

COLECCIÓN ECONOMÍA Y NEGOCIOS

ENTRE LAS BUENAS INTENCIONES Y LAS BUENAS SOLUCIONES



ENTRE LAS BUENAS INTENCIONES Y LAS BUENAS SOLUCIONES

Mejores políticas para el mercado laboral

Marcela Perticará, Jorge Rodríguez Grossi, Claudia Sanhueza
editores

colaboradores

Elaine Acosta, Harald Beyer, Rosanna Costa,
Francisca Dussaillant, Eduardo Fajnzylber, Carlos García, Wildo
González, Alejandro Micco, Lucas Navarro, Marcela Perticará, Isabel
Poblete, Jorge Rodríguez Grossi, Felipe Sáez, Claudia Sanhueza



EDICIONES
UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO

Colección Economía y Negocios

Dirección Colección Economía y Negocios
Jorge Rodríguez Grossi
Decano Facultad de Economía y Negocios
Universidad Alberto Hurtado

© Universidad Alberto Hurtado
Entre las buenas intenciones y las buenas soluciones
Mejores políticas para el mercado laboral
Marcela Peticar, Jorge Rodríguez Grossi, Claudia Sanhueza, editores

1ª edición julio 2009 – Ediciones Universidad Alberto Hurtado
Impreso en Chile

ISBN 978-956-8421-26-7

Impreso por CyC Impresores Ltda.

Dirección editorial
Alejandra Stevenson
Beatriz García Huidobro

Corrección de estilo
Adelaida Neira

Diseño de colección y portada
Francisca Toral

Diseño y diagramación interior
Gloria Barrios

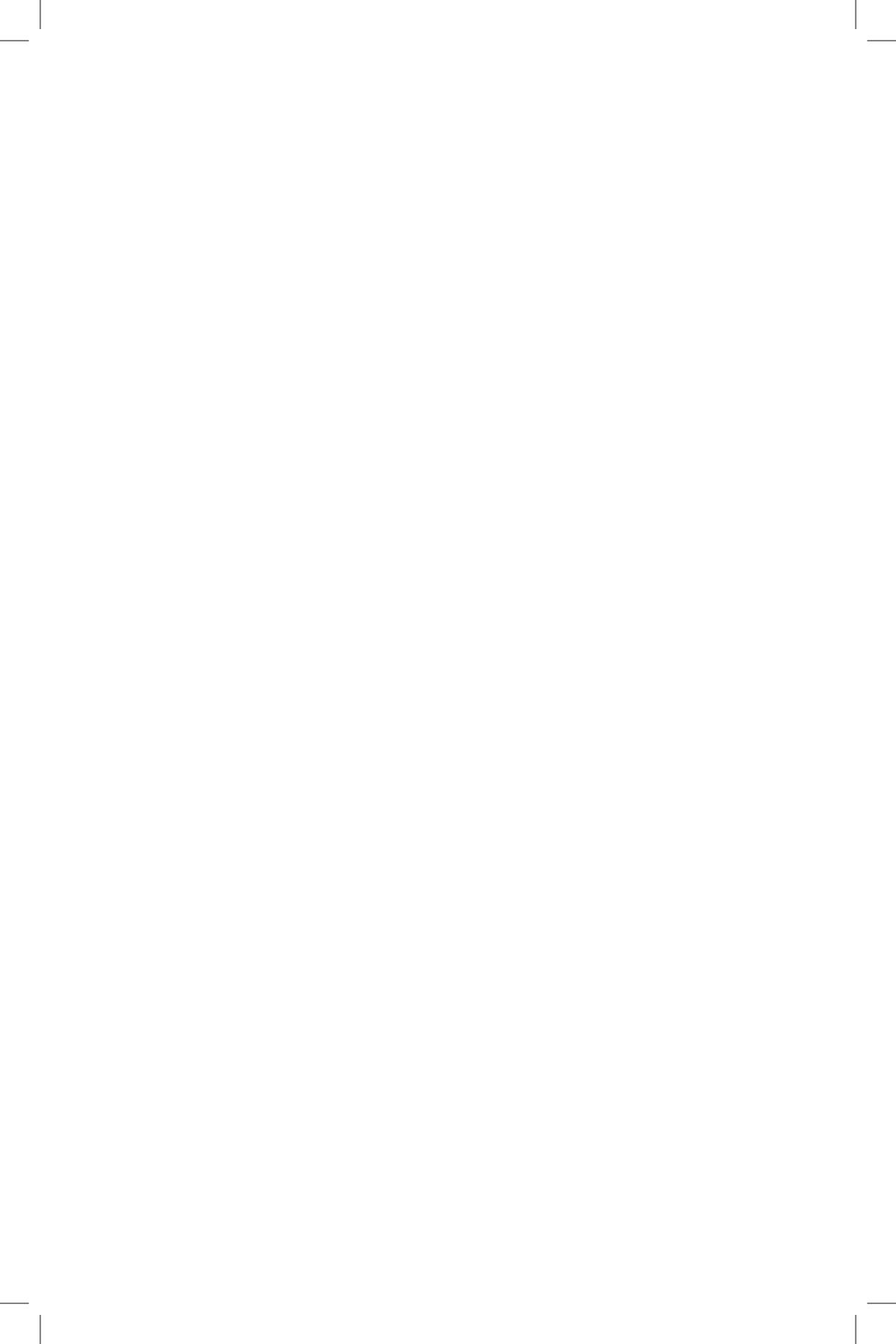
Imagen de portada
© Eduardo Rembado

Todos los derechos reservados.

Bajo las sanciones establecidas en las leyes, queda rigurosamente prohibida, sin autorización escrita de los titulares del copyright, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, así como la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamos públicos.

Índice general

Presentación	9
<i>Marcela Perticará, Jorge Rodríguez Grossi, Claudia Sanhueza</i>	
Mejores relaciones laborales	13
<i>Rosanna Costa</i>	
El impacto del salario mínimo en los trabajadores menos calificados	53
<i>Harald Beyer, Francisca Dussailant</i>	
Mercado laboral chileno en tiempos de crisis: políticas macroeconómicas y reformas pendientes	93
<i>Carlos García, Wildo González, Lucas Navarro</i>	
Regulaciones laborales, políticas pro mujer y trabajo femenino en Chile	129
<i>Elaine Acosta, Marcela Perticará</i>	
Seguro de desempleo: piedra angular de un mercado laboral eficiente con protección social	161
<i>Claudia Sanhueza</i>	
Un modelo de proyección para el Seguro de Cesantía	179
<i>Eduardo Fajnzylber, Isabel Poblete</i>	
Empleo y participación. Sobre la regulación de la jornada laboral en Chile	225
<i>Alejandro Micco, Felipe Sáez</i>	



Presentación

Que Chile se desarrolle no depende solamente de una buena política macroeconómica. También se requiere actuar en una serie de dimensiones institucionales, regulatorias, legales, educativas y, entre otras, en la calidad de la legislación laboral. Nuestro país requiere de una normativa laboral que sea capaz de comprender la dinámica de los mercados ya globalizados y que, al mismo tiempo, ayude a mejorar las condiciones de trabajo y de vida familiar de todos los chilenos.

Claramente, existe gran acuerdo en lo que respecta a la organización de la legislación en los mercados de bienes, pero aún hay mucha controversia en relación al mercado laboral. El debate público está a menudo muy politizado, ya sea porque se perciben en riesgo “conquistas laborales”, ya sea porque se temen amenazas a los grados de libertad conseguidos en la gestión de las empresas dentro de mercados internacionalizados muy exigentes.

El objetivo de este libro es abordar algunas temáticas del mercado laboral chileno a través de la reflexión de autores de un amplio espectro de pensamiento. Se trata de estudiar y presentar de manera sencilla determinados problemas que se generan a partir de las actuales normativas, y de proponer otras alternativas que ayuden a los trabajadores sin incurrir en costos de menor empleabilidad.

Los temas que se abordan en *Entre las buenas intenciones y las buenas soluciones*, son los siguientes: negociación colectiva, salario mínimo, licencias maternales y cuidado infantil, indemnizaciones y rigidez de salarios, seguro de desempleo y regulaciones en torno a la jornada laboral.

Rosanna Costa presenta una propuesta de adaptabilidad laboral que persigue conciliar la demanda por mejores relaciones laborales con un entorno de bajo nivel de empleo y baja productividad. Ello es abordado a través del incentivo de una mayor negociación colectiva, ajustada

a condiciones en las cuales las partes implicadas se vean beneficiadas y con un espacio propicio para la búsqueda de acuerdos voluntarios. La autora concluye que solo un marco de negociaciones voluntarias y transparentes permite generar ganancias netas para la sociedad y las partes involucradas, a través de aumentos en la productividad y mejoras en el bienestar de los trabajadores.

Harald Beyer y Francisca Dussailant exploran las distintas dimensiones en las que el salario mínimo ha afectado al mercado del trabajo y en especial su efecto en los grupos de trabajadores menos calificados. Los autores concluyen que el salario mínimo tiene un importante efecto sobre la probabilidad de empleo de los trabajadores jóvenes. Proponen evaluar la introducción de un salario mínimo diferenciado para jóvenes en dos tramos: para los menores de 21 años, y para jóvenes entre 21 y 24 años. Sostienen que este cambio puede combinarse bien con un esquema de subsidios a los ingresos.

Elaine Acosta y Marcela Peticará abordan el tema de las regulaciones pro mujer. Las autoras plantean que no se trata de brindar mayor cantidad de beneficios, sino de, más bien, diferenciar y focalizar. Acosta y Peticará proponen medidas de política con respecto a jornada laboral, flexibilización y extensión de las licencias maternas, así como mayor provisión de servicios (gratuitos o con financiamiento compartido) de cuidado infantil.

Eduardo Fajnzylber e Isabel Poblete, por medio de un modelo de proyección, evalúan el impacto de las reformas al Seguro de Cesantía. Los resultados sugieren que medidas más generosas respecto de las que finalmente fueron aprobadas en la reforma de 2009, serían sustentables en un escenario de crisis, incluso bajo supuestos conservadores. En particular, los autores advierten que si bien la cobertura del sistema no aumentará en forma significativa luego de la reforma, la calidad de los beneficios será sustancialmente superior, gracias al mayor uso del Fondo de Cesantía Solidario en eventos de desempleo.

