

Documento de Trabajo N° 50

**Mercado Laboral e Instituciones:
Lecciones a partir del caso de Chile**

Ricardo Paredes M. *



**Fundación de
Investigaciones
Económicas
Latinoamericanas**

Buenos Aires, Diciembre de 1996

* Departamento de Economía, Universidad de Chile. Muchos de los conceptos planteados aquí corresponden a trabajos y conversaciones con Luis Riveros, quien merece gran crédito. Los comentarios y sugerencias de Juan Luis Bour y de Nuria Susmel fueron de gran utilidad.

Prefacio

Este documento forma parte de uno de los capítulos de la investigación desarrollada a lo largo del año 1996 en FIEL, con el auspicio de empresas patrocinantes de la Fundación y el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer. El estudio sobre “El Empleo en la Argentina. Diseño de Políticas y Reformas en el Mercado de Trabajo” tuvo diversas contribuciones sobre la experiencia internacional. En el presente Documento de Trabajo se expone la experiencia de Chile, que luego de alcanzar muy elevados niveles de desempleo abierto a comienzos de la década de 1980, pudo lograr un notable descenso ya a fines de esa década.

Tal como se destaca en el trabajo de Ricardo Paredes especialmente elaborado para esta investigación de FIEL, si bien la explicación del fenómeno del desempleo en Chile responde a diversos factores, los cambios institucionales en el mercado de trabajo desempeñaron un rol de fundamental importancia en el cambio de expectativas que se dio en ese país, hacia un contexto más favorable y amistoso para el empleo.

Los resultados más amplios de la investigación que se desarrolla para la Argentina estarán disponibles en un libro a publicarse durante 1997. La presente investigación no necesariamente refleja la opinión del Consejo Directivo de la Fundación FIEL, ni el de las empresas patrocinantes, o el de las instituciones que apoyaron su desarrollo.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
2. REFORMAS ESTRUCTURALES EN CHILE	2
3. DESEMPEÑO DEL MERCADO LABORAL EN LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS	5
3.1. UNA VISIÓN GLOBAL DEL MERCADO LABORAL EN LOS AÑOS SETENTA	5
4. HIPÓTESIS QUE DAN CUENTA DE LA EVOLUCIÓN DEL MERCADO LABORAL.....	7
4.1 FACTORES DE OFERTA.....	8
4.2 FACTORES DE DEMANDA.....	10
4.3. FACTORES INSTITUCIONALES	17
4.3.1 <i>Legislación Laboral</i>	18
4.3.2 <i>Política Salarial en el Mercado Laboral</i>	24
5. CONCLUSIONES E IMPLICANCIAS DE POLÍTICA.....	27
ANEXO 1	31
REFERENCIAS.....	33

INTRODUCCIÓN

La evolución del desempleo y los salarios que sigue a los procesos de ajuste que se han implementado en algunos países, especialmente latinoamericanos y de Europa del Este, ha generado gran controversia y cuestionamientos sobre el costo en que incurre la sociedad en tales procesos. Más aún, el cuestionamiento sobre la efectividad que tienen tales ajustes para conseguir la reasignación de recursos desde los sectores no transables a los transables, uno de los principales propósitos perseguidos por dichos programas, no sólo ha estado presente en la Argentina en los últimos meses, sino que ha sido la tónica de la mayoría de los casos en los cuales tales episodios se han dado.

Uno de los factores determinantes del éxito de los procesos de ajuste estructural, en particular cuando se busca la reasignación de recursos señalada, está dado por la movilidad y adaptabilidad de los recursos humanos. Por su parte, el grado en el cual los recursos humanos se pueden adaptar a las condiciones cambiantes de la economía repercute en los costos que esos factores incurren y que se traducen en altas tasas de desempleo para grupos específicos de la población, caídas del salario real y prolongación del desempleo y subempleo. Pero la relación entre el funcionamiento del mercado laboral y el de la economía no sólo es relevante por el efecto sobre ciertos grupos, sino porque las consecuencias de las políticas de ajuste en el futuro requerirán del mercado laboral un funcionamiento y una capacidad de reacción mayor a la históricamente observada.

La tradición latinoamericana ha estado íntimamente ligada a rigideces creadas por regulaciones e intervenciones en el mercado laboral, tanto en los sectores privado como público. Esta tradición ha estado cambiando en forma notable en varios de los países de la región enfrentados a la necesidad de una reorientación productiva e inserción económica internacional. Sin embargo, es un conjunto de factores los que suelen explicar por qué una economía que inicia un proceso de ajuste puede perder un porcentaje significativo de empleo, el porqué demora en recuperarlo, qué grupos son especialmente vulnerables y qué políticas resultan más apropiadas para acelerar el ajuste y reducir el costo asociado a él.

El objetivo de este trabajo es determinar los hechos más característicos del mercado laboral chileno entre los años 1970 y 1996. En base a los episodios más destacables en dicho período, se extraen lecciones de política de carácter más general. El trabajo se estructura de la siguiente forma: en la segunda sección se describen las reformas estructurales que ocurrieron en el período de análisis. En la tercera sección se analiza el desempeño del mercado laboral chileno. La cuarta sección describe la evidencia sobre las hipótesis más relevantes que darían cuenta de la evolución que ha experimentado el mercado laboral en Chile en los últimos 25 años. El trabajo concluye en la quinta sección con las principales conclusiones.

2. REFORMAS ESTRUCTURALES EN CHILE

A partir de 1974 la economía chilena varió notablemente su conducción económica. Las políticas clave fueron la apertura al comercio exterior a través de una importante desgravación arancelaria que redujo las tasas efectivas de protección en el sector manufacturero de 151% en 1974 a 17% en 1979 (Aedo y Lagos, 1984), la reducción del tamaño del Estado y la desregulación de los mercados. Ellas estuvieron dirigidas a racionalizar la asignación de recursos y a obtener un cambio radical en los precios relativos de los bienes transables y no transables.

Históricamente Chile había tenido un grado de apertura externa relativamente pequeño, una alta intervención en los mercados y un significativo papel para el sector público, pero en el período del gobierno de Allende (1970-1973), esas tendencias se exacerbaron. Junto a una política de estatización de empresas, se introdujeron medidas que hicieron aún más restrictiva la protección arancelaria y no arancelaria. A su vez, se implementó una política fiscal y monetaria expansiva, con la expectativa que el estímulo de demanda y las mejoras en la distribución del ingreso llevarían a un decisivo incremento de la oferta agregada. El resultado fue un gigantesco déficit fiscal que superó el 20 por ciento del producto y una tasa de inflación que casi alcanzó el 500 por ciento en 1973. Hacia mediados de 1973, la economía se encontraba en un estado de caos y en setiembre de ese año, una junta militar derrocó al presidente Allende.

El gobierno militar revirtió la tendencia intervencionista, a través de un drástico programa de estabilización, que durante 1975 significó una caída del producto de más del 12 por ciento. El déficit fiscal cayó de un 25 por ciento del PGB en 1973 a un 2,6 por ciento en 1975, lo que explica en gran medida que bajo la aplicación de esas políticas, la inflación anual disminuyera de 380 por ciento en 1975 a un 50 por ciento en 1978.

La política de estabilización de 1975 fue acompañada por una política de reducción del tamaño del sector público que fue más allá de la reducción del déficit. Esta política fiscal restrictiva fue ayudada por el contexto de alta inflación observada, ya que aún con incrementos nominales de presupuesto, eran posibles reducciones reales importantes en el gasto. Además se devolvieron las firmas ilegalmente intervenidas entre 1970 y 1973 y ya, hacia fines de 1974, 202 de un total de 259 habían retorna a manos de sus dueños originales (Larraín, 1988). También, se implementó una reducción de activos y empleo estatal, incluyendo la venta de algunos bancos por parte del Estado. Este programa contribuyó a que el empleo público disminuyera en casi 24 por ciento entre 1973 y 1977, lo cual representó cerca de un 3 por ciento de la fuerza de trabajo nacional.

En el período 1973-79, el arancel promedio disminuyó de 103 a 10 por ciento, mientras que las restricciones cuantitativas fueron prácticamente eliminadas en 1975. Esto significó un impacto importante sobre el empleo del sector industrial sustituidor de importaciones, que se sumó al efecto de la reducción del tamaño del sector público y la política de estabilización implementada por medio de una drástica caída en el nivel de actividad¹.

Cuadro 1

¹ Cabe destacar, sin embargo, que el sector industrial había dejado ya de hacer un aporte significativo al crecimiento del empleo en la economía (Corbo y Meller, 1984).

Año	Tasas de Crecimiento				Inversión bruta / PIB	Déficit Fiscal / PIB	Tipo de Cambio Real
	PIB	Sector transable	Sector no transable	IPC			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1970	2,1	1,4	2,9	32,5	16,4	2,7	31,8
1971	9,0	9,2	8,8	25,6	14,5	10,7	29,1
1972	-1,2	-0,8	-1,1	108,3	12,2	13,0	30,3
1973	-5,6	-7,3	-3,7	497,0	7,8	24,7	46,8
1974	1,0	6,6	-0,4	497,8	21,2	10,5	69,1
1975	-12,9	-16,6	-8,4	379,2	13,1	2,6	82,5
1976	3,5	5,3	1,6	232,8	12,8	2,3	75,5
1977	9,9	7,8	9,4	113,8	14,4	1,8	68,9
1978	8,2	4,5	9,6	50,0	17,8	0,8	83,8
1979	8,3	7,0	10,0	36,6	17,8	-1,7	87,3
1980	7,8	5,0	10,0	35,1	21,0	-3,1	77,5
1981	5,5	3,8	5,4	19,7	22,7	-1,7	61,7
1982	-14,1	-11,2	-10,8	9,9	11,3	2,3	66,9
1983	-0,7	0,5	-6,1	27,3	9,8	3,8	80,9
1984	6,3	7,9	5,3	19,9	15,3	4,0	83,1
1985	2,4	2,5	2,4	30,7	13,9	6,3	101,4
1986	5,7	6,7	5,0	19,5	15,0	2,8	115,4
1987	6,6	4,7	7,7	19,9	17,9	0,1	118,3
1988	7,3	9,2	6,2	14,7	18,1	1,7	123,6
1989	9,9	9,2	10,2	17,0	21,8	0,4	120,7
1990	3,3	3,4	3,2	26,0	20,8	-0,3	125,3
1991	7,3	5,1	8,5	21,8	20,9	-1,8	121,4
1992	11,0	7,8	12,8	15,4	22,7	-2,0	108,9
1993	6,3	3,2	7,9	12,7	25,6	-1,5	108,8
1994	4,2	4,2	4,3	11,4	24,3	-1,5	105,8
1995	8,5	6,4	9,6	8,2	23,2	-1,3	100,0

Fuente: (1), (2), (3), (5) y (6), Banco Central de Chile. (4) Yáñez, Cortázar y Marshall. (7) La serie desde 1970 a 1993 siguen la metodología de Cottani (1987); las cifras de 1994 y 1995 se construyeron usando la variación del Banco Central; Base: 1995=100.

La recuperación de la actividad industrial fue lenta, pero entre 1977 y 1981 el crecimiento global fue alto, llegando a hablarse del milagro económico chileno. Sin embargo, en el período en que transcurrían todos estos cambios se fueron gestando las condiciones para profundizar los efectos de la crisis financiera que vendría posteriormente. La desregulación fue particularmente excesiva en permitir un alto nivel de endeudamiento global a través de los préstamos a empresas relacionadas con los bancos, lo que se tradujo en una elevada deuda interna y externa (Harberger, 1985; Barandarián, 1985; Edwards y Edwards, 1987). Asimismo, el uso de la política cambiaria como instrumento estabilizador generó una gran sobrevaluación, con efectos aún más perversos sobre el endeudamiento externo. Por último, y no menos importante, la indexación salarial introducida en

conjunto con las reformas laborales en 1979 constituyó un factor decisivo para hacer de la política cambiaria un elemento profundamente desestabilizador y nocivo para la actividad productiva. La crisis internacional de principios de los ochenta se produjo pues, en un ambiente de políticas inadecuadas, sorprendiendo a la economía chilena en una débil situación productiva y de balanza de pagos.

