el contrato de trabajo.

Se puede trabajar hasta dos horas extraordinarias diarias, siempre que se trate de faenas que no perjudiquen la salud de la persona. Si quedan pactadas por escrito, el trabajador queda obligado a laborarlas, pero en ningún caso puede pactarse el trabajo de horas extraordinarias en días domingo o en el día equivalente de descanso compensatorio (en el caso de los trabajadores cuya jornada ordinaria incluye domingos y festivos). Estas deben pagarse con un recargo del 50% sobre el sueldo correspondiente a la hora ordinaria, sean trabajadas de día, noche o festivos. Cualquier recargo mayor, debe ser pactado en contrato individual o colectivo, y no puede pactarse un recargo menor o un bono en reemplazo de las horas extras.

Finalmente, en el sector público, cabe señalar que el jefe superior de la institución, el Secretario Regional Ministerial o el Director Regional de servicios nacionales desconcentrados, según corresponda, podrá ordenar trabajos extraordinarios a continuación de la jornada ordinaria, de noche o en días sábado, domingo y festivos, cuando hayan de cumplirse tareas impostergables. Los trabajos extraordinarios se compensarán con descanso complementario. Si ello no fuere posible por razones de buen servicio, aquéllos serán compensados con un recargo en las remuneraciones.

De acuerdo con la ENCLA 2006, un 46,4% de las empresas declaró utilizar sobretiempo de trabajo, lo que confirma una tendencia a la disminución de su uso, especialmente a partir de la reforma legal de 2001. Su utilización se relaciona directamente con el tamaño de las empresas, ya que entre las de mayor tamaño, un 85% de éstas lo utiliza e involucra a un 31,9% de sus trabajadores, mientras que tales proporciones decrecen hasta representar sólo un 26,6% y un 15,8%, respectivamente, en las microempresas.

Las mayores proporciones de empresas que utilizan sobretiempo son las de suministro de energía, de servicios sociales, salud, industria manufacturera y en los servicios de intermediación financiera, en los que más de la mitad de las empresas los utilizan. En el resto de los sectores la proporción de trabajadores involucrados bordea el 30%. La extensión del sobretiempo, en promedio, es cercana a la media hora de trabajo cada día, sin que se observen diferencias significativas según el tamaño de empresas, ni por sectores de actividad económica, con la excepción del transporte, donde bordea una hora diaria, en promedio.

Por último, de acuerdo con una investigación de casos, realizada por el Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo²⁷, las horas extras no sólo se utilizan para cubrir tareas imprevistas y/o excepcionales sino que también para cubrir el trabajo que no logra realizarse en el tiempo planificado, ya sea por carecer de un número suficiente de trabajadores o por descoordinación de la empresa. En todo caso, es importante señalar que no se observan diferencias entre las empresas que subcontratan faenas propias de giro y las que no lo hacen, lo que revela que la externalización de funciones no opera como una racionalización de la cantidad de horas de trabajo.

c) Organización de la jornada laboral

La organización de la jornada considera la distribución de los tiempos de trabajo y descanso, ya sea durante la jornada misma, entre jornadas diarias y los descansos semanales. También considera los horarios de trabajo o turnos de trabajo, que establecen distintas combinaciones de días de trabajo y de descanso.

En general, los días domingos y festivos son de descanso obligatorio, desde las 21 horas del día anterior hasta las 6 horas del día siguiente, y sólo en el caso de turnos rotativos, estas horas se desplazan, y no se puede pactar horas extraordinarias, ni distribuir la jornada ordinaria en días domingos o festivos. Sólo en algunas faenas excepcionales²⁸ puede pactarse la jornada ordinaria incluyendo domingos y festivos, siempre y cuando no se sobrepase la jornada máxima y se otorgue un día de descanso en la semana por cada día domingo y festivo que corresponda. En todo caso, siempre es obligatorio que el empleador otorgue descanso al trabajador a lo menos un día domingo en el mes.

Es importante destacar que si el trabajador tiene pactada una jornada ordinaria que no incluye domingos y festivos, no puede obligársele a trabajar esos días, aunque desempeñe alguna de estas labores excepcionales. Si en una semana existen uno o más festivos, aparte del día domingo, puede acordarse trabajar los festivos con un recargo mínimo del 50% o acumularlos para tomarlos en otra oportunidad, pero el domingo o festivo debe ser obligatoriamente compensado con los correspondientes días de descanso. Finalmente, la ley establece obligatoriamente que a lo menos dos de los días de descanso en el mes calendario, deben recaer en día domingo.

²⁷ Echeverría M., et al (2004).

²⁸ Véase el punto sobre jornadas especiales.

De acuerdo con la ENCLA 2006, la relación entre los tiempos semanales de trabajo y los descansos es estable: 5,5 días trabajados y 1,5 días de descanso, y, en promedio, las empresas destinan un poco más de una hora para el almuerzo.

La relación de los tiempos de trabajo y de descanso es bastante homogénea si se considera el tamaño de las empresas. Las microempresas laboran en promedio una fracción mayor de días a la semana que las de mayor tamaño, y las empresas más grandes laboran en promedio una fracción mayor de horas por cada día de trabajo. A su vez, las empresas menores otorgan en promedio mayor tiempo para colación que las mayores, pero el promedio de tiempo destinado para otras pausas durante la jornada laboral es bastante homogéneo en las empresas de todos los tamaños, salvo en las pequeñas, que destinan para tales pausas un tiempo levemente superior. Lo anterior indica que las empresas grandes registran una mayor intensidad del tiempo de trabajo: más horas de trabajo por día y menos tiempo de colación, junto con el mayor uso del sobretiempo, y horas extraordinarias.

Por actividades económicas también se observan diferencias. Por ejemplo, en la minería el promedio de días trabajados en la semana es de 6,1, mientras que en los servicios financieros y de enseñanza es de 5,1 días. En los descansos, también existe dispersión, pues en la minería, construcción, intermediación financiera, enseñanza y actividades inmobiliarias se registran dos días, y en el transporte sólo 1,3 días.

Es probable que la incidencia de jornadas excepcionales explique algunos promedios altos de días de trabajo a la semana (minería, por ejemplo) en los que se compensa con un descanso promedio mayor. Además, algunas actividades se caracterizan por un intenso uso del tiempo de trabajo: ya que tienen en promedio menos días de trabajo a la semana, pero jornadas diarias más largas, como en intermediación financiera, por ejemplo, donde se labora en promedio sólo 5,1 días semanales, pero con un promedio de 8,7 horas ordinarias de trabajo diarias. En la construcción, la semana laboral dura 5,2 días en promedio, pero el día ordinario de trabajo se extiende a 8,7 horas. En ambas actividades el tiempo para colación y para otras pausas en la jornada laboral son inferiores al promedio.

CUADRO 8
DISTRIBUCIÓN DE LA JORNADA DE TRABAJO SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESA

| Características | Promedio días trabajados a la semana | Promedio días de descanso a la semana | Promedio horas diarias de trabajo (s/horas extraordinarias) | Promedio de minutos para colación | Promedio de minutos para otras pausas |
|----------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------------|
| Tamaño de empresas | | | | | |
| Microempresa | 5,6 | 1,5 | 8,1 | 76,1 | 22,8 |
| Pequeña | 5,5 | 1,6 | 8,3 | 66,3 | 24,0 |
| Mediana | 5,4 | 1,7 | 8,2 | 61,3 | 22,5 |
| Grande | 5,2 | 1,8 | 8,4 | 53,0 | 22,1 |
| Rama de actividad económica | | | | | |
| Agricultura, caza y silvicultura | 5,7 | 1,4 | 8,0 | 77,9 | 27,0 |
| Pesca | 5,6 | 1,4 | 8,1 | 62,4 | 13,3 |
| Minería | 6,1 | 2,1 | 8,5 | 58,9 | 23,7 |
| Industrias no metálicas | 5,4 | 1,6 | 8,1 | 54,7 | 21,9 |
| Industrias metálicas | 5,3 | 1,7 | 8,5 | 65,6 | 20,9 |
| Electricidad, gas y agua | 5,4 | 1,7 | 8,1 | 61,0 | 26,7 |
| Construcción | 5,2 | 1,9 | 8,7 | 64,8 | 22,0 |
| Comercio | 5,6 | 1,4 | 8,1 | 78,3 | 19,2 |

(continúa)

CUADRO 8

| Características | Promedio días trabajados a la semana | Promedio días de descanso a la semana | Promedio horas diarias de trabajo (s/horas extraordinarias) | Promedio de minutos para colación | Promedio de minutos para otras pausas |
|------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------------|
| Rama de actividad económica | | | | | |
| Hoteles y restaurantes | 5,9 | 1,3 | 7,9 | 52,0 | 24,3 |
| Transportes y comunicaciones | 5,5 | 1,5 | 8,5 | 70,6 | 42,2 |
| Intermediación financiera | 5,1 | 1,9 | 8,7 | 65,3 | 16,0 |
| Actividades inmobiliarias | 5,2 | 1,8 | 8,3 | 58,8 | 22,5 |
| Enseñanza | 5,1 | 1,9 | 8,2 | 63,3 | 23,2 |
| Ss. sociales y de salud | 5,4 | 1,6 | 8,1 | 68,1 | 18,6 |
| Otros servicios | 5,6 | 1,5 | 8,1 | 75,1 | 23,9 |

Fuente: ENCLA 2006.

d) El trabajo en los días domingos

Las actividades exceptuadas por la ley del descanso dominical son numerosas y se incluyen las labores o servicios que exigen continuidad por la naturaleza de sus procesos, por razones de carácter técnico así como también los establecimientos de comercio y de servicios que atienden directamente al público. Sin embargo, recientes reformas han otorgado nuevos derechos de descanso laboral los días domingos y algunos feriados, particularmente en la actividad comercial.

La información disponible en el Cuadro 9, revela que un 30% de las empresas, especialmente grandes y microempresas, funciona los domingos, y que una de cada cuatro lo hace en su actividad principal. Lo anterior se explica porque entre las grandes empresas abundan las que operan con sistemas de turnos de trabajo, y en el caso de las microempresas, porque parte importante de éstas operan en las actividades autorizadas por la ley, como el comercio, hoteles y restaurantes, transportes y servicios.

Por último, de los trabajadores que realizan trabajo dominical, la mayor proporción se desempeña en las grandes empresas, y en cuanto a las actividades económicas que desarrollan actividades principales por esta vía, destacan aquéllas que tradicionalmente no funcionaban los días domingos, como los servicios financieros y las industrias manufactureras metálicas.

CUADRO 9
EMPRESAS QUE TRABAJAN LOS DOMINGOS

| Características | Porcentajes del total | |
|----------------------------------|-----------------------|--------------|
| Por tamaño | Empresas | |
| Microempresa | | 12,6 |
| Pequeña | | 8,4 |
| Mediana | | 6,8 |
| Grande | | 17,3 |
| Por actividades económicas | Empresas | Trabajadores |
| Agricultura, caza y silvicultura | 12,7 | 17,9 |
| Pesca | 38,1 | 21,4 |
| Minería | 14,3 | 14,4 |
| Industrias no metálicas | 19,6 | 5,5 |
| Industrias metálicas | 3,3 | 25,5 |
| Electricidad, gas y agua | 43,8 | 10,1 |
| Construcción | 8,5 | 7,4 |
| Comercio | 26,0 | 17,2 |
| Hoteles y restaurantes | 70,6 | 35,1 |
| Transportes y comunicaciones | 37,5 | 13,2 |
| Intermediación financiera | 18,2 | 28,5 |
| Actividades inmobiliarias | 21,3 | 9,9 |
| Enseñanza | 4,0 | 0,2 |
| Ss. sociales y de salud | 15,6 | 9,2 |
| Otros servicios | 42,3 | 12,5 |

Fuente: ENCLA 2006.

e) Trabajo en sistema de turnos

Sobre esta materia, la legislación laboral chilena es altamente flexible para efectos de adecuar la duración y distribución del tiempo de trabajo. En 2006, un 30% de las empresas operaba con turnos de trabajo; especialmente en las empresas grandes (un 66,7%), hasta un 21,4% en las microempresas.

Como se observa en el Cuadro 10, el sistema de turno es ampliamente utilizado en hoteles y restaurantes; servicios varios; servicios sociales y de salud, suministro de electricidad, gas y agua e industrias manufactureras no metálicas. En otros sectores, el sistema de turno no es mayoritario, pero sí está por sobre el promedio de empresas que lo aplica: en comercio; transporte, almacenamiento y comunicaciones; pesca; minería, intermediación financiera y actividad inmobiliaria, más del 30% de las empresas opera con sistemas de turnos de trabajo. Adicionalmente, se observa que el porcentaje de trabajadores nocturnos se sitúa alrededor de un 15%, y se muestra particularmente alto en la pesca, en la industria manufacturera, servicios sociales y de salud y en minería.

CUADRO 10
EMPRESAS SEGÚN SISTEMA DE TURNOS POR ACTIVIDAD ECONÓMICA
(En porcentajes de totales de cada rama)

| Ramas de actividad económica | Dos turnos (horario diurno) | Dos turnos (horario nocturno) | Tres turnos (continuo) | No se trabaja en turnos |
|----------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|------------------------|-------------------------|
| Agricultura, caza y silvicultura | 1,6 | 4,0 | 0,7 | 93,7 |
| Pesca | 9,5 | 14,3 | 4,8 | 71,4 |
| Minería | 14,3 | 7,1 | 7,1 | 71,4 |
| Industrias no metálicas | 11,2 | 14,0 | 18,7 | 56,1 |
| Industrias metálicas | 10,0 | 5,0 | 5,0 | 80,0 |
| Electricidad, gas y agua | 6,3 | 9,4 | 31,3 | 53,1 |
| Construcción | 4,9 | 4,9 | 4,9 | 85,2 |
| Comercio | 18,2 | 3,3 | 12,6 | 65,8 |
| Hoteles y restaurantes | 25,0 | 20,6 | 19,1 | 35,3 |
| Transportes y comunicaciones | 12,5 | 6,3 | 14,6 | 66,7 |
| Intermediación financiera | 18,2 | | 9,1 | 72,7 |
| Actividades inmobiliarias | 11,7 | 2,1 | 11,7 | 74,5 |
| Enseñanza | 11,1 | 1,0 | 9,1 | 78,8 |
| Ss. sociales y de salud | 23,4 | 9,4 | 12,5 | 54,7 |
| Otros servicios | 25,0 | 7,7 | 17,3 | 50,0 |

Fuente: ENCLA 2006.

f) Jornadas especiales

La ley permite que las empresas adopten regímenes de trabajo que alteren la distribución normal de los días laborales y los de descanso, bajo modalidades especiales. La incidencia de estas jornadas especiales, por tanto, es un grado adicional de flexibilidad a la que pueden recurrir las empresas. Para estos efectos, el Director del Trabajo se encuentra facultado para autorizar sistemas especiales de distribución de jornadas de trabajo y de descanso, cuando el sistema de jornada de trabajo que establece el Código del Trabajo, que incluye los días domingo y festivos y se descansa en la semana en forma compensatoria, no pudiese aplicarse por las características especiales de la prestación de servicios. Así, para que una empresa tenga un sistema único y especial de jornada de trabajo, requiere necesariamente una autorización expresa, y reunir determinadas condiciones²⁹.

Sólo como excepción, para evitar perjuicios en faenas, impedir accidentes, por reparaciones impostergables en maquinarias o instalaciones o por fuerza mayor, puede sobrepasarse la jornada ordinaria pactada o la máxima legal, con pago de ese tiempo como hora extraordinaria. Sólo en lugares apartados de los centros urbanos puede pactarse jornadas de dos semanas seguidas, tomando los días de descanso por domingos y festivos que correspondan, al final de las dos semanas con un día de descanso adicional. Nunca la jornada ordinaria puede ser de 7 o más días seguidos.

²⁹ Que la jornada ordinaria de trabajo no exceda en promedio las 45 horas semanales, que la jornada máxima diaria efectiva no exceda de 11 horas, que exista el descanso mínimo dentro de la jornada (media hora para jornadas de hasta 10 horas o una hora imputable a ella si es mayor), que se contemple los descansos compensatorios por días domingo y festivos, que considere como horas extraordinarias lo que excede del número de horas de trabajo que comprenda el ciclo autorizado, que la solicitud se acompañe por el acuerdo de los trabajadores involucrados, y de existir sindicato acompañar su declaración, que confirme el carácter consensual de la jornada y descansos por la cual se solicita autorización, que indique la cantidad de tiempo que los trabajadores deberán disponer para su adecuada climatización si la faena por la cual se solicita autorización se desarrollará en altura, y que indique la cantidad neta y porcentual aproximada de trabajadores con residencia fuera de la región en donde se desarrollan las faenas.

No obstante lo anterior, sólo una minoría de las empresas utiliza jornadas especiales de trabajo, en especial en las grandes empresas (un 40%) y el 24% de las medianas. Asimismo, es posible observar que la jornada especial es una modalidad flexibilizadora que se aplica en gran medida a los trabajadores directamente contratados: sólo marginalmente los trabajadores suministrados están sujetos a este tipo de jornada, lo que reafirma la idea de que las empresas prefieren concentrarse en la obtención de una mayor cantidad y distribución flexible de tiempo de trabajo en los directamente contratados y una utilización de tiempos cortos de trabajo en los trabajadores suministrados. Estas jornadas especiales se presentan en los servicios (26,9%), enseñanza (18,2%), actividades inmobiliarias (13,8%) e intermediación financiera (13,6%), principalmente.

Finalmente, se ha constatado que las estrategias sobre el uso de tiempo de trabajo, en grandes empresas, es de carácter integral, ya que aplican simultáneamente diversas modalidades de flexibilización sobre un mismo proceso y sobre los mismos trabajadores, de modo que el grado de flexibilización efectivamente obtenido en estos casos, era superior al derivado de la suma simple de cada una de las alternativas que autoriza la ley.

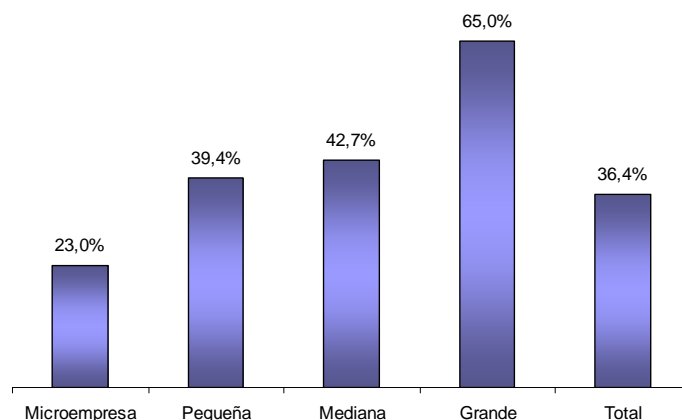
CUADRO 11
EMPRESAS CON JORNADAS ESPECIALES
(En porcentaje del total)

| Características | Porcentajes del total |
|---|-----------------------|
| Por tamaño | Empresas |
| - Microempresa | 9,2 |
| - Pequeña | 16,4 |
| - Mediana | 24,3 |
| - Grande | 40,0 |
| Por tipo de trabajadores | |
| - Empresas con jornada especial | 16,7 |
| - Con trabajadores contratados directamente | 15,8 |
| - Con trabajadores suministrados | 2,3 |

Fuente: ENCLA 2006.

En efecto, muchas de las modalidades de flexibilización, aplicadas conjuntamente, se potencian, lo que deriva en un amplio margen de adaptación del tiempo de trabajo. Así, como se ilustra en el Gráfico 8, esta aplicación combinada y acumulativa de flexibilidad con horas extraordinarias, días domingo y sistemas de turnos, es directamente proporcional con el tamaño de las empresas.

GRÁFICO 8
EMPRESAS QUE APLICAN SISTEMAS DE BONOS, INCENTIVOS O PREMIOS POR AUMENTO DE PRODUCCIÓN O PRODUCTIVIDAD



Fuente: ENCLA 2006.

5. Organizaciones sindicales y negociación colectiva

En esta materia, la experiencia chilena ha sido particularmente compleja. Como se sabe, después del golpe militar en 1973, se suprimió la actividad sindical y se impidió la negociación colectiva. Sólo a partir del Plan Laboral de 1979, se reconoció el derecho de sindicalización y de negociación colectiva, no obstante que siguió prevaleciendo la idea que la organización de los trabajadores y las regulaciones protectoras constituían obstáculos para el libre funcionamiento de los mercados.

Dicha legislación se orientó a establecer normas que eliminaron derechos preexistentes como el fuero aplicable a candidatos a directores sindicales, el derecho a un local sindical y aporte patronal, así como las facultades que tenían las Confederaciones y Uniones Sindicales; en especial, las de celebrar contratos colectivos de trabajo. La negociación colectiva quedó circunscrita al nivel de la empresa, y sus materias delimitadas por la facultad del empleador para administrar la empresa. También reglamentó el número de trabajadores autorizado para iniciar la negociación colectiva, y además estableció un límite a la duración de la huelga de sesenta días, al final de los cuales de no haber acuerdo, se entendía terminado el contrato por deshaucio; sin derecho a indemnización alguna. Además, se facultó al empleador para contratar a trabajadores reemplazantes durante el período de huelga.

La visión que fundamentó este tipo de regulaciones en el período II: desde 1979 a 1989, consideraba que el poder de los sindicatos sólo había conseguido alterar la estructura salarial, con efectos insignificantes sobre el nivel de las remuneraciones reales de la economía, y que tales beneficios se habrían logrado a costa del sector no sindicalizado y de los desempleados. Así, se afirmaba que una estructura eficiente de negociación colectiva sería aquella que respetase las fuerzas económicas en vigor del mercado laboral. El Estado, por su parte, debía limitarse a enmarcar estos procesos de negociación mediante normas impersonales, protegiendo además los intereses no representados en la mesa de negociaciones: una negociación neutral y simétrica en cuanto al tratamiento de las partes negociadoras, y donde los costos de la negociación colectiva son afrontados por las partes mismas del contrato que se negocia. Así, las transformaciones contenidas en el Plan Laboral y en la ley de negociación colectiva, en términos del debate sobre la flexibilidad, constituyeron una postura extrema, y un esfuerzo de largo plazo para consolidar la operación de los mecanismos de mercado en este ámbito³⁰.

Sin embargo, la experiencia mostró que la liberalización extrema del mercado de trabajo y de las relaciones laborales, no necesariamente condujo a una adecuada asignación de los recursos, ni tampoco

³⁰ Véase Velásquez (1993) op. cit, y Salinero et al (2004).

al establecimiento de mecanismos apropiados de solución de conflictos, que permitieran asegurar que la relación entre empleadores y trabajadores, se desarrollara en un marco de estabilidad y de una razonable equidad. Es más, la evidencia mostró que una excesiva asimetría de poder entre las partes empleadora y laboral erosionaban la capacidad de integración social mínima que toda organización productiva requiere para funcionar con eficiencia³¹. Y ello demostró que la calidad y la productividad, así como la modernización organizacional de la empresa, en ese marco, solamente podían ser percibidos en un sentido negativo por parte de los trabajadores, en la medida que aparecían como condiciones impuestas por el poder patronal, y orientadas a su propio beneficio.

A partir de 1990, se inició un fase en materia del marco regulatorio de los derechos colectivos, en el que es posible identificar el de reformas laborales y restauración de derechos, período IV: 1990–1999, y V de nueva generación de reformas, entre 2000–2007. Con ellas se reconoció el derecho a constituir centrales sindicales y se fortaleció a estas organizaciones en materias de fueros, permisos y financiamiento. Se ampliaron los objetivos y finalidades de estas organizaciones, así como la posibilidad de constituir sindicatos eventuales o transitorios en cualquier área de actividad económica, suprimiendo las prohibiciones que afectaban a algunos sectores, como la agricultura. Se amplió la protección a la función sindical, se establecieron fueros, se redujeron los quórum sindicales y se eliminaron algunos requisitos innecesarios para su constitución.

En materia de financiamiento, se simplificó la recaudación de cotizaciones sindicales, y se ampliaron las materias de negociación, exceptuado las asociadas al derecho de gestión del empleador. Se permitió a su vez, la negociación supraempresa, cuando así lo hayan acordado los trabajadores con sus respectivos empleadores y se eliminó el plazo de 60 días de duración de la huelga, por uno indefinido. Se estableció además, que la posibilidad de tener reemplazantes y acceso al reintegro individual (o descuelgue) durante la huelga, estaría condicionada a la calidad de la última oferta del empleador, y se buscó asegurar el acceso a la información de la empresa en los procesos de negociación.

En cuanto al fortalecimiento institucional se dotó de mayores facultades para fiscalizar el cumplimiento de la normativa laboral a la Dirección del Trabajo. En este caso se promulgó una ley que permitió aumentar en más de un 50% su planta funcionaria, y en la segunda mitad de los noventa se ampliaron las facultades fiscalizadoras de la Dirección del Trabajo en materia de higiene y seguridad industrial.

Finalmente, una nueva generación de reformas ha sido implementada desde 2000, las que extienden y profundizan los objetivos de las adoptadas en la década anterior. En cuanto a la negociación colectiva, se extendió el fuero a los trabajadores que negocian, y se estableció que en la negociación no reglada, se deben cumplir un conjunto de normas mínimas de representación que garantice la existencia del colectivo de trabajadores, al tiempo que se amplió el derecho a negociar un convenio colectivo a trabajadores de temporada y a los sindicatos interempresa. Se reforzó además, la facultad para extender los beneficios del contrato colectivo, junto con limitar su vigencia a no más de cuatro años y, en materia de huelga, se consideró la posibilidad de solicitar la participación de un Inspector del Trabajo una vez iniciada, junto con limitar la contratación de reemplazantes.