Carlos García, Wildo González y Lucas Navarro utilizan dos modelos macroeconómicos distintos para medir el efecto de algunos aspectos relevantes de la institucionalidad laboral de Chile sobre el ajuste y estructura de su mercado. Los autores presentan dos importantes

hallazgos. Primero, son principalmente las rigideces de precios y de salarios las que retardan el ajuste del empleo, y ello obliga a la existencia de políticas macroeconómicas más agresivas para hacer retornar la economía a su senda de crecimiento. Segundo, una reforma laboral tendiente a disminuir la relevancia del régimen de indemnizaciones acompañada simultáneamente por un aumento en el impuesto al salario para financiar un determinado gasto en protección social, tendría efectos positivos sobre el bienestar social.

Claudia Sanhueza identifica, a la luz de la evidencia internacional, los aspectos de diseño del Seguro de Cesantía para mejorar su funcionamiento. Se trata de convertirlo en un instrumento relevante en el mercado laboral chileno, para así cumplir con los objetivos de eficiencia y protección social.

Finalmente, Alejandro Micco y Felipe Sáez analizan la baja participación laboral y sus potenciales causas. Los autores sostienen que la baja participación agregada no puede explicarse únicamente debido a la baja tasa de ocupación de los jóvenes y mujeres. Afirman que la legislación laboral chilena no permite que las empresas puedan adaptarse rápidamente. En particular, sostienen que la regulación de la jornada laboral y la institucionalidad vigente no están pensadas para una realidad heterogénea y cambiante como la que enfrentan las firmas hoy en día en Chile. Concluyen entregando algunas propuestas que debieran estar presentes en el debate futuro sobre esta materia.

Esperamos que este conjunto de reflexiones, que obviamente no pretenden más que contribuir a una mejor legislación laboral, ayuden a explorar su modernización con una mirada país, amplia y transversal, necesaria para lograr el más pronto desarrollo de Chile.

Marcela Perticará, Jorge Rodríguez Grossi, Claudia Sanhueza
editores



Mejores relaciones laborales

Rosanna Costa*

RESUMEN

En los años recientes se ha ido generando una demanda por mayor negociación colectiva. En un mercado laboral que se caracteriza por un costoso sistema de protección social y por un intrincado y completo sistema de normas irrenunciables para definir los aspectos más básicos de las relaciones laborales en la empresa, esta demanda por negociación colectiva puede orientarse a la búsqueda de fórmulas que permitan incrementar la productividad y, simultáneamente, aumentar el bienestar de los trabajadores.

Es esencial para alcanzar un resultado de esta naturaleza producir un sistema que sea aceptado por las partes y, por lo tanto, que sea percibido como beneficioso para ellas, así como acogido en forma voluntaria. Solo un marco de negociaciones transparente y voluntario permite ganancias netas para la sociedad y las partes involucradas.

* Ingeniero comercial con mención en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile; directora del Programa Económico de Libertad y Desarrollo, y miembro del Consejo de Alta Dirección Pública. Este documento es una versión actualizada y revisada de "Una propuesta para incentivar el empleo", en *Pobreza: ideas para superarla. Un homenaje a Miguel Kast R.* (Santiago: Libertad y Desarrollo, Fundación Miguel Kast, 2008, 327-365). La autora agradece los comentarios de Fernando Coloma y el dedicado trabajo de Felipe Silva.

I. Introducción

La evidencia empírica apunta a que el mercado laboral en Chile presenta altos niveles de protección laboral, a la vez que creciente regulación, lo cual ha acrecentado el costo relativo de los contratos laborales, induciendo a la búsqueda de otras modalidades contractuales, así como de estructuras productivas endógenas a este marco institucional.

En este capítulo se expone una propuesta de adaptabilidad laboral que persigue conciliar la demanda por mejores relaciones laborales a través del incentivo de una mayor negociación colectiva, atendiendo a las restricciones que impone un entorno con bajo nivel de empleo y baja productividad.

Tras ello está latente la apreciación de que nuestro mercado laboral está sobrerregulado, lo que restringe los espacios de negociación colectiva al ámbito de las materias salariales, las que a su vez están distorsionadas por un sistema de protección al empleo que desincentiva cualquier aumento de salarios en la medida en que ello devenga una potencial obligación de indemnización en caso de despido.

En la primera sección se presenta como principal debilidad de nuestro mercado laboral su baja capacidad para ofrecer empleo a la población en edad de trabajar, así como la desigual distribución de empleos formales y bien remunerados. Los esfuerzos por ofrecer mayores ingresos y mayor estabilidad con costos para el empleador han significado que un amplio sector de trabajadores jóvenes y de menor calificación tenga una menor probabilidad de poseer un empleo, un menor acceso a trabajos formales y, por lo tanto, un menor acceso a la acumulación de habilidades laborales y capacitación.

En la siguiente sección se describe la situación sindical en Chile y se la contrasta con la evidencia internacional. Aquí se muestra que la sindicalización cae durante la década de 1990, asimilándose a la tendencia de otros países. Esto no obedece, sin embargo, a una particular desprotección institucional, aunque no se descarta a priori que un exceso de regulación de carácter “irrenunciable”, combinado con rigideces salariales, son un terreno poco propicio para conseguir el interés de parte de los trabajadores hacia una mayor sindicalización y negociación colectiva.

Se postula también que el modelo de negociación escogido en nuestro país es coherente con la percepción de que la mayor competencia mundial y la globalización han afectado en forma significativa el movimiento sindical tradicional; precisamente, se han reducido las rentas que se pueden extraer tanto de los consumidores como del capital, de manera que, cada vez más, se produce un problema de transferencia entre trabajadores más que desde el capital al trabajo (Pencavel 2007).

En la última sección se presenta una propuesta de adaptabilidad laboral. El objetivo es incentivar a las partes a acercarse mutuamente para acordar, entre otros, una mejor distribución de jornada y beneficios maternales, lo cual exige que la ley proporcione un marco general y una opción por defecto, sin restar espacios a acuerdos que beneficien a las partes. Ello, en el marco de los acuerdos de la empresa con sus trabajadores.

II. Escasez de empleo y baja productividad

Características generales del mercado laboral

La tasa de ocupación en Chile es ocho puntos inferior a la media de los países de la Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) para la población de entre 15 y 64 años (Cuadro N° 1),

CUADRO N° 1. Tasa de ocupación
(Personas de entre 15 y 64 años, en porcentajes)

Chile	57,8
Canadá	72,9
Dinamarca	76,9
Francia	62,3
Nueva Zelandia	75,2
Suiza	77,9
Alemania	67,2
EE.UU.	72,0
OECD	66,1

Fuente: Employment Outlook 2007, OECD. Para Chile se usa Encuesta Casen 2006.

Nota: Es el porcentaje de ocupados en relación a la población.

lo que equivale a un déficit de 1.2 millones de empleos. Esto no se explica únicamente por la baja participación de las mujeres y jóvenes en el campo laboral. Por otra parte, la tasa de ocupación masculina tampoco es satisfactoria, y en este caso no es posible extender los tradicionales argumentos culturales y la carencia de redes de apoyo para el cuidado de niños y ancianos.

Esta baja tasa de ocupación convive con una caída en la tasa de empleo de los hombres a partir de 1993, la cual no se revierte sino hasta 10 años después, circunstancia que carece de una respuesta empírica satisfactoria (ver Sapelli 2007 y Temas Públicos N° 856 2008), no obstante ser consistente con lo esperable para mercados competitivos con creciente rigidez laboral. Tanto Caballero, Engel y Micco (2004) como Heckman y Pagés (2000) prueban que una falta de flexibilidad afecta el crecimiento del empleo; asimismo, los autores muestran que, en términos comparativos, el mercado chileno es más rígido que el de otros países. Según Sapelli (2007), en Chile se observan dos fenómenos aparentemente contradictorios: por un lado, existe una alta rotación laboral entre sectores y entre firmas; por otro, una alta rigidez producto de una alta protección al empleo. Sapelli argumenta que la creciente regulación laboral en presencia de contratos a plazo fijo o por obra y faena, ha reducido el precio relativo de estos últimos, lo que explica en parte la alta y creciente incidencia de estos contratos. Son, así, una respuesta frente a la creciente regulación. Esta flexibilidad es entonces una respuesta inesperada frente a la inflexibilidad del régimen de contratos indefinidos.

El Cuadro N° 2 expone la tendencia en la tasa de ocupación antes referida para hombres y mujeres, por quintiles de ingreso del hogar. La tasa para los hombres se estabiliza antes en los hogares de mayores ingresos, pero la brecha de participación entre el quintil 5 y el 1 crece con los años. Si nos enfocamos en los hombres –grupo cuyo patrón de conducta no es influido por patrones culturales, demandas por salas cunas o afines–, preocupa una baja tasa de ocupación, agravada por una caída en el tiempo que puede asociarse a factores tecnológicos y regulatorios, la cual se acentúa en los hogares de menores ingresos. Esto es un desafío que requiere enfatizar como meta la capacidad para

CUADRO Nº 2. Tasa de ocupación*(Ocupados respecto del total de la población mayor de 15 años, en porcentajes)*

	1990	1992	1994	1998	2000	2003	2006
Hombres							
1er. quintil	57,2	63,4	62,7	52,6	55,2	51,1	50,8
2do. quintil	66,2	72,7	70,8	68,0	65,8	66,2	65,8
3er. quintil	70,2	74,3	72,8	70,6	66,4	69,7	71,2
4to. quintil	71,2	75,0	74,9	74,1	70,3	73,6	75,1
5to. quintil	74,2	75,6	74,0	74,4	74,8	75,2	77,8
Promedio	67,9	72,3	71,2	67,9	66,3	67,1	68,3
q5 – q1	17,0	12,2	11,3	21,8	19,6	24,1	27,0
Mujeres							
1er. quintil	12,6	13,5	13,0	14,5	17,9	17,2	20,4
2do. quintil	20,5	22,9	23,7	26,9	27,3	30,2	31,4
3er. quintil	29,3	32,6	31,6	35,7	35,6	37,7	40,1
4to. quintil	36,7	40,1	42,7	43,3	44,1	46,5	49,0
5to. quintil	44,8	45,7	49,1	50,8	50,7	54,8	57,7
Promedio	28,3	30,5	31,5	33,7	34,3	36,4	38,9
q5 – q1	32,2	32,2	36,1	36,3	32,8	37,6	37,3

Fuente: elaboración sobre la base de Encuesta Casen.

absorber más empleos, especialmente en niveles de menor calificación y experiencia.

En el caso de las mujeres, las brechas son también importantes entre quintiles de ingresos, y si bien la tendencia de la tasa es ahora creciente en el período, aumenta más rápido entre los hogares de ingresos más altos.