Como producto de la crisis, entre 1979 y 1983 la deuda externa en relación a las exportaciones aumentó de 2,7 a 4,6. El producto disminuyó en 1982 en más de 11 por ciento, lo que en gran medida fue el resultado de que la disminución del déficit en cuenta corriente logrado por medio de la caída en las importaciones. Por su parte, los términos de intercambio disminuyeron bruscamente para el país desde 119 en 1979 a 88 en 1983, mientras la tasa de interés (Libor) aumentaba de 2,6 a 4,6 por ciento.

Sin embargo, en esos años se dieron profundas reformas en los sistemas de servicios sociales, los cuales primariamente se focalizaron en los grupos con mayores necesidades y en situación de pobreza. Entre las principales reformas, cabe destacar la creación de fondos de pensiones privados, permitiendo así superar la crisis financiera y de eficiencia que caracterizaba a las instituciones estatales. Esta reforma ayudó a consolidar el mercado de capitales y a promover mejoras en los mecanismos de información y decisiones financieras. Asimismo, la mayor eficiencia del sistema de seguridad social significó disminuir adicionalmente el efecto impositivo de los aportes destinados a su financiamiento, lo que debió tener un efecto positivo en el empleo².

El desempleo, luego de alcanzar el punto más alto en 1983, en parte producto de una serie de reformas puntuales y de la mayor coherencia de la política macroeconómica, disminuyó fuertemente. También el manejo fiscal se hizo aún más conservador, disminuyendo a cero el déficit consolidado³. El crecimiento de la economía a partir de 1984 ha ocurrido a un nivel atípicamente alto para los estándares latinoamericanos. Ha sido, además, un período de crecimiento que se puede calificar de sostenido. Este, entre 1984 y 1995 alcanzó tasas promedio cercanas al 7 por ciento, con una inflación de aproximadamente 13 por ciento al año y con una notable recuperación de la inversión, que ha superado el 20 por ciento del producto. En el mercado del trabajo, los salarios han estado creciendo también sostenidamente, alcanzando un ritmo de 6 por ciento real, mientras que el desempleo se mantiene entre un 5 y 6 por ciento. Finalmente, el funcionamiento más eficiente del mercado de capitales ha logrado una mayor diversificación de activos, respaldada también a través de la apertura al exterior.

Los resultados globales, un par de décadas después del inicio de estos cambios indican avances significativos hacia la estabilidad macroeconómica, una reorientación productiva hacia la actividad exportadora, la consolidación del sector privado como líder del proceso de crecimiento y un notable desarrollo del sector financiero y de la inversión. No obstante, el proceso de cambios no fue parejo ni estuvo exento de problemas, resistencias y costos. Por ello, entender cada una de las etapas vividas, el desempeño que le cupo a ciertas instituciones, el rol de las políticas resulta importante

² En Paredes (1994) se hace un análisis teórico de la importancia que tiene la mayor eficiencia de los servicios sociales en reducir el costo del trabajo.

³ Ello, no obstante, tuvo un impacto social negativo, el cual se vio aparentemente compensado con la mayor focalización en grupos con necesidad extrema.

para abordar más adecuadamente eventuales episodios como los ocurridos en Chile y que tienen inicios parecidos.

3. DESEMPEÑO DEL MERCADO LABORAL EN LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS⁴

3.1. Una visión global del mercado laboral en los años setenta

Como consecuencia del conjunto de reformas económicas iniciadas en los setenta, la tasa de desempleo más que duplicó el promedio histórico. Si se agregan al desempleo abierto los miembros de los programas de empleos de emergencia creados en 1975, los cuales en la práctica recibían un subsidio al desempleo, la tasa de desempleo promedio entre 1975 y 1980 fue casi tres veces la de los sesenta. Los salarios reales cayeron notablemente y permanecieron durante todo el período 1975-1980 bajo el nivel observado en el año 1970. Finalmente, y a pesar que entre 1976 y 1980 el crecimiento del producto geográfico bruto fue de 7,5 por ciento anual, el empleo (excluyendo los planes de empleo de emergencia) se expandió lentamente en sólo 2,2 por ciento promedio anual.

A fines de 1979 y comienzos de los ochenta el producto geográfico bruto crecía en torno a un 6,5 por ciento. Sin embargo, las tasas de desempleo corregidas por los programas de emergencia todavía permanecían sobre el 15 por ciento. Más aún, la ocupación en las industrias productoras de bienes transables, respecto del empleo observado en las de bienes no transables, había experimentado una disminución. Por otra parte, los salarios reales alcanzaban un nivel levemente superior a los de 1970. La relación entre el ingreso del trabajo en las industrias de bienes transables y el mismo ingreso en la producción de no transables siguió cercanamente la evolución del empleo en esos sectores. Durante la crisis de 1982-83, y debido a la recesión ocasionada por la crisis de la deuda externa, las tasas de desempleo nuevamente aumentaron considerablemente. El empleo en los transables cayó relativamente más que el empleo de los no transables y los salarios reales disminuyeron en cerca de 20 por ciento. El efecto de la crisis en el mercado laboral pareció aún mayor por la ya deteriorada situación existente en este mercado en los años previos a 1982. La situación cambió drásticamente a partir de 1984.

⁴ Un conjunto de artículos trata sobre el desempeño del mercado laboral en Chile en el período referido. Esta sección se basa en Paredes y Riveros (1994). Véase, también, Coloma (1994) y Alamos (1987).

Cuadro 2
DESEMPLEO, EMPLEO Y SALARIOS

Año	Tasa de Desempleo U. de Chile (1)	Prog. Empleo Emergencia/ Fuerza de trabajo (2)	Empleo Gran Santiago U. de Chile (3)	Empleo Transables / Empleo No Transables (4)	Salarios US\$ Corrientes (5)
1970	7,2%	-	956.7	0,75	128
1971	5,2%	-	1,014.5	0,70	181
1972	3,6%	-	1,051.3	0,70	256
1973	3,0%	-	1,075.2	-	121
1974	10,6%	-	988.4	-	141
1975	16,1%	4,06%	947.7	0,66	106
1976	18,0%	6,59%	995.3	0,60	164
1977	13,0%	5,42%	1,071.5	0,61	191
1978	12,8%	3,38%	1,107.0	0,58	190
1979	12,5%	4,64%	1,169.4	0,56	247
1980	11,7%	5,59%	1,188.9	0,53	322
1981	9,0%	4,56%	1,277.6	0,50	389
1982	23,2%	12,00%	1,102.0	0,44	313
1983	22,7%	12,89%	1,162,8	0,43	239
1984	18,4%	9,73%	1,260.9	0,46	226
1985	16,2%	6,89%	1,315.9	0,48	178
1986	15,4%	4,31%	1,375.1	0,57	178
1987	13,5%	1,98%	1,500.4	0,61	191
1988	11,2%	0,19%	1,565.4	0,61	201
1989	9,3%	-	1,665.6	0,63	231
1990	9,7%	-	1,673.7	0,60	271
1991	8,3%	-	1,750.3	0,61	288
1992	6,0%	-	1,866.1	0,58	325
1993	6,4%	-	1,928.9	0,54	342
1994	6,3%	-	2,046.6	0,52	374
1995	6,1%	-	2,053.9	0,52	410

Fuentes: (1), y (3) Dpto Economía Universidad de Chile; (2) Ministerio del Interior; (4) y (5) INE;
IPC:Yañez, Cortázar-Marshall

Así, el alto y sostenido crecimiento de la economía en los últimos diez años tuvo una importante respuesta en el mercado laboral. En efecto, a partir de 1985, como resultado de la recuperación económica de las industrias productoras de bienes transables, las tasas de desempleo (corregidas por la existencia de programas de empleo de emergencia) cayeron de niveles superiores a 30 por ciento a 10 por ciento en el plazo de cinco años. El empleo en las industrias productoras de bienes transables creció más que proporcionalmente. En particular, éste es el caso del sector manufacturero, donde el empleo casi se duplicó entre 1983 y 1989. Los salarios reales se recuperaron totalmente, alcanzando en 1989 un nivel similar al que tenían en 1981 y mostrando

un crecimiento a una tasa de más de 5 por ciento anual a partir de 1989. De hecho, la preocupación principal en los noventa es sustancialmente distinta a la que se manifestó previamente. Así, desde 1994 el problema planteado es entender cómo el crecimiento de los salarios podrá aminorarse y a qué factores de oferta se podrá recurrir para suplir la demanda de trabajo creciente para no perder las ventajas relativas en los productos intensivos en mano de obra.

En síntesis, se puede señalar que en Chile las reformas estructurales de los años setenta afectaron fuertemente el mercado laboral y redujeron el empleo y los salarios. La salida de ese proceso para quienes perdieron su empleo o para aquellos que no lo perdieron, pero que vieron sus habilidades deterioradas, no fue fácil. La economía chilena se recuperó hacia fines de los setenta y comienzos de los ochenta, pero el empleo y los salarios lo hicieron muy lentamente. Luego, recién iniciada la década de los ochenta, la crisis de la deuda generó las más altas tasas de desempleo que se hayan registrado en Chile. Sin embargo, la recuperación de la actividad a partir de 1985 llevó también una absorción del mismo a tasas imprecedentedas. Este dinamismo que se reporta ha permanecido hasta 1996.

4. HIPÓTESIS QUE DAN CUENTA DE LA EVOLUCIÓN DEL MERCADO LABORAL

La evolución del mercado laboral en Chile ha respondido en forma muy diferente en distintos episodios que se consideran relevantes. La persistencia del desempleo en los setenta, la rápida recuperación de los ochenta y el alto dinamismo actual genera una serie de preguntas sobre las razones que explican tan distinto desempeño del mercado. De hecho, tratar de explicar la persistencia de las altas tasas de desempleo de los setenta y de comienzos de los ochenta ha sido el objetivo de varios analistas, lo que definitivamente fue motivado por las presiones para modificar las reformas iniciadas en esos años y que surgían de la falta de respuesta en el mercado laboral⁵.

El caso chileno es muy interesante pues en lo fundamental, se puede asociar a diferentes políticas económicas de distinto desempeño del mercado laboral. Por otra parte, el que se haya sido sustancialmente más exitoso a partir de mediados de los ochenta y se haya persistido en el dinamismo en los noventa, ambos períodos con sustancialmente distintos niveles cambiarios, sugiere que el factor tipo de cambio es uno, pero no el más importante en explicar el desempeño del mercado laboral.

Como han sido un conjunto de factores los que han ido variando en los últimos 25 años, no es trivial distinguir qué elementos son los principales en explicar la evolución del mercado laboral. Más importante, para los efectos de este trabajo interesa distinguir aquellos factores de política que afectaron tal desempeño y entender si ellos son o no replicables para otras experiencias. En

⁵ Contribuciones a la literatura en esta área son Edwards y Edwards (1987); Haindl (1989); Riveros (1986); Cortés y Sjaastad (1981) y Meller (1984).

esta sección se analizan separadamente las principales hipótesis que dan cuenta de la evolución mostrada por el mercado laboral, en particular, de la persistencia del desempleo (por la baja respuesta del mercado) en la década de los setenta y los cambios que explicarían el mayor éxito relativo posterior. La clasificación, para estos efectos, es la siguiente: i) factores de oferta; ii) factores de demanda, y iii) factores institucionales. El propósito de esta sección es explorarlos y determinar su importancia relativa y las implicancias de política.

4.1 Factores de Oferta

Una primera hipótesis a explorar es que fueron factores demográficos, en particular un “baby boom”, lo que puede explicar el porqué el desempleo fue tan persistente en los años sesenta.⁶ Esta hipótesis tiene especial relevancia por cuanto, de ser válida, la experiencia no sería repetible ni para Chile ni para otro país que iniciare un proceso de reformas, a menos que muy coincidentemente, estuviera afecto a un “baby boom”. El análisis de los datos sociodemográficos indica que en los años setenta hubo un incremento en la fuerza de trabajo, la que se explica por un fuerte incremento de la tasa de natalidad en los años cincuenta.

Un tema relacionado a la oferta y que sí es más extrapolable a otras experiencias, es el efecto de la mayor participación de oferta secundaria como consecuencia de la caída del ingreso familiar que siguió a las caídas en el producto. Más específicamente, la referencia es a dos grupos demográficos que pueden ver alterada muy fuertemente su participación ante cambios económicos: las mujeres y los jóvenes. En efecto, los hombres, especialmente a partir de los 25 años han mostrado una participación muy alta y estable en el tiempo. Por ello, en las mujeres se ha basado el análisis de la oferta adicional (cuando se trata de explicar persistencia del desempleo) y también en los últimos años, cuando se han tratado de determinar los factores en los que se debiera sustentar el crecimiento del empleo a futuro.