Además, se otorgó fuero a los constituyentes de un sindicato; se facilitó y promovió la constitución de sindicatos de empresa; se rebajó el número de trabajadores necesario para la constitución de sindicatos; se reguló la fusión sindical; se disminuyeron las causales de disolución; se facilitó la recaudación de cuotas sindicales, y al mismo tiempo, se derogó la normativa que permitía la excesiva intervención de la Dirección del Trabajo en los sindicatos. Finalmente, se perfeccionó la regulación de prácticas desleales, se consagró el despido antisindical con derecho a reincorporación, y se reforzó la facultad interpretativa de la Dirección del Trabajo y de los Tribunales, en cuanto a los límites de las facultades del empleador en esta materia.

No obstante lo anterior, una vez que culminara la extensa discusión sobre las reformas laborales, el Gobierno decidió avanzar sobre otros temas que habían quedado postergados, pero que a su juicio, tenían similar importancia que los anteriores. Así, con la idea de establecer una nueva Justicia Laboral,

³¹ Véase Campero (2004) op cit.

se buscó hacer de ésta más rápida y eficiente en el resguardo de los derechos de los trabajadores, mediante juicios rápidos y transparentes a través de un procedimiento oral y público, que a su vez, brindara seguridad jurídica a los empleadores.

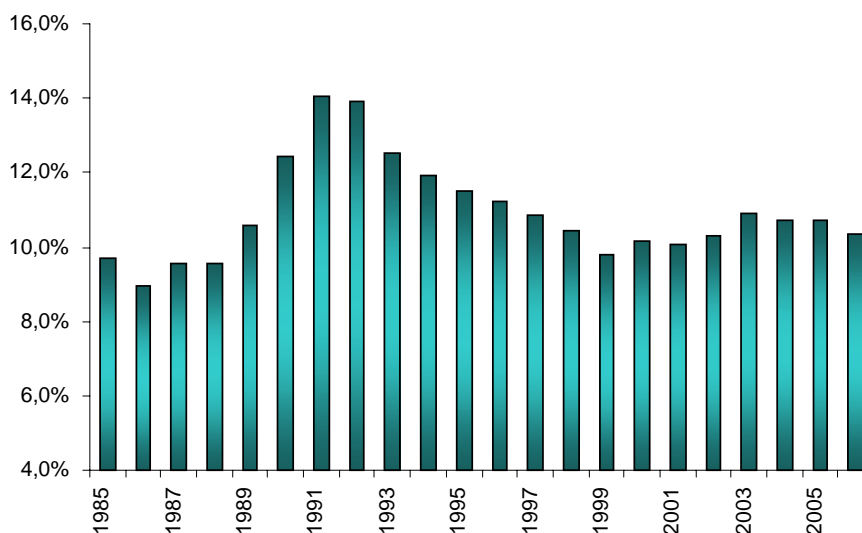
De esta manera, en mayo de 2005, el Congreso Nacional sancionó una reforma histórica trascendental, al crear nuevos Tribunales del Trabajo y Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional, que duplicó el número de jueces especializados y amplió la cobertura geográfica especializada. En paralelo se ha reforzado, mediante capacitación y remodelación de infraestructura, a toda la judicatura que deberá ver los nuevos juicios con un procedimiento oral.

La reforma también introdujo la Judicatura de Cobranzas Laborales y Previsionales, alcanzando una especialización de más de un 80% de las causas del país, separando su tramitación de los Juzgados del Trabajo. Se trata de un procedimiento innovador, ya que supone que cada trabajador y su organización sindical, pueden hacer valer sus derechos para lograr el cobro de las cotizaciones previsionales, mediante procedimientos cortos y expeditos. En concordancia con lo anterior, el 3 de enero de 2006 se publicó la Ley N° 20087, que entró en vigencia en marzo de 2007, la que estableció un nuevo Procedimiento Laboral, en el que los juicios realizados en los tribunales del trabajo sean orales. En éstos, el juez está presente en todo momento en la audiencia, y el proceso será gratuito para quien no pueda costearlo, estableciéndose además la posibilidad de litigar en forma electrónica.

a) La evolución de la actividad sindical

En el contexto de los diversos cambios a la institucionalidad laboral señalados, es posible observar, en el Gráfico 9, la evolución de la tasa de sindicalización, medida como el número de afiliados a organizaciones sindicales respecto de la fuerza de trabajo para el período 1985–2006. Tres fases son posibles de distinguir: la primera que muestra una tendencia creciente, entre 1985 y 1991, seguida de una de declinación hasta 1999, y finalmente entre 2000 y 2006, una de comportamiento con alzas y disminuciones, que termina situando a la sindicalización en un nivel muy cercano al registrado 20 años atrás.

GRÁFICO 9
TASA DE SINDICALIZACION 1985-2006
(No de afiliados respecto de F. trabajo total, en porcentaje)



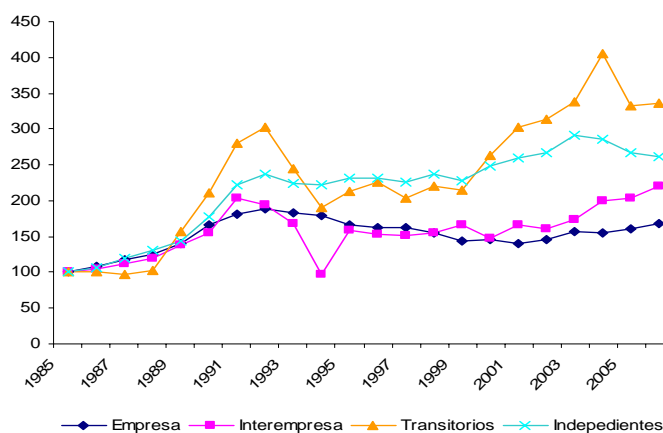
Fuente: Salinero et al (2006) y D. del Trabajo para 2005 – 2006.

El primer período tiene lugar durante el gobierno militar, en un ambiente de fuerte restricción al sindicalismo, pero al mismo tiempo de acentuado compromiso con la recuperación de la democracia, y con las expectativas de reformar la institucionalidad laboral heredada³². Sin embargo, estos efectos se agotaron, ya que la tasa de afiliación comenzó a descender a partir de 1992 en forma sostenida hasta 1999, y desde entonces ha registrado un comportamiento irregular.

Los autores citados explican el comportamiento descrito, destacando que, por una parte, las reformas laborales en materias de término de contrato, organizaciones sindicales y negociación colectiva, si bien representaron avances, desde el punto de vista de las expectativas del movimiento sindical fueron insuficientes. A ello, se agregan otras razones de diversa naturaleza, como al mayor protagonismo de los partidos políticos, en desmedro de los sindicatos; cambios en la fuerza de trabajo con aumento de la participación femenina, alta rotación laboral y la persistencia de prácticas antisindicales³³.

Una segunda dimensión de la evolución de la afiliación a las organizaciones sindicales puede observarse por tipos de sindicatos, como se presenta en el Gráfico 10. En todos los casos se observan aumentos absolutos, sobre la base de índices anclados en 1985. Los sindicatos de trabajadores transitorios han cuadruplicado su afiliación en 2004 respecto de 1985, seguidos de los sindicatos independientes, que exhiben un notable crecimiento, y que alcanzan casi tres veces lo registrado a los inicios del período. En tanto, los sindicatos interempresa duplican su población inicial, y los sindicatos de empresa han incrementado la afiliación en un 55% al cabo de 20 años.

GRÁFICO 10
AFILIACIÓN POR TIPOS DE SINDICATOS
(Índice 1985=100)



Fuente: Salinero et al (2006).

Como se presenta en el Cuadro 12, durante el período considerado, en todos los casos, el aumento medio de la sindicalización total (un 3,23%) superó al incremento de la fuerza de trabajo total (un 2,92%), aunque según tipos de sindicatos, se observa que la proporción de los sindicatos de empresa en el total cayó en 9,3 puntos porcentuales entre 2006 y 1985, mientras que la importancia de las otras modalidades verificó aumentos, lo que tendrá consecuencias en la evolución de la negociación colectiva.

³² Según Salinero et al (2006) op. cit.

³³ Estudios sobre la materia muestran la causa de despido ilegal de dirigentes sindicales, afecta a la mitad de los sindicatos formados anualmente.

CUADRO 12
AFILIACIÓN SEGÚN TIPOS DE SINDICATOS

(Porcentaje del total, cambios en puntos porcentuales y variaciones porcentaje medias anuales)

| Indicadores | Empresa | Interempresa | Transitorios | Independientes | Total |
|--------------------|---------|--------------|--------------|----------------|--------|
| 1985 (% del total) | 69,5% | 12,5% | 3,8% | 14,2% | 100,0% |
| 2006 (% del total) | 60,2% | 14,1% | 6,5% | 19,1% | 100,0% |
| Var ptos % | -9,3% | 1,7% | 2,7% | 4,9% | --- |
| Var % media anual | 2,53% | 3,85% | 5,94% | 4,69% | 3,23% |

Fuente: Elaboración propia según Salinero et al (2006), D. Trabajo e INE.

En efecto, la afiliación a los sindicatos transitorios y de trabajadores independientes ha registrado aumentos significativos, y en un grado menor esta evolución positiva también se observa en los interempresa. Al respecto, es preciso tener en cuenta que son precisamente aquellos sindicatos que tienen más dificultades para negociar colectivamente, los que registran aumentos en su afiliación.

La hipótesis desarrollada por Salinero et al (2006), postula que los sindicatos de trabajadores independientes, de interempresa y de trabajadores eventuales o transitorios son funcionales a los cambios que ha experimentado, hasta 2004, el mercado de trabajo, y que además la afiliación sindical estaría afectada por las regulaciones existentes. En efecto, en cuanto a los cambios en el mercado de trabajo, se observa la pérdida relativa de empleo dependiente y el aumento de la importancia de los trabajadores por cuenta propia.

Los autores afirman que a los trabajadores independientes, no les es indiferente la asociatividad, ya que presenta ventajas, como una interlocución con autoridades del sector público y terceros para la consideración de sus intereses. Algo similar ocurriría con los sindicatos de trabajadores interempresa y transitorios, ya que el sindicato interempresa puede afiliar a trabajadores provenientes de distintos empleadores, así como también a aquéllos cuya dotación no les permite formar un sindicato de empresa.

Por su parte, los aumentos señalados sugieren que el efecto de la reforma laboral de 2001, ha podido modificar la tendencia estacionaria y a la baja de los años anteriores a este período. Al desagregar por ramas de actividades económicas, se obtiene que tres de éstas concentran más de la mitad de la afiliación total sindical en 2004, y es el sector servicios el que encabeza la afiliación sindical en términos absolutos, seguido por el Comercio, desplazando a las industrias a una tercera posición, producto de la fragmentación de las unidades productivas del sector.

Finalmente, es necesario tener en cuenta la relación existente entre rama y tipo de sindicato, ya que mientras más del 90% de la afiliación en la minería, industria, servicios financieros y otros servicios técnicos corresponde a sindicatos de empresa, en la agricultura y el comercio y en el transporte, cerca de la mitad es ejercida por sindicatos de trabajadores independientes. Proporciones similares registran los sindicatos de trabajadores eventuales o transitorios en la construcción, así como de los interempresa, los que también son significativos en la agricultura. Pese a las limitaciones de tales sindicatos para negociar colectivamente, se evidencia que el interés asociativo sindical las trasciende, y se trata además de ramas que tienen un mayor peso relativo en el total de los ocupados.

b) La negociación colectiva

En Chile se presenta un grado importante de regulación normativa de la negociación colectiva³⁴. Esta establece que las remuneraciones y las condiciones de trabajo son objeto de negociación, con la excepción de las materias que no interfieran con las facultades del empleador de organizar, dirigir y administrar la empresa. Puede adoptar dos modalidades: una reglada, que da origen al contrato colectivo y otra “semirreglada”, que deriva en un convenio colectivo. El trabajador puede estar protegido sólo por un contrato colectivo celebrado con cada empleador, no pudiendo el contrato individual de trabajo

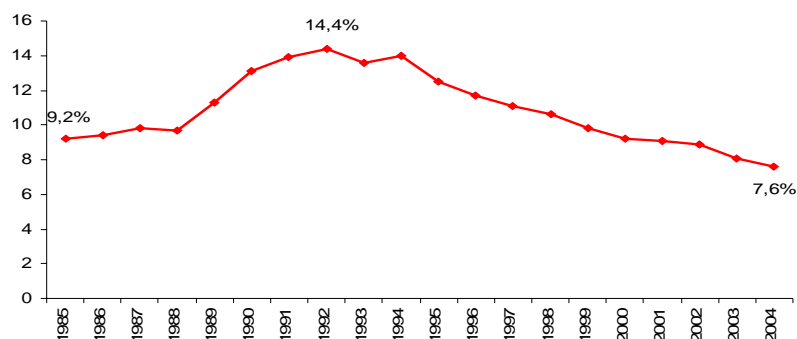
³⁴ Véase Cuadro 5 Características de la negociación colectiva en Anexo.

disminuir las remuneraciones, beneficios y derechos que correspondan al trabajador por aplicación del contrato colectivo.

Los contratos colectivos tienen un período de vigencia que va desde un mínimo de dos años hasta un máximo de cuatro, y sus cláusulas subsisten integrando los contratos individuales. En cuanto a los convenios colectivos, la actual legislación establece garantías como fueros, quórum y la obligación de que el proyecto de convenio colectivo sea aprobado en asamblea, con fin de asegurar que éste no sea impuesto unilateral e individualmente. La tendencia al respecto es que los sindicatos suscriban contratos y los grupos negociadores convenios, lo que se explica fundamentalmente porque la negociación colectiva está estrechamente vinculada con los sindicatos de empresa, los cuales, en su mayoría, desarrollan las negociaciones regladas, y requieren de conocimiento de normas laborales y de experiencia que son más difíciles de ser desarrolladas por trabajadores no organizados.

En cuanto a la cobertura de la negociación colectiva, como se observa en el Gráfico 11, considerando al número de trabajadores cubiertos por contratos y convenios colectivos respecto de la suma de asalariados y personal de servicio del sector privado, se ha verificado primero un aumento desde 9,2% en 1985 a un 14,4% en 1992, y luego una marcada tendencia a la baja, hasta alcanzar un mínimo de 7,6% en 2004³⁵, lo que guarda directa relación con la evolución de la tasa de sindicalización.

GRÁFICO 11
TRABAJADORES CUBIERTOS POR INSTRUMENTOS COLECTIVOS
(% de asalariados + personal de servicio)



Fuente: Elaboración propia según Dirección del Trabajo (2007).

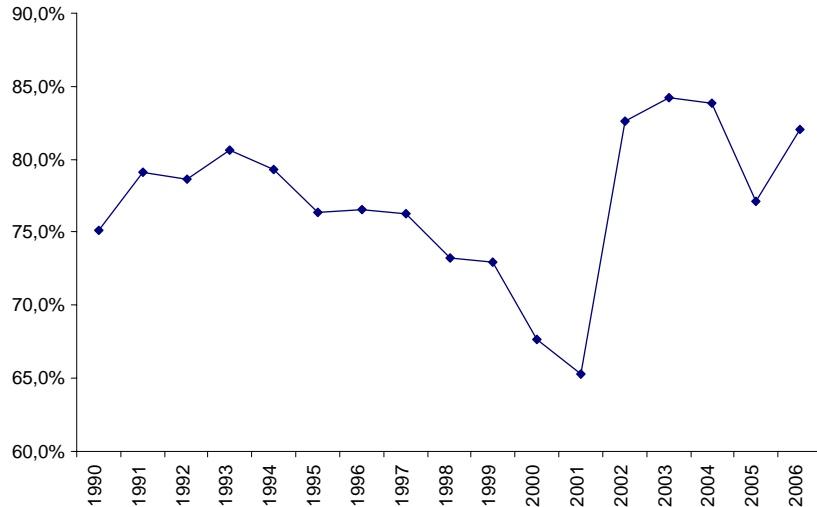
La información muestra que sólo una pequeña proporción de los asalariados negocia colectivamente, por lo que es probable que tanto la extensión de beneficios, así como la existencia de grupos negociadores paralelos al sindicato, desincentive la sindicalización del resto de los trabajadores, aunque el efecto buscado haya sido ampliar alternativas de organización no exclusivamente sindicales, y evitar diferencias en las condiciones de trabajadores de similares características. Tales incentivos parecen operar en contra de los objetivos buscados.

Por otra parte, se advierte una disminución sistemática y significativa de los trabajadores cubiertos en los últimos 10 años, precisamente a partir del período en que se realizaron las reformas orientadas a fortalecer la posición sindical y la negociación colectiva. Es altamente probable que la disminución de la afiliación sindical de los sindicatos de empresa, así como los cambios de la importancia relativa del sindicalismo por ramas económicas, expliquen la reducción de cobertura de la negociación colectiva.

³⁵ Los trabajadores cubiertos corresponden al conjunto que ha negociado y que en un año determinado están regidos por negociación colectiva ya sea por suscripción de instrumentos de dicho año como por los que han negociado el año anterior.

Al examinar la evolución de los trabajadores sindicalizados respecto del total de trabajadores involucrados en instrumentos colectivos (contratos y convenios), es posible advertir que en un 77% de casos en promedio para el período, los trabajadores han negociado con su empleador agrupados mediante organizaciones sindicales y, como se ilustra en el Gráfico 12, esta proporción ha registrado aumentos a partir de los años posteriores a las reformas de 2001.

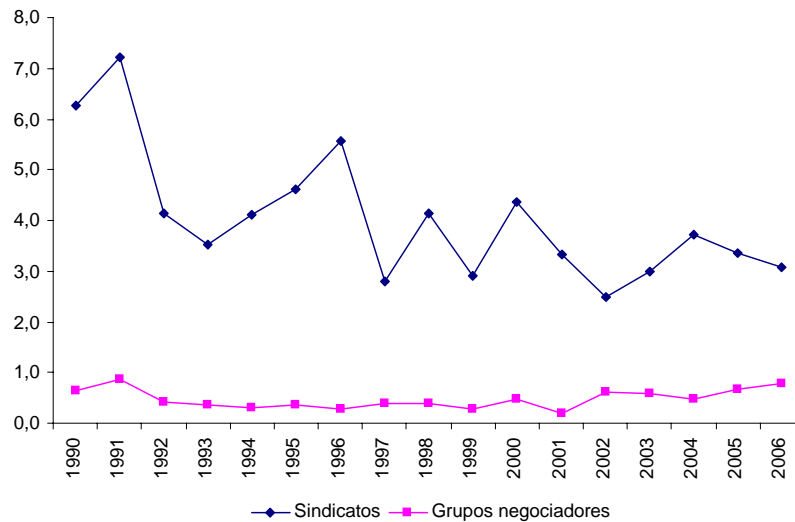
GRÁFICO 12
TRABAJADORES SINDICALIZADOS EN INSTRUMENTOS COLECTIVOS
 (% sobre el total de trabajadores involucrados)



Fuente: Elaboración propia según D. del Trabajo.

Adicionalmente, es posible observar que mientras los sindicatos suscriben preferentemente contratos colectivos, los grupos negociadores acuerdan normalmente convenios. En efecto, en el Gráfico 13, es posible apreciar que la relación contratos versus convenios colectivos para el caso de los sindicatos alcanzó un promedio, para el período a 4 veces, mientras que para los grupos negociadores la relación se invierte a 0,5 veces. No obstante lo anterior, se observa además que dicha relación entre los sindicatos ha venido disminuyendo y que ha presentado leves aumentos entre los grupos negociadores.

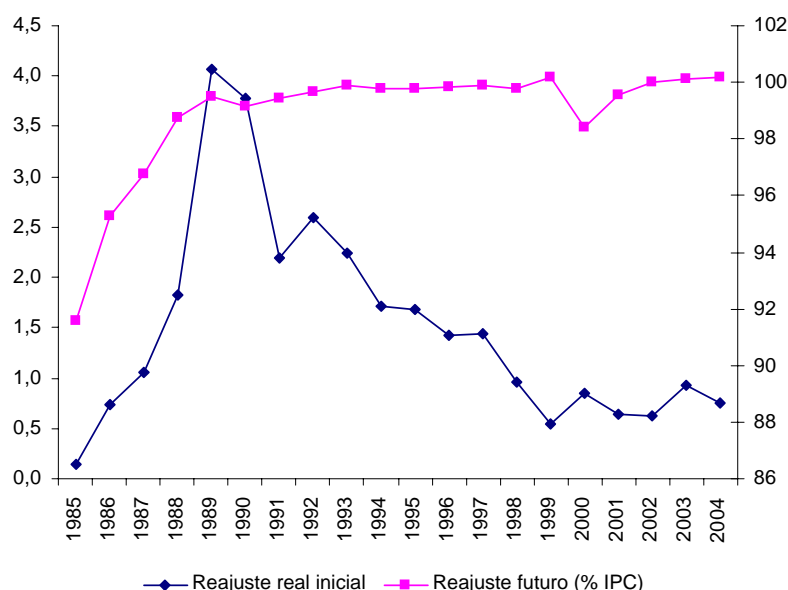
GRÁFICO 13
RELACIÓN CONTRATOS-CONVENIOS COLECTIVOS SEGÚN ENTIDADES NEGOCIADORAS
(N° de veces)



Fuente: Elaboración propia según D. del Trabajo.

Adicionalmente, en el Gráfico 14, es posible advertir el comportamiento de dos indicadores claves: el reajuste inicial real pactado y la reajustabilidad futura convenida, expresada como porcentaje del IPC. En ambos casos, se observan inicialmente fases de crecimiento, las que guardan correspondencia con el objetivo de recuperar el poder adquisitivo de las remuneraciones, el que se había deteriorado fuertemente durante los años ochenta. Después de los primeros años de los noventa, la reajustabilidad futura se estabiliza en torno al 100% del IPC, mientras que el reajuste medio inicial real disminuye sistemáticamente durante el período, lo cual es consistente con la disminución sistemática de la inflación anual de esos años.

GRÁFICO 14
REAJUSTE INICIAL Y FUTURO EN NEGOCIACIONES COLECTIVAS



Fuente: Elaboración propia según D. del Trabajo.

El comportamiento descrito pone en evidencia que los salarios medios han aumentado sistemáticamente en los últimos 20 años, y que en la práctica se verifica un proceso de indexación de las remuneraciones durante la vigencia de los contratos (entre dos y cuatro años, según la ley), el que si bien, a primera vista, podría representar una fuente de rigidez salarial, no es tal, ya que sólo se ha aplicado para una proporción cada vez menor de quienes han negociado: un 65,3% en 2004, por ejemplo, y mucho menos lo es para el resto del sector privado, pues la cobertura de la negociación colectiva en Chile sólo alcanza a un 7,6% (en 2006), y todo lo anterior, sin considerar que tales incrementos reales suelen estar asociados con aumentos de productividad.

Un tercer aspecto a destacar, es el aumento, aunque de un modo irregular, de la vigencia pactada de los instrumentos colectivos en su conjunto; desde los 25 meses en los años iniciales a 29 meses, lo que sugiere que la certidumbre es valorada por las partes, y que las normas que permiten ajustar la plantilla del personal o las que vinculan a las remuneraciones sobre bases variables, son suficientes para adaptarse frente a eventuales cambios.

Respecto del sector público, el derecho a sindicalización, así como a huelga y a negociar colectivamente, se encuentran expresamente prohibidos. Tanto la Constitución como el Código del Trabajo contemplan la huelga solamente dentro del procedimiento reglado de negociación colectiva del sector privado. Adicionalmente, la ley N° 12.927 sobre Seguridad del Estado sanciona penalmente a los responsables de toda interrupción o suspensión colectiva, paro o huelga de los servicios públicos o de utilidad pública, o en las actividades de la producción, del transporte o del comercio, sin sujeción a las leyes y que produzcan alteraciones del orden público o perturbaciones en los servicios de utilidad pública o de funcionamiento legal obligatorio o daño de cualquiera de las industrias vitales.

No obstante lo anterior, dicha legislación es infringida regularmente, puestos que en el sector público se producen numerosas negociaciones informales, se firman acuerdos y protocolos que a veces son verdaderos contratos colectivos, y se ha vuelto común la realización de paralizaciones ilegales a fin de presionar a la autoridad respecto de una determinada pretensión.

III. Cambios recientes en protección social

La protección social puede ser entendida como la gama de medidas públicas destinadas a apoyar a los miembros más pobres y vulnerables de una sociedad y apoyar a individuos, familias y comunidades para enfrentar diversos riesgos. Así la protección social, incluye programas de seguridad social en materia de pensiones, salud; desempleo y una variada gama de programas de asistencia social. En esta sección se destacan aquellos aspectos que se relacionan con el funcionamiento del mercado de trabajo e incorporando referencias a las principales reformas registradas en años recientes³⁶.

1. Pensiones

En Chile, hasta 1979, el sistema contributivo de pensiones se basaba en un sistema público de reparto, con una elevada presencia de regímenes especiales. Éste, fue sustituido por un régimen de capitalización individual³⁷, basado en un esquema de contribuciones definidas obligatorias (de cargo del trabajador por el equivalente a un 10% de sus remuneraciones), administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), quienes cobran comisiones para cubrir los costos administrativos y contratar seguros de invalidez y sobrevivencia, y se encuentran sometidas al control y regulación por parte del Estado a través de la Superintendencia de AFP.