Debido a sus alcances sociales, es importante destacar a su vez que entre los hogares pertenecientes al 20% más pobre, el porcentaje de ocupados alcanza el 34% de la población mayor de 15 años, mientras que en el quintil 5 esta tasa asciende a 67,8%. Un test más exigente sería medir el porcentaje de personas mayores de 65 años que se define como “asalariada”. Esta tasa es 27% en el primer quintil, inferior al 45% del quintil de hogares con mayores recursos. En los hogares más pobres, los ocupados asalariados con contrato alcanzan solo el 17% (ver Cuadro Nº 3).

CUADRO N° 3. Cobertura de empleos con contrato
(Porcentajes)

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Asalariados con contrato/PEA*	17,0	28,8	35,3	38,2	39,0
Asalariados/PEA	27,0	38,6	44,1	45,8	45,1
Ocupados/PEA	34,1	47,6	55,2	61,9	67,8

Fuente: Encuesta Casen 2006.

Nota: * PEA es la población mayor de 15 años.

En todos los casos se excluye a quienes declaran desconocer su situación.

Contreras y Puentes (2008) llaman la atención sobre la informalidad, la que si bien es inferior a la de otros países de la región, aumentó en la década de 1990, presentando un cambio de tendencia recién en las dos últimas encuestas Casen. La informalidad afecta más a los jóvenes y a las mujeres, y los autores la vinculan a menores niveles de educación (Cuadro N° 4).

La situación descrita es una señal de alerta. Lo observado es compatible con remuneraciones y costos por sobre el nivel de la productividad, y no al revés. El desafío es conseguir incrementarla si se desea aumentar las remuneraciones sin restar oportunidades de empleo, principalmente

CUADRO N° 4. Ocupados sin contrato firmado
(Porcentajes)

	Mujeres		Hombres	
	14 y más	14 a 24	14 y más	14 a 24
1990	13,2	19,0	16,6	27,2
1992	10,8	17,0	14,2	21,1
1994	14,7	25,3	18,6	28,4
1996	16,9	28,3	20,7	32,0
1998	19,0	26,9	21,8	35,5
2000	18,4	33,3	20,9	33,6
2003	18,0	32,4	20,5	32,5
2006	16,9	25,7	17,8	28,3

Fuente: Contreras y Puentes (2008) a partir de Encuesta Casen.

en los sectores hoy más afectados. De esta forma, demandas por cambios institucionales deben apuntar a incrementos en productividad, y deben fortalecer la demanda por trabajo, de tal suerte de no aumentar las brechas entre las opciones para lograr empleos formales por parte de personas con menor calificación. Es sobre ellas que recae el peso de la regulación laboral en la forma de una exclusión del mercado laboral, la cual se mide tanto en las mayores tasas de desempleo que afectan a estos grupos como en las altas tasas de inactividad laboral.

Sindicalización y negociación colectiva

Así como en la sección anterior se enfatizaron las debilidades del mercado laboral, aquí se mostrará que no es evidente que en Chile la sindicalización sea baja o que la negociación colectiva sea inferior a la deseada por los trabajadores. Ciertamente, siempre se puede incentivar una mayor negociación colectiva; en ese sentido, en este capítulo se propone una posible ruta. Esta, como veremos, apunta a una opción voluntaria y opera por la vía de incentivos, cuidándonos de ofrecer una alternativa a los trabajadores que tiene como contrapartida espacios para incrementos en productividad. Por lo tanto, se abre una alternativa que, por medio del incentivo de una mayor negociación colectiva, no irrumpe en nuevos desincentivos a la contratación.

Sindicalización en el plano internacional

En un esfuerzo por homologar criterios estadísticos, Visser (2006) deja en evidencia que la caída en la tasa de sindicalización¹ es un fenómeno internacional, con raras excepciones (Finlandia y Bélgica entre ellas), que se ha producido desde la década de 1980. Este fenómeno ha sido estudiado intensamente. Las cifras que expone el Cuadro N° 5 son el

¹ La tasa de sindicalización mide el porcentaje de trabajadores sindicalizados en relación a la población sindicalizable. En general se considera sindicalizable a la población asalariada, aunque este debate lo abriremos más adelante.

CUADRO N° 5. Tasas de densidad sindical

(Miembros de una organización de trabajadores en relación al total de asalariados, en porcentajes)

Tasa	2003	2003-1990	2003-1980
Francia	8,3	-1,9	-10,0
Corea	11,2	-6,5	-3,5
Estados Unidos	12,4	-3,1	-7,1
Polonia	14,7	-18,2	
Chile*	15,6	-3,6	
España	16,3	3,7	3,4
Chile**	17,1	-4,3	
Suiza (2001)	17,8	-6,5	-13,3
Japón	19,7	-5,6	-11,4
Hungría (2001)	19,9	-43,6	
Nueva Zelanda (2002)	22,1	-28,9	-47,0
Holanda	22,3	-2,0	-12,5
Alemania	22,6	-8,6	-12,3
Australia	22,9	-17,6	-26,6
Unión Europea (2002)	26,3	-6,7	-13,4
Checoslovaquia (2001)	27,0	-19,3	
Canadá	28,4	-4,7	-6,3
Italia	33,7	-5,1	-15,9
Irlanda	35,3	-15,8	-21,8
Eslovaquia (2001)	36,1	-21,2	
Noruega	53,3	-5,2	-5,0
Bélgica (2002)	55,4	1,4	1,2
Finlandia	74,1	1,6	4,7
Dinamarca	70,4	-4,9	-8,2
Suecia	78,0	-2,8	0

Fuente: Visser (2006). Para Chile: Dirección del Trabajo, y por lo tanto no necesariamente tiene todos los ajustes realizados en el estudio de Visser.

Notas: * Es la tasa de sindicalización en el sector privado.

** Esta tasa excluye a los trabajadores de servicio doméstico, que por naturaleza no se sindicalizan. Una tasa corregida por tamaño de empresa como es más alta.

resultado de ese esfuerzo, y en este se han incorporado dos definiciones alternativas para Chile, las que se discutirán más adelante.

La tasa de sindicalización en Chile es mayor a la de países con mercados descentralizados y flexibles como Estados Unidos y Corea, e incluso superior a la tasa de Francia, siendo similar a la de España y Suiza. Sin embargo, esta tasa está unos cinco puntos por debajo de la media de la Unión Europea. Ese promedio se ve incrementado por las altas

tasas de países como Finlandia, Dinamarca y Suecia, los cuales se ubican claramente en un extremo entre sus pares europeos. En estos países la fuerza sindical tiene bases institucionales, pues son los sindicatos los que administran el seguro de desempleo.

La literatura destaca a su vez una tendencia mundial a la baja en la tasa de sindicalización, lo que se explicaría por una diversidad de factores, mencionándose entre ellos el alto desempleo, la globalización, la menor incidencia de la inflación, los cambios en la estructura productiva y las transformaciones tecnológicas.

Este comportamiento en las tasas de sindicalización en los diferentes países de la Unión Europea² se ha sistematizado agrupando sus causas posibles en factores cíclicos, estructurales y de contexto institucional. Entre los factores cíclicos se incluye especialmente el impacto del desempleo y la inflación. El alto desempleo disminuiría la sindicalización porque entonces caen los beneficios esperados; por su parte, la alta inflación la promueve, pues así los trabajadores se defienden colectivamente ante la eventual disminución de su poder adquisitivo. Entre los factores cíclicos, crecientemente se estudian los factores políticos.

Entre los factores más bien estructurales se mencionan la transición desde una economía industrial a una economía de servicios, otros cambios en la estructura productiva, el aumento del trabajo “de cuello y corbata”, y de los servicios, el aumento de la participación laboral femenina, el mayor número de empresas pequeñas, entre otros. La declinación de la agricultura y los servicios tradicionales, la expansión del empleo público y el aumento de la burocratización y de la industria, son factores que en su momento incentivaron el sindicalismo, pero que en los últimos años se están revirtiendo.

En Europa estos factores estructurales y cíclicos no permiten explicar completamente el nivel y la evolución de la tasas de sindicalización, lo que ha llevado a estudiar la relevancia de los factores institucionales.

En esta línea, Pencavel (2007) sostiene que el aumento en la competencia en los mercados es de primera importancia. Esta mayor competencia es consecuencia de mercados más integrados y globalizados,

² Ver, entre otros, Visser y Ebbinghaus (1999); Boeri, Brugiavini y Calmfors (2001).

resultado de un mayor comercio internacional, una mayor movilidad de factores y un cambio tecnológico que ha reducido las barreras de entrada a las industrias de firmas desafiantes.

En términos técnicos, la competencia se refleja en una demanda más elástica por el bien final, y ello a su vez incrementa la elasticidad de demanda por factores productivos. Esto es equivalente a un incremento en la sensibilidad con respecto al precio. El efecto es heterogéneo, pues a menor especificidad del capital humano aumenta la posibilidad de sustitución tanto por otros trabajadores como por capital. Así, en el sector transable una demanda salarial no es traspasable al precio que paga el consumidor, pues este simplemente dejaría de comprar tal producto, cambiándose al de la competencia (nacional o extranjera).

Del análisis se sugiere que la mayor competencia no solo ha redundado en una mayor dificultad para traspasar las presiones de costo salarial al precio de los consumidores, al menos en el sector transable de la economía; de manera que la única alternativa es reducir la rentabilidad del capital.

Pencavel (2007) concluye que, como consecuencia de ello, los mayores salarios que persigue obtener el movimiento sindical ya no constituyen un problema de transferencia entre capital y trabajo, pues crecientemente aquellos se financian con transferencias entre trabajadores.

Existe alguna evidencia empírica consistente con dicha hipótesis. Lee y Mas (2009) encuentran un efecto adverso en el valor de las acciones como consecuencia de la creación de un sindicato, lo que justificaría cierto rechazo por parte de la empresa al movimiento sindical. Los autores sostienen que la pérdida de rentas empresariales se traspasa en cierta medida a los trabajadores, y en otra medida ella compensaría pérdidas de productividad.

Con todo, en la medida en que aumenta la volatilidad del capital, el efecto no es sostenible en el largo plazo, salvo que el impacto sea un efecto por una vez y se financie con una renta sobrenormal. En caso contrario, lo que se observará será un desplazamiento de la inversión a la competencia o a otras industrias.

De esta forma, cierta evidencia reciente sugiere que en aquellos sectores donde una mayor sindicalización logra incrementar las remuneraciones,

esto se ajusta a través de la contratación de mano de obra más productiva. Así, la evidencia respecto de que la sindicalización incrementa la productividad es poco concluyente y variada.