Los estudios más relevantes al respecto no apoyan la hipótesis que la persistencia del desempleo en Chile se haya debido a factores de oferta. Meller et. al. (1979) y Castañeda (1984) muestran que la eventual mayor participación de la fuerza de trabajo secundaria no fue tal. Más aún, Riveros (1984) muestra que si algún quiebre de tendencia existió es el contrario al que sugiere la hipótesis de mayor participación. En efecto, aún cuando se reconoce un efecto “baby-boom”, la tasa de participación entre 1975 y 1980 estuvo hasta cinco puntos por debajo de la de 1960, lo que compensó cualquier aumento en la población. Tampoco Riveros (1984) a través de un análisis estadístico más exhaustivo encuentra alguna relación entre tasa de participación y PGB, lo que sugiere que los datos no apoyan la teoría del trabajador adicional o de la mayor participación como consecuencia del mayor desempleo. En otras palabras, la evidencia no apoyen la idea que el mayor desempleo, ocasionado por un ajuste inicial, tendió a permanecer por un largo tiempo por la incorporación progresiva de personas que buscaban suplir las carencias familiares que el desempleo inicial había creado.⁷

⁶ Un “baby boom” se define como un crecimiento significativo en la tasa de natalidad que persiste por un número de años.

⁷ Ello no es contradictorio con el gran incremento en la participación femenina que se ha producido en los años ochenta y por el contrario, Pardo (1989) atribuye tal incremento al mayor salario de las mujeres.

La situación de oferta es muy distinta a partir de 1984. En los ochenta, cuando el efecto "baby boom" había pasado, la tasa de participación de la mujer empezó a ser la gran variable de oferta. Esta, que no había mostrado una respuesta a factores coyunturales (e.g., salario y producto) evoluciona aumentando en forma consistente a partir de la mitad de los ochenta desde menos de 35% a 40% en la actualidad.

En el cuadro 3 se ilustra el fenómeno descrito. La participación femenina ha aumentado fuertemente. Sin embargo, este cuadro muestra algo que es mucho más significativo y que es esperable que esta participación siga aumentando y pueda llegar en un período bastante breve, a tasas del orden del 50%. Ello se deriva de la observación que los cohortes más recientes han mantenido su participación en el tiempo. En efecto, mientras uno de los hechos característicos de mercados de países más desarrollados, como el de los Estados Unidos es una falta de constancia en la participación (las mujeres participan al terminar su educación formal, para luego retirarse en la época fértil y volver a participar después de la crianza), en Chile ello no parece ser el caso. Si se considera, por ejemplo, que el grupo de mujeres que tenía de 20 a 24 años en 1970 debió tener en promedio 35 años (grupo de 25 a 44) en el año 1983, y 50 (grupo de 45 a 54) en 1996, se concluye que la tasa de participación de esa cohorte no cambió en lo absoluto en el tiempo. Siendo este análisis válido, se puede inducir que la sustancialmente mayor participación que observan los nuevos cohortes (véase participación del grupo 25 a 44 en el tiempo), debiera traducirse en una participación que en los próximos años debiera alcanzar el 50%.

En síntesis, la evolución de la oferta de trabajo, aunque ayuda, no es un factor que pueda explicar totalmente la persistencia del desempleo en los años setenta. Factores de oferta, como el incremento en la tasa de participación, pueden estar detrás del importante incremento del empleo a partir de 1984, pero ellos debieron hacer menos intenso el incremento de los salarios y la rápida absorción del desempleo, que se observó en esos años. Consecuentemente, a la luz de la evolución de los últimos diez años en el mercado, particularmente en lo que se refiere al alza de salarios y a la reducción del desempleo, ambos coexistiendo con aumentos en la oferta laboral, se requiere una explicación por el lado de la demanda.

**Cuadro 3
TASA DE PARTICIPACIÓN DE LA MUJER**

AÑO	Tramos de Edad						Total
	14 a 19	20 a 24	25 a 44	45 a 54	55 a 64	65 a 84	
70	16,8%	50,1%	44,0%	36,3%	21,0%	10,6%	34,5%

73	12,7%	45,5%	43,7%	34,3%	21,4%	5,6%	32,0%
75	16,2%	47,4%	39,5%	30,4%	16,3%	7,0%	30,1%
78	15,7%	45,5%	45,5%	35,9%	21,4%	7,3%	33,9%
80	12,0%	46,5%	44,5%	33,0%	17,3%	4,0%	32,3%
83	12,0%	48,1%	47,9%	36,6%	19,0%	3,6%	34,8%
85	10,5%	45,7%	48,7%	34,1%	20,7%	4,0%	34,7%
86	12,1%	45,5%	50,2%	34,5%	23,4%	4,8%	35,3%
87	16,1%	50,0%	53,1%	41,4%	22,7%	5,5%	38,8%
88	13,4%	48,9%	51,9%	40,4%	21,3%	6,9%	37,4%
89	10,3%	50,2%	52,0%	45,8%	20,4%	6,6%	38,0%
90	11,4%	46,3%	50,9%	45,8%	19,6%	6,2%	36,9%
91	12,4%	45,6%	52,0%	43,3%	22,3%	3,7%	37,4%
92	9,9%	51,5%	52,6%	41,3%	25,3%	5,5%	38,2%
93	13,0%	48,3%	52,5%	46,7%	27,8%	5,7%	38,5%
94	14,1%	47,0%	55,4%	49,1%	23,9%	7,8%	40,1%
95	11,3%	51,4%	54,1%	48,3%	30,2%	8,2%	40,0%

Fuente: Departamento de Economía Universidad de Chile.

4.2 Factores de Demanda

La fuerte caída en la ocupación a partir de 1974, en conjunto con la baja de salarios es síntoma de una caída en la demanda de trabajo. Análogamente, y como se señaló, se requiere recurrir a una explicación por el lado de la demanda para entender la evolución del empleo y de los salarios post 1984.

Para entender claramente la evolución del mercado y la naturaleza de los cambios de la demanda, debe señalarse que entre 1972 y 1976 hubo un cambio estructural, abrupto, que hizo que el empleo cayera en un 12%, lo que equivalió a unos 350.000 puestos de trabajo. Más de la mitad de ese cambio se produjo entre 1973 y 1974, lo que se explica tanto por una reducción de empleo del Sector Público, como por la tolerancia de la autoridad económica para permitir el término de contratos en el sector privado sin que los términos cumplieran con toda la legalidad.

a) El efecto del Empleo Público

La caída en el empleo público fue significativa especialmente en cuanto significó un claro cambio en la tendencia que se había producido en el tiempo. En efecto, la tendencia a que fuera el sector público el que lideraba el crecimiento del empleo y contribuyó a mantener las tasas de desempleo estables, fue clara hasta 1973. Así, entre 1960 y 1970 el empleo público creció casi 5%, mientras que el empleo privado lo hizo en 1.5%. Luego, entre 1970 y 1973 el empleo público creció en 9.3% y el empleo privado estuvo estancado. Todo ello cambió fuertemente con el nuevo gobierno que desde sus comienzos implementó una política de shock requiriendo un ajuste completo del sector público. Específicamente, la reforma incluyó una reducción inicial del 20% del empleo en cada repartición. Luego, entre 1976 y 1978 el empleo público se redujo

adicionalmente. Desde entonces, el empleo público parece haber mostrado bastante estabilidad pero una gran varianza en relación al empleo total.

Por otra parte, datos de la Encuesta de Ocupación del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, que sólo considera el Gran Santiago, muestran que la participación del empleo público en empleo total no cayó lo que sugieren los datos a nivel nacional (Cuadro 4). Ello es consistente con la también notable caída en el empleo privado, pero por sobre todo sugiere que el empleo público se concentró fuertemente en Santiago. Más importante y más confiable de extraer como conclusión, sin embargo, los datos indican que en los años noventa, y a pesar de las presiones que surgieron con los cambios de gobierno y en particular, la llegada de la democracia, la participación del empleo público ha estado cayendo en los últimos años. Ello era esperable, toda vez que el empleo total ha crecido en estos años a tasas muy altas.

En síntesis, el ajuste del empleo Público a nivel nacional, en conjunto con el ajuste que el propio sector privado experimentó en sus niveles de empleo significó un cambio importante en el nivel del empleo, pero ello poco tuvo que ver con la mayor flexibilidad y respuesta del mercado laboral en lo que siguió. El cambio en la flexibilidad, si hubo, tuvo más que ver con factores diferentes, los que se aprecian en la evolución que mostraron las elasticidades de la demanda por trabajo y no en el nivel absoluto de empleo.

Año	Cuadro 4 Participación del Empleo Público en la Ocupación Total			
	Admin. y Defensa	S. Educacionales	S. Salud	Total Sector Público
70	5,4%	5,5%	4,2%	15,2%
71	5,0%	6,0%	4,9%	16,0%
72	4,2%	6,8%	4,2%	15,2%
73	4,3%	6,5%	4,4%	15,1%
74	4,6%	6,1%	4,0%	14,7%
75	5,9%	6,5%	3,4%	15,8%
76	6,1%	6,3%	4,1%	16,6%
77	6,4%	6,8%	3,6%	16,9%
78	5,7%	6,1%	4,2%	16,0%
79	6,0%	6,1%	4,5%	16,6%
80	5,7%	5,9%	4,7%	16,3%
81	4,5%	5,9%	4,5%	14,9%
82	4,4%	6,4%	4,5%	15,2%
83	11,8%	7,0%	4,5%	23,2%
84	10,1%	6,7%	4,8%	21,6%
85	9,8%	7,1%	4,6%	21,5%
86	8,4%	7,2%	4,4%	20,1%
87	5,5%	6,5%	4,7%	16,7%
88	4,2%	5,4%	3,8%	13,3%
89	3,0%	6,4%	4,7%	14,2%
90	2,9%	6,9%	4,8%	14,6%
91	3,3%	6,2%	4,8%	14,2%
92	3,0%	5,8%	5,0%	13,8%
93	3,3%	6,5%	4,6%	14,4%
94	3,5%	6,0%	4,9%	14,4%
95	3,8%	6,0%	4,6%	14,5%

Fuente: Departamento de Economía, Universidad de Chile.

b) Evolución de las Elasticidades de Demanda de Trabajo

A parte del efecto que tuvo la reforma del sector público y la permisividad que el gobierno dio para que el sector privado ajustara el sobreempleo que habían ido creando las normas de inamovilidad, el efecto más interesante de largo plazo se visualiza a través del análisis de las elasticidades de demanda. Ello es particularmente importante en lo que se refiere al ajuste en situaciones de crisis y a la absorción de empleo en períodos de auge.

Como se ha mencionado, las recesiones de 1976 y 1981 presentan similitudes en términos de las disminuciones observadas en el producto geográfico bruto, pero las consecuencias que ejerció la recuperación sobre el empleo fueron muy distintas. Proyecciones optimistas en 1985 señalaban que con una tasa de crecimiento de 5 por ciento anual la tasa de desempleo no sería inferior al 10

por ciento antes de 20 años, lo que claramente contradijo la evolución real del mercado. Esta predicción se basaba en el uso de la elasticidad histórica empleo-producto equivalente a 0,5, y de una tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo del 2 por ciento anual. Sin embargo, después de 1979, tanto la elasticidad empleo-producto como la elasticidad costo laboral-empleo se incrementaron significativamente, haciendo muy errónea las predicciones de absorción de empleo.

Distintas estimaciones de demanda por trabajo se han realizado en Chile. Estimaciones de demanda de trabajo agregada, sectoriales, con datos mensuales y anuales, y con distintos modelos teóricos subyacentes. Aunque no existe un método de estimación consensual, los resultados de la mayoría de ellas son bastantes consistentes, en términos que indican la existencia de un importante cambio en las elasticidades hacia fines de los setenta.

Paredes y Riveros (1994b) en un estudio específico sobre el tema realizado para el período 1974.1-1988.1 encuentran significativas diferencias entre las elasticidades pre y post-1979 (véase anexo 1). Este trabajo, que depuró en forma cuidadosa la información y usó distintos métodos de estimación para chequear cuán robustas resultaban las estimaciones, determinó la existencia de un cambio estructural en los parámetros que se habría producido en 1979-80. Los resultados se sintetizan en el cuadro 5.