³⁶ Basado en Bertranou et al (2004).

³⁷ Decreto Ley 3500 de 1980.

Junto con el nuevo régimen, se creó, dentro de un esquema contributivo público, el Instituto de Normalización Previsional (INP), destinado a administrar los regímenes de prestaciones que tenían a su cargo las ex-entidades de previsión (Cajas de Previsión). Para los afiliados que se trasladaron del antiguo al nuevo sistema y que registraban cotizaciones previas, se les reconocieron los derechos adquiridos por éstas, mediante un Bono de Reconocimiento, que consiste en una transferencia de monto fijo que el Estado paga a los afiliados cuando éstos cumplen los requisitos para pensionarse.

Las pensiones³⁸ en este nuevo sistema, son financiadas por el fondo acumulado de cuentas individuales, el Estado complementa el funcionamiento del sistema al garantizar una Pensión Mínima, determinada por ley, para todos los afiliados que, no obstante, realicen cotizaciones por 20 años o más, no puedan cubrir con sus fondos el monto mínimo³⁹.

Junto con los niveles contributivos público (INP) y privado (AFP), en Chile también se existe el nivel no contributivo, que otorga beneficios asistenciales a través del programa Pensiones Asistenciales (PASIS), con el objeto de proporcionar un ingreso asistencial a la población pobre⁴⁰ de 65 años o más no cubierta por algún sistema previsional contributivo, e inválidos mayores de 18 años; y a deficientes mentales sin requerimiento de edad.

El régimen de capitalización proyectó que, para los trabajadores que fueran capaces de contribuir sistemáticamente a lo largo de toda su vida laboral, sus pensiones serían similares a sus ingresos en actividad, indexadas a la inflación. Además, que mediante la rebaja de cotizaciones respecto del sistema antiguo, se reduciría el costo de la mano de obra para los empleadores lo que, sumado al mayor control sobre los ahorros acumulados, incentivaría el empleo, la formalidad y la contribución de los trabajadores independientes. Finalmente, al financiarse las pensiones con los ahorros de los propios trabajadores, el Estado se vería liberado de sus compromisos financieros, y podría concentrar su aporte en los pensionados de menores ingresos.

Sin embargo, pese a que el sistema no ha alcanzado su plena madurez, la evidencia muestra que para los trabajadores cuyas trayectorias laborales cumplen con los supuestos señalados, el nuevo sistema generará buenas pensiones. Sin embargo, una parte importante de los trabajadores del país no ha logrado cotizar con la constancia requerida, y por ello, una fracción mayoritaria de los trabajadores obtendrá pensiones significativamente más bajas que sus remuneraciones, y no es evidente que esta situación pueda ser subsanable a través de transferencias intrafamiliares o del apoyo subsidiario del Estado. Además, muchos de ellos cotizarán menos de 240 meses a lo largo de su vida activa, y por tanto no serán beneficiarios de una pensión mínima garantizada por el Estado.

Tales resultados y su proyección a futuro, se relacionan estrechamente con cambios demográficos, económicos y sociales, en los últimos 25 años. En efecto, por una parte, las expectativas de vida han aumentado, y con ello se ha postergado la edad de entrada al mercado del trabajo remunerado, reduciéndose así, la extensión del período de acumulación. Al mismo tiempo, si bien se ha elevado la participación de la mujer en el mercado del trabajo, ésta se caracteriza por una inserción laboral más inestable que la del hombre, lo que ha afectado su capacidad para acumular fondos previsionales. Por su parte, el mercado del trabajo ha registrado una alta rotación laboral, mayor a la esperada, con aumento de los contratos de trabajo a plazo y de jornada parcial y disminución de los de carácter indefinido. Lo anterior, junto con la creciente retención de los trabajadores independientes a cotizar, ha derivado en densidades de cotización menores a lo esperado.

En definitiva, dichas transformaciones han alterado significativamente el supuesto central en el que se basaron las predicciones iniciales: el de una fuerza laboral compuesta mayoritariamente por

³⁸ Los beneficiarios de pensión pueden: a) efectuar retiros programados, manteniendo la Cuenta de Capitalización Individual en la AFP de la cual se retirará mensualmente una cantidad, b) contratar con una Compañía de Seguros de Vida (sólo si existe acuerdo de todos los Beneficiarios) y c) obtener una Renta Temporal mensual por un período determinado, contratando a una fecha futura (sólo si existe acuerdo de todos los beneficiarios).

³⁹ Las variables del sistema de pensiones están expresadas en Unidades de Fomento (UF), unidad contable indexada con la inflación; excepto el caso de las pensiones mínimas, las que son reajustadas al menos una vez por año.

⁴⁰ Debido al persistente exceso de demanda por tales beneficios, su asignación se concentra entre los postulantes que además de cumplir con los requisitos de elegibilidad, estén entre los más necesitados. Para ello, se utiliza la Ficha CAS II, que es un instrumento que discrimina el grado de pobreza de la población que se encuentra en peores condiciones.

hombres jefes de hogar, con contratos de trabajo indefinidos, y que cotizan en forma continua a lo largo de su vida activa. Este ha sido el fundamento principal de la reforma al sistema de pensiones, que comenzó a operar en julio del presente año.

2. Salud

El sistema se rige por un seguro obligatorio, de naturaleza contributiva, que incluye el área de servicios y atención médica, a partir de un esquema por niveles de ingreso del contribuyente. Dentro de este sistema, se prevé una modalidad de atención a los grupos vulnerables, que cubre la parte que corresponde a asistencia social de salud.

El sistema de salud chileno obliga a los trabajadores activos y pasivos a cotizar un 7% de su ingreso para adscribirse, junto a sus dependientes y por elección voluntaria, al sistema público (Fondo Nacional de Salud, FONASA), que se organiza a través de una modalidad solidaria tradicional de seguridad social, o bien a administradoras privadas (ISAPRE), que ofrecen seguros de salud según una lógica de tipo individual.

Los afiliados al sistema público obtienen preferentemente acceso a atención de salud en la red de hospitales públicos y en los centros de atención primaria, administrados por los municipios. Por su parte, los adscritos al sistema privado tienen acceso a prestadores privados a través de una modalidad de libre elección, la cual utiliza como método preferencial de pago un sistema de reembolso por prestaciones otorgadas. El financiamiento proviene de la cotización de salud obligatoria, que se complementa con aportes estatales en el caso del Sistema Estatal, y con cotizaciones voluntarias adicionales en el caso del Sistema Privado.

Las personas carentes de ingresos o indigentes son beneficiarias del sistema público de salud en la modalidad antes referida, denominada FONASA, nivel A, que tiene carácter gratuito. En el caso del sistema estatal, la cotización obligatoria da acceso a un plan de salud homogéneo, mientras que en las ISAPRE, son muchos los planes de salud ofrecidos a distintos precios, por lo cual la cotización obligatoria puede ser suficiente o no. En caso de que el afiliado desee obtener un plan de salud más completo y por tanto, más caro que el permitido por su contribución obligatoria, necesita pagar una cotización adicional

Para la provisión de atención de salud en el sistema estatal, existen dos modalidades de atención: Institucional y por Libre Elección. En la modalidad institucional, las personas acuden a los consultorios de atención primaria que ofrecen servicios curativos de baja complejidad técnica, a través de una modalidad de atención abierta, realizan actividades de fomento y prevención de salud y, en caso necesario, derivan a los pacientes a los establecimientos hospitalarios que proveen prestaciones de nivel más complejo. Cabe señalar que la atención en los consultorios de atención primaria es gratuita para los adscritos al sistema público, mientras que la atención hospitalaria requiere un copago que se calcula según el tipo de prestación, y en proporción con el nivel de ingreso del cotizante (grupos B, C o D), como se observa en el Cuadro 13⁴¹:

⁴¹ El grupo A, como se señaló anteriormente, corresponde al nivel más bajo de ingresos, por lo que se le atribuye un carácter asistencial a los servicios médicos prestados, y por ello no aparece en el cuadro referido a los aportes del beneficiario.

CUADRO 13

APORTES DEL BENEFICIARIO SEGÚN INGRESOS PARA ATENCIÓN EN MODALIDAD INSTITUCIONAL

| Grupo | Descripción | Cuanto paga |
|-------|---|----------------------------|
| A | Carentes de recursos o indigentes | Atención Gratuita |
| B | Ingreso Imponible Mensual menor o igual a \$ 144.000 | Atención Gratuita |
| C | Ingreso Imponible Mensual mayor a \$ 144.000 y menor o igual a \$ 210.240 Si las cargas familiares son 3 ó más se considerarán en el Grupo B. | Paga el 10% de la atención |
| D | Ingreso Imponible Mensual mayor a \$ 210.240. Si las cargas son 3 ó más se considerarán en el Grupo C. | Paga el 20% de la atención |

Nota: Tramos de Ingresos vigentes a partir de julio de 2007. El valor de la atención en consultorios de atención primaria es gratuito.

Por último, la modalidad de libre elección, es complementaria a la institucional, y está abierta sólo a los cotizantes y a sus dependientes familiares (no así a los indigentes). Esta modalidad cofinancia el acceso a un conjunto de prestadores privados que acuerdan ofrecer prestaciones a precios preestablecidos por el FONASA. El copago que efectúa la persona, está organizado en tres niveles de tarifas, y depende del tipo de prestador al que se acude, y no del nivel de ingreso del usuario; es decir, el valor de la atención dependerá del nivel de inscripción del profesional o institución de salud en convenio con FONASA.

En el sistema de ISAPRE, los beneficios ofrecidos son una función de la prima y del nivel de riesgo médico de los asegurados. Los planes de seguro ofrecidos, especifican los porcentajes de reembolso sobre las tarifas cobradas por los prestadores de salud por concepto de prestaciones y servicios asociados (exámenes, días-cama, etc.), así como techos límite de la tarifa a reembolsar. En términos generales, los contratos suelen establecer que los porcentajes de reembolso y los techos crecen con la prima pagada por el plan de salud. El sistema de proveedores privados está conformado por clínicas, hospitales y profesionales independientes que atienden tanto a los asegurados de las ISAPRE, como a los cotizantes del sistema público, a través de la modalidad de libre elección.

En los últimos años, el sistema de salud ha experimentado una importante reforma destinada a superar un conjunto de problemas asociado a la estructura y al modo de funcionamiento descrito. Entra estos destacaban la segmentación por grupos de ingreso, con un subsistema público focalizado en los más pobres y un subsistema privado orientado hacia la población más rica; la existencia de selección adversa, que deriva en que las personas más ancianas y más enfermas se concentran en el Fonasa y las más jóvenes y sanas en las Isapres; la poca transparencia del mercado de seguros privados por insuficiencia del marco regulatorio; la ausencia de mecanismos adecuados de protección para trabajadores informales y temporeros, lo cual determina su exclusión del sistema de protección de salud, así como el efecto de los grupos de interés políticos y gremiales, para impedir los cambios necesarios.

De este modo, a partir del 1° de julio de 2005, comenzó a operar el sistema AUGE: Acceso Universal con Garantías Explícitas en Salud, como un derecho establecido por ley, tanto para los beneficiarios de FONASA como los de Isapre. Por su intermedio se garantiza el acceso a la atención de salud oportuna, de calidad y con protección financiera, sin discriminación por edad, sexo, condición económica, lugar de residencia o sistema de salud al que estén afiliadas las personas.

El AUGE, hasta la fecha, considera 56 enfermedades garantizadas, en sus diversas etapas, que son las de mayor impacto en la salud y en el presupuesto familiar de la población, y se estima que este número se irá ampliando para llegar a 80 en el año 2010. En el FONASA, el AUGE no implica cotizar adicionalmente, ya que se financia con la cotización del 7% para salud que hace cada afiliado y con los aportes del Estado a favor de quienes no cotizan. En todo caso, los beneficiarios de los grupos C o D de FONASA, que sean menores de 60 años, deben pagar algunas de las atenciones de salud garantizadas.

3. Cesantía

El actual dispositivo de protección ante el desempleo en Chile, cuenta con siete instrumentos que tienen como población objetivo al trabajador asalariado. En el primer grupo, compuesto por el aviso previo, indemnizaciones por despido y por el pacto sustitutivo, el financiamiento recae exclusivamente en el empleador, mientras que en el segundo: subsidio de cesantía y seguro de cesantía, éste recae en el Estado, y en fuentes tripartitas, respectivamente. En todo caso, el derecho a percibir los beneficios en todos los casos señalados, emana siempre de la existencia de una relación laboral previa.

En relación al primer grupo de instrumentos, su uso está ampliamente extendido en la Región, y la legislación establece, como en Chile⁴², que estos beneficios, que pueden ser restringidos al caso de los despidos injustificados o incorporar también un pago a todo evento, deben ser cancelados por una sola vez al término de la relación laboral, y que su monto depende del tiempo de antigüedad en el empleo y del salario previo. Generalmente, con este tipo de instrumentos se busca promover la estabilidad laboral y la protección del trabajador y, específicamente, privilegiar la preservación del puesto de trabajo antes que la protección de los ingresos cuando éste pierde su empleo. Sin embargo, su eficacia ha sido cuestionada por sus efectos en el mercado de trabajo.

En efecto, si se asume que el trabajador prefiere ingresos estables en el tiempo, cualquier monto que sea determinado por la ley puede ser entendido como una retribución diferida, y por lo tanto puede ser compensado por salarios menores mientras permanece empleado. Así, para el trabajador representará un beneficio y será neutral para las empresas. Lora y Pagés⁴³, plantean que esta relación perfecta entre ingreso presente e ingreso futuro se verifica sólo si: a) existe certidumbre por parte del trabajador y de la empresa sobre el monto de la transferencia, b) existe una relación transparente entre aportes y pagos, y c) el ahorro de la empresa no excede a lo que quisiera acumular el trabajador para prevenirse contra la pérdida del empleo.

Los mismos autores señalan que las legislaciones vigentes presentan deficiencias que restan transparencia y neutralidad al instrumento. Ello se expresa en que, la primera condición no se cumple, ya que la ley no suele establecer una clara distinción entre despido "arbitrario" y despido por necesidades económicas de la empresa, así como respecto de su fórmula de cálculo, ya que las empresas pagan salarios corrientes mientras que la indemnización se calcula como un múltiplo del(os) último(s) salario(s). Tampoco la segunda condición, pues los trabajadores perciben la indemnización como un derecho adquirido y las empresas como un impuesto. Además, cuando el costo de despido se realiza con cargo a los pasivos de la empresa, sin haberse dotado un fondo colectivo para dicho fin, se genera un conflicto entre una baja disponibilidad de fondos y la necesidad de ajustar la dotación de trabajadores. Y, finalmente, lo propio ocurre con la tercera condición, ya que si el instrumento opera como un seguro de desempleo, son escasas las posibilidades de diversificar el riesgo para las pequeñas empresas, o de disponer de créditos para financiarlas, así como para las que operan sometidas a fuertes fluctuaciones estacionales o cíclicas. Sin embargo, la ley establece aportes idénticos a los fondos de despido para todas las empresas e iguales a una proporción del salario.

De este modo, si los costos de despido carecen de neutralidad, interferirán en las decisiones y en los costos de la movilidad laboral, lo que inducirá a que las empresas y los trabajadores modifiquen sus comportamientos para minimizar tales costos. En todo caso, algunas modificaciones se han registrado en Chile, y este es el caso de la indemnización sustitutiva, que abrió la posibilidad de crear cuentas por trabajador, previo acuerdo entre el empleador y los trabajadores, a partir del séptimo año de antigüedad en el empleo. En ese marco, el empleador se compromete a depositar el equivalente a un 50% de la indemnización, la que opera a todo evento, sustituyendo así, el pago de las indemnizaciones por despido. Este instrumento, creado en los inicios de los años noventa⁴⁴, ha sido escasamente utilizado, probablemente por desinformación y especialmente, porque no se cumple la segunda condición señalada, ya que los trabajadores perciben a las indemnizaciones como un derecho adquirido y las

⁴² Véase Cuadro 6 del Anexo.

⁴³ Lora y Pagés (1996).

⁴⁴ Ley 19010, aprobada en 1990.

empresas como un impuesto. En todo caso, esta iniciativa incorporó⁴⁵ las cuentas de ahorro, como parte del potencial de instrumentos disponibles.

En el segundo conjunto de instrumentos disponibles, se encuentran el Subsidio de Cesantía y el Seguro de Cesantía. El primero está en proceso de extinción, por lo que su importancia es marginal para los efectos de este análisis, y ello ha sido una consecuencia del proceso de transición asociado a la implementación del Seguro de Cesantía, el que constituyó la reforma más importante en esta materia en el país. Por su intermedio se buscó contar con un instrumento eficaz para proteger a los individuos en un contexto de mayor riesgo de desempleo, y que permitiera ganar en eficiencia respecto de las instituciones existentes. La evidencia disponible indicaba entonces, como ahora, que en tales condiciones cada vez es más frecuente que los trabajadores transitaran entre múltiples empleos durante su vida, lo que contrasta con la mayor estabilidad laboral relativa que se verificaba en décadas pasadas, y que inclusive permitía que determinados grupos de trabajadores desarrollaran su actividad productiva en una misma empresa.

El diagnóstico sobre la institucionalidad existente era crítico en cuanto a su efectividad y eficiencia. En efecto, en el caso del Subsidio de Cesantía⁴⁶, éstas resultaban evidentes tanto por el bajo monto de sus beneficios como por su reducida cobertura, pues sólo alrededor de un 30% de los potenciales beneficiarios lo utilizaba. En cuanto al régimen de indemnizaciones por despido, se entendía que su efecto era sólo parcial, pues su operación está condicionada al evento en que el trabajador sea despedido por necesidades de la empresa. Ello significaba, incertidumbre de percibir el beneficio aún para quienes estuviesen cesantes y, total desprotección si el término de la relación de trabajo se generaba por otra causal.

El Seguro de Cesantía corresponde a un esquema contributivo, y presenta un diseño mixto en el que participan un Fondo de Reparto (Fondo de Cesantía Solidario, FCS) y un sistema de Cuentas de Ahorro Individual para el desempleo. La naturaleza mixta del esquema de financiamiento adoptado, busca reforzar las debilidades asociadas con los sistemas de reparto puro, ya que comparte el financiamiento de los beneficios con el saldo acumulado en la cuenta individual de cada trabajador, y sólo una vez que dicho saldo se agota, entra en operación el FCS. Es importante destacar, además, que en este nuevo esquema, las cotizaciones efectuadas por el empleador y que se depositan en la cuenta individual del trabajador, se imputan al pago de las indemnizaciones; y ello representa un novedoso esfuerzo por evitar, aunque parcialmente, la sobreposición de costos no salariales.

Las cuentas individuales de cesantía se financian por contribuciones de los propios trabajadores asegurados y de sus empleadores, y los aportes se calculan sobre la misma remuneración que sirve de base para determinar el pago de las indemnizaciones, y el tiempo de cotización está limitado a 132 meses. La tasa de contribución que se destina a la Cuenta Individual equivale a un 2,2% de la remuneración del trabajador (un 1,6% de cargo del empleador y un 0,6% de cargo del trabajador), lo que le permite capitalizar aproximadamente un 30% de salario mensual por cada año de cotización.

En cuanto a los beneficios, todas las situaciones que dan término a una relación de trabajo están cubiertas por el pago de prestaciones económicas a todo evento. De este modo, en los casos de renuncia o despido, quien adquiere la condición de cesante podrá girar la totalidad de los fondos acumulados en su Cuenta Individual por Cesantía, de manera diferida, en un máximo de cinco meses. En caso de jubilación o incapacidad laboral se podrá disponer de tales recursos, mediante un único giro. Si se trata de un caso de muerte del trabajador, los fondos pasarán a sus beneficiarios. Por último, los trabajadores con contratos de temporada están sujetos a un ahorro individual obligatorio, mediante contribuciones equivalentes a un 3% del salario imponible, de cargo del empleador.

⁴⁵ En rigor ya existían desde los años ochenta, aunque sólo para el caso especial de los trabajadores de casa particular. Estas generan beneficios a todo evento, y son financiadas por el empleador por un monto equivalente a un 4,11% del salario mensual.

⁴⁶ Beneficios monetarios a los cesantes, de cargo fiscal, por un período máximo de 12 meses, que hayan sido despedidos por causas ajenas a su voluntad, que tengan a lo menos 52 semanas o 12 meses, continuos o discontinuos, de imposiciones en cualquier régimen previsional, por los siguientes montos: \$ 17338 entre los días 1 a 90; \$ 11560 entre los días 91 a 180 y \$ 8669 entre los días 181 a 360.

El Sistema garantiza un nivel mínimo de protección social mediante financiado por el FCS, que actúa en caso de insuficiencia de la cuenta individual de cesantía, el que es financiado por el conjunto de empleadores que tienen trabajadores asegurados y el Estado. Los primeros contribuyen a través de cotizaciones periódicas, que ascienden al 0,8% de la remuneración de cada trabajador y el segundo, por medio de un aporte mensual constante, definido en la Ley, y los beneficiarios tienen acceso a subsidios de carácter social y acciones de políticas activas de empleo, con cargo a recursos públicos.

Para acceder a los beneficios, se requiere de un período mínimo de doce cotizaciones, por las cuales el trabajador cesante tiene derecho a un giro mensual desde su cuenta individual. Para acceder al FCS, en cambio, el requisito es registrar 12 cotizaciones mensuales continuas en el período anterior al despido; haber sido despedido por causal no imputable al trabajador; que los recursos de la cuenta individual sean insuficientes para obtener un mínimo de beneficios establecidos en la ley; mantener la condición de cesante al momento de solicitar los beneficios monetarios, y estar realizando búsqueda activa de empleo sin haber rechazado una oferta de empleo o participar de la capacitación laboral financiada por el Estado. Los trabajadores con contratos a plazo o por temporada, para acceder a las prestaciones económicas requieren de un período de sólo seis cotizaciones previas, lo que les permite retirar el total de su saldo acumulado en un único giro.

El Sistema considera una red de oficinas públicas de información e intermediación laboral, que asisten a los trabajadores cesantes en la búsqueda de empleo. Finalmente, todo trabajador beneficiario, cuya cesantía se haya ocasionado por la aplicación de despido involuntario, tendrá derecho preferente para acceder a programas de capacitación laboral financiados con cargo a recursos públicos. Finalmente, los trabajadores beneficiarios del FCS serán a su vez beneficiarios de subsidios sociales, siempre que sus ingresos previos les hayan permitido calificar para recibirlos, y también tendrán derecho a asistencia médica.

La información disponible muestra que el sistema ha registrado una cobertura mayor a la prevista inicialmente, la que alcanzó en noviembre de 2007, a 72,8%, definida como la proporción de cotizantes respecto del total de asalariados privados. Esta rápida y masiva afiliación se explica por la vigencia del mecanismo de incorporación obligatoria al sistema, que opera automáticamente una vez que se suscribe un nuevo contrato de trabajo, y especialmente por la extendida utilización de contratos a plazo, lo que, como se señaló, ha puesto en evidencia la alta rotación laboral que registra el mercado de trabajo chileno. Ello permite explicar además, que el tipo de contrato predominante sea el de corta duración, y que la causal de cesantía más común sea la de término del contrato.

El aumento observado en la cobertura de cotizantes ha derivado adicionalmente en una mayor acumulación de ingresos por concepto de cotizaciones de trabajadores y empleadores, en el Fondo de Cuentas Individuales, así como en el pago de prestaciones, especialmente las correspondientes al régimen especial. Por las mismas razones, el FCS muestra acumulación creciente de recursos, debido a la menor incorporación de cotizantes con contratos indefinidos, y especialmente porque en los casos de despido por necesidades de la empresa, se requiere contar con 12 cotizaciones continuas previas.

Al respecto, cabe notar que las dos primeras razones señaladas tendrán menor importancia en el tiempo ya que el aumento de la cobertura del sistema será intensivo en contratos indefinidos. Sin embargo, aparentemente el requisito de 12 cotizaciones continuas estaría operando como una fuerte restricción estructural de diseño. De este modo, la amplia utilización de contratos a plazo, así como la elevada rotación laboral puesta en evidencia, puede impedir la plena utilización del FCS para los fines que fue concebido, y expresarse bajo la forma de un creciente superávit. La condición de cotizaciones continuas para acceder éste, se ha transformado a su vez, en un factor que limita la utilización plena de la nueva institucionalidad.

Finalmente, el acceso a los beneficios de protección ante la cesantía en Chile, se define como un derecho económico que emerge de la relación de los individuos con el mercado de trabajo. Sin embargo, presencia de segmentación en los mercados laborales genera situaciones de inclusión (los asalariados registrados) y de exclusión (trabajadores asalariados e independientes del sector informal), y por tanto pese a los avances en esta materia, la protección otorgada por el sistema es aún incompleta.

IV. Las políticas activas

Las políticas de mercado de trabajo⁴⁷ son aquellas destinadas a enfrentar o evitar el desempleo y apoyar a la fuerza de trabajo en riesgo de desocupación, mediante una intervención directa a través de la implementación de políticas activas y pasivas. Entre las primeras se incluyen los programas de capacitación, los servicios de intermediación laboral o servicios de empleo, y la generación directa o indirecta de empleo. Las políticas pasivas, por su parte, se orientan a proporcionar ingresos a quienes han perdido su empleo, y apoyar la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo.