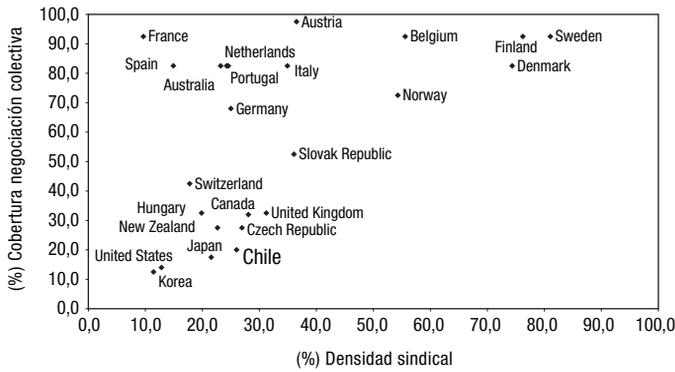
La evidencia empírica no logra sostener en forma certera alguna relación entre mayor sindicalización y mayor equidad, y cuando ella se encuentra es de segundo orden de importancia. Así, la preocupación por lograr mayores tasas de sindicalización no se sustenta en objetivos de inclusión o de equidad, sino que se fundamenta en la “percepción” de que los niveles alcanzados en Chile serían bajos o que se obtendrían mayores salarios al existir mayor sindicalización (ver Freeman 2009). Si bien existe correlación entre países con distribución del ingreso más equitativa y mayor sindicalización, dicha correspondencia sería endógena.

Negociación colectiva en el plano internacional

En el Gráfico N° 1 se correlaciona la tasa de densidad sindical (eje horizontal) y el porcentaje de cobertura de la negociación colectiva (eje vertical). Abajo a la izquierda se agrupa un conjunto de países con baja sindicalización y baja cobertura de negociación colectiva. Se trata de países con modelos de negociación descentralizada, aunque con diversos grados de coordinación. La negociación descentralizada se fundamenta en que se trata precisamente de revisar si se han generado incrementos de productividad que no se han traspasado a los trabajadores, materia que es particular de cada empresa.

En la parte superior del gráfico se ubican países con mayor cobertura de la negociación colectiva, pese a tener baja densidad sindical. A la izquierda están países como Francia y España, cuya cobertura se alcanza por la extensión de beneficios negociados por los sindicatos a trabajadores no sindicalizados a nivel de la industria o a nivel territorial. Se trata en general de países que negocian a nivel de industrias o de zonas geográficas, y luego esos acuerdos se aplican en las firmas, pudiendo incorporar cláusulas especiales para firmas con problemas financieros. En la parte superior derecha se ubican países con sistemas de negociación más centralizada y más coordinada, con alta densidad sindical y alta negociación colectiva.

GRÁFICO N° 1. Relación entre tasa de sindicalización y negociación colectiva



Fuente: Celhay y Gil, a partir de Visser (2006).

Notas: Si se usan nuestras cifras corregidas, Chile se ubica entre Japón y República Checa. Para estos efectos se corrigen las cifras de la Dirección del Trabajo, usando las estadísticas de Encuesta Casen, de acuerdo a la metodología antes señalada, descontado a los trabajadores que no pueden sindicalizarse, ya sea por su relación contractual o por el tamaño de las empresas donde trabajan.

Para culminar, es interesante mencionar que la evidencia internacional también indica la tendencia hacia un proceso de descentralización de la negociación colectiva, con la excepción de Irlanda, lo que debe tener mayor impacto directo en la cobertura de la negociación colectiva y uno de segunda vuelta en la tasa de negociación colectiva (OECD Employment Outlook 2006, cap. 3). Ello, por cuanto la evidencia empírica sugiere un mejor desempeño del mercado laboral en materia de empleo en países con una mayor descentralización y una mayor coordinación en la negociación colectiva. Detrás de ello se encuentran los modelos que destacan la capacidad de internalizar los costos macroeconómicos de los salarios por sobre la productividad cuando la negociación es altamente centralizada, a diferencia de lo que ocurre en las negociaciones por sectores. En el otro extremo, la decisión descentralizada frena los incrementos en salarios por sobre la productividad por la vía de traspasar esos aumentos a precios, lo que deja en desventaja a la empresa en una industria competitiva si las demás firmas

mantiene salarios alineados a la productividad del trabajo. Si bien la evidencia es mixta y han sido criticados los indicadores usados para estos estudios, la hipótesis del modelo descentralizado es consistente con la teoría planteada por Pencavel (2007), en el sentido de que con el incremento de la competencia desaparecen las rentas y las ineficiencias productivas se castigan con la penetración de empresas y productos de mejor calidad y menores precios, provenientes de otros países.

En el Gráfico N° 1 llama también la atención que, excepcionalmente, Chile muestra un mayor nivel de sindicalización respecto de la negociación colectiva, lo que resulta especialmente difícil de explicar. Pareciera tratarse más bien de un problema estadístico, pues en nuestro país pueden negociar trabajadores no afiliados a sindicatos y los resultados de una negociación pueden extenderse a otros trabajadores. En particular, no existen estadísticas sobre la extensión de beneficios (lo que sí está incorporado en las tasas de cobertura de países como España o Francia). Una segunda razón es que se estima la cobertura asumiendo una duración media de los contratos de dos años, la cual es crecientemente inferior a la efectiva.

Sindicalización en Chile

La tasa de sindicalización en Chile alcanzó un nivel más o menos estable entre 1990 y 1992, para luego caer sostenidamente a lo largo de la década; ello, considerando cualquiera de las definiciones usadas por la Dirección del Trabajo (Cuadro N° 6 y Gráfico N° 2). En este mismo período, mientras cae la sindicalización no se constata un incremento en la desigualdad de ingresos.

La tasa de sindicalización entre los trabajadores del sector privado alcanzó en 2007 el 12,9%. Esta tasa mide a los trabajadores sindicalizados y los compara con los asalariados, pese a que entre los asalariados hay una proporción de ellos que no tiene la opción de sindicalizarse. Si se depura la tasa, considerando entre los sindicalizables solo a los trabajadores asalariados del sector privado, la tasa llega al 14,8%.³

³ Asalariados del sector privado (excluye asalariados de Administración Pública) más personal de servicio. Ver Dirección del Trabajo (2007).

CUADRO N° 6. Tasas de sindicalización

	Afiliados activos (a)	Ocupados privados, sin empleadores (b)	Tasa 1 (%) (a)/(b)	Afiliados trabajadores dependientes (c)	Asalariados privados (d)	Tasa 2 (%) (c)/(d)
1990	606.812	3.745.599	16,2	515.825	2.692.459	19,2
1991	701.355	3.862.016	18,2	586.716	2.765.416	21,2
1992	724.065	4.054.999	17,9	602.435	2.909.679	20,7
1993	684.361	4.280.082	16,0	569.066	3.067.602	18,6
1994	661.966	4.305.265	15,4	547.862	3.038.135	18,0
1995	637.570	4.364.825	14,6	518.094	3.100.665	16,7
1996	655.597	4.525.632	14,5	531.195	3.243.452	16,4
1997	617.761	4.643.794	13,3	501.386	3.350.654	15,0
1998	611.535	4.657.376	13,1	489.957	3.276.276	15,0
1999	579.996	4.552.804	12,7	463.071	3.192.874	14,5
2000	595.495	4.528.339	13,2	467.835	3.170.319	14,8
2001	599.610	4.631.937	12,9	466.138	3.187.987	14,6
2002	618.930	4.723.018	13,1	481.749	3.253.178	14,8
2003	669.507	4.849.564	13,8	519.687	3.326.674	15,6
2004	680.351	4.979.719	13,7	533.175	3.423.609	15,6
2005	676.368	5.054.172	13,4	539.326	3.581.293	15,1
2006	703.706	5.477.846	12,8	568.856	3.933.474	14,5
2007	726.216	5.622.264	12,9	608.296	4.099.492	14,8

Fuente: Dirección del Trabajo (2007).

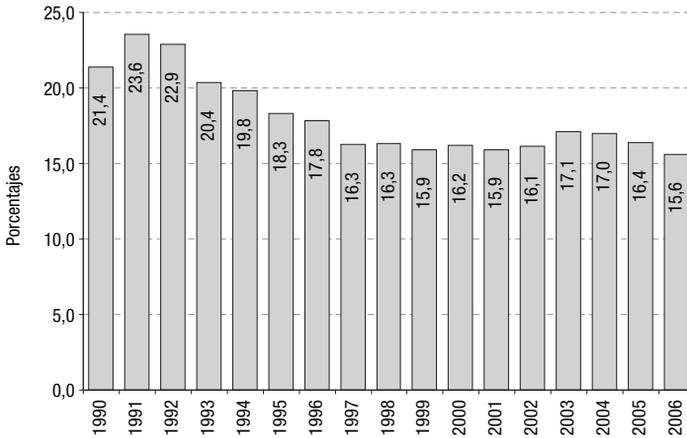
Notas: (a) Corresponde a los trabajadores sindicalizados con afiliación activa. (b) Incluye a trabajadores asalariados, personal de servicio y cuenta propia del sector privado (excluye administración pública, para lo cual entre 1990 y 1995 se usan proporciones fijas). (c) Corresponde a los trabajadores afiliados a sindicatos de trabajadores dependientes. (d) Incluye a los ocupados asalariados.

En el Gráfico N° 2 se muestra una tercera definición, en la cual se excluye de la base el servicio doméstico. En este caso, la tasa alcanza su *peak* en 1991, con un 23,6%, y converge luego al 16%.

Sin embargo, la ley contempla otro requisito legal para establecer un sindicato y es que este cuente con al menos ocho miembros. En empresas pequeñas con menos trabajadores, todos se conocen, y esta formalidad tiene menor valor y ofrece menores beneficios.

Para corregir este efecto se busca excluir del denominador a trabajadores ocupados en empresas con ocho trabajadores o menos. Por medio de la Encuesta Casen 2006 se estimó que una tasa de sindicalización para empresas con nueve o más trabajadores se encuentra entre el 25 y el

GRÁFICO N° 2. Tasa de sindicalización en Chile



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección del Trabajo, CASEN 2006 y Observatorio Laboral N° 28 del Ministerio del Trabajo.

Nota: corresponde al número de trabajadores sindicalizados respecto de los ocupados asalariados sin la administración pública y sin servicio doméstico; no corrige por tamaño de empresas.