Cuadro 5 Elasticidades Producto y Costo		
	Producto-Empieo	Costo-Empieo
Agregada		
Antes de 1979	0,25	0,19
Después de 1979	0,75	-0,34
Manufactura		
Antes de 1979	0,84	-0,01
Después de 1979	1,24	-0,16

Fuente: Cuadros A1 y A2 del anexo.

Los resultados del cuadro 5 indican que después de 1979 hubo un aumento importante en las elasticidades empleo-producto y la elasticidad empleo-costo del trabajo⁸ para el nivel agregado de la economía. Estos resultados logrados con la información agregada, se reproducen en forma muy similar en el caso del sector manufacturero, donde --comparando nuevamente las elasticidades en los períodos pre y post 1979-- la elasticidad empleo-producto, y la elasticidad empleo-costo del trabajo aumentan sustancialmente. Las diferencias en elasticidades señaladas explican al menos en parte la constancia en el empleo en los setenta, y sustancial absorción post 1985.

⁸ Los costos del trabajo corresponden a los costos salariales más los costos no salariales, tales como la contribución a la seguridad social, bonos y beneficios no pecuniarios. Esta variable es deflactada por el índice de precios al productor, y es la variable correcta a ser incluida en una función de demanda por trabajo, ya que representa el costo total asociado al uso del factor.

Estas diferencias en las elasticidades se pueden asociar a cambios estructurales, como fue la reforma laboral y la apertura comercial. Sin embargo, lo que ha ocurrido con posterioridad a 1990, con el cambio de régimen político por una parte, con el cambio en algunos preceptos de la legislación laboral por otra, pudieron sugerir que los efectos no serían permanentes. Con el objeto de verificar si las elasticidades empleo producto y empleo salarios estimadas son consistentes con la evolución post 1989, se ha comparado la evolución que predecirían las estimaciones de elasticidades (dada la evolución del producto y de los salarios) con la evolución real del empleo a partir de 1989. Los resultados de este ejercicio indican que en el período 1989-1995 el empleo efectivamente creció 22.3%, mientras que lo que predecían los cálculos de elasticidades post 1989 era un incremento de 23.7%. Ello confirma la idea que la estimación de elasticidades post 1989 es bastante robusta y que los cambios institucionales no han implicado un cambio estructural asociado al nuevo régimen político que haya modificado la situación.

La evolución de las elasticidades de demanda, sin embargo, no dan cuenta de los factores que la determinan. Aparte de los factores institucionales, existen dos relacionados a la composición de sectores y de requerimientos de habilidades que merecen especial atención. Ello porque en la medida que se conoce qué hizo que el ajuste del empleo fuera tanto más fácil a partir de 1985, permite también conocer o al menos predecir la profundidad y permanencia del ajuste en el empleo que han de vivir otras economías sujetas a este tipo de shocks.

c) Naturaleza del Ajuste y Requerimientos de Demanda

Aun cuando tanto los procesos de ajuste estructural como las crisis macroeconómicas están normalmente asociados a una caída del producto, los requerimientos de flexibilidad y movilidad de los factores productivos son sustancialmente mayores en el primer caso (véase, Paredes y Riveros, 1994). Ello, porque la caracterización de los procesos de ajuste estructural es la de situaciones en los que coexisten sectores que se contraen con otros que generan una expansión en términos de niveles de actividad y empleo. Una crisis macroeconómica, por otra parte, se representa por una situación en la cual existe una contracción generalizada de los diversos sectores de la actividad económica, lo que ejerce una significativa menor presión sobre el cambio e innovación de los recursos humanos.

La existencia de habilidades específicas a ciertas industrias como la falta de concordancia entre esas habilidades y la movilidad laboral requerida hacia industrias emergentes, propias a un cambio estructural, permiten sostener esa explicación. Más concretamente, la persistencia del desempleo en los años setenta, especialmente a la luz de la recuperación de éste en la década siguiente apoya tal idea.

En efecto, los datos sugieren que la naturaleza de los *shocks* en cada uno de los períodos considerados fue diferente, siendo más estructural en los años setenta, dejando en una situación particularmente desmedrada a los grupos que habían adquirido previamente un mayor capital humano. El hecho de que los hombres de edad mediana hayan sido los relativamente más afectados en el ajuste de los años setenta, a pesar de que su dotación de capital humano era relativamente mayor, sugiere que una gran parte de las habilidades y del capital humano quedó obsoleta con éste. Así, las esperables mayores habilidades adquiridas en el trabajo antes del ajuste, no ayudaron a los

trabajadores más adultos a mantener su empleo cuando sobrevino éste. Ello es explicable en un escenario en el cual tales habilidades desaparecen o se reducen considerablemente.

La evolución de los salarios de acuerdo a los grupos sociodemográficos en los distintos períodos considerados apoya esta idea. Los salarios de los hombres en los setenta sufrieron un deterioro relativo. Así, si se parte de una base de 100 en el año 1970, cuatro años después el salario real era 34,3 y 40,7 para hombres y mujeres respectivamente. Por otra parte, confirmando la distinta naturaleza de los ajustes, entre 1982 y 1984, el salario de los hombres cayó en 24 por ciento, mientras que el de las mujeres lo hizo en 29 por ciento. Los datos de salarios para hombres por categoría de edad y escolaridad confirman la apreciación anterior. En efecto, el salario de quienes contaban con escolaridad de menos de ocho años son los que vieron reducidos sus salarios en menor proporción entre 1970 y 1974 (y también hasta 1976). Análogo al caso de la categorización por género, entre 1982 y 1984, el salario de los menos educados cayó en 32 por ciento, mientras que el de todas las categorías de personas con más educación cayó en proporciones sustancialmente menores.⁹

d) Comercio Internacional y Ventajas Comparativas

El impacto de la apertura comercial sobre el mercado laboral ha sido un aspecto ampliamente tratado como una hipótesis sobre las razones que explican la reacción del mercado laboral al incremento del producto. La hipótesis más analizada es que, como consecuencia de la apertura comercial, las industrias más intensivas en trabajo tenderían a expandirse, particularmente, en trabajo de menor calificación. En la misma línea, una implicancia de este tipo de enfoque es que la diferencia de salarios entre trabajadores calificados y no calificados debería disminuir como resultado de la apertura y posterior integración a los flujos de comercio.

Uno de los estudios más relevantes sobre la relación entre liberalización comercial y desempleo es el de Edwards y Edwards (1996). En él se hace un buen recuento de las experiencias en el mundo, destacándose por sobre todo el que en la mayoría de los episodios de liberalización de comercio, incluso los efectos de corto plazo sobre el desempleo han sido pequeños. No obstante que en uno de los estudios de corte transversal más significativos, realizado para 19 países, Michaely et al. (1991) confirman tal idea, pues encuentran efectos pequeños en el desempleo, la evidencia indica que en algunos episodios de liberalización comercial el desempleo aumentó significativamente después de ésta. Uno de esos episodios es el de la Argentina, entre 1967 y 1970.

Los hallazgos anteriores son consistentes con otros trabajos para países de muy diversa índole. Sin embargo, uno de los aspectos que más llama la atención y que resulta especialmente importante es que empíricamente existe una relación entre el efecto y costo en desempleo producto del ajuste y el grado de inflexibilidad del mercado laboral. Este es uno de los resultados que ya había destacado Edwards y Edwards (1991), que para el caso de México confirma Revenga (1994) y para el marroquí por parte de Currie y Henderson (1994). También es un resultado consistente con los hallazgos de Rama (1994), que explica que el relativamente alto costo social de la apertura en Uruguay se debió a las grandes rigideces de ese mercado laboral.

⁹ Un análisis detallado de los efectos de los ajustes sobre grupos sociodemográficos se encuentra en Paredes y Riveros (1994).

“En el conjunto, la evidencia indica que el efecto de las reformas comerciales en el desempleo depende de las características institucionales del mercado del trabajo... En un mercado laboral sin distorsiones, una reducción de los aranceles tendrá pequeña o ningún efecto en el empleo agregado y tenderá a aumentar los salarios reales. Sin embargo, si las remuneraciones están sujetas a políticas restrictivas tales como salarios mínimos o el mercado se caracteriza por prácticas no competitivas, una reforma comercial puede tener costos severos en la forma de desempleo”. Edwards y Edwards (1996).

En cuanto al caso chileno, Edwards y Edwards (1996) encuentran que para el período de liberalización comercial, el efecto marginal de la apertura comercial en la probabilidad de estar desempleado y en la probabilidad de permanecer desempleado es positivo. No obstante, y consistente con la interpretación de Paredes y Riveros (1994), estos efectos caen en el tiempo, particularmente entre 1976 y 1981.¹⁰ En igual línea, luego de examinar la evidencia disponible para Chile en el Gran Santiago, Riveros (1984) concluye que la distribución del trabajo entre industrias se ha mantenido más o menos igual después de la apertura. Asimismo, y contrario a lo sugerido por las teorías clásicas de comercio, para Robbins (1994) los pequeños cambios en la demanda por trabajo entre industrias que se derivan de los datos sugieren que hubo cambios en la demanda relativa por diferentes tipos de educación (que Robbins utiliza como una *proxy* de calificación) lo que produjo un aumento en los salarios relativos de los más calificados. De cualquier forma, ésta es una de las líneas de trabajo e investigación menos explorada y más promisorias que merecen mayor desarrollo y análisis.

Por lo anterior, la hipótesis de una recomposición del empleo que sea observable no se ve apoyada por la evidencia presentada. Evidentemente ello no descarta la posibilidad que haya existido un efecto importante en el empleo, pero eso no es posible de observar con el nivel de agregación usada en la información empleada en los estudios aludidos. Al respecto, sólo el estudio a nivel de categorías industriales más precisas permitiría obtener una idea de la recomposición del empleo y que puede haber dado cuenta de la evolución de las elasticidades medidas.

La recomposición del empleo dentro de la industria manufacturera es destacada por Fuentes (1995), quien hace un estudio basado en datos provenientes de encuestas a empresas manufactureras que emplean más de 50 trabajadores. De este estudio se observa que en la primera fase de degravación arancelaria (1974-78), hubo notables variaciones en la productividad del trabajo, las que no obstante son muy diferentes en cada sector. En este período, la práctica constancia del stock de capital explica que el incremento en la productividad total de factores, creció muy cercana a la productividad media del trabajo en torno al 2.3% anual, habiendo algunas industrias que observaron aumentos sustancialmente mayores. El caso es bastante diferente en el período 1979-82, período en el que ya no existía el margen de incremento de productividad. En dicho período la productividad cayó en casi 1% anual. Lo más notable, sin embargo, es que posiblemente debido a la todavía importante agregación de la información, no se encuentra una relación significativa entre el incremento de la productividad y el grado de protección efectiva que existía previamente a la apertura.

¹⁰ Edwards (1982) estimó que el efecto de la reforma comercial en Chile pudo tener un efecto en el desempleo de hasta 3.5 puntos porcentuales de la fuerza de trabajo. De la Cuadra y Hachette (1986) estimaron un efecto algo menor.

Los resultados anteriores no hacen más que confirmar que el análisis sectorial es importante para dar cuenta de lo que efectivamente ha ocurrido con la recomposición del empleo y los factores que lo afectan. Asimismo, permite clarificar que el rol que desempeña el crecimiento en el stock de capital es crítico para determinar la productividad de los factores. En particular, medidas de cociente entre producto y empleo indican muy poco sobre el crecimiento de la productividad y de la eficiencia en la firma. Dicha razón crece por efecto tanto de la mayor eficiencia en el uso de los factores, como por el crecimiento en el uso de otros insumos, como por ejemplo capital.