Estas políticas han adquirido mayor importancia desde los años noventa, tanto porque se revalorizó el aporte de la fuerza e trabajo y su calidad en el crecimiento en un contexto de economías abiertas; por la existencia de grupos de trabajadores que presentan desventajas y alta vulnerabilidad en los mercados de trabajo y, finalmente por la necesidad de enfrentar situaciones de emergencia ante frecuentes episodios de caídas de la actividad económica y aumentos del desempleo.

1. Evolución reciente

Durante el período de análisis, un conjunto de políticas de mercado de trabajo, tanto activas como pasivas, fueron implementadas, y una importante inversión en el desarrollo de diseños institucionales y en coordinaciones entre distintas entidades gubernamentales, permitió obtener positivos resultados, y una valiosa experiencia, para enfrentar las dificultades que imponía un contexto de débil crecimiento del empleo⁴⁸.

⁴⁷ Esta clasificación es desarrollada por Weller (2004).

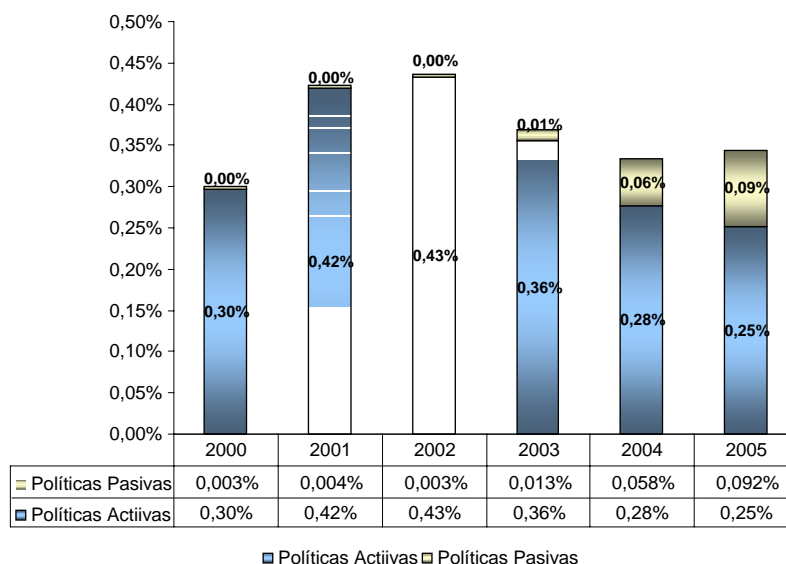
⁴⁸ Un análisis de estas políticas aplicadas en Chile entre 2000 y 2005 se desarrolla en Velásquez (2006) op. cit.

El instrumental utilizado se orientó a fortalecer la oferta de trabajo (a través de la capacitación laboral); potenciar a grupos vulnerables (con programas de apoyo a desempleados), a aumentar la cantidad demandada de trabajo (mediante programas de empleo directo o bien por subsidios a la contratación de mano de obra); y mejorar el funcionamiento del mercado laboral (mediante el desarrollo servicios de información e intermediación laboral). En cuanto a las políticas pasivas, durante este mismo período, se puso en funcionamiento el Seguro de Cesantía, el que sustituirá en el tiempo al Subsidio de Cesantía preexistente. En el Gráfico 15, se presenta información que permite dimensionar la magnitud involucrada en la implementación de las políticas mencionadas.

El gasto total por concepto de políticas de mercados de trabajo, expresado como porcentaje del PIB, mostró un comportamiento anticíclico en el período, ya que mientras el desempleo se situó en niveles relativamente altos, el gasto total pasó desde un 0,3% del PIB en 2000 a 0,44% en 2002, mientras que en los años siguientes éste se redujo hasta alcanzar un 0,34% del PIB en 2005. Ello se explica por la reducción del gasto en políticas activas; en especial, por las sostenidas disminuciones de los programas de empleo directo y la inversión en capacitación laboral mediante la utilización de la franquicia tributaria⁴⁹. Si bien el gasto total en este tipo de políticas se compara favorablemente con las registradas en Chile entre 1995 y 2000; período en el cual éstas alcanzaron sólo un 0,17% del PIB en promedio, son de todos modos muy inferiores a las observadas en países industrializados: 2,25% en promedio entre 1990 y 2002, y en las economía en transición en 1998: 0,66%⁵⁰.

Respecto de las políticas pasivas, en cambio, se observó un comportamiento distinto, ya que el gasto por este concepto aumentó significativamente a partir de 2003, explicado fundamentalmente por la puesta en operación del Seguro de Cesantía. En efecto, el impacto de esta nueva institución en materia de cobertura ha sido significativo si se le compara con el escaso nivel alcanzado por el Subsidio de Cesantía preexistente, y es lo que explica a su vez, el leve aumento en el gasto total registrado en 2005 respecto del año anterior.

GRÁFICO 15
GASTO EN POLÍTICAS DE MERCADOS DE TRABAJO EN CHILE: 2000-2005
(en % del PIB)



Fuente: Elaboración propia.

⁴⁹ Cabe advertir que en este caso, la disminución en la inversión en capacitación vía el mecanismo de franquicia tributaria se explica por disposiciones administrativas más estrictas destinadas a corregir comportamientos no deseados en su utilización.

⁵⁰ OIT (2001) y Betcherman (2004).

La aplicación de este conjunto de políticas se realiza en un contexto de mercados laborales segmentados, que se expresa mediante la existencia de un significativo sector informal cercano a un 32% del empleo urbano, así como por un segmento de trabajadores que presenta una alta inestabilidad en sus ocupaciones. Dicha segmentación condiciona la efectividad de los sistemas convencionales de protección ya que su uso supone la existencia de relaciones laborales formales así como de una relativa estabilidad en el empleo previa, o bien, de una baja tasa de rotación laboral. Desde este punto de vista, las políticas activas permiten abordar aquellos segmentos de la población excluidos del alcance de los instrumentos convencionales, ya que en estos casos las condiciones de elegibilidad no están definidas como una contrapartida de una relación asalariada formal, sino que, precisamente, obedecen al criterio de favorecer a quienes no cuentan con ella.

2. Programas de empleo directos e indirectos

Este tipo de programas cuenta con financiamiento fiscal y opera mediante la contratación directa y transitoria de trabajadores para realizar proyectos de interés público ejecutados por empresas y otras organizaciones sociales; requieren de la participación de gobiernos locales y ser activados en plazos breves⁵¹, y tienen como finalidad, actuar como instrumento contracíclico, especialmente ante aumentos persistentes del desempleo⁵².

En el Gráfico 16, se presenta la evolución de la tasa de desempleo y del número total de puestos de trabajo generados en los programas de empleo directos e indirectos. A partir de 2001, estos muestran un comportamiento complementario con las variaciones estacionales de la tasa de desocupación en cada año, y anotan reducciones hacia el final del período, en correspondencia con la disminución del desempleo.

En el caso de los programas de empleo directo⁵³, se trata en general de iniciativas que fueron diseñadas para enfrentar situaciones de desempleo masivo, no obstante que también se utilizaron otros como el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), con objetivos originales distintos al de enfrentar dicha contingencia.

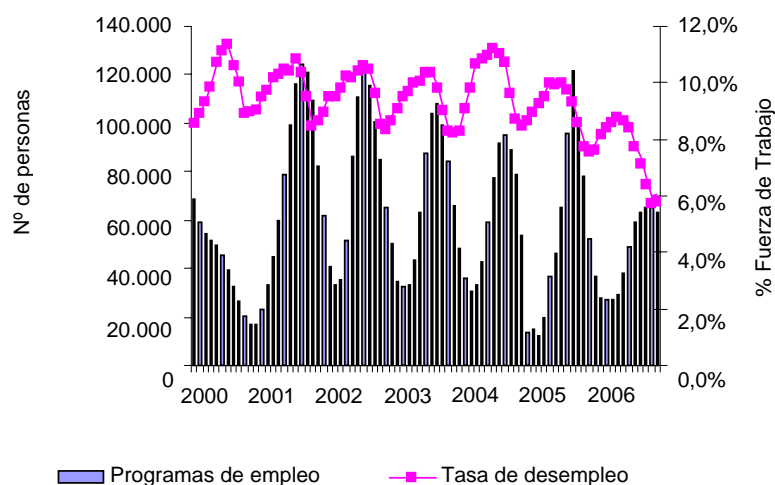
La disminución observada en el número de empleos generados, es la consecuencia de una decisión de política, que ha buscado desactivar estos programas, una vez que se ha reactivado la demanda por trabajo del sector privado. El ajuste según la evolución del ciclo económico, se obtuvo tanto por la vía de modificar la extensión de las jornadas de trabajo así como por la rebaja en el número de cupos asignados; lo que fue posible de aplicar con relativa facilidad al contar el mecanismo de asignación de vacantes y administración centralizada. También contribuyó a lograr esta flexibilidad, la decisión de incorporar a empresas y organizaciones como ejecutores directos, y evitar de este modo, que organismos estatales operaran como contraparte de la relación laboral.

⁵¹ Marinakis (2002).

⁵² Este tipo de programas no sólo se ha utilizado en varios países de la Región en el pasado (BID-OIT, 1988), sino que también en Chile durante los años setenta y ochenta, con los programas de empleo Mínimo (PEM) y de Jefes de Hogar (POJH), que operaron a gran escala, llegando a alcanzar en 1983, una cobertura equivalente a un 13% de la población económicamente activa. Véase PREALC-OIT (1988).

⁵³ Una descripción de los programas existentes se presentan en el Cuadro 7 del Anexo.

GRÁFICO 16
PROGRAMAS DE EMPLEO Y TASA DE DESEMPLEO. CHILE 2000-2005



Fuente: Elaboración propia.

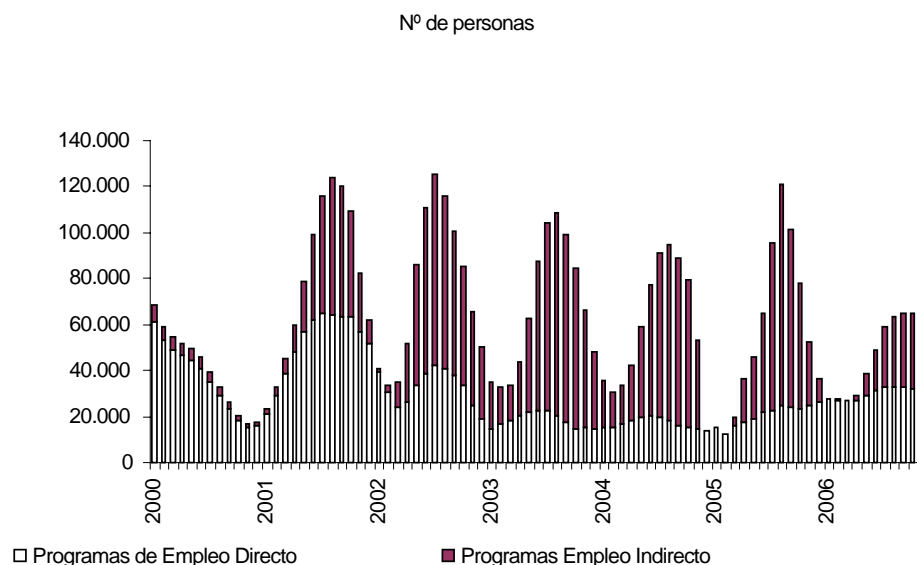
Los programas de empleo indirecto⁵⁴, por su parte, operan mediante la concesión temporal de subvenciones al salario o a las contribuciones a la seguridad social de cargo del empleador, bajo el supuesto de que al reducir durante un período el costo salarial de los nuevos trabajadores contratados, aumentará la cantidad demandada de trabajo.

Estos han operado satisfactoriamente, una vez que se resolvieran sesgos en la asignación de estos beneficios a empresas con demanda de trabajo estacional, y se aplicaran plenamente los criterios de elegibilidad de los beneficiarios. Estos programas además han operado con un monto de financiamiento adicional para capacitación en el puesto de trabajo, aspecto que ha sido evaluado en forma positiva.

Complementario con lo anterior, en el Gráfico 17 se presenta la evolución de ambos tipos de programas en el período, y es posible apreciar que, junto con la tendencia a la baja en su nivel, al mismo tiempo se advierten cambios en su composición, ya que aumenta la importancia de los programas de empleo indirecto en el tiempo. Ello es una consecuencia de los positivos resultados obtenidos en las evaluaciones de impacto, así como por la aplicación de criterios que buscan considerar la evolución positiva de las condiciones generales de la economía y su relación con la efectividad de los programas.

⁵⁴ Véase Cuadro 8 en Anexo.

GRÁFICO 17 EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO: CHILE 2000-2005



Fuente: Elaboración propia.

Los cambios recientes observados en la implementación de los programas indirectos en Chile, muestran una reorientación hacia el apoyo a grupos de trabajadores vulnerables adecuadamente identificados, como lo constituyen las familias del programa Chile Solidario. Esta se presenta en el Programa de Bonificación a la contratación a partir de 2004, como una modalidad especial, y lo propio ocurre con otros programas de reinserción laboral y de apoyo al microemprendimiento. Así, estas iniciativas han pasado a constituirse en componentes de una estrategia de intervención integrada para apoyar la inserción laboral de la población pobre e indigente, lo que representa un claro punto de inflexión respecto de los objetivos iniciales que justificaron su implementación.

Finalmente, en materia de financiamiento, también se registran cambios de importancia, ya que se ha ido sustituyendo el Fondo de Contingencia contra el Desempleo, que opera en función del comportamiento de la tasa desocupación nacional, por recursos que provienen de la propia Ley de Presupuestos. En efecto, en 2001, un 72,8% del financiamiento recaía en el Fondo de Contingencia, mientras que para 2005, esta proporción disminuyó a un 30,2%; incrementándose al mismo tiempo la importancia de los programas con financiamiento considerado en la ley de presupuestos.

3. Servicios de información e intermediación laboral

La intermediación laboral en el país, es una función que recae principalmente en las municipalidades, y específicamente en las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL). Esta característica de diseño privilegia el desarrollo de los servicios de intermediación al nivel local, con el objetivo de aprovechar las ventajas de cercanía y facilidad de acceso entre los oferentes, demandantes y los propios agentes de intermediación. En 2002, con la creación del Seguro de Cesantía, se les encargó el rol de certificar la condición de cesantes elegibles, lo que contribuyó a relevar su función como agentes intermediadores.

Las OMIL operan mediante un convenio entre la municipalidad respectiva, de quien dependen administrativamente, y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Este último proporciona programas, metodologías y asistencia técnica permanente y necesaria para el adecuado

cumplimiento de sus funciones. A pesar de que las municipalidades no están obligadas a contar con una OMIL, la mayor parte de éstas la tiene—existen 272 Oficinas repartidas entre las trece regiones del país — debido a que las autoridades locales valoran el potencial efecto positivo que su funcionamiento puede tener en mejorar la situación socioeconómica de los habitantes de la comuna.

Los programas principales son los que operan en la Red de Empleo y otros como el de Habilitación Sociolaboral y Apoyo a OMIL, que se enmarca en el Programa de Bonificación a la Contratación en las Empresas para Beneficiarios del Sistema Chile Solidario y más recientemente, el Programa Piloto de Intermediación Público—Privado impulsado por la Subsecretaría del Trabajo⁵⁵. Esta última experiencia mencionada, consistente en servicios de intermediación con incentivo estatal por trabajador colocado, equivalente al 50% del salario bruto con tope de \$ 100 mil, constituyó un rotundo fracaso, lo que muestra una vez más la necesidad de fortalecer una red pública de intermediación destinada a quienes no existe una solución privada o de mercado en la provisión de este tipo de servicios.

Los servicios de información e intermediación laboral, son componentes claves de políticas activas, más aún si se consideran las nuevas funciones derivadas del funcionamiento regular del Seguro de Cesantía. En efecto, la necesidad de abordar carencias específicas de grupos vulnerables, así como privilegiar la implementación de programas en localidades con alto desempleo, ha contribuido a relevar el potencial de estos servicios para coordinar variados programas y obtener ganancias de eficiencia en la ejecución de políticas laborales. Su rol se define como complementario con las políticas mencionadas, potencia su efectividad, y proporciona a las políticas activas un instrumento central para canalizar recursos hacia grupos identificables, mejorando así su impacto.

Sin embargo, pese al consenso existente en torno a su importancia y utilidad, y a las iniciativas en desarrollo identificadas, la información disponible sugiere que el desarrollo de estos servicios se encuentra limitado por la cuantía de recursos asignados, y por la prolongada persistencia en el tiempo del problema de duplicidad de dependencia de las OMIL, entre el SENCE y las Municipales, lo que afecta su eficacia. Además, no reciben pago alguno por los servicios que prestan, de modo que la evidente heterogeneidad observada en infraestructura, recursos humanos y desempeño de sus funciones es una función directa de la voluntad del respectivo Alcalde y Concejo Municipal⁵⁶.

Pese a la indudable utilidad de la asistencia técnica proporcionada por el SENCE a las OMIL, destinada a asegurar un buen servicio, es poco probable que con las actuales restricciones presupuestarias y administrativas señaladas, así como la inexistencia de un diseño de incentivos por servicios prestados, dichos esfuerzos puedan ser adecuadamente capitalizados.

4. Capacitación laboral

El conjunto de políticas de capacitación laboral existente en el país, considera tres tipos de beneficiarios: los trabajadores ocupados por la vía del uso de la franquicia tributaria; los desocupados y grupos vulnerables por intermedio del conjunto de programas sociales de capacitación, y los trabajadores con formación incompleta mediante el programa Chile Califica y otros de carácter general⁵⁷.

En primer lugar, es posible observar en el Cuadro 14, que la inversión total en capacitación, como proporción del PIB, aumentó hasta 2002, y a partir de entonces ha registrado disminuciones sucesivas hasta registrar un 0,14% del PIB en 2005. Ello se explica por la menor utilización de la franquicia tributaria debido al efecto de nuevas disposiciones aplicadas desde 2002, que buscaron profesionalizar a los Organismos Técnico de Capacitación (OTEC), y asegurar el buen uso de la franquicia en empresas de menor tamaño relativo. En todo caso, dada la importancia de este mecanismo, la inversión en capacitación sigue un comportamiento procíclico, ya que las empresas al enfrentar situaciones de incertidumbre estarán renuentes a invertir en entrenamiento, y si además registran reducciones en sus ventas, tendrán mayores restricciones de liquidez, por lo que tenderán a postergar este tipo de decisiones.

⁵⁵ Para mayores detalles véase Cuadro 10 en Anexo.

⁵⁶ Sobre esta materia véase Ljubetic (2006).

⁵⁷ Véase Cuadro 9 en Anexo.

En segundo término, el que opera mediante la franquicia tributaria es el programa principal; tanto por la cantidad de beneficiarios como por los montos involucrados, y beneficia a trabajadores ocupados en empresas formales, especialmente medianas y grandes. En efecto, el Estado incentiva el desarrollo de actividades de capacitación por esta vía, al permitir descontar del impuesto anual a la renta, las inversiones efectuadas por concepto de capacitación de sus trabajadores, hasta la concurrencia del 1% de la planilla anual de remuneraciones. Se trata, en consecuencia, de una exención tributaria por un gasto que debió haberse realizado previamente.

Con cargo a dicha franquicia también opera el programa Becas Franquicia Tributaria, que se financia a partir de remanentes de aportes de las empresas adherentes a los Organismos Intermedios de Capacitación (OTIC), que no fueron utilizados en períodos anteriores, se beneficia a trabajadores de baja calificación y remuneraciones, desempleados y a la población objetivo de la red social pública.

La cobertura de beneficiarios de este programa muestra una importancia creciente al pasar desde un 1,6% en 2000 a 3,3 en 2005, superando con ello al total de los capacitados en los Programas Sociales. Pero además, por su intermedio, se están reasignando recursos hacia beneficiarios excluidos del uso normal de la franquicia, especialmente a mujeres. Por su parte, en cuanto a los recursos asignados, dicho Programa de Becas concentra cerca de un 4% de la inversión total en capacitación del SENCE, algo menos de la mitad de los recursos asignados a los Programas Sociales.

CUADRO 14
COBERTURA DE BENEFICIARIOS E INVERSIÓN EN CAPACITACIÓN

| Programas | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | %PEA (2005) |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------------|
| Trabajadores capacitados (% del total) | | | | | | | |
| Franquicia tributaria | 92,2% | 94,1% | 95,7% | 94,4% | 93,1% | 93,8% | 58,6% |
| Becas Franquicia | 1,6% | 1,6% | 1,5% | 2,1% | 3,1% | 3,3% | 9,2% |
| Programas sociales | 6,2% | 4,4% | 2,9% | 3,5% | 3,8% | 2,9% | |
| Inversión en capacitación (% del total) | | | | | | | |
| Franquicia tributaria | 82,8% | 82,1% | 83,0% | 86,8% | 84,4% | 86,7% | |
| Becas Franquicia | 2,5% | 7,0% | 7,5% | 3,8% | 4,7% | 3,9% | -- |
| Programas sociales | 14,6% | 10,9% | 9,5% | 9,4% | 10,9% | 9,4% | |
| Programa Nacional de Becas | 0,00% | 0,00% | 5,5% | 3,3% | 7,6% | 6,1% | |
| Inversión total (% del PIB) | 0,17% | 0,22% | 0,24% | 0,20% | 0,15% | 0,14% | -- |

Fuente: SENCE. Anuarios Estadísticos. Varios Años.

Por su parte, los programas destinados hacia los desempleados y grupos vulnerables en inserción en los mercados de trabajo, se implementan con cargo al Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), y se agrupan en los denominados Programas Sociales. Como se aprecia en la información presentada, se trata de programas que han visto reducida su importancia en el total de beneficiarios y que su participación en la inversión total en capacitación realizada no supera el 10%. Sólo el Programa Nacional de Becas, destinado a capacitar en oficios para el trabajo dependiente o por cuenta propia, ha mostrado un comportamiento más activo, aunque de todos modos con baja importancia en el total.

Finalmente, los antecedentes presentados sirven para contrastar la población beneficiaria de los programas de capacitación, con la población objetivo. En efecto, en 2005, un 93,8% de los capacitados correspondieron a trabajadores ocupados en empresas que utilizaron la franquicia, mientras que el 6,2% restante la obtuvo mediante programas especiales a desocupados y a otros grupos vulnerables. Si se comparan estas proporciones con las correspondientes a los asalariados y desempleados en la fuerza de trabajo; un 58,6% y 9,2%, respectivamente, es posible concluir que los asalariados con empleo están

sobre-representados, que los desocupados están sub-representados y que, finalmente, cerca de un tercio de la fuerza de trabajo no forma parte de la población objetivo de las políticas de capacitación.

En efecto, cerca de un tercio de la fuerza de trabajo no se encuentra incluida en la población objetivo de los actuales programas, debido a que se trata de trabajadores independientes o que se desempeñan en el sector informal de la economía, lo que incorpora dificultades operativas de implementación de programas específicos. La expansión de la población objetivo hacia estos grupos es, sin duda, un nítido desafío de política pública, y un ejemplo en esta línea es la implementación, desde 2005, el Fondo de Capacitación para Trabajadores Independientes y de Microempresas.

Sin embargo, la búsqueda de soluciones óptimas y sustentables desde el punto de vista financiero, es un requisito central, ya que el costo asociado de capacitar a un trabajador en los programas sociales es sustancialmente superior al que se obtiene por la vía de la franquicia tributaria. En efecto, el costo medio de capacitar vía franquicia respecto del observado en el Programa Nacional de Becas, por ejemplo, es 6,8 veces superior al primero, lo que se explica por el bajo nivel de capital humano general o específico de los trabajadores que son capacitados en los programas especiales. Ello constituye un espacio para el rediseño de los formatos de la capacitación, teniendo como base la reorientación de la capacitación hacia el enfoque de competencias, articulada con un sistema nacional de certificación, el se encuentra en trámite legislativo. Esta iniciativa tiene un vasto potencial para impulsar la inversión en capacitación y aumentar notablemente la actual cobertura.

Cabe señalar dos aspectos que pueden reportar mejores resultados en esta materia en el futuro, en la perspectiva de disponer de un sistema de capacitación que ofrezca en forma permanente oportunidades de calificación y reentrenamiento. Por una parte, la experiencia reciente ha mostrado que los efectos en empleo e ingresos de la capacitación se potencian cuando operan con programas como el de bonificación a la contratación de mano de obra. Así, especial importancia adquiere la aplicación de políticas de capacitación integradas para los beneficiarios del Chile Solidario, ya que las incorpora al instrumental destinado a abordar el desempleo estructural asociado con la pobreza de grupos identificados.

Por otra parte, es preciso destacar que en la actualidad los programas de empleo directo, salvo el PMU, han pasado a operar en el marco de “Mejor Trabajo”, bajo la responsabilidad del SENCE, y en el caso de los programas indirectos, se advierte una tendencia similar. Si a lo anterior se agrega que dicha Institución es también la responsable de la gran mayoría de los programas de capacitación laboral y que además forma parte de sus funciones el desarrollo de los servicios de información e intermediación laboral, se conforma un escenario que en el cual las coordinaciones entre servicios complementarios pueden ser desarrolladas con mayor facilidad que en el pasado, ya que se trata de coordinaciones internas de una misma institución.