26%.⁴ De todas formas, aunque se permitiesen sindicatos en empresas tan pequeñas, es dudoso que la tasa se elevara, pues en ellas las relaciones laborales son más personalizadas y cercanas, por lo que los costos de transacción son probablemente inferiores a los de coordinación.⁵

La ley también impide negociar colectivamente en plazos menores de dos años, y con igual razonamiento no permite negociar a los

⁴ Al considerar la Casen 2006 a los trabajadores asalariados, con contrato indefinido y que trabajan en empresas con más de nueve trabajadores, la tasa sube a 25,9%. Esto es similar a las cifras de trabajadores sindicalizables reportadas por el Ministerio del Trabajo, en su Observatorio Laboral N° 28 (página 33). Para estos efectos, son asalariados del sector privado los trabajadores o empleados del sector privado y de empresas públicas.

⁵ Es muy probable que el costo de ponerse de acuerdo y coordinar la diversidad de intereses al interior del grupo sea mayor al de establecer un diálogo fluido directamente con la empresa, la que a su vez conoce mejor la productividad individual de cada uno de sus trabajadores.

trabajadores a plazo fijo (sometidos a contratos de máximo un año). La explicación es que la negociación colectiva tiene por objeto ajustar los cambios en la productividad y ajustar remuneraciones, entendiéndose que ello es el resultado de procesos que toman algún tiempo. Si bien los cambios tecnológicos pueden variar la duración óptima de estos convenios, el plazo más adecuado debe ser el resultado de comparar los posibles cambios en productividad y los beneficios asociados de revisarlos con los costos de un proceso de negociación.

Analizada la densidad sindical en Chile, se revisará su evolución en el tiempo. Al realizar esto por sector económico, se encuentran dos explicaciones asociadas a la evolución productiva de la economía. Por una parte, la mayor tasa de sindicalización se observa en la minería y en el sector energía, seguido de transporte e industria. Es precisamente en esos sectores donde la tasa experimenta el mayor impacto. Ello va de la mano con la menor participación de esos sectores en el producto interno bruto.

En el Cuadro N° 7 se ha descompuesto el efecto de caída en la sindicalización en dos. El primer efecto es la pérdida de trabajadores sindicalizados por efecto de la evolución del empleo en cada sector económico. Para ello se mantiene la tasa de sindicalización de 1990 constante hasta 2007 y se calcula el número de trabajadores sindicalizados que debieran observarse en este caso. La diferencia entre este valor y el observado corresponde a una pérdida de la sindicalización por cambio en la estructura del empleo por sectores (columna 2 en el Cuadro N° 7). En términos agregados debiera haber ascendido el número de trabajadores sindicalizados en unos 278 mil. Dado que solo aumentó en una cifra cercana a 120 mil el número de trabajadores sindicalizados, hay una pérdida de 158 mil trabajadores que debe explicarse por otras razones.

Finalmente, se ha revisado la tendencia a sindicalizarse por nivel de ingresos. La Encuesta Casen nos muestra que los trabajadores sindicalizados pertenecen preferentemente a los hogares del 60% de mayores ingresos (Gráfico N° 3). Esta evidencia es similar a la que encuentran Card, Lemieux y Riddell (2003) para Estados Unidos, Reino Unido y Canadá, donde la tasa de sindicalización muestra su *peak* entre los trabajadores

Cuadro N° 7. Descomposición de la caída en la tasa de sindicalización por sector económico
(Miles de personas)

	Var. observada (1)	Efecto empleo (2)	Efecto sindical (3)
Total	119,6	277,8	-158,2
Agricultura	10,7	-5,3	15,9
Minería	-25,0	-2,0	-23,0
Industria	-47,5	28,7	-76,2
Electricidad	-9,5	11,9	-21,4
Construcción	22,0	33,9	-11,9
Comercio	51,2	42,1	9,1
Transporte	28,8	69,2	-40,3
Serv. financieros	11,8	58,9	-47,1
Serv. comunales	77,1	40,5	36,3

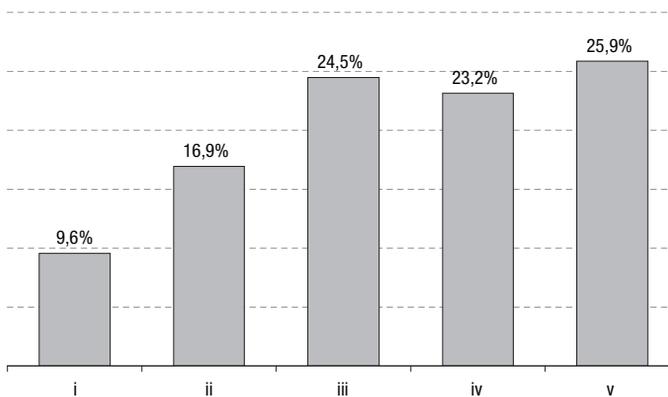
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección del Trabajo y del INE.

Notas: (1) Variación absoluta en miles de trabajadores sindicalizados entre 1990 y 2007.

(2) Variación hipotética en el número de trabajadores sindicalizados que se requería en 2007 para observar la misma tasa de sindicalización que en 1990.

(3) Variación entre los miles de trabajadores sindicalizados en 2007 y el número hipotético de ellos que mantiene la tasa de sindicalización de 1990 constante.

Gráfico N° 3. Distribución de los trabajadores sindicalizados por quintil de ingresos del hogar



Fuente: elaboración propia sobre la base de Encuesta Casen 2003.

con ingresos sobre la media. El estudio postula que el sindicato aplana las remuneraciones en una empresa, lo cual se deduce tras constatar que las brechas de salarios entre trabajadores sindicalizados y no sindicalizados es menor para sectores más calificados.

Negociación colectiva en Chile

La tasa de negociación colectiva en Chile es una estimación del número de trabajadores que son cubiertos por acuerdos colectivos vigentes en cada momento, ya sea por medio de un sindicato o por un grupo negociador constituido para el efecto. La estimación se hace sumando a los trabajadores que han suscrito acuerdos en los dos últimos años, lo que equivale a suponer una duración media de dos años para estos instrumentos. No existe estadística disponible que se refiera al número de trabajadores a los que en definitiva se les extendió el acuerdo suscrito.

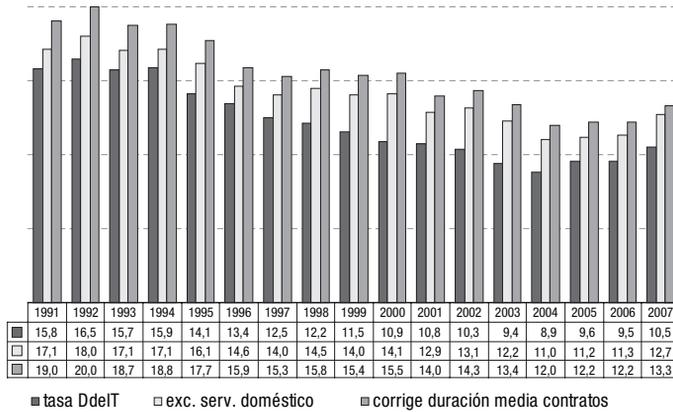
Salinero (2006) proporciona antecedentes sobre la duración real de estos acuerdos, los que se han ido extendiendo en el tiempo, llegando a un promedio de 29 meses en 2004. En los años siguientes, esta duración media siguió en aumento hasta llegar a 31 meses en 2007. En el Gráfico N° 4 se corrige este efecto, lo que, como es posible apreciar, afecta el nivel de la serie antes que su tendencia en el tiempo.

En 2006, la serie corregida alcanzó el 12,2% (Gráfico N° 4). Una corrección adicional sería la de excluir a los trabajadores en empresas con menos de ocho trabajadores (nueve es el corte de la Encuesta Casen). En este caso, la tasa alcanza el 20,2%.⁶

Conforme al marco legal, no pueden negociar colectivamente los trabajadores del sector público; los trabajadores sujetos a contrato de aprendizaje; los que se contraten exclusivamente para el desempeño en una determinada obra o faena transitoria o de temporada; los gerentes, subgerentes, agentes y apoderados dotados de facultades generales de administración; las personas autorizadas para despedir y contratar a trabajadores; y los trabajadores que dentro de la empresa ejerzan un cargo

⁶ Nuevamente, esta cifra se obtiene al comparar a las personas con contrato colectivo vigente, usando cifras de duración efectiva de los mismos, con los trabajadores asalariados con contrato indefinido, que se usaron para la tasa de sindicalización.

Gráfico N° 4. Tasa de cobertura de la negociación colectiva en Chile



Fuente: elaboración propia sobre la base de estadísticas de Dirección del Trabajo (2007).

Nota: la serie denominada D. del T. considera a los trabajadores involucrados en negociación colectiva en los dos últimos años, divididos por lo que denomina fuerza de trabajo asalariada, excluyendo a los trabajadores del sector público.

La segunda tasa considera igual estimación de trabajadores involucrados en negociación colectiva respecto de los asalariados del sector privado, excluidos los trabajadores ocupados en servicios domésticos.

La tercera tasa estima otro número de trabajadores involucrados, corrigiendo el supuesto de duración media de los acuerdos por la cifra efectiva publicada en Salinero (2006). En el denominador se mantiene a los trabajadores asalariados del sector privado, excluidos los trabajadores ocupados en servicios domésticos. Dado que no está disponible la cifra corregida de esta forma, para 2007 se ha supuesto una tasa de crecimiento equivalente a la reportada por el INE para los asalariados del sector privado. Estas cifras no corrigen por tamaño de empresas.

superior de mando e inspección, dotados de atribuciones para tomar decisiones sobre políticas y procesos productivos y de comercialización.

En general se excluye a quienes tienen facultades de administración y a quienes realicen funciones por períodos breves, asumiendo que la negociación tiene por objeto revisar si las remuneraciones mantienen correspondencia con la productividad y el mercado. Revisar esto en forma demasiado periódica impone costos de negociación que no se justifican. Es así como una empresa nueva puede negociar al cabo de un año, considerando que por su condición habrá ajustes anticipados en relación al plazo de dos años que se define como de vigencia mínima para un acuerdo colectivo.

La cobertura ¿es la deseada?