Otro aspecto de gran interés es la relación entre el tipo de cambio y el incremento de la productividad de los factores. Ruiz-Tagle, en un reciente estudio acerca de la Productividad Total de los Factores (PTF), mediante un ejercicio de “contabilidad del crecimiento”, para el período 84-92, observa que ésta ha crecido a tasas importantes en la última década. De hecho, mientras el PIB ha estado creciendo a tasas anuales promedio de 6,3%, el stock de capital a tasas de 4,1% y el trabajo empleado a 4,5%, la PTF lo ha hecho a tasas de 2,1% (calculada como un residuo del crecimiento del PIB no explicado por los factores capital y trabajo), explicando de esta forma -en promedio- un tercio del crecimiento del producto en el período. Dentro del período en estudio, haciendo una división en subperíodos con tipo de cambio real creciente (84-87, período que coincide con la recuperación económica post-crisis de la deuda) y con tipo de cambio real estancado o decreciente (88-92), la situación cambia sustancialmente. Mientras en el subperíodo 84-87 el PIB crece a tasas promedio de 5,0%, el capital lo hace a tasas de 0,5% y el trabajo empleado a tasas de 5,7% (con el empleo creciendo a esta tasa se logró absorber gran parte de la fuerza de trabajo que se encontraba desempleada luego de la crisis de la deuda), con lo que la PTF crece a tasas de 2,7% explicando más de la mitad del crecimiento del PIB. Por otro lado, en el subperíodo 88-92, el producto crece a tasas promedio de 7,3%, el stock de capital a tasas de 7,0% (debido principalmente a un gran influjo de capitales extranjeros asociados a inversión directa), y el trabajo empleado a tasas 3,6%, con lo que la PTF crece a tasas de 1,7%, explicando casi un cuarto del crecimiento del PIB (significativamente menor que en el subperíodo 84-87, debido principalmente a la gran inversión en capital que sólo en el mediano plazo logra provocar fuertes aumentos en productividad). No obstante, lo más interesante es que cuando se separa la producción entre bienes transables y no transables, se observa que en el período en el que el tipo de cambio aumentó, la productividad en los transables cayó, ocurriendo lo contrario en el subperíodo en el cual el tipo de cambio se estancó.

4.3. Factores Institucionales

Por factores institucionales se entiende aquellos que ejercen su influencia en el mercado laboral a través de facilitar o dificultar las transacciones entre privados. Entre los factores institucionales se destacan la normativa legal y la forma de intervención del Estado.

4.3.1 Legislación Laboral

a) Normativa Legal

La legislación laboral chilena, como las del resto de Latinoamérica, se basa en un concepto de protección al trabajador. Al igual que en otras legislaciones de la región, la legislación chilena incluyó una serie de normas de carácter irrenunciable en materias tales como horario de trabajo, descanso semanal, jornadas extraordinarias y fueros de diversa especie. La dinámica de cada legislación laboral en la región ha seguido también, en cierta forma, un patrón parecido y Chile no ha sido la excepción. Así, a las normas iniciales se le fueron incorporando más y más normas de excepción y “perfeccionamientos”, de modo que el conjunto se fue complicando y haciendo inmanejable. El origen de este proceso sin duda fue la ambición de los legisladores que pretendieron, a través de la ley, proteger a través de restricciones e imposición de costos a las empresas. Así, con este propósito se llegó a restringir el cambio de tecnología, el cierre de centros de trabajo y ciertas políticas de promoción. Del mismo modo, se fue incorporando en diversos ámbitos al Ministerio del Trabajo como parte en los procesos de negociación, tanto como árbitro como por el hecho que se le debía pedir autorización para efectuar despidos.¹¹

Sin embargo, la protección excesiva condujo a una creciente segmentación y desprotección a otros grupos, lo que a su vez fue seguido por nuevas normas que pretendían proteger a los nuevos desprotegidos¹². Ello llevó a una creciente demanda por excepciones, y a la legislación se le incorporó progresivamente más y más grupos con privilegios diversos, especialmente en lo que se refería a limitar la entrada a oficios y profesiones.

A la gran confusión que originaba la aplicabilidad de las normas, se sumó en 1966 la llamada ley de inamovilidad, bajo la cual se prohibía despedar trabajadores sin una razón justificada. Como era virtualmente imposible llegar a justificar despidos (o al menos, resultaba impredecible saber si serían aceptadas como razones válidas), ello se tradujo en una prohibición al despido. La alternativa, era compensar al trabajador en un mes por año servido, sin tope de indemnización.

La legislación laboral no fue la excepción a las reformas estructurales de los años setenta. Con el del régimen militar se incorporaron nuevas razones que permiten el despido sin pago de indemnización, pero más que las razones, la tolerancia del Ministerio del Trabajo para permitir despidos por causas económicas significó un cambio notable en la aplicación de la ley. Este había sido uno de los aspectos más cuestionados previamente. Asimismo, entre 1973 y 1979 si bien no hubo cambios a la ley, a través de una serie de decretos de tipo político-administrativos se prohibió la actividad sindical y la negociación.

Sin embargo, el cambio formal más importante en lo que dice relación con la normativa se produjo en 1978. En ese año se estipula que los empleadores podrán despedar sin expresión de causa, pagando la indemnización correspondiente a un mes por año, con tope de cinco años. Se mantuvieron, sin embargo, los requerimientos para el despido con causa, como la ausencia reiterada en lunes, los atrasos reiterados y el mal comportamiento (en general bastante difíciles de

¹¹ Para un análisis detallado de la legislación laboral previo a 1974, véase Alamos (1987). Coloma (1994) hace una excelente descripción de la evolución de la legislación.

¹² Este es el caso, por ejemplo, de las normas que limitan la subcontratación, o aquellos que imponen costos al despido.

demonstrar). En ese mismo año, -y en relación a lo que se aplicaba hasta 1973- se modificaron aspectos relativos a organizaciones sindicales y a los procesos de negociación colectiva y huelga.

En cuanto a la organización sindical, desde 1931 hasta 1973 la afiliación a los sindicatos había sido obligatoria y el aporte era determinado por los sindicatos. En 1979 se modifica sustancialmente esta situación, decretándose la afiliación y aporte voluntario. Consecuentemente, la situación política, las reformas legales y también los requerimientos de un mercado mucho más competitivo redujeron fuertemente la tasa de sindicalización en el país. Así, de un 34% de sindicalización en 1973, se pasó a un 10.5% en 1985. En 1996, se estima que la tasa de sindicalización, a pesar de haberse terminado varios de los sesgos anti-sindicales, no alcanzaba al 20%.

Por otra parte, hasta 1973 la negociación por rama de actividad era uno de los puntos de la legislación más severamente criticados por las empresas. En 1979, con la nueva legislación se restablece la negociación colectiva, pero se prohíbe negociar a nivel de rama de actividad. La empresa individual es la única instancia en la que se negocia. Al respecto, si bien no hay datos que permitan conocer fehacientemente cuál era el porcentaje de empresas que negociaban por rama, el hecho que tal tipo de negociación haya sido uno de los aspectos más debatidos (criticada la prohibición por parte de las cúpulas sindicales y defendida por las cúpulas de empresarios), sugiere que efectivamente tal tipo de negociación era importante. En igual línea, en 1979 se establece que la huelga tenga un límite de 60 días. Pasado este límite, los trabajadores se debían reincorporar aceptando la última oferta del empleador. De lo contrario, se subentendían renunciados, sin derecho a indemnización alguna.

En 1990, con la elección presidencial y el reinicio del proceso democrático, se promulgó un nuevo conjunto de modificaciones a la legislación laboral. Existía la opinión en la coalición gobernante que los cambios a la legislación laboral de principios de los ochenta habían sido forzados e iban contra los intereses de los trabajadores. No obstante lo anterior, la propuesta del Ejecutivo no representó una vuelta al Código Laboral de los sesenta y por el contrario, se mantuvo la esencia de la legislación en curso. En efecto, la indemnización por despido mantuvo un tope, aun cuando éste se aumentó de 5 a 11 meses. A cambio de este incremento del límite, se pasó a considerar como derecho irrenunciable una indemnización sólo hasta el séptimo año de trabajo, pudiendo a partir de ese año parte de la indemnización ser negociada entre las partes. También se mantiene la posibilidad de reemplazo y aún cuando éste se empieza a permitir sólo a partir del 15º día de iniciada la huelga, el efecto es importante, especialmente si se considera que con la modificación del año 1991 se reinstaura la huelga indefinida (cuadro 6).

En cuanto al cumplimiento de la legislación, no existe información que permita conocer fehacientemente qué porcentaje de los ocupados está afecto. Sin embargo, existe evidencia que el grado de cumplimiento ha aumentado, por cuanto tanto los recursos destinados a la Dirección del Trabajo como las denuncias han mostrado síntomas en ese sentido.

En síntesis, las modificaciones a la legislación y práctica laboral constituyen uno de los cambios más importantes y consistentes que se han dado en Chile en los últimos 25 años y destaca especialmente en el contexto latinoamericano (cuadro 7). Aunque el proceso ha sido largo y ha visto algunos cambios, ellos se pueden calificar más como afinamientos de una concepción muy diferente a la que prevaleció hasta 1973, en la que en vez de proteger a quienes tienen trabajo, privilegia la eficiencia y creación de empleos. Los efectos de dichos cambios no han sido directamente verificables, pero sin duda han tenido un importante efecto en reducción de costos,

permitir una mayor flexibilidad a las empresas y por sobretodo, aumentar el horizonte de planificación de las mismas. Particularmente importante para la mencionada reducción de costos laborales contribuyó la reforma de la seguridad social en 1980, que permitió reducir drásticamente los impuestos sobre la nómina salarial. Así, las tasas globales de cotización que en 1980 superaban el 40%, con la reforma cayeron a 25% y hoy no alcanzan a 30%. Incluso hoy la comparación en la cotización de las personas afiliadas al nuevo sistema con aquella de las personas que optaron por permanecer en el sistema antiguo, sugiere una diferencia importante en favor de las primeras (cuadro 8).

Cuadro 6
Cambios en la Normativa Laboral en Chile

Normativa	antes de 1973	1973-1979	1979-1989	1990-1996
Razones de despido	Razón justificada (no económica)	Razón justificada, pero Ministerio Benevolente	Se permite desahucio unilateral	Se mantiene desahucio unilateral, pero por razón económica
Indemnización por despido	1 mes por año de servicio sin tope	1 mes por año de servicio sin tope	1 mes por año de servicio con tope 5 años (desde 1981)	1 mes por año de servicio y 1,2 meses si justif. (tope 11 años)
Reemplazo de huelguistas	No existe	No existe derecho a huelga	Después del 1er. día	Si la última oferta(1) es igual al IPC desde el 1er. día, si no desde el día 15.
Descuelgue de la huelga	No hay	No existe derecho a huelga	Desde el día 30	Si la última oferta(1) es igual al IPC desde el día 15, si no desde el día 30
Tope de la huelga	Indefinido	No existe derecho a huelga	60 días, luego los trabajadores se consideran renunciados y sin derechos	No hay tope
Impuestos sobre la nómina	entre 26 y 59% (3)	entre 40 y 50% (3)	entre 20 y 22% para el sistema nuevo y entre 26 y 31% para el antiguo (desde 1981)	entre 20 y 22% para el sistema nuevo y entre 26 y 31% para el antiguo
Salario mínimo	Cubre a todos, pero distinto para empleados y obreros	Cubre a todos	Cubre a todos	Cubre a todos
Indexación 2)	mayor o igual que el IPC	menor o igual que el IPC	menor que el IPC	menor que el IPC
Maternidad:	1 año y 9 meses desde concepc. - fiero	1 año y 9 meses desde concepc.	idem, pero establece posib. desafuero	no hay
- permiso	6 meses prenatal, 12 post natal - sala cuna	6 meses prenatal, 12 post natal obligat. provisión directa con 20 mujs	6 meses prenatal, 12 post natal establece posibilidad de contratación externa por servicio de sala cuna	6 meses prenatal, 12 post natal idem, pero establece posib. desafuero
Pago de Horas extraordinarias	máximo 2 horas al día 50% de recargo	máximo 2 horas al día 50% de recargo	50% más del sueldo pactado para la jornada ordinaria	50% más del sueldo pactado para la jornada ordinaria
Vacaciones	15 días, feriado progresivo sin tope	15 días, feriado progresivo sin tope	15 días hábiles después de 1 año de antigüedad (vigente desde 1981).	15 días hábiles después de 1 año de antigüedad (vigente desde 1981).

(1) Se considera la última oferta del empleador.

(2) Los salarios públicos toman, a partir de 1981, como base la indexación del sector público, teniendo una indexación igual o superior. Anterior a 1981, la indexación era para ambos sectores.

(3) Incluye Asignaciones Familiares.