V. Los actores y la flexiguridad

Este capítulo tiene como finalidad revisar las características de uno de los componentes fundamentales del modelo de flexiguridad: la percepción y el grado de participación de los actores laborales en el diseño y perfeccionamiento del sistema de relaciones laborales. Para ello, en primer término, se identifican los puntos de vista de las principales organizaciones de empleadores y de trabajadores en torno a una serie de reformas implementadas en los últimos años, así como sobre el propio modelo de flexiguridad. En segundo lugar, se presentan antecedentes destinados a caracterizar el rol y modalidades del diálogo social en Chile.

1. Negociación y reformas

Desde 1990, los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia han impulsado reformas laborales destinadas a conciliar flexibilidad con protección. En los inicios de los noventa, éstas buscaron restablecer el ejercicio pleno de los derechos laborales individuales y colectivos, aunque no lograron satisfacer completamente las expectativas de las organizaciones sindicales. Desde entonces, emprender reformas más profundas ha sido una exigencia permanente de las organizaciones de trabajadores, así como de parte de las agrupaciones políticas que han apoyado a los distintos gobiernos.

Las negociaciones más recientes se activaron con el nuevo gobierno en 2000, teniendo como antecedente una frustrada tramitación parlamentaria de reformas sobre negociación colectiva y ampliación de los derechos y libertades sindicales, así como la creación del Seguro de Cesantía. Reeditando la experiencia de las Mesas de Diálogo Social instauradas en los inicios de los años noventa, el Gobierno creó el Consejo de Diálogo Social, y convocó a los principales actores del mundo laboral (Central Unitaria de Trabajadores–CUT y Confederación de la Producción y el Comercio–CPC, entre los principales) a participar en comisiones técnicas tripartitas, en las que se abordaría posibles reformas en: relaciones colectivas de trabajo y adaptabilidad de los procesos de cambio, derechos fundamentales y ciudadanía, regulación de las nuevas modalidades de contratación, y una especialmente dedicada a discutir la creación del Seguro de Cesantía.

Durante dicho proceso, las organizaciones empresariales expresaron una fuerte oposición a la negociación interempresa y a eliminar el reemplazo de trabajadores durante la huelga; aspectos que para las organizaciones sindicales resultaban fundamentales. El gobierno por su parte, centró sus esfuerzos en lograr acuerdos en temas con mayores posibilidades de consensos, como la necesidad de regular nuevas jornadas de trabajo, aumentar la capacitación laboral, y disminuir las exigencias para la constitución de organizaciones sindicales. Ante la falta de acuerdos, el gobierno no auspició la negociación colectiva interempresa, y optó por encarecer el costo de los reemplazantes en la huelga.

El proyecto de reformas fue aprobado en 2001, sin que se consideraran los temas en los cuales las posiciones de empresarios y de trabajadores eran irreconciliables. Pese a ello, las organizaciones empresariales manifestaron su rechazo a la reforma aprobada y la CUT, no obstante valorar positivamente el cambio que ésta representaba, consideró que la nueva legislación tampoco satisfacía sus expectativas ni aspiraciones para asegurar el desarrollo de las organizaciones laborales y el ejercicio de la negociación colectiva.

Por su parte, la creación del Seguro de Cesantía, que comenzó a operar en octubre de 2002⁵⁸, también permitió identificar las posiciones de las principales organizaciones de trabajadores y empresarios. En este caso, la idea propuesta por el Gobierno era la de conciliar la protección ante la cesantía con la movilidad laboral y la amplia libertad para contratar y despedir existente, lo que significaba instalar en el debate nacional uno de los aspectos esenciales de un modelo de flexibilidad con protección.

El Ejecutivo buscaba crear un sistema de protección a los cesantes sobre la base de un sistema mixto: de ahorro (cuentas individuales) y de reparto (fondo solidario), lo que implicaba establecer nuevas contribuciones, por una parte, y buscar algún grado de sustitución parcial con el sistema de indemnizaciones por despidos. Así, los costos involucrados y los derechos adquiridos, concentraron los argumentos de los actores empresarial y laboral, respectivamente, y sus posiciones se tornaron distantes. Finalmente, en abril de 2000, el Gobierno presentó al Congreso de la República el proyecto de ley, aspirando a que en dicha instancia se acercaran posiciones que permitieran el acuerdo definitivo. Esta vez, ello efectivamente ocurrió, y al cabo de un año sería aprobado⁵⁹.

Las experiencias descritas con anterioridad reproducen comportamientos muy similares verificados en los años noventa, y sirven para extraer algunas conclusiones útiles para los fines de este estudio. En primer término, el Gobierno juega un papel decisivo tanto en instalar temas de negociación así como las modalidades por las cuales busca concertar acuerdos con empresarios y trabajadores. Este rol activo, insustituible hasta ahora, se ha reforzado con la decisión de resolver la incertidumbre regulatoria asociada a un proceso de reformas pendiente; entendida como condición necesaria, para avanzar hacia la discusión nuevos temas. Lo anterior sirve, a su vez, para explicar la primacía del criterio de eficacia legislativa, mediante el cual el avance se logra en aquellos contenidos en los que el consenso es posible de alcanzar.

En línea con lo expresado, es necesario destacar que en la mitad de los temas objeto de reformas, ha sido el gobierno quien tomó la iniciativa. Es más, según la evidencia disponible, si bien

⁵⁸ Esta iniciativa debió recorrer un largo camino: alrededor de ocho años, que incluyeron tres gobiernos, dos elecciones presidenciales y dos retrocesos por falta de consenso. Véase mayores detalles en Velásquez (2004).

⁵⁹ Algunos factores relevantes involucrados en los procesos de negociación se presentan en el Cuadro 11 del Anexo.

han sido las organizaciones de trabajadores las que han demandado activamente reformas⁶⁰ sobre derechos laborales individuales y colectivos, cada gobierno, a su turno, las ha hecho suyas, puesto que convergen con el objetivo de política laboral de fortalecer la capacidad de las partes para arribar a acuerdos. Hay que considerar, además, que sólo el Ejecutivo es quien tiene iniciativa para proponer proyectos de ley al Parlamento, en aquellos casos que involucren recursos fiscales, y que su patrocinio es un elemento clave de viabilidad de cualquier iniciativa que debe ser analizada en el Congreso Nacional, a pesar de que como muestra la experiencia analizada, ello no sea una garantía de éxito.

En cuanto a la metodología utilizada, el Gobierno ha buscado bajo distintas modalidades convocar al diálogo, tripartito y al nivel nacional. Así lo fueron las mesas de negociación en los inicios de los noventa, el Foro de Desarrollo Productivo a mediados de la década pasada, y también lo fue el propio Consejo de Diálogo Social en años más recientes. Sin embargo, tales experiencias culminaron con ausencia de acuerdos, y ningún esfuerzo significativo por parte de las organizaciones sociales ha buscado su institucionalización con posterioridad. Ello, probablemente, sea una consecuencia directa de la falta de tradición del diálogo social, así como de la constatación de que los consensos, en última instancia, deberán ser alcanzados en la discusión parlamentaria.

Respecto de la complejidad de los procesos de negociación, considerada en función de la distancia entre las posiciones asumidas por los actores laborales, es posible observar que las más complejas han sido las relativas a derechos laborales y al seguro de cesantía, tanto porque representaban la restauración de derechos básicos para las organizaciones de trabajadores, como por los eventuales costos asociados para los empresarios, junto a su demanda constante por imprimir mayor flexibilidad para el despido. En cambio, temas como una mayor eficacia en la justicia laboral, y mejorar la capacitación laboral, encontraron mayores espacios para forjar acuerdos.

En definitiva, la evidencia revela que el rol y la estrategia aplicada por los sucesivos gobiernos desde 1990, ha logrado materializar avances en mejorar la protección laboral y desarrollar nuevas instituciones que mejoren el funcionamiento de los mercados de trabajo. Sin embargo, existen riesgos que se derivan de la propia aplicación del criterio de eficacia legislativa, y es que los temas que no han sido consensuados no han desaparecido de la agenda, y se han ido constituyendo en fuente de presiones las que, en los últimos años, han impulsado acciones que desbordan el actual marco normativo; como las negociaciones de subcontratistas y de sindicatos interempresas en actividades de exportación.

Por otra parte, el espacio para alcanzar acuerdos en aquellos temas de mayor complejidad parece ser reducido, si se tienen en cuenta las posiciones y aprehensiones de empleadores y trabajadores en torno a cuestiones básicas de un modelo de flexibilidad con protección, como la protección frente a la cesantía o el ejercicio y extensión de la negociación colectiva con la capacidad de adaptación de las empresas frente a los cambios.

2. El modelo de flexiguridad en el debate

Recientemente, en 2006, la flexiguridad como modelo aplicable en Chile, ocupó el debate nacional, a partir de la posición expresada entonces por el Ministro de Hacienda en torno a los beneficios del modelo danés, luego de una visita de éste para observar la experiencia.

Si bien el tema se instaló con rapidez en el debate, al corto tiempo perdió visibilidad pública, hasta desaparecer de las intervenciones de los actores. Sin embargo, reparar en esta experiencia permite ilustrar cuáles son los aspectos que se tornan relevantes para cada actor laboral, así como el fundamento de sus posiciones divergentes: las organizaciones empresariales otorgaron su apoyo, pues consideraron que era una vía para flexibilizar el mercado de trabajo; los trabajadores la rechazaron, puesto que consideran que no existen en el país las condiciones que aseguren la debida protección. Tampoco en el Gobierno hubo una única opinión.

⁶⁰ Sobre las iniciativas destinadas a regular nuevas modalidades de contratación, fueron tanto los empleadores como los trabajadores, quienes convergieron en la necesidad de establecer normas claras para terminar con las ambigüedades e interpretaciones sobre derechos y responsabilidades, en los casos en que se utilizaba una modalidad laboral atípica.

En efecto, el Ministro del Trabajo argumentó que las condiciones del país no son las necesarias para su implementación, puesto que dicho sistema opera sobre un modelo bipartito—donde el gobierno danés no es parte—, y en un escenario en el que un 83% de los trabajadores está sindicalizado y el 92% de éstos negocia colectivamente.

Las CUT, por su parte, planteó que el modelo danés no se puede aplicar mecánicamente, ya que para ello el Estado debería garantizar la salud, la educación de calidad y la protección social gratuitamente a todos los chilenos y que, en todo caso, debía ampliarse el derecho a la negociación colectiva y resguardar el derecho a sindicalización. Además, la CUT advirtió que detendría cualquier intento de flexibilización laboral mediante paralizaciones, para lo cual contó con el apoyo de parlamentarios socialistas. En la misma línea de argumentación, la Central Autónoma de Trabajadores (CAT) propuso “importar el modelo danés completo”, lo que incluiría, según esta organización, que la seguridad social esté a cargo del Estado, y un pago del 100% de la remuneración a los trabajadores mientras dure la cesantía. En cambio, la Unión Nacional de Trabajadores, UNT, destacó el positivo efecto en el empleo de los jóvenes que el modelo podría aportar.

Por su parte, la CPC fundamentó su apoyo al afirmar que considera de primera importancia que el gobierno introduzca cambios a la ley laboral que permitan que las relaciones entre empresarios y trabajadores se flexibilicen para aumentar el crecimiento económico del país. Así, declaró la necesidad de terminar con el mecanismo de indemnización por años de servicios, a cambio de financiar de manera directa el seguro de desempleo, y también con las rigideces del salario mínimo y de las jornadas de trabajo, permitiendo su negociación al interior de las empresas.

La situación descrita es, en gran medida, representativa de las posiciones de las contrapartes laborales ante propuestas de cambios en la relación flexibilidad—protección. Sin embargo, la evidencia disponible, sugiere que el mercado de trabajo en Chile opera con altos grados de flexibilidad, que la serie de medidas adoptadas en los últimos años, han perfeccionado el marco regulatorio en cuanto a garantizar derechos individuales y colectivos, y que se han creado nuevas instituciones indispensables para su mejor funcionamiento. Así, el comportamiento del mercado de trabajo ha sido complementario con el crecimiento económico.

Desde este punto de vista, las recurrentes demandas por mayor flexibilidad no encuentran necesariamente correspondencia directa con la evidencia disponible. Así, no es extraño constatar que en muchos casos se plantee la necesidad de crear instituciones que están no sólo reconocidas en la legislación laboral sino que son ampliamente utilizadas, como las jornadas parciales o los salarios con componentes variables. Es más, las nuevas regulaciones para el suministro de trabajadores y la subcontratación apuntan, precisamente, a dotar de nuevos instrumentos de adaptación a las empresas.

Por su parte, la ya clásica discusión acerca del sistema de indemnizaciones por despido, no registra avances, puesto que yace inmovilizada por percepciones iniciales extremas, al ser consideradas, por unos, como derechos adquiridos irrenunciables o como la rigidez que impide el desarrollo, por otros. Sólo leves y parciales avances en conciliar flexibilidad con protección, se obtuvo con la implementación del Seguro de Cesantía, pese a que se trata de instituciones que no son perfectamente sustitutas. En todo caso, ésta es un área en la que es posible encontrar una solución que garantice flexibilidad con seguridad.

No obstante lo anterior, de acuerdo con los antecedentes analizados surge un ámbito que permanece subutilizado en Chile; el de la flexibilidad interna. En efecto, si se considera que una de las formas⁶¹ para implementar flexibilidad es la negociación colectiva, es paradójico constatar⁶² que insuficiencias tales como la existencia de una contraparte organizada de trabajadores y el ejercicio pleno de la negociación colectiva, se constituyen en factores que impidan el desarrollo de mayor flexibilidad

⁶¹ De acuerdo con López (2007), existen tres formas para implementar flexibilidad: por decreto gubernamental, en una intervención gubernamental en las decisiones del mercado de trabajo; por ley, enviando un proyecto al Congreso con una legislación que permita flexibilizar lo que antes era rígido; y por negociación colectiva.

⁶² La paradoja radica, según López (2007) op. cit. en que, “por ausencia de las condiciones necesarias para acordar medidas de flexibilidad interna, finalmente es el Estado quien decide. Es un caso emblemático el de la imposibilidad de establecer por ley la alternativa de pactar colectivamente la distribución de jornada, lo que redundaría en que la Dirección del Trabajo sea la entidad competente para aceptar o rechazar decisiones de flexibilización de jornada que las empresas presentan”.

en materias de alto interés para las partes, como las jornadas de trabajo, y otros mecanismos de ajuste que permitirían privilegiar el puesto de trabajo en las crisis, y aumentar salarios según productividad durante las expansiones. El caso es que esta carencia aleja las posibilidades de alcanzar un óptimo en esta materia, pues una flexibilidad pactada colectivamente en la empresa, la que por esencia resguarda los intereses de trabajadores y empleadores, normalmente será superior al que se puede alcanzar con una ley.

3. El diálogo social

Desde la recuperación de la democracia, el Diálogo Social en Chile, ha sido considerado tanto un objetivo de política laboral, como una metodología para forjar acuerdos. Pese a ello, no es posible identificar logros permanentes, ya que las experiencias en esta materia, bajo el formato de diálogo social nacional tripartito, han tenido corta duración, y no han logrado instalarlo como práctica habitual.

En efecto, luego de una larga historia de desencuentros y conflictos, alcanzar acuerdos sociales nacionales que gestaran un clima de cooperación y entendimiento entre trabajadores y empresarios, fue una de las tareas básicas que se propuso el gobierno democrático. Esta tarea que no tenía precedentes en el país, y se fundó en la convicción de que el marco institucional instaurado por el régimen militar presentaba carencias evidentes. El Gobierno entendía que reformar la institucionalidad exigía un compromiso empresarial y laboral en torno a ella, que permitiera generar acuerdos sociales para estimular relaciones de cooperación, reformar la legislación laboral y fortalecer la fiscalización, desarrollar la capacitación laboral y perfeccionar el sistema de seguridad social.

En tal contexto, en 1990, la CPC y la CUT, firmaron el Marco de Referencia para el Diálogo, en el que expresaron que el desarrollo económico significaba crecimiento, conquista de mercados, incremento del ahorro y de la inversión y elevación de los niveles de empleo y de los salarios. Además, éste debía garantizar el derecho de propiedad y al trabajo, y que la empresa privada debía ser su principal agente, aunque correspondía al Estado la conducción superior económica. También expresaron que el funcionamiento del mercado de trabajo debía ser eficiente, abierto y competitivo, pero sometido a regulaciones que propendieran a una equitativa y justa distribución de la riqueza, a la protección de los más débiles, la erradicación de la pobreza y estímulo al pleno empleo. Así, por sobre las desconfianzas, en abril de 1990 se firmó el acuerdo marco tripartito: “Chile, una oportunidad histórica”, el que permitió materializar otros en materias específicas entre 1991 y 1993, y reformar la legislación laboral.

No obstante lo anterior, y luego de un período de cuatro años, dicho proceso comenzó a exhibir síntomas de agotamiento. Por una parte, los empresarios manifestaron su renuencia a continuar participando en nuevos acuerdos tripartitos nacionales para reajustar anualmente el salario mínimo, argumentando que no les era relevante en sus empresas, y que no estaban disponibles para otorgar a los sindicatos una importancia que no le reconocían, aludiendo a su grado de representatividad. También la disposición al diálogo de la cúpula sindical cambió, y recién instalado el segundo gobierno de la Concertación en 1994, demandaron nuevas reformas laborales y mayor celeridad para recuperar niveles de remuneraciones y otros beneficios. Se argumentó que, no obstante los avances obtenidos, éstos eran aún insuficientes, y que para revertir las desigualdades del modelo económico, era prioritario fortalecer el movimiento sindical, antes que continuar participando en nuevas instancias de diálogo, al que consideraban desequilibrado e improductivo.

En 1994, el nuevo Gobierno reimpulsó el diálogo social con la creación de una nueva instancia tripartita de nivel nacional: el Foro de Desarrollo Productivo, que permitió discutir un conjunto de materias, incluidas las laborales y de protección social. Pese a que en dicho ámbito se crearía el Centro Nacional de la Productividad y de la Calidad (hoy denominado Chile Calidad), con participación tripartita, destinado a promover y reforzar el diálogo, la investigación y el intercambio de información y experiencias en el ámbito de la competitividad, no fue posible lograr el consenso sobre nuevas reformas en materias de negociación colectiva y de ampliación de derechos y libertades sindicales, y tampoco respecto de la creación del Seguro de Cesantía.

Más adelante, en 2000, el gobierno siguiente creó el Consejo de Diálogo Social, y convocó a los principales actores del mundo del trabajo a participar en comisiones técnicas tripartitas. Como fue señalado anteriormente, en dicho proceso las posiciones de empresarios y de trabajadores se mantuvieron lejanas y el Ejecutivo persistió en su empeño, incorporando al proyecto de ley sólo materias en las que existía una mayor probabilidad de lograr acuerdos. Así, nuevas reformas laborales fueron aprobadas en 2001, y en el año siguiente se pondría en aplicación el Seguro de Cesantía, aunque sin contar con el apoyo de las organizaciones empresariales, y con la insatisfacción de las de trabajadores. Desde entonces, ninguna iniciativa concreta en este ámbito, bajo el formato de diálogo social nacional tripartito, ha sido propuesta.

La experiencia señalada sugiere que el diálogo y la concertación social se justificaron sólo en los inicios de la consolidación democrática, cuando prevalecían incertidumbres sobre el futuro económico y social. En efecto, los inéditos acuerdos logrados entonces se explican, en gran medida, porque se reconoció a la concertación social como un bien colectivo, que reportaría resultados de suma positiva para partes con intereses diferentes. Por su intermedio, se garantizaría la estabilidad económica; se canalizarían demandas postergadas de mayor protección y participación en los beneficios del crecimiento, y todo ello permitiría a las nuevas autoridades asegurar un proceso de transición exitoso. Lo anterior también explica el énfasis en el mediano plazo, y el carácter nacional que se le imprimió a los acuerdos.

Ahora bien, si la experiencia analizada se explica fundamentalmente por las especiales circunstancias que caracterizaron los inicios de la transición a la democracia, no es extraño que una vez que se percibieron disipadas las incertidumbres y desconfianzas principales, dicho proceso, especialmente bajo la modalidad de acuerdos nacionales, haya perdido la vitalidad de los inicios. Por lo demás, basta que una de las partes concurrentes modifique su percepción sobre su utilidad para que dicho proceso sea abortado.

Pero incluso, aún bajo el supuesto que se mantengan valoraciones positivas hacia la concertación social, existe un problema adicional que proviene del grado de descentralización y competencia por liderazgo en las instituciones que representan los intereses laborales y empresariales. En estas condiciones, que parecen prevalecer en el contexto nacional, no existen garantías de que los acuerdos alcanzados a nivel cupular sean efectivamente materializados en el ámbito descentralizado, y ello puede ser más determinante aún si los contenidos de los acuerdos generales no reportan beneficios socioeconómicos directos, y si quienes los suscriben no cuentan con sólida legitimidad de parte de sus representados.

No obstante lo anterior, los gobiernos de la Concertación han persistido en el objetivo de desarrollar el diálogo social, en niveles regionales, sectoriales y temáticos. Así, el Ministerio del Trabajo en 2006 informó⁶³ que existían 49 mesas de diálogo social constituidas, de las cuales 45 se declaraban activas, y otras cuatro en proceso de instalación. Entre estas se destacan los Consejos Tripartitos Regionales de Usuarios de la Dirección del Trabajo (CTRU)⁶⁴, los que buscan constituirse como mecanismo institucional permanente, descentralizado y de carácter regional de diálogo entre los actores sociales, para fortalecer el diálogo social en un ámbito tripartito, fomentando el cumplimiento normativo, la prevención de las infracciones y el mejoramiento continuo de las relaciones laborales.

Los CTRU están compuestos por representantes de organizaciones de trabajadores y empleadores más representativas y de mayor relevancia económica y social de la región, de centros académicos y representantes de la Dirección Regional del Trabajo respectiva. Durante el presente año, la Subsecretaría del Trabajo informó que al 30 de mayo, se habían realizado y financiado 23 actividades en distintas regiones, lo que revela la progresiva institucionalización de estas iniciativas.

Adicionalmente en julio de 2007, el Ministerio de Trabajo y la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina, acordaron llevar adelante un Programa Nacional de Trabajo Decente y un Convenio de Asistencia Técnica⁶⁵, en el que se están desarrollando un conjunto de

⁶³ Véase página web: www.mintrab.gob.cl

⁶⁴ Véase página web: www.dt.gob.cl

⁶⁵ Ministerio del Trabajo (2007).

actividades para alcanzar mayores y mejores niveles de diálogo social. En particular, interesa destacar que en el marco Programa de Trabajo Decente Tripartito-Chile⁶⁶, con la participación de la CUT y de la CPC, junto con identificar las áreas de trabajo tripartito donde la cooperación había sido fructífera: trabajo infantil, género, empleo juvenil y seguridad y salud en el trabajo, se establecieron prioridades y se identificaron resultados a alcanzar. Ello muestra que el diálogo social ha mantenido su desarrollo, aunque en niveles menos visibles para la opinión pública, y en torno a problemas regionales o sobre temas de interés común.

Por su parte, desde 2006, el gobierno ha optado por constituir Consejos Asesores Presidenciales (pensiones, educación y empleo y equidad, entre otros), conformados ya sea por técnicos o por representantes de diversos grupos sociales, designados por el gobierno, y cuyas recomendaciones no son vinculantes para el Ejecutivo. Si ello no califica como diálogo social, e trata de una particular modalidad de participación, que ha tenido distinto grado de efectividad; alta, en el caso de la reforma al sistema de pensiones, pues derivó en un acuerdo unánime en el Congreso, y de efectos aún inciertos al considerar las propuestas del Consejo de Empleo y Equidad.

En este último caso, dicho Consejo concluyó que si bien en la mayoría de los temas abordados existió un importante consenso, en el diagnóstico y las vías de solución planteadas, éste no fue posible de obtener en materias de negociación colectiva y de diálogo social, lo que constituye una expresión más de las persistentes y profundas divergencias existentes en el país, muchas de las cuales han sido identificadas y analizadas en este trabajo.

En cuanto a la negociación colectiva, las coincidencias se registraron en la necesidad de promoverla así como los derechos de los trabajadores. Sin embargo, como se plantea en el Informe Ejecutivo, “hay importantes discrepancias respecto de los medios para lograrlo y sus efectos en el mercado laboral”⁶⁷. Así, mientras la mayoría de los consejeros plantearon la necesidad de establecer un sistema de adaptabilidad pactada que permita negociar aspectos como horarios, vacaciones, gratificaciones y capacitación, no existió acuerdo en torno a los sujetos y niveles en los cuales dicha negociación debería efectuarse, a su aplicación en empresas de menor tamaño, y si era necesario que existiera alguna certificación previa de buenas prácticas para efectuarla. En este tema, el Consejo concluye que: “Los consejeros no llegaron a acuerdo en temas muy relevantes relacionados con la titularidad sindical en la negociación colectiva, el reemplazo de los trabajadores en huelga, los niveles en los que se debe dar la negociación colectiva y en la inclusión obligatoria en la negociación colectiva de materias que superen en ámbito de la empresa y que sobrepasen la facultad del empleador de organizar y administrar la empresa”⁶⁸.

Por último, dicha instancia coincidió en la necesidad de promover el diálogo económico y social; y continuar con este tipo de iniciativas de carácter consultivo. Sin embargo, mientras que un grupo de consejeros recomendó la creación de un Consejo de Diálogo Económico y Social centrado en la deliberación sobre el mercado de trabajo y las relaciones laborales, el que además permitiría generar confianzas de largo plazo entre las dirigencias gremiales y sindicales, otro grupo manifestó su desacuerdo, por considerarla poco representativa, y estimar inconveniente la creación de instituciones dominadas por grupos corporativos.