Una serie de encuestas publicadas por la Dirección del Trabajo (Encla) en los años 1998, 1999, 2002, 2004 y 2006, muestran evidencia de una conflictividad baja e incluso menor a la esperada (Cuadro N° 8). Por una parte, los dirigentes sindicalizados señalan que no existen más sindicatos

Cuadro N° 8. Percepción de la actitud hacia la sindicalización y las negociaciones colectivas
(En porcentajes; suma vertical 100%)

A) Percepción de la actitud de los no sindicalizados hacia la sindicalización, según dirigentes sindicales					
	1998	1999	2002	2004	2006
No ven la utilidad del sindicato	26,8	30,0	26,8	15,8	21,3
Obtienen más beneficios de parte de la empresa no estando sindicalizados	15,2	13,0	12,3	17,5	15,0
No lo hacen por temor a consecuencias negativas en su trabajo	44,4	40,0	45,3	52,4	46,3
Otra razón	13,6	17,0	15,6	14,4	17,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

B) Actitud de la empresa hacia el funcionamiento del sindicato, según dirigentes sindicales

	2006
Da facilidades	55,2
Ni facilita ni dificulta	28,7
Pone dificultades	16,1
Total	100,0

C) Razones de por qué no se ha formado sindicato, según trabajadores de empresas sin sindicato

Razones	1998	2002	2004
Poco personal	36,1	No se les consultó	
No se necesita	22,2		
Poco interés	17,7		
Desorganización	7,0		
Temor	6,4		
No sabe, no responde	3,5		
No tiene responsabilidad	3,1		
Trato directo con empresa	1,8		
Otros	1,7		
Mala experiencia	0,5		
Total	100,0		

(Continuación Cuadro 8)

D) Razones por las que no ha habido negociación colectiva en los últimos cinco años, según dirigentes sindicales y trabajadores

Razones	1999	2002	2004
Imposibilidad legal (hay menos de ocho trabajadores)	19,6	17,5	12,1
No reunieron el quórum necesario	5,2	2,8	5,8
Hubo una actitud negativa de parte de la empresa	3,9	2,6	1,9
Los trabajadores no estaban interesados	36,4	35,6	40,4
No hay sindicato	9,7	29,7	29,8
La empresa ofreció mejoras sin negociación	24,7	7,1	5,7
Otra razón	0,5	4,6	4,4
Total	100,0	100,0	100,0

E) Percepción de la actitud de la empresa en la última negociación colectiva, según trabajadores y dirigentes sindicales

	1998	1999	2002	2004	2006
Totalmente favorable	4,3	4,6	5,8	6,9	11,7
Muy favorable	32,0	6,0	10,6	82,0	11,7
Favorable	14,4	34,7	30,7	50,9	38,8
Ni favorable ni desfavorable	27,4	37,4	30,4	18,3	24,3
Subtotal favorable o neutro	49,3	82,7	77,5	84,3	86,5
Obstaculizante	40,8	8,8	12,3	8,4	5,8
Muy obstaculizante	6,5	3,5	5,1	4,2	1,9
Totalmente obstaculizante	3,2	4,9	5,2	3,2	5,8
Subtotal obstaculizante	50,5	17,2	22,6	15,8	13,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encla, varios años.

por temor a las represalias; así lo expresa un 45% de los casos.⁷ Otro 35% considera que ello se debe a que el sindicato no les reporta mayores beneficios. Los mismos dirigentes sindicales (pregunta disponible solo en 2006) consideran que la empresa les otorga facilidades en un 55% de los casos, y es neutra en más de un 28% de los casos. Es decir, según su apreciación, habría obstáculos a sus funciones sindicales en un 16% de los casos, lo cual naturalmente no debiera ocurrir, no obstante sucede en un grado menor a lo esperado.

En 1998 se preguntó a los trabajadores la razón por la cual ellos consideraban que no se formaba sindicato en la empresa, sin llegar a

⁷ Salvo en 2004, cuando ese valor ascendió a 52%, en los demás años fluctuó entre 40% y 45%.

repetirse esta pregunta en las encuestas de los años siguientes. La respuesta es temor en un 6,4% de los casos, y el resto de las menciones apuntan a que no se necesita sindicato, a que se consiguen beneficios de igual manera, a desorganización, a desempeñarse en empresas pequeñas, etc. En los tres años siguientes se preguntó por las razones para hacer negociación colectiva. En este caso, cerca de un 30% de las respuestas señalan la ausencia de sindicato, un 40% la falta de interés, y el resto la carencia de quórum necesario. Las menciones que apuntan a la mala disposición del empleador alcanzan el 1,9% en 2004, llegando al máximo de 3,9% en 1999. En 2006, la pregunta no es incluida.

Por último, la encuesta de la Dirección del Trabajo consulta tanto a trabajadores como a dirigentes sindicales sobre cómo perciben ellos la actitud de la empresa en la última negociación colectiva, pregunta que se repite cada año. La categoría que suma las menciones “obstaculizante” en diferentes grados llega al 13,5% en 2006, número que cae sistemáticamente desde 1999, año de crisis económica en que alcanza el 17%.

La Comisión Trabajo y Equidad realizó una encuesta que también presenta resultados interesantes. En ella, un 82% de los trabajadores manifiesta tener buenas relaciones con su jefe directo y solo un 1,2% expresa que esas relaciones son malas. Un 68% declara tener confianza o mucha confianza en las promesas de la administración, existiendo correlación con el tamaño de la empresa. Con respecto al rol del sindicato, mientras entre un 70% y un 80% lo considera importante (para tener influencia, para obtener mejores salarios o para conseguir mejor trato), un 60% informa haber tenido buena experiencia con el sindicato. La misma encuesta señala, con un 66% de menciones, que las relaciones entre el sindicato y la empresa es cooperativa, un 17% la estima conflictiva, y un 3% muy conflictiva.

Se puede concluir, entonces, que los trabajadores tienen una buena percepción tanto de su jefe como del sindicato.

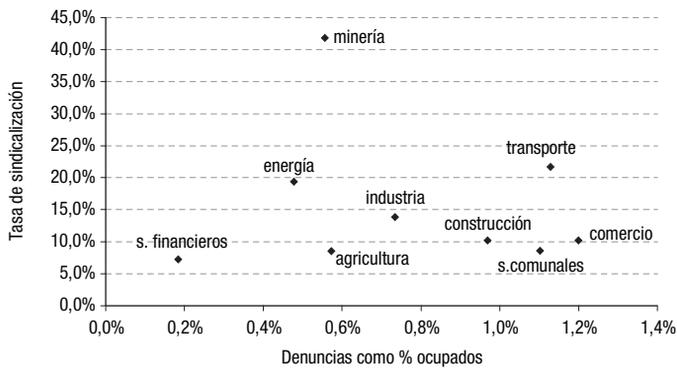
Por otra parte, para medir conflictividad se suele medir el número de huelgas. Sin embargo, la literatura destaca que las huelgas son escasas, y las estadísticas chilenas solo miden las huelgas legales. La literatura destaca que las huelgas se dan con mayor frecuencia y menor duración en los ciclos favorables, y en los sectores menos competitivos

o con rentas sobrenormales, las cuales, salvo algún poder monopólico o factor de escasez, son temporales (ver Kennan 2006).

Dussailant (2008) concluye que las huelgas legales en Chile son comparables a las de otros países de América Latina, las que muestran también una tendencia decreciente, en particular en sectores como la industria y la minería. No existen estudios que permitan verificar si ello es causa o consecuencia de la evolución de la sindicalización en esos sectores.

Una medida alternativa indirecta para percibir conflictividad es analizar las denuncias y las multas cursadas por la autoridad. En el Gráfico N° 5 no se muestra una correlación entre un número de denuncias como porcentaje de los ocupados y la tasa de sindicalización por sector. Esta última tasa es una tasa simple medida en relación a los ocupados de cada sector, y por lo tanto es subestimada en los sectores como servicios, con mayor número de funcionarios públicos, y en aquellos con mayor porcentaje de trabajadores por obra o a plazo fijo está sobrerrepresentada. Con todo, no se observa una relación entre el número de denuncias y la presencia sindical. De esta forma, puede decirse que la presencia de más sindicatos no reduce ni aumenta el número de denuncias al fiscalizador.

Gráfico N° 5. Relación entre denuncias por ocupado en cada sector y número de trabajadores sindicalizados en proporción a los ocupados en cada sector



Fuente: elaboración propia sobre la base de cifras de Cuentas Nacionales y Dirección del Trabajo.

Por otra parte, solo un 1,5% de las denuncias y sanciones cursadas corresponde a materias relacionadas con los sindicatos y la negociación colectiva (Cuadro N° 9). En concordancia con lo anterior, las denuncias por prácticas antisindicales que se muestran en la página web de la Dirección del Trabajo son 52 en 2005, 64 en 2006, 76 en 2007 y 44 en 2008.

Cuadro N° 9. Denuncias y sanciones cursadas en 2007

	Denuncias		Sanciones	
Derechos fundamentales	6.918	4,2%	125	0,2%
Protección maternidad	1.565	0,9%	495	0,8%
Contrato*	29.980	18,0%	8.221	12,5%
Feriados y jornada	38.770	23,3%	24.072	36,7%
Remuneraciones y cotizaciones	52.122	31,4%	11.310	17,2%
Higiene	29.664	17,9%	20.411	31,1%
Fueros	4.559	2,7%	0	0,0%
Negociación colectiva y sindicatos	2.559	1,5%	975	1,5%
	166.137	100,0%	65.609	100,0%

Fuente: Dirección del Trabajo (2007).

Nota: * En el caso de sanciones, incluye 23 sanciones por fin de contrato y 161 por protección de trabajadores.

La ley chilena protege a los trabajadores y contribuye en varios aspectos a la sindicalización. Se sancionan las prácticas antisindicales y además se establecen una serie de fueros (Cuadro N° 10) que prohíben el despido. El número de trabajadores aforados en una empresa ha crecido sistemáticamente en el tiempo, y se han definido fueros retroactivos. En particular, se presta para abuso el fuero de 10 días anteriores a la celebración de una asamblea constitutiva de un sindicato,⁸ sin avisar al empleador de la fecha que lo origina.⁹ Ello permite que ante un despido por causales de la

⁸ Artículo 221, inciso tercero, del Código del Trabajo.

⁹ El 13 de diciembre de 2006, la Corte rechazó finalmente la demanda de un trabajador que postulaba que el fuero retroactivo se extendía al período de 30 días de desafuero. Es decir, si bien su empleador lo despidió antes de los 15 días previos a la elección del sindicato, lo hizo cuando ya se había iniciado su período de desafuero. El Tribunal de Letras había previamente fallado a favor del trabajador.