Cuadro 7

Políticas Laborales por País

País	Convenciones de la OIT ratificadas	Vacaciones	Permiso Material (días)	Impuesto de Seguridad Social	% de Empleo en el Gobierno	Salario mínimo/Salario Medio	Pago por despido (salarios)	Porcentaje de Sindicalización	Índice de Rígidez
Antigua & Barbuda	15	12	55	10.6	na	49.6	na	24	0.390
Argentina	66	12	90	40.7	6	na	3.00	30	0.565
Barbados	35	15	84	12.0	23	na	na	31	0.580
Belice	27	6	50	7.0	na	na	na	13	0.182
Bolivia	42	15	74	21.3	na	25.4	3.00	29	0.480
Brasil	66	26	96	29.9	na	22.8	4.03	13	0.654
Chile	40	na	88	23.9	na	20.6	3.60	13	0.480
Colombia	50	15	74	17.9	na	48.4	3.00	11	0.482
Costa Rica	47	10	45	27.0	na	57.7	na	15	0.470
Dominica	20	10	50	8.9	na	0.0	na	25	0.223
República Dominicana	26	11	42	12.0	na	na	na	12	0.227
Ecuador	56	11	56	22.1	7	18.4	3.25	15	0.363
El Salvador	6	7	63	11.8	7	na	na	14	0.215
Granada	25	na	50	8.0	na	0.0	na	47	0.328
Guatemala	62	10	75	14.5	5	29.2	na	9	0.376
Guyana	na	12	59	12.4	na	na	na	32	0.415
Haití	23	13	84	15.3	na	37.2	na	2	0.393
Honduras	20	10	55	10.5	3	na	na	20	0.225
Jamaica	25	10	56	5.0	7	21.9	na	24	0.278
México	73	6	84	17.6	na	27.8	2.40	29	0.459
Nicaragua	58	15	50	20.8	na	na	6.00	35	0.588
Panamá	69	26	98	19.7	10	na	na	16	0.642
Paraguay	34	6	32	24.3	na	na	na	4	0.194
Perú	66	22	90	14.5	na	16.4	6.00	29	0.653
St. Kitts & Nevis	na	na	64	10.5	na	na	na	34	0.476
St. Lucía	25	na	57	10.0	na	na	na	20	0.306
St. Vincent & Grds.	na	na	55	7.8	na	na	na	12	0.251
Suriname	26	12	na	2.0	na	0.0	na	42	0.283
Trinidad & Tobago	13	14	55	8.4	na	30.8	na	28	0.354
Uruguay	96	20	84	39.3	15	19.2	na	15	0.674
Venezuela	52	15	56	16.7	na	31.0	1.60	31	0.414

Fuente: Rama, Topel and Levy (1994)

Cuadro 8
APORTES LEGALES A LA SEGURIDAD SOCIAL (1986)
(en porcentajes de las remuneraciones imponibles)

	Sistema Antiguo			Sistema Nuevo (AFP)
	Obreros	E.E. Particul.	E.E. Públicos	Trabajador
1. Pensiones de vejez	18,89	19,94	18,81	10,00
2. Pensiones de invalidez y sobreviv.	-	-	-	3,50
3. Seguro de Salud	6,96	6,96	6,96	7,00
4. Riesgo profesional	-	-	-	-
5. Desempleo	-	-	-	-
6. Otros programas	-	1,94	5,14	-
TOTAL	25,85	28,84	30,91	20,50

NOTA: El año 1981 el aporte para Salud era de 4% del sueldo imponible, posteriormente se aumentó a un 7%.

b) Consistencia Política

La política pública tiene diversos efectos y se verifica en distintas formas, siendo especialmente crítico para la evolución del mercado laboral la política salarial, las de empleo público y de salarios mínimos. Pero también la estabilidad de las políticas macroeconómicas y su consistencia pueden afectar el desempeño del mercado. Por ejemplo, las señales inconsistentes que emanaban del uso del tipo de cambio como mecanismo de estabilización, y de la falta de claridad en el período pre 1979 acerca del régimen institucional que regiría para el mercado laboral en el futuro pueden dar cuenta de parte de la poca respuesta del mercado a la evolución del producto.

Tres aspectos sugieren que hubo falta de predictibilidad en los años setenta respecto de la política que seguiría el gobierno, lo que da cuenta al menos de parte del desigual desempeño del mercado laboral en los períodos considerados. Primero, durante los años iniciales de implementación del programa de reformas estructurales existieron objetivos cambiantes en cuanto al nivel que alcanzaría la protección arancelaria, lo que fue establecido con claridad sólo en 1978. Segundo, el uso de la política cambiaria como mecanismo de estabilización fue contra el propósito declarado del gobierno de estimular las exportaciones, pues produjo una importante sobre-valoración del peso hacia finales de los setenta. Sólo a partir de 1985 se utilizó en forma más consistente la política cambiaria para estimular las exportaciones no tradicionales. Tercero, el período 1973-79 se caracterizó por la ausencia de una normativa clara respecto la aplicación de la ley laboral y

también por la falta de señales claras respecto de la institucionalidad que regiría el mercado laboral en el futuro.

4.3.2 Política Salarial en el Mercado Laboral

La intervención del Estado en el mercado se suele caracterizar por las múltiples normativas y regulaciones que afectan al mercado del trabajo. Sin embargo, en una vasta realidad de países en desarrollo, el Estado interviene directamente el mercado laboral mediante políticas salariales, tanto directamente por medio de la regulación económica, como indirectamente al utilizar los reajustes salariales del sector público como un indicador líder de indisputable peso en el conjunto de la economía. La intervención del Estado se da también por medio de políticas de empleo en el sector público, para enfrentar las consecuencias de las recesiones sobre el mercado del trabajo.

A pesar del notable cambio en relación a la intervención directa del Estado a partir de 1973, éste no ha estado ajeno al funcionamiento del mercado laboral en Chile. Las políticas más claras de intervención a partir de 1973 fueron salariales, las que han sido cuestionadas por los efectos que han producido. En particular, se cuestiona tanto el efecto de las políticas salariales sobre el bienestar de los trabajadores como la inflexibilidad que introducen sobre las empresas. De hecho, la discusión de política más importante que surgió hacia fines de los ochenta, y con motivo del proceso de transición política, se relacionó con la eventual necesidad de introducir ajustes salariales exógenos. La justificación de esta idea, que precisaba implementación por medio de reajustes del salario mínimo y de mecanismos de indexación, se encontraba en la necesidad de paliar los problemas de pobreza y equidad.

Sin embargo, se cuestiona de las políticas salariales, particularmente las relacionadas al salario mínimo, el que tengan efectos adversos sobre grupos desprotegidos. Por otra parte, el efecto de las políticas de indexación puede comprometer la flexibilidad de los salarios y otras políticas macroeconómicas, particularmente las de estabilización.¹³

a) Indexación

Sin entrar al interesante debate sobre todos los efectos que ejerce la indexación en la economía, es importante centrarse en uno que es el de principal interés para las empresas: el efecto sobre sus posibilidades de adaptación. La hipótesis es que la introducción de indexación salarial y los lineamientos restrictivos en cuanto a reajustes que imponga el gobierno, determinarán los salarios efectivamente pagados, teniendo una menor consideración o importancia los elementos de mercado.

Cortázar (1983) argumentó que en el período 1973-82 existió una indexación salarial restrictiva, sugiriendo que la persistencia del desempleo en dicho período se debió a la existencia de salarios

¹³ Para un análisis de los orígenes y efectos de las tradicionales normas sobre inamovilidad laboral, véase Marshall y Adams (1995) y para un análisis sobre los efectos de los sistemas de indexación, Riveros (1996).

reales rígidos. Edwards y Edwards (1987), por su parte, discuten la validez de este argumento sobre la base de una comparación directa entre la inflación efectiva y los reajustes de salarios nominales, lo cual muestra que en gran parte del período los salarios reales habrían efectivamente declinado. El problema envuelto en esta aparente contradicción reside en que en la citada apreciación se considera globalmente el período 1973-82, donde sin duda hay un período en que no se contó con restricciones legales formales, y otro en que efectivamente se tenía un marco legal que contemplaba mecanismos de negociación, el cual a la vez forzaba la introducción de indexación salarial.

Para abordar el problema mencionado, Paredes y Riveros (1994) separaron los subperíodos en cuestión y analizaron si los salarios se determinaban fundamentalmente por factores económicos (e.g., tasa de desempleo), o por la operatividad de la regla de indexación. La conclusión de este análisis es que en el período previo a la aparición de la ley laboral, son "factores económicos" los que explican el comportamiento observado de los salarios. Por el contrario, en el período 1979-82, el mecanismo de indexación salarial es el que preferentemente explica el comportamiento observado de los salarios reales, mientras que los factores económicos no logran explicar el comportamiento observado de los salarios. En base a estos resultados se puede sugerir que los esquemas de indexación parecen adquirir un efecto especialmente negativo cuando coexisten otras regulaciones, por ejemplo al despido, que limitan el ajuste de las empresas por vías diferentes a las salariales.

b) Salario Mínimo

Los argumentos a favor y en contra del salario mínimo se han explicitado claramente en la discusión en Chile. El problema se centra en estimar en cuánto el salario mínimo real incrementa el salario promedio, en cuánto reduce las oportunidades de empleo, cuáles son las consecuencias macroeconómicas, y qué efectos distributivos genera. Como estas preguntas abarcan los principales aspectos de una agenda económica, no es de extrañar que gran parte del debate sobre política salarial se haya centrado en el rol que efectivamente juegan los salarios mínimos en la economía.

Evidentemente, el efecto que sobre cada uno de los aspectos o prioridades señaladas tenga el salario mínimo depende de las características de la economía que se trate. El potencial de informalidad, lo sensible de la demanda al costo, el grado de calificación, etc. son aspectos que harán más o menos efectivo el rol del salario mínimo.

Una primera estimación sobre el porcentaje de trabajadores, incluyendo a los desempleados y trabajadores informales, que habría estado afecta al salario mínimo durante la segunda mitad de los ochenta es de cerca del 40 por ciento de la fuerza de trabajo.¹⁴ Por su parte, aún cuando el salario mínimo determina el tamaño del sector informal, si se considera que el tamaño del sector informal era hacia fines de los ochenta aproximadamente un 40 por ciento de la fuerza de trabajo, la proporción de trabajadores que está efectivamente recibiendo el salario mínimo en el sector

¹⁴ Estos datos fueron estimados por Paredes y Riveros (1989) en base a un modelo estadístico en el cual los desempleados y los inactivos con deseos de trabajar se consideraban en conjunto con los empleados. Así, el concepto que se utiliza es el de "Población Afecta", en términos muy generales.

formal debería ser pequeña.¹⁵ Así, el incremento del salario mínimo debería alcanzar a una proporción relativamente pequeña de trabajadores del sector formal, mientras que la capacidad de esta medida para afectar negativamente a los pobres y a los trabajadores sin capital humano, que pertenecen al sector informal, es probablemente mayor. Asimismo, debido al crecimiento de la brecha salarial entre el sector formal y el informal, es probable que aumente el desempleo cuasi-voluntario existente en este último sector.

Si bien el salario mínimo respecto de su capacidad de consumo (S_{min} real) pudo caer en el período 1975-88, el salario mínimo creció significativamente en relación al salario promedio de los trabajadores no calificados del sector informal. Esta evidencia sugiere que el salario mínimo se incrementó en forma importante en relación al salario de mercado, debiendo así haber afectado a un mayor número de personas. En consecuencia, una hipótesis susceptible de explorar es que los incrementos del salario mínimo crearon desempleo o, al menos, evitaron la creación de más empleo formal para los trabajadores menos capacitados.

Los resultados de estimaciones empíricas sugieren que un incremento en la razón salario mínimo a salario promedio de los no calificados en el sector informal hace subir significativamente el desempleo en términos de personas que buscan trabajo en el sector formal. Estos resultados sugieren que el efecto del salario mínimo en términos del desplazamiento de trabajadores desde el sector formal hacia el informal, y sobre el crecimiento de la brecha salarial formal/informal, es importante debido a la aparición de un mayor número de personas que esperan encontrar empleo.