⁶⁶ OIT (2007b).

⁶⁷ Consejo de Empleo y Equidad (2008) op. cit, página 18.

⁶⁸ Consejo de Empleo y Equidad (2008) op. cit, página 18.

VI. Conclusiones

Utilizando como referencia los pilares fundamentales del modelo de flexiguridad danés, el análisis de las condiciones para el desarrollo de un esquema de flexibilidad con protección en Chile, permite identificar las siguientes características principales:

- a) La experiencia de Chile muestra una larga experiencia de ensayos, debates y transformaciones. En efecto, la historia de los últimos cincuenta años, muestra la presencia de distintos marcos institucionales que imprimieron combinaciones diversas de flexibilidad y protección al funcionamiento de los mercados de trabajo. Así, entre 1979 y 1989, se instauró el Plan Laboral, que representó en la práctica un intento de imprimir un alto grado de flexibilidad a las relaciones laborales y escasa protección de derechos, en el marco de un régimen militar, que reprimió las actividades sindicales. Con la recuperación de la democracia a partir de 1990, el marco regulatorio se ha modificado sustancialmente, con el objetivo de restaurar derechos individuales y colectivos, desarrollar políticas activas y transformar el esquema anterior, en uno que promueva la flexibilidad protegida.

- b) Los resultados de la experiencia de un régimen de alta flexibilidad con débil protección, mostraron que no era la vía adecuada para alcanzar mejores resultados en crecimiento, empleo y mejores condiciones de trabajo. Es más, dicha estrategia resultó antagónica con el objetivo de sostener un patrón de crecimiento sobre la base de aumentos de productividad, condición necesaria para operar en una economía abierta con el exterior. En cambio, un modelo basado en el ejercicio de los derechos laborales individuales y colectivos, que promueve la participación y facilita la organización de los actores, que busca establecer un nuevo sistema de relaciones laborales basado en el diálogo y en la negociación, logra generar mayor crecimiento y mejores y más estables beneficios en el tiempo. No obstante lo anterior, es importante tener en cuenta que la existencia de un sector informal, del orden de un 32% del empleo urbano, constituye una barrera considerable para la aplicación de un modelo de flexibilidad protegida.
- c) En la actualidad el mercado de trabajo en Chile, opera con amplia flexibilidad, y cumple en gran medida con una de las condiciones fundamentales sobre las que opera el modelo de flexibilidad. En efecto, si se considera la flexibilidad externa, no existen regulaciones que impidan la contratación y el despido de trabajadores, y existe una amplia variedad de contratos de trabajo, incluida la subcontratación y suministro de trabajadores, por los cuales optar según sea la naturaleza de la actividad. En cuanto al despido, salvo el contrato de carácter indefinido, en los demás no existen costos asociados a su término en condiciones normales, y bajo esta modalidad se desempeña un 70% de los asalariados.
- d) Una expresión de lo anterior, es la tasa de rotación que se estima en un 26,2% del empleo total, y se ubica en un tramo intermedio en la comparación internacional. Sin embargo, se observa la tendencia de que ésta incluye la sustitución de contratos indefinido por temporales, lo que puede tener efectos no neutrales en materia de protección, ya que pierden importancia aquellas modalidades contractuales que tiene asociadas mayores derechos. Es posible conjeturar que ello se explique, en parte, como una estrategia para evitar los costos asociados al despido, especialmente si, por razones de funcionamiento de la empresa, se requiere modificar algunas de las condiciones establecidas en el contrato de trabajo, y no se cuenta con el consentimiento del trabajador. En tal caso, sólo queda la opción de terminar el contrato, pagar las indemnizaciones, y celebrar uno nuevo, con lo que en la práctica, se genera una rigidez por un pago no previsto ni buscado.
- e) Un alto grado de flexibilidad salarial, también caracteriza a la economía chilena. En esta materia, la experiencia ha sido elocuente en destacar los costos asociados a normas del tipo piso salarial y de indexación de las remuneraciones a la inflación pasada, así como en señalar la necesidad de alinear persistentemente la política de remuneraciones con el desempeño económico. Por último, un importante avance se ha obtenido al asegurar el cumplimiento efectivo del salario mínimo, al eliminar prácticas que desvirtuaban su finalidad.
- f) Así, al analizar la trayectoria de las remuneraciones medias de la economía, se observa que ésta ha mantenido una relación estrecha con el crecimiento de la productividad, y que el salario mínimo real ha retomado una trayectoria de crecimiento equilibrado. Por su parte, el aumento registrado en los salarios del sector público también ha considerado la evolución de la inflación prevista y el crecimiento esperado, y del mismo modo que en el caso de los reajustes de las remuneraciones pactadas en negociaciones colectivas, aunque inferiores al promedio de la economía, también han sido vinculados con indicadores de rendimiento.
- g) En flexibilidad interna, la evidencia disponible muestra una alta aplicación de componentes variables en las remuneraciones, tanto en el sector privado como en el público, y también se observa la existencia de múltiples alternativas para adaptar los tiempos de trabajo y organizar la jornada laboral, en función de las necesidades de las empresas, así como de combinaciones de tiempos de trabajo y de descanso, horarios y turnos de trabajo, bajo modalidades especiales. Además, se observa que en las grandes empresas, las estrategias son de carácter integral, ya que suelen aplicar simultáneamente diversas modalidades de flexibilidad sobre un mismo

proceso y sobre los mismos trabajadores, con lo que se obtiene, finalmente, una mayor capacidad de adaptación que la suma simple que proporciona cada una de las alternativas que autoriza la ley.

- h) Sin embargo, resulta paradójico constatar que insuficiencias tales como la existencia de una contraparte organizada de trabajadores y el ejercicio pleno de la negociación colectiva, se constituyan en factores que impidan el desarrollo de mayor flexibilidad interna. Esta carencia aleja las posibilidades de alcanzar un óptimo en esta materia, pues una flexibilidad pactada colectivamente en la empresa, la que por esencia resguarda los intereses de trabajadores y empleadores, normalmente será superior al que se puede alcanzar con una ley. Esta debilidad, a su vez, obstaculiza las posibilidades de diálogo en niveles intermedios y de empresa, y profundiza la percepción de desprotección frente a la contraparte empresarial.
- i) En efecto, en cuanto uno de los elementos centrales para el funcionamiento de la flexibilidad, como la presencia activa de organizaciones de trabajadores y el ejercicio pleno de la negociación colectiva, en Chile, la evidencia muestra una significativa debilidad ya que la población sindicalizada sólo agrupa a un 10% de la fuerza de trabajo, y la cobertura de la negociación colectiva alcanza a un 7,6% de los asalariados. Es altamente probable que factores tales como la facultad de extender beneficios negociados por los sindicatos al resto de los trabajadores de una empresa, la presencia de reemplazantes en los casos de huelga, así como la existencia de grupos negociadores paralelos al sindicato, desincentive la sindicalización del resto de los trabajadores. Dicha debilidad, potencialmente incuba el riesgo de crear condiciones para que los conflictos por demandas laborales, se procesen y desarrollen al margen de las actuales regulaciones.
- j) En el ámbito de la protección se han verificado avances importantes con la creación del Seguro de Cesantía, ya que por su intermedio se aumentó la cobertura de protección al incorporar a los trabajadores contratados a plazo o por obra o faena, se aseguraron prestaciones con independencia de la causal que genere el término de la relación de trabajo, se avanzó en el sentido de equilibrar la relación entre las indemnizaciones por despido y el ahorro ante el evento de la cesantía, así como generar una relación directa y explícita entre con políticas de capacitación y servicios de empleo.
- k) En políticas activas, pese a que la experiencia de los últimos años mostró resultados positivos, se presentan carencias institucionales que condicionan su impacto y la capacidad para administrar programas diversos. En capacitación laboral en particular, si bien el sistema logra importantes niveles de cobertura, ésta se concentra en asalariados de empresas medianas y grandes, y su diseño no se orienta necesariamente al desarrollo del aprendizaje a lo largo de la vida laboral.
- l) Si bien las dificultades para el desarrollo del diálogo social, como una práctica cotidiana y generalmente aceptada, es una característica del modo de convivencia entre los actores en el país, ello no ha impedido avanzar en la implementación de reformas al marco regulatorio, a los sistemas de protección social y al desarrollo de políticas activas, desde 1990. Dado que la iniciativa de los distintos gobiernos en estas materias, ha sido un factor central en la obtención de dichos resultados, futuros avances quedan condicionados a la voluntad política para impulsar nuevas reformas que tengan los próximos gobernantes.

Considerando los principales aspectos críticos identificados, a continuación se plantea un conjunto de iniciativas orientadas a remover las actuales barreras que condicionan el desarrollo de un esquema de flexibilidad protegida.

- a) En el ámbito de perfeccionar la relación entre flexibilidad y protección laboral, es posible avanzar por la vía de privilegiar una mayor protección ante el evento de la cesantía, por dos vías principales:
 - Potenciar el Seguro de Cesantía. Junto con aplicar reformas paramétricas en aspectos de diseño, como el requisito de contar con 12 cotizaciones continuas para acceder a los

beneficios del Fondo de Cesantía Solidario (actualmente subutilizado) entre otras, es posible obtener una mayor efectividad, al aumentar el actual grado de sustitución de las indemnizaciones por despido a cambio de mayores aportes empresariales al Sistema. Con ello, se tendería a contrarrestar la actual tendencia a sustituir contratos indefinidos por razones de costo de despido, y a su vez se aportarían nuevos recursos destinados a financiar mayores beneficios por cesantía o ampliar su período de protección.

- Ampliar cobertura ante desempleo persistente. Dado que los sistemas convencionales de protección existentes, esencialmente contributivos, son especialmente apropiados para situaciones de cesantía cíclica, y por tanto limitan la duración de las prestaciones en torno a la extensión promedio del desempleo, resulta conveniente implementar, para los casos de cesantía de mayor duración, un mecanismo de asistencia al desempleo, con financiamiento fiscal, que opere una vez que el derecho a los beneficios del Seguro de Cesantía se extinga, y que sus beneficios se otorguen a cambio de la participación regular en programas activos de mercados de trabajo.

Al respecto, es necesario tener en cuenta que un proyecto de reforma al Seguro de Cesantía ha sido presentado por el Ejecutivo al Congreso Nacional, y propone entre otras materias, la incorporación de los trabajadores a plazo fijo, obra o servicio determinado como beneficiarios del Fondo de Cesantía Solidario, estableciendo nuevos requisitos para su acceso. Con ello, se ha abordado además, el objetivo de reducir las condiciones de elegibilidad para el uso del FCS, ya que se propone que tanto para trabajadores a plazo fijo e indefinido, el registro de 12 cotizaciones en los últimos 24 meses, de las cuales las últimas tres deben ser continuas y con el mismo empleador. En materia de beneficios, se propone, entre otros, que en casos de alto desempleo, se pagará a los beneficiarios del FCS prestaciones adicionales. En el caso de los trabajadores con contrato a plazo indefinido el sexto y séptimo mes de beneficio se financiarán con tasas de reemplazo de 25%; y 20%, respectivamente, y para los trabajadores con contrato a plazo fijo la tasa de reemplazo del pago adicional será de 30%.

- b) En cuanto a las políticas activas, son tres las vías por las cuales es posible mejorar su efectividad, las que se presentan a continuación. En todo caso, considerando que tanto los programas de empleo directo e indirecto, los servicios de información e intermediación laboral, así como los principales mecanismos de capacitación laboral en la actualidad, dependen del Servicio Nacional de Empleo (SENCE), es preciso priorizar la inversión en su desarrollo institucional, en todos los aspectos que aseguren un funcionamiento eficiente, sobre la base de estándares objetivos de calidad.
 - Servicios de información e intermediación laboral. En este caso se requiere adoptar la decisión política de intervenir decididamente en su desarrollo, ya sea eliminando las ambigüedades respecto de su dependencia administrativa, invirtiendo en modelos de diseño y gestión eficientes, lograr una estrecha coordinación con el funcionamiento del Seguro de Cesantía; establecer sistemas de evaluación de resultados con objetivos cuantificables y, sobre estas bases, incrementar significativamente la asignación de recursos de naturaleza fiscal, para estos fines. Al respecto, la recomendación de brindar especial importancia al seguimiento y evaluación de nuevas iniciativas destinadas a incentivar la participación de agencias privadas en la provisión de estos servicios, como el denominado el Programa Piloto de Intermediación Público – Privado impulsado por la Subsecretaría del Trabajo, ha adquirido especial vigencia. En efecto, dicha experiencia constituyó un rotundo fracaso, lo que muestra una vez más la necesidad de fortalecer una red pública de intermediación destinada a quienes no existe una solución privada o de mercado en la provisión de este tipo de servicios.
 - Programas de empleo y de apoyo a la reinserción laboral. La utilidad de este tipo de programas no sólo resulta útil frente a situaciones de elevado desempleo originado por crisis; sino que también constituye una herramienta eficaz para abordar los problemas de desajuste permanente de la oferta de trabajo. También permite extender el alcance de la protección hacia segmentos de trabajadores que suelen estar excluidos de los sistemas de protección

convencionales, como de aquellos que se desempeñan en el sector informal, y otros grupos que presentan alta vulnerabilidad por sus dificultades de empleabilidad. En este sentido, es crucial impulsar el desarrollo de tecnologías óptimas de intervención, lo que se logra estableciendo mecanismos permanentes y objetivos de seguimiento y evaluación de sus impactos, así como disponiendo de presupuestos con cargo a rentas generales que permitan una planificación con horizontes de mediano y largo plazo, con el fin de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos mediante la coordinación de programas complementarios destinados a grupos de beneficiarios adecuadamente identificados.

- Políticas capacitación laboral. Dado que la política de capacitación en Chile es altamente dependiente del uso de la franquicia tributaria, lo que conlleva el sesgo de privilegiar a asalariados de empresas medianas y grandes, resulta de especial importancia establecer un sistema de incentivos que permita ampliar la cuantía y extender el uso de los hoy denominados remanentes de franquicia, para favorecer a más trabajadores no aportantes ni adherentes a los Organismos Intermedios de Capacitación. Ésta es una materia que tiene un alto potencial para el desarrollo de acuerdos nacionales tripartitos—como los observados en países desarrollados—, que permitiría corregir las actuales insuficiencias de cobertura de beneficiarios más desprotegidos y vulnerables por sus carencias de empleabilidad. En todo caso, las intervenciones con cargo al Fondo Nacional de Capacitación, deben ser potenciadas y, si así lo justificaren periódicas evaluaciones de impacto, en consecuencia reforzadas con mayores asignaciones presupuestarias.
- c) Los retrocesos identificados en la cobertura de la asociación sindical, así como en la negociación colectiva, y con ello en la capacidad de representación colectiva de los intereses de los trabajadores, ameritan buscar nuevas fórmulas que derriben los obstáculos para su mejor ejercicio; pues constituyen las bases fundamentales para el desarrollo de la autonomía colectiva. Con ello, sería posible evitar que futuros avances queden condicionados al sello del gobierno de turno.
- d) Los actores y el diálogo social. Desde la perspectiva del modelo de flexiguridad, los avances logrados en Chile en esta materia, han sido obtenidos pese a la ausencia de una institucionalidad que promueva y desarrolle el diálogo tripartito a nivel nacional, como una práctica valorada y permanente. Pese a las distintas iniciativas impulsadas por los todos los gobiernos desde 1990, la experiencia ha sido discreta. Sin embargo, la estrategia de convocar al diálogo en torno a problemas regionales o en función de temas específicos, parece ser una vía que puede reportar logros en el tiempo, no obstante que se trata de un desafío altamente complejo, y sus resultados sólo serán perceptibles en el mediano y largo plazo.
- e) Por último, la rigidez de las posiciones de las contrapartes laborales que impide lograr consensos en torno a un efectivo sistema de flexibilidad con protección, es una barrera nacional que no pierde ocasión para quedar en evidencia. Ésta se expresa recurrentemente y a tal punto de demandar medidas para flexibilizar el mercado de trabajo, que no sólo están reconocidas en las actuales regulaciones, sino que son ampliamente utilizadas, como lo muestra la evidencia disponible. Es más, la imposibilidad de concordar en la institucionalización del diálogo social y en la titularidad sindical en la negociación colectiva, así como en su ejercicio pleno, informada recientemente por el Consejo Asesor de Empleo y Equidad, revelan la magnitud de los desafíos aún pendientes por abordar.

Bibliografía

- Amadeo, E. y Camargo, J. 1996. "Labor flexibility, productivity and adjustment" en Figueiredo, J (Editor) Las instituciones laborales frente a los cambios en América Latina. Contribuciones a un seminario (Santiago de Chile, mayo de 1993). Instituto Internacional de Estudios Laborales, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Código del Trabajo. 2002. Editorial Jurídica de Chile. Santiago.
- Campero, G. 2004. "Macroeconomic reforms, labour markets and labour policies: Chile, 1973–2000". Employment Strategy Papers. Employment Analysis Unit, Employment Strategy Department. International Labour Office, Geneva.
- Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad (2008). "Hacia un Chile más justo: Trabajo, salario, competitividad y equidad Social". Informe Final, mayo. En www.presidencia.cl
- Cortázar, R. (1983). "Wages in the short–run" en Notas Técnicas CIEPLAN, N° 56. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN), Santiago de Chile.
- Cowan, K. y A. Micco. 2005. "El Seguro de Desempleo en Chile: Reformas Pendientes". Serie En Foco N° 53. Expansiva. Santiago.
- Dirección del Trabajo 2007. "Encuesta Laboral (ENCLA) 2006".
- Echeverría M., López D., Santibáñez I. y Vega H. 2004. "Flexibilidad laboral en Chile: las empresas y las personas". Cuaderno de Investigación N° 22, Departamento de Estudios. Dirección del trabajo, Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de estadísticas (INE). 2005. Base de Datos Multidimensional de Empleo. Sitio Web: www.ine.cl/datamart
- Lagos, R. 1995. "Effects of extreme de–regulation of the labour market: Chile 1974–1990." OIT, ETM. Documento N° 17. Santiago de Chile.
- López, D. El rígido debate sobre la flexibilidad laboral en Chile" en Infante, R. (Editor) "Chile, empleo, trabajo y protección. Retos para un mercado laboral incluyente". Fundación Chile 21, Friedrich Ebert Stiftung y OIT. Santiago de Chile. Véase en www.chile21.cl
- Marinakis, A. 2002. "Políticas activas del mercado de trabajo" en OIT (ed.) "Políticas de empleo, salarios y género en Chile". Santiago, (OIT).

- Ministerio del Trabajo y Previsión Social 2007. "Convenio de Asistencia Técnica entre el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Santiago de Chile.
- OIT 2007a. "Panorama Laboral. América Latina y El Caribe". Oficina Regional para América Latina y El Caribe. Lima, Perú.
- _____. 2007b. "Programa de Trabajo Decente Tripartito – Chile". Documento. Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina. Santiago de Chile.
- _____. 2003. "Salario mínimo 2003: Indicadores para evaluar su reajuste". Mimeo. Santiago de Chile.
- Reinecke, G. y C. Ferrada. 2005. "Creación y destrucción de empleo en Chile: análisis de datos longitudinales de la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS). Santiago de Chile. Documento electrónico.
- Rodgers, G. 1993. "Instituciones del trabajo y desarrollo económico", en Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina. Instituto Internacional de Estudios Laborales, Serie de Investigación N° 98. Oficina Internacional del Trabajo OIT, Ginebra, Suiza.
- Romaguera, P. Butelmann, A., Echeverría, C. y P. González (1994). "Reformas al mercado laboral ante la liberalización de la economía: el caso de Chile". Informe Estudio Nacional. (CIEPLAN), Santiago de Chile.
- Salinero, Jorge, M. Rozas y A. Tapia. 2006. "Veinte años de afiliación sindical y negociación colectiva en Chile: problemas y desafíos". Cuadernos de Investigación N° 29. Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago, noviembre.
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Anuarios Estadísticos. Varios años en www.sence.cl
- Velásquez, M. 2006a. "Chile, Superando la crisis mejorando el empleo. Políticas de Mercado de Trabajo 2000 – 2005". Oficina Subregional para el Cono Sur, Oficina Internacional del Trabajo. Santiago de Chile.
- _____. 2006b. "Reformas Laborales en Chile: 2000 – 2006". Informe de Consultoría para el Departamento de Diálogo Social. Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, Suiza. Versión en inglés.
- _____. 2004. "Seguro de cesantía en Chile: itinerario de una reforma". Informe Final de Consultoría para Oficina Subregional para el Cono Sur, Oficina Internacional del Trabajo. Santiago de Chile.
- _____. 1993. "(Des) regulación del Mercado de Trabajo en Chile" en Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina. Instituto Internacional de Estudios Laborales, Serie de Investigación N° 98. Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, Suiza.
- Weller, J., 1998. "Transformaciones de la institucionalidad laboral", en Reformas económicas, crecimiento y empleo. Los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe Comisión Económica para América Latina y El Caribe, (CEPAL) Santiago de Chile.
- Weller, J., (comp.), 2004. "En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad. Las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/LOM, Santiago de Chile.

Anexos

Anexo 1

CUADRO A.1
INDICADORES SELECCIONADOS, CHILE 1970–2006

| Años | PIB (Var%) | Empleo (Var%) | Desempleo (%F. de Trabajo) | Salarios reales (Var%) | Productividad (Var%) | Salario Mínimo (Var%) | Sindicalización (% empleo) | Reajuste inicial real de salarios (Var %) | Capacitados (% empleo total) | Salario S. Público (Índice real 1995 = 100) |
|------|---------------|------------------|-------------------------------|---------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------------|--|---------------------------------|--|
| 1970 | 2,1 | 1,6 | 5,7 | 10,4 | 0,5 | -- | -- | -- | -- | |
| 1971 | 9,0 | 3,2 | 3,8 | 25,3 | 5,8 | -- | -- | -- | -- | |
| 1972 | -1,2 | 1,0 | 3,1 | 1,0 | -2,2 | -- | -- | -- | -- | |
| 1973 | -5,6 | -1,8 | 4,8 | Nd | -3,8 | -- | -- | -- | -- | |
| 1974 | 1,0 | -0,1 | 9,2 | Nd | 1,1 | -4,8 | -- | -- | -- | |
| 1975 | 12,9 | -8,0 | 16,8 | -3,3 | -4,9 | 10,8 | -- | -- | -- | |
| 1976 | 3,5 | 0,0 | 17,8 | 5,5 | 3,5 | 4,4 | -- | -- | -- | |
| 1977 | 9,9 | 5,6 | 17,7 | 8,1 | 4,3 | 18,0 | -- | 2,0 | -- | |
| 1978 | 8,2 | 6,1 | 18,3 | 6,2 | 2,1 | -0,9 | -- | -- | 3,6 | |
| 1979 | 8,3 | 2,3 | 17,5 | 8,4 | 6,0 | 0,2 | -- | -- | 4,0 | |
| 1980 | 7,8 | 3,5 | 15,7 | 8,7 | 4,3 | -0,8 | -- | -- | 4,6 | |
| 1981 | 5,5 | 5,1 | 16,1 | 8,9 | 0,4 | -0,8 | -- | -- | 3,6 | |
| 1982 | -14,1 | -12,1 | 26,4 | -0,3 | -2,0 | -2,0 | -- | -- | 3,9 | |
| 1983 | -0,7 | -2,9 | 28,5 | -10,7 | 2,2 | -19,4 | -- | -- | 4,0 | |
| 1984 | 6,3 | 11,4 | 24,6 | 0,1 | -5,1 | -14,5 | -- | -- | 4,6 | |
| 1985 | 2,4 | 6,3 | 21,0 | -4,3 | -3,9 | -5,1 | 9,5% | 0,15 | 4,9 | |
| 1986 | 5,6 | 4,9 | 13,9 | 1,9 | 0,7 | -3,4 | 9,6% | 0,74 | 3,9 | 100 |
| 1987 | 6,6 | 7,4 | 10,8 | -0,2 | -0,8 | -6,1 | 10,6% | 1,06 | 4,4 | 89,3 |
| 1988 | 7,3 | 6,3 | 7,0 | 6,5 | 1,0 | 2,1 | 12,4% | 1,82 | 4,3 | 87,8 |
| 1989 | 9,9 | 3,7 | 5,3 | 1,9 | 6,2 | -0,4 | 14,1% | 4,06 | 4,5 | 88,2 |
| 1990 | 3,3 | 0,8 | 5,7 | 1,8 | 2,5 | 11,7 | 13,9% | 3,78 | 4,6 | 86,3 |
| 1991 | 7,3 | 2,3 | 5,3 | 4,9 | 5,0 | 9,0 | 12,5% | 2,20 | 6,3 | 85,9 |
| 1992 | 11,0 | 5,3 | 4,4 | 4,6 | 5,7 | 4,4 | 11,9% | 2,59 | 6,6 | 87,0 |
| 1993 | 6,3 | 4,8 | 4,5 | 3,2 | 1,5 | 5,0 | 11,5% | 2,25 | 7,1 | 89,5 |
| 1994 | 4,2 | 0,3 | 5,9 | 6,7 | 3,9 | 3,7 | 11,2% | 1,71 | 8,3 | 92,4 |
| 1995 | 8,5 | 1,0 | 4,7 | 4,6 | 7,5 | 4,5 | 10,9% | 1,68 | 8,5 | 95,0 |
| 1996 | 7,4 | 2,4 | 6,4 | 4,8 | 5,0 | 4,2 | 10,5% | 1,43 | 9,1 | 98,1 |
| 1997 | 7,4 | 1,9 | 6,1 | 2,4 | 5,5 | 3,6 | 9,8% | 1,44 | 9,6 | 98,1 |
| 1998 | 3,5 | 1,8 | 6,4 | 2,7 | 1,7 | 5,8 | 10,1% | 0,96 | 9,6 | 98,5 |
| 1999 | -1,0 | -2,2 | 9,8 | 2,4 | 1,2 | 9,0 | 10,1% | 0,55 | 10,3 | 101,0 |
| 2000 | 5,4 | 1,7 | 9,7 | 1,4 | 3,7 | 7,2 | 10,3% | 0,85 | 12,3 | 100,8 |
| 2001 | 3,4 | 1,1 | 9,9 | 1,6 | 2,3 | 3,8 | 10,9% | 0,64 | 17,3 | 102,7 |
| 2002 | 2,2 | 1,9 | 9,8 | 2,0 | 0,3 | 2,9 | 10,7% | 0,62 | 19,2 | 102,8 |
| 2003 | 3,9 | 3,8 | 9,5 | 0,9 | 0,1 | 1,7 | 10,7% | 0,93 | 19,2 | 104,5 |
| 2004 | 6,2 | 2,7 | 10,3 | 1,8 | 3,5 | 2,8 | 10,3% | 0,76 | 18,9 | 105,6 |
| 2005 | 6,3 | 3,8 | 9,2 | 1,9 | 2,5 | 2,1 | 9,5% | -- | 17,7 | 107,0 |
| 2006 | 4,0 | 1,7 | 7,8 | 2,0 | 2,3 | 2,6 | 9,6% | -- | -- | 109,8 |

Fuente: Elaboración propia según Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Banco Central, Dirección del Trabajo y Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).