Cuadro N° 10. Fueros asociados a sindicatos y negociación colectiva**Constitución de sindicato de establecimiento, empresa o interempresa**

- Plazo: 40 días; retroactivo
10 días desde la asamblea y 30 días después de ella
- Cobertura: todos los trabajadores que concurran a constituirlo

Constitución de sindicato de trabajadores eventuales o transitorios

- Plazo: 15 días; retroactivo 10 días desde la asamblea y hasta el día después de la asamblea
- Cobertura: todos los trabajadores que concurran a constituirlo
- Límite: para la constitución de dos sindicatos de trabajadores eventuales que se constituyan en una misma empresa

Dirigentes sindicales

- Plazo: desde su nombramiento y hasta 6 meses después de haber dejado el cargo
- Límite: en relación al número de trabajadores de la empresa
Hasta un director si la empresa agrupa a más de 8 y menos de 25 trabajadores; hasta 3 directores si el sindicato agrupa entre 25 y 249 trabajadores; hasta 5 directores si el sindicato agrupa entre 250 y 999 trabajadores; hasta 7 directores si el sindicato afilia entre 1.000 y 2.999 trabajadores y hasta 9 directores si el sindicato está formado por 3.000 o más trabajadores.
Se suman dos fueros más a directores de sindicatos con presencia en dos o más regiones.

Delegados sindicales de una empresa que estén afiliados a un sindicato interempresa o de trabajadores eventuales o transitorios.

- Límite: es un mismo máximo para el conjunto de dirigentes y delegados sindicales.
Hasta 1 si hay más de 8 trabajadores o menos de 25, y hasta 3 si fueren 25 o más trabajadores.

Candidatos a directores de sindicato

- Plazo: desde un límite de 15 días antes de la elección, y se suspende en caso de que se suspenda la elección. En una misma empresa los trabajadores pueden gozar de este fuero solo dos veces en el año.
- Límite: en la primera elección de directorio son considerados candidatos a dirigentes sindicales todos los trabajadores que concurran a la asamblea constitutiva.

Representantes titulares en los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad

- Límite: en empresas con más de un Comité Paritario, solo uno de ellos tiene fuero; no obstante, en empresas con faenas, sucursales o agencias puede haber hasta un fuero en cada una de ellas.

Negociación colectiva:

- Plazo: 10 días anteriores a la presentación de un proyecto de contrato colectivo y hasta 30 días después de la suscripción de este último, o de la fecha de notificación a las partes del fallo arbitral que se hubiere dictado.
- Cobertura: todos los trabajadores involucrados.

empresa este se anule por la instalación de una asamblea constitutiva con posterioridad a la notificación del despido y sin que sea exigible siquiera demostrar que dicha asamblea estaba previamente convocada.

La misma tendencia de una práctica regulatoria en general, que establece todo tipo de detalles en la ley, sin permitir espacios para acuerdos entre las partes, ha ido estrangulando la negociación colectiva y limitándola en los hechos a materias de remuneraciones. Es precisamente un área donde el incremento de la competencia ha reducido parte del rol tradicional de los sindicatos, en la medida en que es más fácil la entrada de empresas a competir en la industria, y en que desaparecen más rápido las rentas monopólicas, salvo en sectores específicos por regulación y/o especificidades tecnológicas puntuales, o incluso donde la especificidad del trabajador le confiere al sindicato un poder especial. Estos casos no debieran darse sino en grandes empresas.

III. Propuestas

En un mundo global y altamente competitivo, con permanente cambio tecnológico, es preciso compatibilizar la necesidad de resguardar derechos laborales con la efectiva necesidad de que las estructuras productivas se adapten al momento en que la competencia externa lo demande. En países altamente reglados como el nuestro se puede pasar a un sistema menos regulado por medio de la desregularización de algunas materias en el Código del Trabajo.

La propuesta que se incluye a continuación toma como base una fórmula comentada extensamente en la Comisión de Trabajo y Equidad, que desde un principio pareció ser una vía posible. Se trata de abrir nuevos espacios a la negociación colectiva en materias como la capacitación, la distribución de la jornada, la distribución anual de los días trabajados y los permisos, las gratificaciones y otras formas de remuneraciones variables (no incluidas en la base de cálculo de las indemnizaciones por año de servicio), entre otras. En general se trata de aspectos de las relaciones laborales que permitan incrementar la productividad sin afectar en su esencia una base protegida de derechos laborales y que asimismo conlleve compensaciones.

Se ofrece una posibilidad atractiva que aumenta el “interés” por la negociación colectiva, promoviendo este instrumento. Es de la esencia de la misma lograr que las partes se interesen por concurrir voluntariamente a una mesa de conversaciones, sin aprehensiones ni prejuicios. Para conseguir esto se les ofrece un nuevo espacio para acordar en conjunto fórmulas, por ejemplo, para adaptar jornadas y turnos de trabajo que deriven en una mayor productividad, y que a la vez permitan incrementos de remuneraciones con jornadas que posibiliten compatibilizar mejor el trabajo con otras obligaciones o intereses de los trabajadores.

Se espera que una fórmula de este tipo no solo incrementará el interés y la diversidad de las negociaciones colectivas, sino que también incentivará mejores relaciones laborales. Esto es, una fórmula virtuosa que, siendo consistente con las debilidades del mercado laboral antes descritas, promueve más y mejor negociación colectiva.

Adaptabilidad laboral pactada

Las materias que según el Código del Trabajo se pueden negociar colectivamente son amplias e incluyen las condiciones comunes de trabajo y las de remuneraciones u otros beneficios en especies o en dinero.¹⁰ La ley excluye explícitamente aquellas materias que limiten o restrinjan la facultad del empleador de organizar, dirigir y administrar la empresa.¹¹ De esta manera, el límite está en lo que se refiere al libre ejercicio del derecho a administrar la propiedad.

Sin embargo, esta aparente amplitud en las materias a negociar queda desplazada en la práctica por el detalle con que la ley aborda algunos aspectos, los que pasan a ser derechos irrenunciables. En muchos casos, esas normas impiden opciones que pueden facilitar una mejor conciliación entre trabajo y familia.

El detalle incorporado en la ley también dificulta la posibilidad de adaptarse al cambio permanente al cual están enfrentadas las empresas.

¹⁰ Artículo 303 del Código del Trabajo, inciso primero; y artículo 306, inciso primero.

¹¹ Artículo 306 del Código del Trabajo, inciso segundo.

La globalización y el cambio tecnológico demandan una capacidad de adaptación muy superior a la que era posible imaginarse al establecer la lógica de nuestro Código del Trabajo. La minuciosidad de sus normas queda de manifiesto al señalarse que:

- “la jornada semanal se puede distribuir en no menos de 5 ni más de 6 días en una semana”, y en cada día no puede exceder de 10 horas, con un máximo de 45 horas a la semana.
- “la jornada parcial debe ser continua y no puede exceder de 10 horas, pudiendo interrumpirse por un lapso no inferior a media hora ni superior a una hora para la colación”.
- se establece un límite a la contratación de trabajadores extranjeros.

Con esta lógica no es de extrañar que proliferen normas especiales para hacerse cargo de la diversidad productiva.

Se requiere revisar nuestro Código del Trabajo y establecer un marco de normas más acordes con la realidad del siglo XXI.

Se identifican un conjunto de materias legales para las cuales se puede fijar un marco general y permitir negociaciones entre los trabajadores y la empresa, siempre dentro de un marco legalmente establecido. Esto, naturalmente significa mantener la norma vigente en los contratos y sería voluntario para los trabajadores aceptar cualquier modificación de sus condiciones laborales actualmente vigentes, en el contexto de esta adaptabilidad regulada. De lograrse un acuerdo, el convenio pasa a ser obligatorio y sus incumplimientos constituirían violaciones contractuales que se pueden denunciar y que se deben fiscalizar. Los incumplimientos a dichos contratos deben penarse con una sanción más alta por tratarse de violaciones a acuerdos establecidos sobre la base de la buena fe.

El interés de promover esta opción es, por una parte, fomentar una cultura de diálogo y colaboración entre la empresa y los trabajadores, los que podrán constatar en los hechos que estas instancias ofrecen múltiples opciones en beneficio de ambos. Se promueve, a su vez, un acuerdo que permita incrementar la productividad y las remuneraciones.

El sistema de adaptabilidad pactada ofrece nuevas posibilidades que enriquecerían las negociaciones colectivas, mejorando las relaciones laborales, y deberían ser aplicables a empresas de cualquier tamaño. Se desarrollaría un marco que redundaría en beneficios tanto para los trabajadores como para la empresa. Además, así se promovería una cultura de relaciones laborales que debe aumentar la tasa de negociación colectiva y también mejorar la calidad de las relaciones laborales.

Para estos efectos, las materias sujetas a adaptabilidad pueden pactarse entre las partes sujetas a una serie de condiciones:

- son voluntarias para ambas partes, aunque una vez firmadas pasan a ser obligatorias;
- se negocia con un sindicato representativo de los trabajadores involucrados en la decisión o, en su ausencia, por un grupo negociador.¹² Para estos efectos se exige la aprobación de la mayoría absoluta de los trabajadores “involucrados” por la norma;
- la votación es secreta y ante el inspector de Trabajo o un ministro de fe;
- los acuerdos pasan a ser fiscalizables. Se fiscalizará y sancionará el incumplimiento de los acuerdos como si se tratara de incumplimientos legales, por las autoridades competentes;
- para estos efectos, las sanciones por incumplimiento a estos acuerdos deben someterse a sanciones más altas, dado que se transgrede la buena fe;
- los acuerdos suscritos tienen la calidad de un contrato colectivo.

Se mencionó antes que estos acuerdos de adaptabilidad se pueden negociar con sindicatos o con grupos negociadores. Ello, sin embargo, excluye a empresas con menos de ocho trabajadores. Para los demás casos se permitirá un acuerdo colectivo simplificado para grupos más pequeños, incluyendo un trámite formal mediante el cual se verifique

¹² Hoy se reconoce la existencia de un alto grado de formalidad en el procedimiento de la negociación colectiva.

la voluntariedad de parte del trabajador,¹³ e incluso no hay razón para no permitir acuerdos individuales en microempresas o en empresas muy pequeñas. Si bien en estas empresas con tan pocos trabajadores el acuerdo de adaptabilidad se adopta por un número reducido de trabajadores, de ello no se deriva una fragilidad o desprotección de parte de los últimos, pues en estos casos la contraparte empresarial corresponde a una micro o pequeña empresa también bastante frágil.

Naturalmente, y dado el carácter voluntario de la adaptabilidad, si los trabajadores consideran que un grupo negociador es insuficiente para que los represente en forma adecuada en un pacto de esta naturaleza, siempre podrán rechazar la posibilidad de este pacto, o bien podrán solicitar hacerse representar por un sindicato, incluso interempresa. En este caso, el empleador podrá aceptar esto o renunciar al acuerdo de flexibilidad. Este es precisamente el principal valor del instrumento, pues cuanto más atractivas sean las opciones para negociar, mayor será asimismo el interés del empleador para buscar negociar con sus trabajadores. Como se puede apreciar, el mecanismo abre opciones muy diversas para que los actores laborales encuentren nuevos espacios y modalidades de acercamiento, lo que ofrece una gran variedad de alternativas para quienes desean promover más y mejores negociaciones colectivas.