Por su parte, el efecto de los salarios mínimos sobre los salarios medios (y así sobre el empleo agregado) y sobre el nivel de precios también ha sido explorado empíricamente. La tasa de cambio de los salarios mínimos explica significativamente los incrementos observados en los salarios medios. Más claramente, un incremento del 1 por ciento en el salario mínimo, causa un incremento de 0,6 por ciento en los salarios medios. Como resultado, y usando la elasticidad empleo-costo del trabajo estimada para Chile (-0,34), un incremento del 10 por ciento en el salario mínimo produciría una caída de casi 2,0 por ciento en el empleo agregado, no obstante afecta significativamente más a los grupos de menor calificación relativa.

En cuanto al efecto de los salarios mínimos sobre el nivel de precios, el efecto total, expresado en forma de elasticidad, es aproximadamente 0,1, lo que significa que un incremento de los salarios mínimos nominales de, por ejemplo, 10 por ciento, incrementaría el nivel de precios en aproximadamente 1 por ciento.

Por último, en un trabajo reciente, Paredes y Sanhueza (1996) analizan el efecto de los salarios mínimos sobre la deserción escolar. Datos preliminares sugieren que no obstante lo poco explorado de este tema en países de menor desarrollo, éste sería un efecto sustancialmente más importante que aquellos sobre el empleo.

¹⁵ Estos datos provienen de PREALC. Por otra parte, de acuerdo a la estimación de la asociación empresarial SOFOFA, en las cuatrocientas firmas industriales más grandes del país, a menos del 1% de los trabajadores se les paga el salario mínimo.

Año	Cuadro 9 Indicadores de Salario			
	Salarios Promedio (US\$ corrientes)	Salario Mínimo (US\$ corrientes)	Salario Mínimo / Salario Promedio	Salario No Calificados / Salario Calificados
	(1)	(2)		(3)
1970	128	-	-	4,34
1971	181	-	-	5,27
1972	256	-	-	4,14
1973	121	108	0,90	3,26
1974	141	41	0,29	3,28
1975	106	33	0,31	3,07
1976	164	43	0,26	3,43
1977	191	59	0,31	4,29
1978	190	72	0,38	4,24
1979	247	80	0,33	3,41
1980	322	104	0,32	5,27
1981	389	123	0,32	4,45
1982	313	102	0,33	6,52
1983	239	67	0,28	4,96
1984	226	55	0,24	5,23
1985	178	42	0,24	4,03
1986	178	40	0,23	5,23
1987	191	40	0,21	3,17
1988	201	42	0,21	3,37
1989	231	45	0,19	3,17
1990	271	55	0,20	3,42
1991	288	64	0,22	3,47
1992	325	74	0,23	2,94
1993	342	79	0,23	2,66
1994	374	88	0,23	3,60
1995	410	100	0,24	-

(1) y (2) Fuente: INE (convertido a dólares corrientes tomando el dólar promedio anual bancario publicado por el Banco Central de Chile).
(3) Fuente: Departamento Economía U. de Chile. Encuesta Ocupación y Desocupación.

5. CONCLUSIONES E IMPLICANCIAS DE POLÍTICA

En este capítulo se ha hecho una descripción y análisis sobre la evolución del mercado laboral chileno en los últimos 25 años. Ello, como estudio de caso, analizado en detalle, en conjunto con el análisis teórico-conceptual y la evidencia empírica internacional permite extraer una serie de lecciones de utilidad para diversas economías que han iniciado o iniciarán procesos de ajuste y que sufrirán inevitablemente de un período de alto desempleo.

El alto y persistente desempleo en los años setenta en Chile, el salto en éste en 1982 antes que el crecimiento del producto permitiera reducirlo a los niveles históricos y la notable recuperación y dinamismo post 1985 que no se interrumpió con el cambio de régimen político en 1990 son los hechos más notorios en los se ha centrado este análisis.

Se ha explorado la evidencia y ella sugiere que una serie de factores dan cuenta de los episodios puntuales que en su momento se discutieron en Chile. El crecimiento anormal de la oferta, el rezago cambiario, la recomposición sectorial y el cambio tecnológico fueron argumentos permanentemente planteados para sustentar posiciones que permitieran mantener o modificar la política económica iniciada a mediados de los setenta. Así, mientras por una parte se argumentaba que el aumento en el desempleo podría evitarse cambiando la política laboral, por la otra se argumentaba que tal aumento se debió a un crecimiento anormal de la fuerza de trabajo. De la misma forma, el rezago cambiario de fines de los setenta y comienzos de los ochenta fue parte del argumento que indicaba que las señales equívocas en tal sentido habrían retardado la recuperación del empleo.

Sin desconocer la importancia de ambos factores, la evidencia empírica no es consistente con la interpretación que ellos fueron determinantes significativos en el desempeño del mercado a través de los años considerados. Es efectivo que hubo elementos asociables a la oferta laboral que dan cuenta de un incremento en el desempleo en los setenta, pero ellos sólo lo hacen en forma parcial. Por otra parte, el rezago cambiario que se produjo entre 1980 y 1982 y la importante devaluación que tomó lugar a partir de 1985 efectivamente se les puede asociar con un menor y mayor dinamismo (respectivamente) del mercado laboral. Sin embargo, también es cierto que entre 1989 y 1995 el tipo de cambio ha caído fuertemente y en ese período el dinamismo del mercado laboral no se ha reducido en lo absoluto.

La evidencia analizada es, en cambio, más consistente con otros dos factores, de tipo institucional, de los cuales es posible derivar implicancias de política. En primer lugar, se debe considerar que en un proceso de ajuste estructural el desempleo aumenta, pues tal ajuste se caracteriza por reasignaciones importantes de demandas y en general, el mercado laboral no está lo suficientemente preparado para los nuevos requerimientos. Ello conduce a incrementos en el desempleo el que, dependiendo de otros factores, entre los que destaca la flexibilidad del mercado laboral, puede prolongarse por un tiempo.

El resultado anterior se deriva en forma bastante nítida de diversas experiencias sobre efectos en el desempleo de procesos de apertura comercial. La experiencia chilena, sin embargo, aporta algo adicional. No habría bastado en Chile que la normativa laboral permitiera flexibilidad en términos prácticos para que el mercado laboral se ajustara y absorbiera empleo. Ella debe ser percibida como permanente y debe estar sancionada formalmente. En efecto, mientras que en el período 1974-79 no se puede encontrar una situación en la cual Chile haya tenido una normativa más laxa en tales términos, el empleo respondió poco a los incrementos en el producto y a los cambios en los salarios. Ello pudo obedecer a que si bien en ese período era factible el despido, no se sabía si la ley que sería promulgada (pero que no se tenía certeza de cuándo lo sería), representaría una “vuelta atrás” en términos de reponer las rigideces al despido, y en general, encarecer la contratación. Sólo en 1980, cuando se formaliza una nueva ley, la cual si se quiere fue más protectora a los trabajadores que lo que lo era la situación previa, la situación legal se

clarifica para las empresas. La diferencia en la respuesta que observó el mercado laboral entre los dos períodos es sustancial. Tests estadísticos así lo demuestran y sin dudas este factor institucional lo explica.

Lo anterior se ratifica cuando se considera que después del año 1990, con la llegada de la democracia y conjuntamente con un cambio en algunas normas laborales que si bien pudieron encarecer el costo del empleo, preservaron el espíritu del cambio en la legislación laboral de 1980, las mayores elasticidades de la demanda de trabajo post 1980 se han mantenido y no se ha observado un cambio estructural en sentido inverso al que se observó a comienzos de los ochenta.

La consecuencia de lo anterior es clara. En Chile se debió definir antes, en forma más explícita y a través de la legislación, un esquema de mayor flexibilización laboral. La secuencia de desregulación laboral, explicitación de la desregulación a través de la ley y ajuste es la que menos costos social genera. El haber alterado la secuencia parece haber causado parte importante de los costos incurridos por Chile en los años setenta.

En segundo término, el otro factor identificado como uno que da cuenta del muy distintivo desempeño del mercado laboral en Chile se relaciona con la naturaleza de los ajustes económicos, esto es, si el ajuste requirió cambios importantes en las estructuras de las industrias o si por el contrario no los requirió por haber afectado en forma más uniforme a todas las industrias. La importancia que tiene este punto es que los requerimientos institucionales para permitir adaptar los recursos humanos en cada caso son diferentes. En particular, cuando los ajustes son más estructurales e implican aparición y desaparición de industrias (y no sólo de firmas dentro de una industria), la obsolescencia de las habilidades adquiridas pasa a ser bastante permanente y por ende, se requiere recrearlas. En este sentido, el rol del Estado es ineludible. El apoyo a la capacitación, preferentemente dirigida a quienes pierden su empleo y a entregar habilidades generales es crítico.

La falta de una estructura institucional que apoyara más adecuadamente en términos de recrear habilidades a quienes perdieron su empleo en los períodos de ajuste estructural explica también una parte del alto costo social del desempleo. No obstante lo anterior, sí hubo en Chile una preocupación en focalizar la asistencia a las personas más pobres. Estas políticas que resultaron fundamentales en dar alivio a los más necesitados, no son por sí mismas suficientes para generar empleo y aumentar la productividad. Este es un factor de gran importancia que no sólo es éticamente necesario, sino que se requiere para reducir las posibilidades de revertir políticas que definitivamente a la larga son socialmente reconocidas como valiosas. A tal fin es que se requiere desarrollar una red de apoyo social cuyo financiamiento no provenga de impuestos laborales. La distribución del ingreso, si efectivamente sufre un deterioro, no es por el efecto sobre los salarios, sino por el efecto en el desempleo.

El diagnóstico anterior es especialmente relevante cuando se considera que los esquemas de desarrollo que están implementando diversos países hacen sustancialmente más probables que se deban enfrentar este tipo de ajustes mucho más frecuentemente que lo que ha sido la historia. En efecto, las estrategias de desarrollo hacia adentro, en las cuales el planificador nacional determinaba las áreas de desarrollo, entregaron una estabilidad que no se tiene cuando es la competencia internacional la que señala los rumbos a seguir.

ANEXO 1

En este anexo se explica la forma en que se estimó la demanda de trabajo agregada, y la demanda de trabajo para el sector manufacturero en Chile en el período 1974:1-1988:1. Especial interés revestía conocer el efecto de los cambios en los salarios y el producto sobre el empleo. Asimismo, se buscó detectar la existencia y momento de un cambio estructural asociado al cambio en la institucionalidad laboral que tuvo lugar en 1979. La ecuación de demanda por trabajo que se ha especificado permite un rezago en el ajuste de los niveles de empleo en respuesta a los cambios de las variables explicativas.¹⁶

Cuadro A1 DEMANDA DE TRABAJO AGREGADA 1974:1-1988:1 (Variable dependiente: log empleo agregado)									
C	LPGB	LCOST	LINTR	DU*LCOST	DU*LPGB	LEMP _{t-1}	DU	R ²	DW
-1,31 (1,5)	0,75 (10,2)	-0,34 (9,64)	-0,03 (2,1)	0,53 (7,89)	-0,5 (4,68)	0,01 (2,5)	0,030 (4,64)	0,93	2,0

Test t en paréntesis.

LPGB = Log de PGB.

LCOST = Log de costo total del trabajo (salario más costos no salariales) deflactado por IPM.

LINTR = Log de la tasa de interés real.

DU = Dummy con valor 1 para 1974:1-1979:4.

LEMP_{t-1} = Log del empleo total rezagado un período.

Cuadro A2 DEMANDA DE TRABAJO PARA LA MANUFACTURA 1974:1-1988:1									
C	LPGB	LCOST	LINTR	DU*LCOST	DU*LPGB	LEMP _{t-1}	DU	R ²	DW
-6,55 (5,6)	1,24 (10,6)	-0,16 (2,10)	-0,14 (0,45)	0,17 (2,03)	-0,86 (5,09)	0,14 (1,1)	8,3 (5,18)	0,76	2,0

Véase notas en cuadro anterior.

¹⁶ Este corresponde a un modelo de ajuste de stocks. El parámetro asociado al valor de la variable rezagada se vincula al efecto del ajuste de stock sobre el valor de la variable dependiente. Debido a problemas de simultaneidad, el método usado para estimar fue el de mínimos cuadrados en dos etapas.