CUADRO A.2

CARACTERÍSTICAS DE LA CONTRATACIÓN INDIVIDUAL. FLEXIBILIDAD EXTERNA

| Sector Privado | Sector Público |
|--|---|
| TIPOS DE CONTRATO | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Indefinido: que rige con duración indeterminada - A plazo fijo: que rige con duración determinada - Por faena: para ejecución de obra o trabajo temporal - De aprendizaje: rige para un tiempo y en condiciones determinadas, mediante una remuneración convenida. | <ul style="list-style-type: none"> - De Planta: se rige por Estatuto Adm. y es de carácter permanente. - A contrata: se rige por Estatuto Adm. y es de carácter transitorio. - A honorarios: se rige por un contrato especial. - Privado: se rige por el Código del Trabajo. |
| TÉRMINO DE LA RELACIÓN LABORAL | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Por causas del contrato: Por circunstancias propias del contrato no imputables a responsabilidad de una de las partes. No origina derecho a indemnización ni subsidio de cesantía. - Por causas del trabajador: Este comete faltas susceptibles de despido: probidad en desempeño de sus funciones, negociaciones dentro del mismo giro del empleador, prohibidas por escrito dentro del contrato individual; inasistencia sin justificación por dos días seguidos, abandono del trabajo, actos, omisiones o imprudencias temerarias que afecten a la seguridad o funcionamiento de la empresa o a la seguridad, actividad o salud de los trabajadores, perjuicio material intencional (sabotaje), e incumplimiento grave de las obligaciones del contrato individual, atrasos reiterados y graves, inasistencias reiteradas o negligencias inexcusables. No origina derecho a indemnización ni subsidio de cesantía. - Por causas del empleador: Genera derecho a indemnizaciones y subsidio, porque el trabajador no ha cometido falta. - Despido Indirecto: El empleador incurre en una falta propia del contrato, y es el trabajador quien pone término a la relación. Genera derecho a indemnizaciones. | <p>Causas según el Estatuto Administrativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fallecimiento - Renuncia - Jubilación - Declaración de vacancia (Por salud irrecuperable, pérdida sobreviviente de un requisito de ingreso a la Adm., calificación para eliminación o condicional por 2 períodos consecutivos, y negativa a renunciar cargos de confianza) - Salud incompatible (licencia médica superior a 6 meses en los últimos 2 años, sin Declaración de salud irrecuperable) - Supresión del empleo (funcionario de planta que cese en su cargo y no pueda ser reubicado en otro servicio) - Término del período legal (vencimiento de plazo) - Destitución (por decisión de autoridad facultada) - Necesidades del servicio (cuando el cargo desaparece) |
| FUERO | |
| <p>Casos en que opera protección especial al despido (fuero):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fuero Maternal - Constitución de un sindicato - Candidatura a Director Sindical - Delegado de Personal - Negociación Colectiva | <ul style="list-style-type: none"> - Los funcionarios de la Administración del Estado gozan de inamovilidad en el empleo. - Para dirigentes de asociaciones de funcionarios, inamovilidad en la función que desempeñen al momento de ser elegidos, sin poderlos mover de una sección a otra o lugar diferente, ni ser calificados anualmente sin su consentimiento escrito, mientras dure su mandato. |
| SUBCONTRATACIÓN | |
| <p>Es el trabajo realizado para un empleador denominado contratista o subcontratista, quien ejecuta obras o servicios por cuenta y riesgo propio para una empresa principal, dueña de la obra o faena. Entre la empresa principal y la contratista se suscribe un contrato de servicios, que se rige por las normas del Código Civil,</p> <p>La empresa principal tiene tanto responsabilidad subsidiaria (debe responder por los trabajadores de la empresa contratista cuando esta última no cumple con lo estipulado en el contrato firmado con sus trabajadores) como responsabilidad solidaria (la empresa principal responde en conjunto con la empresa contratista en lo adeudado al trabajador).</p> <p>Los trabajadores bajo régimen de subcontratación pueden formar sindicatos y/o negociar colectivamente, siempre al interior de su empresa contratista, y no pueden sindicalizarse con los trabajadores de la empresa principal. Sus obligaciones serán aquellas que se establezcan en su respectivo contrato de trabajo que suscriba con el contratista o subcontratista, que es su empleador directo, y sus derechos serán todos los reconocidos en el Código del Trabajo en relación con su empleador directo y los que el régimen de subcontratación le reconoce respecto del dueño de la obra, empresa o faena.</p> <p>Si los servicios prestados por el trabajador, se realizan sin el vínculo de dependencia con el contratista o subcontratista, según el caso, la ley presume que el empleador es el dueño de la obra, empresa o faena, y en tal caso la empresa principal podrá ser sancionada con multa de 5 a 100 UTM por incurrir en la simulación de un contrato de subcontratación.</p> <p>También existe la subcontratación en las instituciones del Estado, y se rige por las mismas normas que establece la ley.</p> | |

Fuente: Elaboración propia según Código del Trabajo y Estatuto Administrativo.

CUADRO A.3 CARACTERÍSTICAS DE LA CONTRATACIÓN INDIVIDUAL. FLEXIBILIDAD INTERNA

| Sector Privado | Sector Público |
|---|---|
| JORNADAS | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Ordinaria: 45 horas semanales (distribuidas en no más de 6 ni menos de 5 días, con tope máx. de 10 horas). - Especial: aquella que incluye los días domingo y festivos y se descansa en la semana en forma compensatoria. Debe autorizarlo la Dirección del Trabajo. - Parcial: aquellos contratos por hasta 2/3 de la jornada máxima semanal de 30 horas. - Domingos y Festivos: no puede sobrepasar la jornada máxima y debe otorgarse un día de descanso en la semana por cada día domingo y festivo que corresponda. - Extraordinarias aquellas que sobrepasen la jornada ordinaria máxima legal, o la jornada pactada en el contrato individual, si es menor que la máxima legal. | <p>Ordinaria: en el Estatuto Administrativo, la jornada ordinaria es de 44 horas semanales, distribuidas de lunes a viernes, no pudiendo exceder de 9 horas diarias.</p> <p>Extraordinaria: el jefe superior, podrá ordenar trabajos extraordinarios a continuación de la jornada ordinaria, de noche o en días sábado, domingo y festivos, cuando hayan de cumplirse tareas impostergables. Los trabajos extraordinarios se compensarán con descanso complementario.</p> |
| PERMISOS | |
| <p>Según el Código del Trabajo los únicos permisos pagados y que el empleador debe conceder son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Por nacimiento o muerte de hijo o cónyuge - Por calidad de Dirigente Sindical - Por Servicio Militar - Por salud de hijo menor | <ul style="list-style-type: none"> - Permiso Administrativo: máximo de 6 días hábiles en el año calendario, con goce de remuneraciones, sin que sea necesario invocar motivo alguno. - Otros: se trata de permisos sin goce de remuneraciones, siempre que el trabajador presente motivos justificados. |
| VACACIONES | |
| <ul style="list-style-type: none"> - 15 días hábiles por año de trabajado + festivos coincidentes a la fecha. - El trabajador sigue percibiendo salario y demás beneficios que le correspondan. - Si se tienen 10 años de imposiciones en cualquier sistema previsional, con cualquier empleador, se tiene derecho a un día hábil más de vacaciones por cada 3 nuevos años de trabajo, continuos o no, en la empresa actual. | <ul style="list-style-type: none"> - 15 días hábiles para los funcionarios con menos de 15 años de servicio. - 20 días hábiles para aquellos con 15 o más años de servicio, y menos de 20. - 25 días hábiles para los que cuentan con 20 o más años de servicio. <p>Durante el feriado el trabajador recibe el total de su remuneración, y no pueden acumularse más de 2 períodos consecutivos de feriados.</p> |
| REMUNERACIONES | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Ingreso Mínimo Legal: a) \$144.000 para trabajadores mayores de 18 y hasta de 65 años de edad. ; b) \$107.509 para trabajadores menores de 18 años y mayores de 65 años. - Protección Deben pagarse en día de trabajo, entre lunes y viernes, en el lugar de trabajo y dentro de la hora siguiente al término de la jornada, a menos que trabajador y empleador acuerden otros días u horas de pago. Deben ser pagadas en dinero efectivo y sólo a petición del trabajador pueden pagarse con cheque o vale vista. En la liquidación tiene que detallarse lo que se paga, a qué corresponde y los descuentos realizados. Este pago debe efectuarse de acuerdo a lo establecido en el contrato individual o colectivo, pero no pueden pagarse por períodos mayores a un mes. - Descuentos El empleador tiene la obligación legal de descontar por planilla de las remuneraciones del trabajador, los impuestos, las cotizaciones previsionales, las cuotas sindicales, los dividendos por compra de vivienda, las deudas por préstamos o prestaciones de instituciones previsionales (Cajas de Compensación, FONASA, AFP, etc.) y organismos públicos (SERVIU, Bienes Nacionales, etc.). Los descuentos tienen orden de prelación.. - Gratificaciones La gratificación del empleador a su personal debe hacerse conforme como lo haya convenido en el contrato de trabajo, y a falta de pacto deberá hacerlo con arreglo a uno de los dos sistemas que se consignan en el Código del Trabajo: a) Repartiendo entre los trabajadores el 30% de las utilidades líquidas (Gratificación) o b) Pagando al trabajador el 25% de lo devengado en el respectivo ejercicio comercial, por concepto de remuneraciones mensuales (Participación en las Utilidades de la Empresa), caso en el cual la gratificación de cada trabajador no podrá exceder de 4,75 ingresos mínimos mensuales. Es la empresa la que elige la forma de pagar la gratificación. | <ul style="list-style-type: none"> - Ingreso según escala (EUR) Está determinado por ley y no de acuerdo con la persona que ejerce un cargo. Existe una Escala Única de Remuneración (EUR) que intenta homogeneizar las remuneraciones sobre la base de una sola escala, estructurada mediante grados con un número especial de asignaciones. Las remuneraciones de los funcionarios se pagan por mensualidades iguales y vencidas, y las fechas efectivas de pago pueden ser distintas para cada organismo, cuando así lo disponga el Presidente de la República. - Descuentos. Está prohibido deducir otras cantidades que las correspondientes al pago de impuestos, cotizaciones de seguridad social y otras establecidas expresamente por las leyes. Sin embargo, las remuneraciones son embargables hasta en un 50%, por resolución judicial ejecutoriada dictada en juicio de alimentos o a requerimiento del Fisco o de la institución a que pertenezca el funcionario, para hacer efectiva la responsabilidad civil proveniente de los actos realizados por éste en contravención a sus obligaciones funcionarias. - Compensaciones Asignación de alta dirección pública: suma complementaria a remuneraciones ordinarias mensuales que percibirán quienes desempeñen los cargos de jefes superiores y del segundo nivel jerárquico de servicio de las instituciones afectadas al Sistema de Alta Dirección Pública; y Programa de 400 becas concursables para contribuir a financiar estudios de pre-grado y postítulos no conducentes a grado académico. |

Fuente: Elaboración propia según Código del Trabajo y Estatuto Administrativo.

CUADRO A.4
CARACTERÍSTICAS DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES

| Sector Privado | Sector Público |
|--|--|
| SINDICALIZACIÓN | |
| <p>Existen tres niveles de organización sindical: Sindicatos, Federaciones y Confederaciones.</p> <p>El Código del Trabajo distingue varios tipos de sindicato, de forma no exclusiva, permitiendo así la constitución de otros de naturaleza distinta. Estos son:</p> <p>a.- Sindicatos de empresa: Es el que reúne sólo a trabajadores de una misma empresa.</p> <p>b.- Sindicatos interempresa: Es el que agrupa a trabajadores de dos o más empleadores distintos.</p> <p>c.- Sindicatos de trabajadores independientes: Sindicato de trabajadores independientes: Es el que agrupa a trabajadores que no dependen de empleador alguno ni tienen, a su vez, trabajadores bajo su dependencia</p> <p>d.- Sindicatos de trabajadores eventuales o transitorios: Es aquél constituido por trabajadores que realizan labores bajo subordinación o dependencia en períodos cíclicos o intermitentes.</p> <p>Por su parte, una Federación, es la unión de tres o más sindicatos, una Confederación, es la unión de tres o más federaciones o de veinte o más sindicatos</p> | <p>En Chile, el derecho a sindicalización, así como el derecho a huelga y a negociar colectivamente, se encuentran expresamente prohibidos para los trabajadores del sector público; y aunque la ley N° 19.296 establece normas sobre asociaciones de funcionarios de la administración del Estado, estas agrupaciones no pueden negociar colectivamente y menos recurrir a la huelga.</p> <p>No obstante, en el sector público se producen numerosas negociaciones informales, se firman acuerdos y protocolos que a veces son verdaderos contratos colectivos y se ha vuelto común la realización de huelgas y paralizaciones ilegales a fin de presionar a la autoridad respecto de una determinada pretensión.</p> <p>Así, de acuerdo a la Ley 19.296, encontramos también tres niveles de organización: Asociaciones, Federaciones y Confederaciones.</p> |
| CONSTITUCIÓN DE SINDICATOS | |
| <p>Un sindicato de empresa, puede constituirse en aquellas empresas de más de 50 trabajadores con el concurso de un mínimo de 25 que representen a lo menos el 10% del total de los que presten servicios en la misma. Tratándose de empresas de 50 o menos trabajadores, se necesita la participación de un mínimo de 8, sin sujeción a porcentajes de representatividad; y si la empresa tiene más de un establecimiento, pueden también constituir sindicato los trabajadores de cada uno de ellos con un mínimo de 25, que representen, a lo menos, el 30% del total de los trabajadores de dicho establecimiento.</p> <p>Para constituir un sindicato interempresa, se requiere el concurso de 25 trabajadores como mínimo que pertenezcan a lo menos a dos empleadores distintos</p> <p>Para constituir un sindicato de trabajadores eventuales o transitorios, se requiere una concurrencia mínima de 25 trabajadores.</p> <p>Para constituir otra clase de sindicatos, se necesita siempre el concurso de un mínimo de 25 trabajadores.</p> <p>En todo caso, todos los constituyentes de un sindicato de empresa, gozan de fuero desde los 10 días anteriores a la celebración de la respectiva asamblea y hasta los 30 días de realizada. El fuero no puede exceder de 40 días en total.</p> | <p>En un Servicio o Repartición con más de 50 funcionarios, se requiere de un mínimo de 25 trabajadores, que representen a lo menos el 10% del total de los que presten servicio en él.</p> <p>La constitución de la asociación se realizará en una asamblea y ante un Ministro de Fe, una vez reunido el quórum descrito.</p> |
| PATRIMONIO SINDICAL | |
| <p>Está formado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Las cuotas o aportes ordinarios o extraordinarios que la asamblea imponga a sus asociados, con arreglo a los estatutos. -El aporte de los adherentes a un instrumento colectivo de aquéllos a quienes se les hizo extensivo éste. -Las donaciones entre vivos o asignaciones, por causa de muerte que se les hicieron. -El producto de sus bienes. -El producto de la venta de sus activos. -Las multas cobradas a los asociados de conformidad a los estatutos. -El producto que generen las actividades comerciales, de servicios, asesorías otras de carácter lucrativas que la organización desarrolle de conformidad a sus finalidades estatutarias, y -Las demás fuentes que prevean los estatutos. | <p>El patrimonio sindical de las asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado, está compuesto por los mismos elementos que los que rigen a las organizaciones sindicales del sector privado.</p> |
| DISOLUCIÓN | |
| <p>Se produce la disolución de un sindicato, cuando se declara judicialmente que el mismo se encuentra afectado por alguna causal de disolución contemplada en la ley, la cual puede ser: a.- El acuerdo de la mayoría absoluta de los afiliados; b.- El incumplimiento grave de las obligaciones legalmente impuestas; y c.- El hacer dejado de cumplir con los requisitos necesarios para su constitución.</p> | <p>Se produce la disolución de una asociación:</p> <ul style="list-style-type: none"> a- Por acuerdo de la mayoría absoluta de sus afiliados b- Por incurrir en alguna causal de disolución prevista en los estatutos. c- Por incumplimiento grave de disposiciones legales o reglamentarias. d- Por haber disminuido los socios a un número inferior al requerido para su constitución, durante un lapso de 6 meses, salvo que en ese período se modificaren sus estatutos, adecuándolos a los que deben regir para una organización de inferior número. e- Por haber estado en receso durante un período superior a un año. f- Por supresión del servicio al que pertenecen los asociados. <p>La disolución podrá ser solicitada por cualquiera de sus socios, por la Contraloría General (en el caso de las letras C, D y E) y por la repartición o servicio, en el caso de la letra C.</p> |

Fuente: Elaboración propia según Código del Trabajo y Estatuto Administrativo.

CUADRO A.5 CARACTERÍSTICAS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Puede negociarse colectivamente en las empresas del sector privado y en aquellas en las que el Estado tenga aportes, participación o representación. Sobre estas últimas, el Ministerio de Economía determina aquellas en que se deba negociar por establecimientos, respecto de las cuales debe entenderse, que cada establecimiento tiene el carácter de empresa para estos efectos.

No pueden negociar:

- Las empresas del Estado, dependientes del Ministerio de Defensa, o en las que se relacionen con el Gobierno por medio de dicho ministerio.
- Las empresas o instituciones públicas o privadas cuyos presupuestos en los dos últimos años calendarios hayan sido financiados en más de un 50% por el Estado, directamente, o a través de derechos o impuestos.
- Tampoco procede la negociación en las empresas que tengan menos de un año de antigüedad en la iniciación de sus actividades.
- El Banco Central, la Superintendencia de Bancos, y aquellas empresas en las cuales por medio de una ley especial esté prohibida la negociación de forma expresa.

MATERIAS NEGOCIABLES

Se consideran objeto de negociación colectiva, todas aquellas materias que se refieren a remuneraciones y otros beneficios en especie o dinero, y en general, las que se refieran a condiciones comunes de trabajo.

No son negociables aquellas materias que restrinjan o limiten la facultad del empleador de organizar, dirigir y administrar la empresa, y aquellas materias ajenas a esta última.

TIPOS DE NEGOCIACIÓN

1. Negociación Colectiva Reglada dentro de la empresa.
2. Negociación Colectiva Reglada entre varios empleadores de distintas empresas y sus sindicatos, o un sindicato interempresa o una asociación o confederación sindical, la que se conoce como negociación supraempresa.
3. Negociación no reglada entre uno o varios empleadores y sus trabajadores.
4. Procedimiento de negociación para grupos negociadores
5. Procedimiento de negociación para trabajadores agrícolas de temporada.

Si bien todas las modalidades tienen el mismo objeto de regular las condiciones comunes de trabajo, sólo en las dos primeras -en las regladas-, debe respetarse absolutamente el procedimiento formal de negociación establecido por ley, rigiendo todas las prerrogativas, derechos y obligaciones, como fuero, huelga y lock out; y los acuerdos que en ellas se adopten, se traducen en la suscripción de una figura denominada contrato colectivo.

En cambio, en la negociación no reglada, no existe formalidad alguna en su tramitación, ni las partes cuentan con los derechos y obligaciones de las anteriores. Los acuerdos logrados en este ámbito, dan origen a un instrumento que la ley denomina convenio colectivo, y sus efectos jurídicos son iguales al contrato colectivo, por lo tanto, igualmente no puede ser desconocido por las partes.

(continúa)

CUADRO A.5

HUELGA

Como regla general, la huelga es posible en todas las empresas que negocian colectivamente. Por excepción, en alguna de ellas se establece el arbitraje obligatorio, quedando en consecuencia excluidas del derecho a la huelga. El Código del Trabajo, en forma genérica, señala las empresas en que no se puede declarar huelga: a) Aquellas que atiendan servicios de utilidad pública; y b) Aquellas cuya paralización cause grave daño a la salud, al abastecimiento de la población, a la economía del país o a la seguridad nacional.

REQUISITOS DE LA HUELGA

Debe ser aprobada por la mayoría absoluta de los trabajadores involucrados en la negociación. De no ser así, se entiende que se acepta la última oferta, sin perjuicio de la facultad de exigir la firma de un nuevo contrato en idénticas condiciones que el vigente, para lo cual el plazo es de 3 días contados desde la votación. También se entiende aceptada la última oferta, si la votación no se efectúa en la ocasión señalada, salvo que ello ocurra por causas ajenas a los trabajadores, caso en el que dispondrán de 5 días de plazo para proceder a ella; o bien, si la huelga no se hace efectiva en los plazos y formas legales.

Acordada la huelga, señala el Código del Trabajo que ésta debe hacerse efectiva al inicio de la respectiva jornada del tercer día siguiente a su aprobación. Este plazo puede prorrogarse, por acuerdo de las partes, por 10 días, lo que ha juicio de la doctrina no significa que sea un plazo único, sino el máximo, pudiendo las partes acordar uno menor.

Para hacer efectiva la huelga basta que la mitad de los trabajadores dejen de laborar. Si no se hace efectiva, se entiende que los trabajadores han desistido de ella y aceptan la última oferta, sin perjuicio del derecho a renovar el contrato anterior. Así mismo, la comisión negociadora debe comunicarlo a los trabajadores que hubieran paralizado, a fin de que se reincorporen a sus labores, dentro de los dos días siguientes a la fecha del fracaso de ella. El trabajador que no lo haga podrá ser despedido, de acuerdo a las normas generales.

EFECTOS DE LA HUELGA

Respecto del Contrato de Trabajo.

La huelga suspende los efectos del contrato. El trabajador, por su voluntad deja de concurrir al trabajo, sin que el empleador pueda despedirlo por ello, pero tampoco está obligado a remunerarlo. Es decir, las partes siguen estando ligadas jurídicamente por el contrato, pero los efectos de éste quedan suspendidos. En cuanto a las cotizaciones previsionales, éstas deben ser pagadas, pero son de cargo del trabajador.

Respecto de los trabajadores.

Al estar suspendido el contrato de trabajo, la ley autoriza a los trabajadores a desempeñar otro empleo, con otro empleador, el que será plenamente válido y producirá todos sus efectos.

Respecto del empleador.

Éste, continúa administrando su empresa, y, en principio, le está prohibido reemplazar a los trabajadores involucrados en la huelga. (Sin embargo, podrá proceder al reemplazo de los huelguistas, si se cumplen determinadas condiciones específicas). Por ello y en este sentido, respecto al reintegro individual de los trabajadores, el Código del Trabajo establece que mientras permanezcan involucrados en la negociación, queda prohibido al empleador ofrecer individualmente su reintegro en cualquier condición, salvo en los casos previamente determinados, y si se reintegra a más de la mitad de los trabajadores, entonces la huelga termina en el mismo momento en que ello ocurra, y en tal caso, los demás trabajadores deberán reintegrarse a más tardar dentro de los dos días siguientes al término de la huelga, en las condiciones ofrecidas en la última oferta.

(continúa)

CUADRO A.5

TÉRMINO DE LA HUELGA

Si se acepta la última oferta por mayoría absoluta, la huelga termina de inmediato. Si se acepta someter el asunto a arbitraje, la huelga continúa hasta que el empleador concurra al acuerdo y se haya firmado el compromiso. Una vez firmado este último, cesa la huelga y los trabajadores deben reintegrarse a sus faenas, en las mismas condiciones vigentes al momento de presentarse el proyecto, sin que sea necesario que esté designado el árbitro o que se haya constituido el tribunal.

LOCK OUT

Es el derecho del empleador, iniciada la huelga, a impedir temporalmente el acceso a todos los trabajadores a la empresa, predio o establecimiento.

Esta figura, libera al empleador de proporcionar trabajo al personal que no esté involucrado en la huelga, pudiendo, entonces paralizar toda la actividad, por cuanto, en ocasiones resulta muy oneroso tener que pagar remuneraciones, manteniendo sólo una actividad parcial en la misma.

El mismo procede, cuando la huelga afecta a más del 50% de los trabajadores de un establecimiento o afecta actividades imprescindibles para su funcionamiento, cualquiera que fuere el porcentaje de trabajadores en huelga. Su declaración no puede alcanzar establecimientos que no tengan trabajadores involucrados en la huelga.

Produce los mismos efectos que la huelga respecto de los contratos de trabajo, con la sola excepción de que las cotizaciones previsionales de los trabajadores no involucrados en la huelga, serán de cargo del empleador.

Fuente: Elaboración propia según Código del Trabajo y Estatuto Administrativo.

CUADRO A.6
INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN ANTE LA CESANTÍA

| | |
|--|---|
| Aviso previo | <p>Mediante este mecanismo el empleador informa con un mes de anticipación al trabajador que será despedido. En caso contrario, deberá cancelar un mes de salario cuando se efectúe el despido. Cubre a trabajadores con asalariados del sector privado con contratos indefinidos.</p> |
| Indemnización por años de servicio (IAS) | <p>La Ley sólo garantiza un pago de indemnización por años de servicios cuando el trabajador es despedido por el artículo 161 inciso primero, necesidades de la empresa, o cuando el despido es declarado injustificado por el tribunal. En todo otro caso, no hay derecho legal a indemnización, a menos que esté estipulado por contrato colectivo o individual (retiro voluntario, jubilación, fallecimiento, etc.). La indemnización legal mínima para los trabajadores, en caso de despido por necesidades de la empresa, consiste en 30 días de la última remuneración por cada año y fracción superior a 6 meses de servicios, siempre y cuando el trabajador tenga un año cumplido, por lo menos. Dicha indemnización que se encuentra limitada a 330 días de remuneración. Ahora bien, Si se trata de un trabajador contratado antes del 14 de agosto de 1981, esta indemnización no tiene tope; pero si se trata de contratados en esa fecha o después, el tope máximo de indemnización es 330 días de remuneración, el equivalente a 11 años de servicios (aunque lleguen a 15 o 20 años de servicios sólo se les paga 330 días de remuneración).</p> |
| Indemnización por despido injustificado | <p>Si el trabajador demanda ante los tribunales por el despido y éstos declaran que el despido es injustificado, la indemnización por años de servicio deberá ser pagada por el empleador con los siguientes recargos adicionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si el despido injustificado estaba basado en necesidades de la empresa (Art. 161) el recargo es del 30%. - Si el despido injustificado estaba basado en la invalidez total o parcial del trabajador, o en las causales del art. 159 (término del plazo convenido; fin del trabajo que dio origen al contrato; caso fortuito o fuerza mayor), o no se haya invocado ninguna causal, el recargo es del 50%. - Si el despido injustificado estaba basado en las causales del art. 160 (falta de honradez, injurias, agresión o conducta inmoral; negociaciones prohibidas en el contrato; inasistencias injustificadas; abandono de trabajo; actos, omisiones o imprudencias temerarias; sabotaje o perjuicio material intencional; incumplimiento grave de contrato) el recargo es del 80%. - Si el despido injustificado estaba basado en las causales del art. 160 N° 1 (falta de honradez, injurias, agresión), 5 (actos, omisiones o imprudencias temerarias), o 6 (sabotaje o perjuicio material intencional), el recargo es del 100%. |
| Indemnización sustitutiva | <p>Con motivo de la terminación del contrato de trabajo, cualquiera sea la causa que la origine, y exclusivamente a contar desde el inicio del séptimo año de la relación laboral, las partes pueden sustituir la indemnización por años de servicio, por una indemnización a todo evento, en lo que se refiere exclusivamente al lapso posterior de los primeros seis años de servicio, hasta el término del undécimo año de la relación laboral. Este pacto, consistirá en un aporte de cargo del empleador, fijado entre las partes, y que no podrá ser inferior al equivalente a un 4,11% de las remuneraciones mensuales de naturaleza imponible que devengue el trabajador, a partir de la fecha del acuerdo, teniendo como límite hasta una remuneración máxima de noventa unidades de fomento. Ello se depositará en una cuenta de ahorro especial que abrirá la Administradora de Fondo de Pensiones a la cual se encuentre afiliado el trabajador, y dichos fondos sólo podrán ser girados cuando el trabajador acredite que ha dejado de prestar servicios para el empleador que se trate.</p> |
| Subsidio de cesantía | <p>Este sistema se encuentra en proceso de extinción, como una consecuencia del proceso de transición asociado a la creación del Seguro de Cesantía. Su financiamiento proviene de rentas generales, genera bajos beneficios que se extienden hasta por 12 meses, y se aplica a los asalariados que aún no han ingresado al nuevo sistema de Seguro de Cesantía.</p> |
| Seguro de cesantía | <p>Sistema que combina cuentas de ahorro individual con un Fondo de Reparto. Contribuyen empleadores (a las cuentas individuales y al Fondo), trabajadores (a la cuenta individual) y el Estado (al Fondo). Se aplica frente a cualquier causal que genere el término de la relación de trabajo, y su cobertura comprende a todos los asalariados regidos por el Código del Trabajo.</p> |

Fuente: Elaboración propia según Código del Trabajo.

CUADRO A.7
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO DIRECTO

| Programas directos | Ejecutores | | Institución Responsable | Ministerio Vinculado | Tipo de Proyectos | Cobertura | Beneficios y Contraprestaciones |
|--|---|---|---|---|---|---|--|
| | Directos | Institucionales | | | | | |
| Inversión en la Comunidad (PROEMPLO, 2001) y parcialmente "MEJOR TRABAJO" desde agosto de 2006 | Instituciones sin fines de lucro | Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) | Subsecretaría del Trabajo | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Ejecución de obras físicas y sociales que mejoren la calidad del entorno local. | Jefes de hogar, de 18 a 65 años, cesantes e inscritos en una OMIL con una antigüedad superior a 60 días, en especial de comunas con alto desempleo. | Un salario mínimo por jornada completa (o proporcional a jornada efectiva) más aportes a seguridad social. |
| Programa de Emergencia de Empleo (PEE, desde 2002), traspasado a "MEJOR TRABAJO" desde agosto de 2007. | Corporación Nacional Forestal (CONAF) | Corporación Nacional Forestal (CONAF) | Servicio Nacional de Capacitación y Empleo SENCE. | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Ejecución de obras locales: predios, plantaciones y mejoras de áreas silvestres (de tres a seis meses) | Jefes de hogar, cesantes, mayores de 18 años, que se encuentren inscritos una OMIL. | Desde 2002, un salario mínimo proporcional por media jornada más aportes a seguridad social. |
| Fondo Social de Absorción de Cesantía (FOSAC, desde 1999) y traspasado en 2007 a "Mejor Trabajo" de SENCE. | Gobernaciones, municipios, instituciones sin fines de lucro | Gobernaciones | Servicio Nacional de Capacitación y Empleo SENCE | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Obras de utilidad comunal evaluados por la autoridad (gobernador o alcalde). | Jefes de hogar, cesantes e inscritos en una OMIL con una antigüedad superior a 30 días. | Un salario mínimo por jornada completa (o proporcional a jornada efectiva) más aportes a seguridad social. |
| Programa de Mejoramiento Urbano (PMU, desde 1993) | Municipalidades | Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) | Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) | Ministerio del Interior | Proyectos de inversión municipal de mejoramiento y construcción de equipamiento e infraestructura. A partir de 1999, ha ejecutado proyectos intensivos en mano de obra. | Jefes de hogar, cesantes, bajo línea de pobreza e inscritos en una OMIL. | Un salario mínimo por jornada completa (o proporcional a jornada efectiva) más aportes a seguridad social. |

Fuente: DIPRES (2007), Kremerman (2007) y Velásquez (2006).

CUADRO A.8
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO INDIRECTO

| Programas indirectos | Ejecutores | | Institución Responsable | Ministerio Vinculado | Objetivo | Cobertura | Beneficios y Contraprestaciones |
|---|-------------------|-----------------|---------------------------|---|---|---|--|
| | Directos | Institucionales | | | | | |
| Programa de Bonificación a la contratación (PBMO, 200) | Empresas privadas | SENCE | Subsecretaría del Trabajo | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Reinserción laboral de cesantes, mediante la reducción del costo de contratación de las empresas del sector privado. | Jefes de hogar, entre 18 y 65 años, con cesantía mayor a 60 días certificada o inscritos en una OMIL. | Los empleadores que contraten nuevos trabajadores cesantes son beneficiados por una bonificación máxima de 40% de un salario mínimo mensual por trabajador, por un período no superior a 4 meses, más un aporte por costos de capacitación para adquirir nuevas destrezas laborales de \$ 50 mil, por una sola vez. |
| Programa de Bonificación a la contratación para beneficiarios de Chile Solidario, (PBMO-CHS 2004). | Empresas privadas | SENCE | Subsecretaría del Trabajo | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Reinserción laboral de cesantes, mediante la reducción del costo de contratación de las empresas del sector privado. | Beneficiarios de Chile Solidario, entre 18 y 65 años. | Los empleadores que contraten nuevos trabajadores cesantes son beneficiados por una bonificación máxima de 40% de un salario mínimo mensual por trabajador, por un período no superior a 4 meses, más un aporte por costos de capacitación para adquirir nuevas destrezas laborales de \$ 50 mil, por una sola vez. |
| Programa de Bonificación a la contratación para jóvenes beneficiarios de Chile Solidario, (PBMO-CHS 2005) | Empresas privadas | SENCE | Subsecretaría del Trabajo | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Reinserción laboral de jóvenes cesantes, mediante la reducción del costo de contratación de las empresas del sector privado. Se complementa con un programa de Habilitación Laboral y acciones de capacitación. | Jóvenes que pertenezcan a familias de Chile Solidario, entre 18 y 24 años. | Los empleadores que contraten a estos jóvenes cesantes son beneficiados por una bonificación máxima de 50% de un salario mínimo mensual por trabajador, por un período mínimo de 5 y hasta 12 meses, más un aporte por costos de capacitación para adquirir nuevas destrezas laborales de \$ 50 mil, por una sola vez. |

(continúa)

CUADRO A.8

| Programas indirectos | Ejecutores | | Institución Responsable | Ministerio Vinculado | Objetivo | Cobertura | Beneficios y Contraprestaciones |
|--|---|--|---------------------------|---|--|---|---|
| | Directos | Institucionales | | | | | |
| Programa Chile Solidario CONADI | CONADI | CONADI | Subsecretaría del Trabajo | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Financiar iniciativas productivas | Población indígena beneficiaria del Chile Solidario. | Financiamiento de microemprendimientos. |
| Programa de Formación, Capacitación y Empleo (CONAF - PROFOCAP, Chile Solidario, 2005) | Corporación Nacional Forestal (CONAF) | Corporación Nacional Forestal (CONAF) | Subsecretaría del Trabajo | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Capacitar a beneficiarios de Chile Solidario, con adquisición de nuevas competencias laborales relativas a actividades agroforestales. | Beneficiarios de Chile Solidario | Contrato de trabajo por 30 horas semanales: 21 horas al trabajo en terreno y 9 horas a capacitación, por 4 meses. |
| Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME, desde 2005) | Instituciones privadas, públicas y de educación superior reconocidas por el Estado. | FOSIS | FOSIS | Ministerio de Planificación | Financiar proyectos de autoempleo | Familias pertenecientes al Chile Solidario | Aportes a ejecutores y a los beneficiarios para la adquisición de bienes necesarios para la implementación del negocio. |
| Programa Apoyo a actividades económicas en sectores en condición de pobreza | Propios beneficiarios o instituciones privadas, públicas y de educación superior reconocidas por el Estado. | FOSIS | FOSIS | Ministerio de Planificación | Financiar proyectos de autoempleo | Trabajadores independientes o microempresarios, de preferencia familias pertenecientes al Chile Solidario, Programa Puente. | Financiamiento de inversiones productivas, servicios especializados, Fondos de garantía y apoyo para el desarrollo de negocios. |
| Programa Reinserción Laboral para mayores de 40 años (desde 2006) | OMIL - Empresas privadas | SENCE | Subsecretaría del Trabajo | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Capacitación y reinserción laboral de cesantes, mediante la reducción del costo de contratación de las empresas del sector privado. | Cesantes, mayores de 40 años | Bonificación a capacitación en un oficio por UTM 6 y subvención mensual de 40% de ingreso mínimo por 4 meses. |
| Programa Servicios Sociales (desde 2005) | ONG socias | Fundación para la Superación de la Pobreza | Subsecretaría del Trabajo | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Satisfacer necesidades de educación, salud y vivienda de población pobre en regiones V y Metropolitana | Desocupados mujeres y jóvenes segundos perceptores de ingreso, pobres no indigentes y con enseñanza media completa. | Contratación transitoria |

Fuente: DIPRES (2007), Kremmerman (2007), Universidad de Chile (2004) y Velásquez (2006).

CUADRO A.9
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS CAPACITACIÓN

| Programas de Capacitación | Ejecutores | | Institución Responsable | Ministerio Vinculado | Tipo de Proyectos | Cobertura | Beneficios y Contraprestaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|--|
| | Directos | Institucionales | | | | | |
| Sistema Franquicia Tributaria | Empresas privadas y OTEC | SENCE | SENCE | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Capacitación laboral en habilidades generales. | Trabajadores ocupados de empresas, aprendices y desvinculados de éstas. | Franquicia tributaria que permite financiar hasta el 1% del gasto anual por concepto de planilla de trabajadores por empresa participante. |
| Becas Franquicia Tributaria | Empresas privadas y OTEC | SENCE | SENCE | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Capacitación en oficios | Trabajadores de baja calificación, no aportantes a OTIC, cesantes, buscan trabajo por primera vez y población objetivo de la red social pública | Becas de capacitación, subsidio para movilización y alimentación y Seguro de Accidentes. |
| Programa Nacional de Becas | OTEC | SENCE | SENCE | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Capacitación en oficios para el trabajo dependiente y por cuenta propia | Desempleados con baja calificación laboral y de escasos recursos | Beca de capacitación en oficios más experiencia laboral. |
| Programa de habilitación laboral para mujeres jóvenes del Chile Solidario | OTEC | SENCE | SENCE | Ministerio de Planificación | Formación para el trabajo a mujeres y asesoría personalizada para proyectos laborales. | Mujeres Chile Solidario | Formación para el trabajo. |
| Programa de Desarrollo de Competencias Laborales para Mujeres del Chile Solidario | Fundación Promoción de la Mujer (Prodemu) | Fundación Promoción de la Mujer (Prodemu) | Fundación Promoción de la Mujer (Prodemu) | --- | Dotar de competencias laborales a las mujeres que faciliten su incorporación al trabajo remunerado. | Mujeres Chile Solidario | Habilitación laboral. |

(continúa)

CUADRO A.9

| Programas de Capacitación | Ejecutores | | Institución Responsable | Ministerio Vinculado | Tipo de Proyectos | Cobertura | Beneficios y Contraprestaciones |
|---|--|---|---------------------------|---|---|---|--|
| | Directos | Institucionales | | | | | |
| Fondo de capacitación para trabajadores independientes y de microempresas (2005). | OTEC | SENCE | SENCE | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Capacitación laboral en habilidades generales. | Trabajadores independientes o de microempresas con planilla anual de remuneraciones inferior a 45 UTM | Cursos de capacitación gratuitos para el beneficiario |
| Chile Emprende | Acción coordinada de servicios: Sercotec, Fosis, CORFO, INDAP y Sence. | SENCE | SENCE | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Financiar capacitación y formación relacionada con el giro de las empresas. | Microempresarios | Estudios, cursos, pasantías, giras comerciales, misiones tecnológicas, rondas de negocios y otros afines. |
| 95 Programa Especial de Capacitación de Jóvenes | OTEC | SENCE | SENCE | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Calificar a jóvenes de escasos recursos en oficios para el trabajo dependiente e independiente. | Jóvenes de 16 a 25 años, de escasos recursos que carecen de un empleo productivo | Financia capacitación en oficios. Adicionalmente subsidia a mujeres participantes con hijos menores de 5 años de \$ 1500 diarios. |
| Programa de aprendices | Empresas privadas | SENCE | Subsecretaría del Trabajo | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Inserción laboral de jóvenes cesantes, mediante la reducción del costo de contratación de las empresas del sector privado | Jóvenes menores de 25 años, desempleados, con 4º año de enseñanza media. | Capacitación teórica y práctica, con subvención mensual de 50% de ingreso mínimo por un año y hasta 10 UTM para capacitación individual. |
| Programa de formación y capacitación para mujeres rurales (1992). | Fundación Promoción de la Mujer (Prodemu) | Fundación Promoción de la Mujer (Prodemu) | INDAP | Ministerio de Agricultura | Formación y capacitación para el desarrollo de microemprendimientos. | Grupos de mujeres rurales | Capacitación en: técnicas productivas, gestión, formación personal y desarrollo organizacional. |

(continúa)

CUADRO A.9

| Programas de Capacitación | Ejecutores | | Institución Responsable | Ministerio Vinculado | Tipo de Proyectos | Cobertura | Beneficios y Contraprestaciones |
|--|---|--|---|--|---|--|--|
| Programa de Capacitación en Oficios (2006) | Fundación Promoción de la Mujer (Prodemu) | Fundación Promoción de la Mujer (Prodemu) | Fundación Promoción de la Mujer (Prodemu) | Fundación Promoción de la Mujer (Prodemu) | Desarrollo de competencias laborales y de empleabilidad. | Mujeres cesantes, que buscan por primera vez o subempleadas, entre 18 y 45 años de edad. | Capacitación técnica, Formación para el trabajo, Práctica Laboral y Gestión para el trabajo independiente. |
| Programa Chile Califica | Establecimientos educacionales, Otec, Instituciones de educación técnica y superior | Ministerio de Educación Ministerio de Economía Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Ministerio de Educación | Ministerio de Educación Ministerio de Economía Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Aumentar los niveles de alfabetización, escolaridad y capacitación de la población, especialmente de los sectores más pobres. | Toda la población, especialmente de los sectores más pobres. | Desarrollo de una oferta de formación permanente. |

Fuente: Kremerman (2007) y Velásquez (2006).

CUADRO A.10

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS INTERMEDIACIÓN LABORAL

| Programas de Información e intermediación laboral | Ejecutores | | Institución Responsable | Ministerio Vinculado | Tipo de Proyectos | Beneficiarios |
|---|---|--|---|---|---|---|
| | Directos | Institucionales | | | | |
| Programa Red de Empleo (Desde 2004) | Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) | Subsecretaría del Trabajo y SENCE | Subsecretaría del Trabajo | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Red de OMIL destinada a aumentar las posibilidades de inserción laboral de los trabajadores desempleados | Todos los trabajadores que buscan trabajo, y en especial quienes se encuentran cesantes |
| Asistencia Técnica a las OMIL (permanente) | SENCE | SENCE | SENCE | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Mejorar la operatividad y el desempeño de las OMIL para aumentar las posibilidades de inserción laboral de los trabajadores desempleados. | Todos los trabajadores que buscan trabajo, y en especial quienes se encuentran cesantes |
| Programa Piloto de Intermediación Público – Privado (2007) | OMIL y Agencias Privadas | Subsecretaría del Trabajo | Subsecretaría del Trabajo | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Intermediación con incentivo estatal por colocado, equivalente al 50% del salario bruto con tope de \$ 100 mil. | Desocupados inscritos en la Bolsa Nacional de Empleo |
| Bolsa Nacional de Empleo (Desde 2004) | OMIL y Administradora de Fondos de Cesantía (AfC) | SENCE y Superintendencia de AFP (SAFP) | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Software para red OMIL que busca acortar el período de desempleo de los cesantes y certificar los requisitos de los beneficiarios del Fondo Solidario del Seguro de Cesantía. | Todos los trabajadores que buscan trabajo, y en especial quienes se encuentran cesantes |
| Componentes Habitación Sociolaboral (desde 2005) y apoyo a OMIL del Programa Bonificación Chile Solidario (Desde 2005). | Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) | SENCE | Subsecretaría del Trabajo | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Formación básica para la adquisición de nuevas destrezas o habilidades laborales. | Beneficiarios del programa Chile Solidario |

Fuente: Velásquez (2006) y Kremermann (2007).

CUADRO A.11

FACTORES CLAVES EN LAS NEGOCIACIONES, RESULTADOS Y TEMAS NO RESUELTOS

| Temas | Origen de la demanda | Objetivos | Metodología de diálogo | Complejidad de la negociación | Resultados | Temas no resueltos |
|---|---|--|---|-------------------------------|-------------------------------|--|
| Derechos individuales | Organizaciones de trabajadores | Incorporar nuevas garantías para el respeto de derechos individuales en la relación de trabajo | Bilaterales y Consejo de Diálogo Social | Alta | Cambios a la norma existente | Sujeto a verificar su funcionamiento |
| Derechos colectivos | Organizaciones de trabajadores | Reconocimiento de derechos para el ejercicio de la autonomía colectiva | Bilaterales y Consejo de Diálogo Social | Alta | Cambios a la norma existente. | Derecho a negociar colectivamente a sindicatos interempresas y reemplazos en la huelga |
| Justicia laboral | Gobierno | Justicia laboral oportuna y eficaz | Comisiones técnicas constituidas por el gobierno | Baja | Nuevas instituciones | Sujeto a verificar su funcionamiento |
| Regulación de nuevas formas de contratación | Organizaciones de trabajadores y de empleadores | Seguridad jurídica y término de prácticas no deseadas | Consejo de Diálogo Social. | Media | Nuevas instituciones | Concepto de empresa y sus responsabilidades |
| Capacitación laboral | Gobierno | Eliminar distorsiones en el uso de la franquicia tributaria | Comisiones técnicas constituidas por el gobierno | Baja | Cambios a la norma existente | Extender el uso de la franquicia a empresas de menor tamaño relativo |
| Seguro de Cesantía | Gobierno | Mejorar la protección ante la cesantía y apoyar la búsqueda de empleo | Bilaterales, Foro de Desarrollo Productivo, y Consejo de Diálogo Social | Alta | Nuevas instituciones | Mejorar el funcionamiento del componente solidario y aumentar la cobertura |

Fuente: Velásquez (2006).



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

macroeconomía del desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

78. Flexibilidad, protección y políticas activas en Chile, Mario D. Velásquez Pinto, (LC/L.3006-P), N° de venta S.09.II.G.19 (US\$ 10.00), 2009.
77. Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina, Juan Pablo Jiménez, Andrea Podestá, (LC/L.3004-P), N° de venta S.09.II.G.12 (US\$ 10.00), 2009.
76. Flexible labour markets, workers' protection and "the security of the wings": A Danish "Flexicurity" solution to the unemployment and social problems in globalized economies?, Henning Jorgensen, LC/L.2993-P, Sales No. E.08.II.G.99 (US\$ 10.00), 2008.
75. Seguridad social y políticas de mercado de trabajo en Argentina: una aproximación desde el esquema de la flexiguridad, Adrian Goldín, (LC/L.2986-P), N° de venta S. 08.II.G.92 (US\$ 10.00), 2008.
74. Normas laborales y mercado de trabajo Argentina: seguridad y flexibilidad, Adrian Goldín, (LC/L.2985-P), N° de venta S.08.II.G.91 (US\$ 10.00), 2008.
73. Active Labor Market Programs for the Integration of Youths and Immigrants into the Labor Market—The Nordic Experience, Lena Nekby, (LC/L.2984), Sales No. E.08.II.G.90 (US\$ 10.00), 2008.
72. La provisión de infraestructura en América Latina: tendencias, inversiones y financiamiento, Luis Lucioni, (LC/L.2981-P), N° de venta S. 08.II.G.101 (US\$ 10.00), 2008.
71. El auge reciente de precios de los productos básicos en perspectiva histórica, Omar D. Bello y Rodrigo Heresi, (LC/L.2975-P), N° de venta S. 08.II.G.84 (US\$ 10.00), 2008.
70. Flexiguridad con informalidad: opciones y restricciones, Victor E. Tokman, (LC/L.2973-P), N° de venta S. 08.II.G.83 (US\$ 10.00), 2008.
69. El ingreso nacional bruto disponible en América Latina: Una perspectiva de largo plazo, Osvaldo Kacef y Sandra Manuelito, (LC/L.2982-P), N° de venta S. 08.II.G.85 (US\$ 10.00), 2008.
68. Efectos macroeconómicos y respuestas de política ante la volatilidad de los precios de bienes energéticos y alimentarios en América Latina y el Caribe, Juan Pablo Jiménez, Luis Felipe Jiménez, Osvaldo Kacef, (LC/L.2965-P), N° de venta S. 08.II.G.78 (US\$ 10.00), 2008.
67. Movilidad internacional de personas y protección social, Víctor E. Tokman, (LC/L.2913-P), N° de venta S. 08.II.G.46 (US\$ 10.00), 2008
66. Impuestos a los patrimonios en América Latina, Claudia De Cesare y José Francisco Lazo, (LC/L.2902-P), N° de venta S.08.II.G.38 (US\$ 10.00), 2008.
65. The Middle Class and the Development Process, Andrés Solimano (LC/L.2892-P), Sales No. E.08.II.G.29 (US\$ 10.00), 2008.
64. La especialización intraindustrial en Mercosur, Jorge Lucángeli, (LC/L.2853-P), N° de venta S.07.II.G.177 (US\$ 10.00), 2007.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

| |
|---|
| Nombre: Actividad: Dirección: Código postal, ciudad, país: Tel.: Fax: E.mail: |
|---|