Cuadro A3 Precio del Cobre		
Año	Precio Real del Cobre (cents. de US\$ de 1980 por libra)	Precio Nominal del Cobre (cents. de US\$ por libra)
1970	156,2	64,195
1971	116,12	49,266
1972	109,53	48,556
1973	161,02	80,776
1974	156,51	93,272
1975	85,93	55,942
1976	93,37	63,611
1977	82,03	59,29
1978	79,43	61,886
1979	102,44	89,83
1980	99,17	99,174
1981	72,37	78,949
1982	60,17	67,057
1983	63,94	72,173
1984	54,04	62,449
1985	55,9	64,281
1986	55,81	62,287
1987	70,76	81,086
1988	98,98	117,937
1989	103,42	129,11
1990	93,26	120,88
1991	80,31	106,07
1992	79,29	103,57
1993	65,54	86,71
1994	77,94	104,9
1995	95,86	133,2

Fuente: Banco Central de Chile (promedios anuales)

REFERENCIAS

- Corbo, V. (1983): "An Overview of Macroeconomic Developments in the Last Twenty Years," *Mimeo*, Universidad Católica de Chile.
- Cortázar, R. (1983): "Wages in the Short Un: Chile 1964-1981", *Notas Técnicas* 56, CIEPLAN.
- Cortés, H. y L. SJAASTAD (1981): "Protección y Empleo", en *Cuadernos de Economía*; 54-55, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Cox-Edwards, A. (1986): "The Chilean Labor Market 1970-1983. An Overview", *Discussion Paper DRDLM, Report DRD 152*, Banco Mundial.
- Currie, J. y A. Harrison (1995): "Trade reform and labor market adjustment in Morocco", mimeo, The World Bank.
- de la Cuadra, S. y D. Hachette (1986): "The timing and sequencing of a trade liberalization policy: the case of Chile", mimeo, Instituto de Economía, Universidad Católica.
- Edwards, S. (1982): "Trade liberalization, minimum wages and employment in the short run: some reflections on the Chilean experience". Working Paper, UCLA, Los Angeles.
- Edwards, S. y A. C. Edwards (1994): "Labor market distortions and structural adjustment in developing countries" in Susan Horton, Ravi Kanbur and Dipak Mazumdar (eds), *Labor Markets in an Era of Adjustment*, vol. 1, Washington, D.C, EDI Development Studies Series, World Bank.
- Edwards, S. y A. C. Edwards (1996): "Trade liberalization and Unemployment: Policy Issues and Evidence from Chile", *Cuadernos de Economía*, por aparecer.
- Edwards, A. y S. Edwards (1987): "Monetarism and Liberalization, The Chilean Experiment". *Ballinger Publishing Company, Cambridge*, Massachusetts.
- Haindl, E. (1989): "Labor Force Participation and Unemployment in Chile", *Mimeo*, Departamento de Economía, Universidad de Chile
- López, R. y L. Riveros (1989): "Macroeconomic Adjustment and Labor Market Structure in Four Latin American Countries. An Econometric Exercise", *Mimeo*, CECMG, Banco Mundial.
- _____ (1988): "Wage Responsiveness and Labor Market Disequilibrium", *PPR Working Paper WPS 85*, Banco Mundial.
- Meller, P. (1984): "La Evolución del Empleo y Desempleo en Chile", CIEPLAN, *mimeo*, Santiago de Chile.

- Michaely, M., A. Choski, y D. Papageorgiou (eds) (1991): *Liberalizing Foreign Trade*, New York, Basil Blackwell.
- Paldam, M. Y L. Riveros(1987): "The Causal of Minimum Wages in Six Latin American Labor Markets", *DRDLM*, Banco Mundial, DRD 270.
- Paredes, R. (1993): 'Job Security Regulations in the Less Developed Countries", en *Impediments to Competitive Labour Markets*, Banco Mundial.
- Paredes, R. y L. Riveros (1989) "Sesgo de Selección y el Efecto de los Salarios Mínimos", *Cuadernos de Economía*, Vol. 79, 367-384, Pontificia Universidad Católica.
- Paredes, R. y L. Riveros (1994): "Los Recursos Humanos en el Proceso de Ajuste: El Caso de Chile", Banco Interamericano de Desarrollo.
- Paredes, R. y L. Riveros (1993): "El Rol de las Regulaciones en el Mercado del Trabajo", Estudios de Economía
- Paredes, R. y L. Riveros (1993): "Los Recursos Humanos en el Proceso de Ajuste: El Caso de Chile", *Documento de Trabajo N°69*, Banco Interamericano de Desarrollo
- Paredes, R. y L. Riveros (1993): "Los Recursos Humanos en el Proceso de Ajuste: El Caso de Chile", *Documento de Trabajo N°69*, Banco Interamericano de Desarrollo
- Rama, M. (1994)
- Revenga, A. (1994). "Employment and wage effects of trade liberalization: The case of the Mexican manufacturing", mimeo, Banco Mundial.
- Riveros, L. (1986): "Labor Market Maladjustments in Chile: Structural Economic Reforms and Friction Among Sub-Markets", en *Revista de Análisis Económico* Vol. 1, 47-64.
- Riveros, L. (1993): "Labor Markets in an Era of Adjustment. The case of Chile", en D. Mazumdar y R. Kanbur (eds.) *Labor Markets in an Era of Adjustment*, editado por EDI, Banco Mundial.
- Riveros, L. y Paredes, R. (1989a): "Factores Estructurales y Cíclicos. La Composición del Desempleo Abierto en Chile", en *Revista de Análisis Económico*, Vol. 5, 47-60.
- _____ (1989b): "Political Transition and the Labor Market Reforms in Chile", mimeo, Banco Mundial.
- Solimano, A. (1989): "El Impacto Macroeconómico de los Salarios Mínimos en Chile", en *Revista de Análisis Económico*, Vol. 3, 41-62, Santiago de Chile.

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

1. La Fuerza de Trabajo en Buenos Aires, J. L. Bour. Diciembre 1981.
2. Encuesta sobre Remuneraciones en la Industria. Diseño Metodológico. J. L. Bour, V. L. Funes, H. Hopenhayn. Diciembre 1981.
3. Algunas Reflexiones sobre el Tratamiento a los Insumos no Comerciados en el Cálculo de Protección Efectiva. G. E. Nielsen. Diciembre 1981.
4. Ganado Vacuno: El Ciclo de Existencias en las Provincias. M. Cristini. Junio 1982.
5. Oferta de Trabajo: Conceptos Básicos y Problemas de Medición. J. L. Bour. Julio 1982.
6. Ocupaciones e Ingresos en el Mercado de Trabajo de la Cap. Fed. y GBA. H. Hopenhayn. 1982. 3 tomos.
7. La Oferta Agropecuaria: El Caso del Trigo en la Ultima Década. M. Cristini. Septiembre 1983.
8. Determinantes de la Oferta de Trabajo en Buenos Aires. J. L. Bour. Enero 1984.
9. El Ciclo Ganadero. La Evidencia Empírica 1982-84 y su Incorporación a un Modelo de Comportamiento. M. Cristini. Noviembre 1984.
10. El Impuesto a la Tierra, las Retenciones y sus Efectos en la Producción Actual y la Futura. M. Cristini, N. Susmel y E. Szewach. Octubre 1985.
11. El Impuesto a la Tierra: una Discusión de sus Efectos Económicos para el Caso Argentino. M. Cristini y O. Chisari. Abril 1986.
12. La Demanda de Carne Vacuna en la Argentina: Determinantes y Estimaciones. M. Cristini. Noviembre 1986.
13. Las Encuestas de Coyuntura de FIEL como Predictores del Nivel de Actividad en el Corto Plazo. M. Cristini e Isidro Soloaga. Noviembre 1986.
14. La Política Agropecuaria Común (PAC): Causas de su Permanencia y Perspectivas Futuras. M. Cristini. Julio 1987.
15. Informe OKITA: Un Análisis Crítico. D. Artana, J. L. Bour, N. Susmel y E. Szewach. Diciembre 1987.

- 16.** Regulación y Desregulación: Teoría y Evidencia Empírica. D. Artana y E. Szewach. Marzo 1988.
- 17.** Sistema de Atención Médica en la Argentina: Propuesta para su Reforma. M. Panadeiros. Mayo 1988.
- 18.** Investigaciones Antidumping y Compensatorias contra los Países Latinoamericanos Altamente Endeudados. J. Nogués. Agosto 1988.
- 19.** Aspectos Dinámicos del Funcionamiento del Mercado de Tierras: El Caso Argentino. M. Cristini, O. Chisari. Noviembre 1988.
- 20.** Incidencia de los Impuestos Indirectos en el Gasto de las Familias. J. L. Bour, J. Sereno, N. Susmel. Enero 1989.
- 21.** Inversión en Educación Universitaria en Argentina. J. L. Bour, M. Echart. Junio 1989.
- 22.** La Promoción a la Informática en la Argentina. D. Artana, M. Salinardi. Septiembre 1989.
- 23.** Principales Características de las Exportaciones Industriales en la Argentina. C. Canis, C. Golonbek, I. Soloaga. Diciembre 1989.
- 24.** Efectos de un Esquema de Apertura Económica sobre la Calidad de Bienes Producidos Localmente. C. Canis, C. Golonbek, I. Soloaga. Marzo 1990.
- 25.** Evolución de las Cotizaciones Accionarias en el Largo Plazo. C. Miteff. Julio 1990.
- 26.** Algunas Consideraciones sobre el Endeudamiento y la Solvencia del SPA. D. Artana, O. Libonatti, C. Rivas. Noviembre 1990.
- 27.** La Comercialización de Granos. Análisis del Mercado Argentino. D. Artana, M. Cristini, J. Delgado. Diciembre 1990.
- 28.** Propuesta de Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central. J. Piekarz, E. Szewach. Marzo 1991.

- 29.** El Sistema de Obras Sociales en la Argentina: Diagnóstico y Propuesta de Reforma. M. Panadeiros. Agosto 1991.
- 30.** Reforma de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Mendoza. M. Cristini, J. Delgado. Octubre 1991.

- 31.** Los Acuerdos Regionales en los 90: Un Estudio Comparado de la CE92, el NAFTA y el MERCOSUR. M. Cristini, N. Balzarotti. Diciembre 1991.
 - 32.** Costos Laborales en el MERCOSUR: Legislación Comparada. J. L. Bour, N. Susmel, C. Bagolini, M. Echart. Abril 1992.
 - 33.** El sistema Agro-Alimentario y el Mercado de la CE. M. Cristini. Junio 1992.
 - 34.** Gasto Público Social: El Sistema de Salud. M. Panadeiros. Setiembre 1992.
 - 35.** Costos Laborales en el MERCOSUR: Comparación de los Costos Laborales Directos. J. L. Bour, N. Susmel, C. Bagolini, M. Echart. Diciembre 1992.
 - 36.** El Arancel Externo Común (AEC) del MERCOSUR: los conflictos. M. Cristini, N. Balzarotti. Febrero 1993.
 - 37.** Encuesta sobre Inversión en la Industria Manufacturera. M. Lurati. Julio 1993.
 - 38.** La Descentralización de la Educación Superior: Elementos de un Programa de Reforma. Agosto 1993.
 - 39.** Financiamiento de la Inversión Privada en Sectores de Infraestructura. FIEL/BANCO MUNDIAL. Diciembre de 1993.
 - 40.** La Experiencia del Asia Oriental. FIEL/BANCO MUNDIAL. Marzo de 1994.
 - 41.** Reforma Previsional y Opción de Reparto-Capitalización. José Delgado. Junio 1994
 - 42.** Fiscal Decentralization: Some Lessons for Latin America. D. Artana, R. López Murphy. Octubre 1994.
 - 43.** Defensa del Consumidor. D. Artana. Diciembre 1994.
 - 44.** Defensa de la Competencia. D. Artana. Marzo 1995.
-
- 45.** Encuesta sobre Inversión en la Industria Manufacturera (2da. parte). M. Lurati. Setiembre 1995.
 - 46.** Precios y Márgenes del Gas Natural: Algunas Observaciones Comparativas. F. Navajas. Octubre 1995.
 - 47.** Las PYMES en la Argentina. M. Cristini. Diciembre 1995.

- 48.** El Relabanceo de las Tarifas Telefónica en la Argentina. D. Artana, R. L. Murphy, F. Navajas y S. Urbiztundo. Diciembre 1995.
- 49.** Una Propuesta de Tarificación Vial para el Area Metropolitana. O. Libonatti, R. Moya y M. Salinardi. Setiembre 1996.