De igual manera, cualquiera de las partes puede negarse a continuar negociando en cualquier momento, antes de suscribir los acuerdos.

Entre las materias que es posible incorporar en los pactos de adaptabilidad, se encuentran al menos las siguientes:

Ajustes de horario y jornadas excepcionales

La ley establece una jornada semanal de 45 horas, que no puede cumplirse en menos de 5 días ni en más de 6, con un máximo de 10 horas diarias. Esta modalidad no permite ajustar la jornada a los ciclos productivos que puedan producirse en el transcurso del año o del mes. De

¹³ Se destaca que la formalidad del sistema vigente ofrece garantías a los trabajadores, al punto que desde sectores cercanos al mundo laboral se ha llegado a proponer la flexibilización y desregulación de la negociación colectiva.

esta forma, es preciso recurrir a equipos especiales en ciertos períodos del año, sin poder acordarse con los propios trabajadores la redistribución de la jornada en el año de manera que se permita trabajar durante más horas en ciertos períodos, a cambio de trabajar menos horas en otros, o extender períodos de vacaciones, entre otras fórmulas.

Por otra parte, existen formas de establecer turnos continuos, aunque muchas veces ello requiere acudir a fórmulas particulares. Es así como al reducir la jornada de 48 a 45 horas semanales, varias empresas se vieron enfrentadas a serias dificultades para establecer turnos compatibles con sus necesidades productivas, y en varios casos se acudió al sistema de jornadas excepcionales, con la autorización especial de la Dirección del Trabajo. Actualmente, la ley es genérica para definir las circunstancias que ameritan estas jornadas excepcionales; sin embargo, no basta el acuerdo con los trabajadores, sino que se requiere además la autorización de la Dirección del Trabajo. Adicionalmente, una vez conseguida la autorización, el proceso debe repetirse cada cuatro años.

La regla general, por su parte, considera que no está permitido trabajar en domingos y festivos, y luego se definen las excepciones; entre ellas, las que quedan sujetas a un máximo de dos domingos al mes, no obstante las compensaciones que correspondan. Frente a casos de emergencias, se puede recurrir a horas extraordinarias para prolongar jornadas o trabajar en días adicionales; sin embargo, si la emergencia requiere postergar o adelantar o incluso suspender jornadas laborales, la ley solo permite adelantar o retrasar la jornada hasta una hora y con 30 días de anticipación. Acto seguido, se permite trabajar en domingos a trabajadores con contratos de plazo fijo por menos de 30 días o a contratos por jornadas de menos de 20 horas semanales, como una alternativa para ajustar los turnos.

Es tan diversa la realidad productiva, que el código ha ido incorporando excepciones y normas específicas para poder adecuarse. De esta manera, existen normas especiales para las naves pesqueras, para los deportistas, para los choferes y auxiliares de locomoción interurbana y de ferrocarriles, para los choferes urbanos, para los trabajadores portuarios, para las trabajadoras de casas particulares, para el personal de hoteles, restaurantes y clubes que deben permanecer en constante disposición al

público, para quienes trabajan en lugares apartados, para los trabajadores agrícolas y los agrícolas de temporada, para los tripulantes de vuelo, para el servicio militar obligatorio, etc. Establecidas estas diferencias, y dado que ellas aún no son suficientes, la autoridad tiene la posibilidad de autorizar por cuatro años jornadas excepcionales.

Los ejemplos señalados sin duda se justifican cuando se analizan casos específicos, pero encarecen el uso más intensivo del capital invertido.

Estudios para el caso de Chile muestran que si un 50% de los establecimientos industriales que trabaja con turnos de seis días a la semana pasara a un régimen de jornada continua de siete días, podrían tener un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada, permitiendo un incremento en el empleo y una ganancia para el país superior a un 1% del producto.¹⁴ Como se advierte, las dificultades para establecer turnos productivos tienen efectos adversos que, de evitarse, incrementarían la productividad y el empleo.

Los pactos de adaptabilidad de jornada quedan sujetos a:

- Distribución base de la jornada a lo largo del año, respetando un máximo anual de horas trabajadas equivalente a la jornada laboral semanal vigente debidamente anualizada. Esto significa que el concentrar horas en determinados meses redundará en jornadas más reducidas en otros meses del año, o en el aumento de las vacaciones. Se requiere mantener límites, tales como un máximo de horas trabajadas al día, un número máximo de días de trabajo continuo.¹⁵
- Distribuir en el año los trabajos en día domingo. Si bien siempre es posible contratar a trabajadores únicamente para turnos en días domingos y festivos, la especialización y continuidad es a veces un factor gravitante. El Código del Trabajo reconoce la

¹⁴ Ver González, Mizala y Romaguera (2000). El estudio estima el incremento del empleo en unas 30 mil vacantes.

¹⁵ Si bien se puede definir en la ley una jornada anualizada inferior a la actual, garantizando así en la ley una compensación inicial, esto significa restringir las opciones para el acuerdo, restando potencialidad a la norma.

validez del trabajo en día domingo para las jornadas excepcionales, para contratos de 20 horas semanales, y luego lo reconoce para naves pesqueras, labores indispensables y otros casos. Por lo tanto, no se observa razón alguna para mantener una restricción al respecto, en la medida en que la jornada anual autorizada ha descontado los días domingos y festivos del total de horas a distribuir en el año. Ello, por cierto no excluye que los trabajadores valoren no trabajar el domingo y propongan acuerdos especiales como establecer un subtotal de horas a ser trabajadas en domingos y/o pagos por hora trabajada en domingo con un recargo en las remuneraciones.

- Establecer un banco de horas extraordinarias. La nueva jornada debe respetar un máximo de horas diarias. Para casos excepcionales, la ley hoy en día permite acudir a las horas extraordinarias, las cuales no pueden exceder de dos horas diarias y se pagan con recargo. Este mecanismo es útil y también puede anualizarse. Los trabajadores podrán graduar este *pool* de horas, e incluso podrán definir recargos diferentes en la medida en que se acuda a un mayor número de horas extraordinarias.

Como se ha señalado, la ley debe mantener un máximo de horas trabajadas por día, un descanso intermedio cuando las horas continuas exceden de cinco a seis horas diarias, un máximo de horas trabajadas en días consecutivos, así como también mantener un cierto mínimo de días continuos de descanso anual.

Bajo este esquema, una empresa puede contratar un *pool* de horas, y definir entre las partes el período de aviso previo para modificarlo. Esta norma también permite un nuevo tipo de contratos mediante el cual el trabajador puede estar a disposición de la empresa, la cual lo convoca para atender demandas esporádicas, con un mínimo de horas anuales. Estos contratos, en la medida en que son nuevos, no requieren ser negociados colectivamente. Sin embargo, transformar contratos vigentes sí pasa por el proceso de negociaciones colectivas.

*Ajuste de remuneraciones*¹⁶

Se facultan acuerdos para reducir las remuneraciones, y con ello la jornada, por un período de seis meses o más (lo que puede ajustarse a la persistencia de la crisis). En estos períodos, los contratos quedan congelados total o parcialmente por el período que se convenga, con un límite legal máximo (antigüedad, remuneración, etc.). Después del plazo, ellos se restablecen por completo. Si durante el período la empresa quiebra, prevalecen los derechos laborales establecidos en los contratos temporalmente congelados.

Esto permitiría que ante la necesidad de ajustes en respuesta a la menor demanda agregada, en lugar de perderse empleos en forma permanente, se mantenga la opción de reducir las horas trabajadas con un menor impacto en el ingreso familiar que la opción de caer en desempleo. Esta alternativa favorecerá ajustes menos dramáticos frente a *shocks* adversos, que hoy impactan severamente la tasa de desempleo y, consecuentemente, distribuyen el costo del ajuste en forma muy desigual.

Cierre temporal

De la misma manera, se propone autorizar negociar un período durante el cual un grupo o todos los trabajadores de una empresa acepten congelar sus derechos laborales por un lapso no superior a seis meses (eventualmente prorrogable), condicionado ello a que se mantiene el pago de cotizaciones previsionales y a que los contratos vigentes se reanuden transcurrido el plazo. En el período de congelamiento, evidentemente el trabajador es libre de trabajar en otras actividades.

Incluso en casos extremos, el trabajador puede reservar su oportunidad de reintegrarse a un empleo que conoce, y cuya experiencia

¹⁶ En todo caso, se destaca que buena parte de los inconvenientes o dificultades asociados a los ajustes de remuneraciones se relacionan con el derecho eventual a indemnizaciones por años de servicios. Este no es el único costo que genera y por lo tanto se recomienda revisar la conveniencia de mantener el sistema en los términos vigentes en su propio mérito. No se profundizará en ello por ser ajeno al tema central de este trabajo.

le permitiría recuperar un nivel de ingresos mayor que el que podría lograr en otro empleo, donde debe reiniciar su proceso de aprendizaje y adaptación.

Adaptabilidad y remuneraciones variables

Un buen sistema de adaptabilidad requiere adicionalmente de mecanismos flexibles y adaptables en las remuneraciones, de manera de ofrecer mayores posibilidades de alcanzar compensaciones. Las remuneraciones variables deben ser un instrumento abierto. Al efecto se propone avanzar en esta línea, perfeccionando directamente en la ley un sistema de gratificaciones y salarios participativos.

La ley actualmente obliga a otorgar gratificaciones, las que pueden ser iguales a 4,75 ingresos mínimos mensuales o al 30% de las utilidades, descontado un 10% de interés, calculado sobre el capital propio de la empresa. En la práctica, la mayoría de las empresas opta por la primera alternativa. Se limita así, en gran medida, la posibilidad de disponer de salarios participativos, los que alinean los intereses de los trabajadores con los del dueño, y se fomentaría un diálogo constructivo. El éxito de la empresa y sus resultados dependen sustancialmente del esfuerzo de sus trabajadores. En todo caso, es importante tener presente que la ley permite pactar participaciones sobre las utilidades de la empresa, de una sección de ella o de un establecimiento de la misma, las cuales pueden ser diferentes para grupos de trabajadores o para cada uno de ellos.

Los salarios participativos ofrecen además ventajas macroeconómicas, pues permiten ajustar los pagos a la baja en ciclos adversos, evitando acudir masivamente a ajustes cuantitativos.

Las explicaciones para preferir pagar 4,75 ingresos mínimos son variadas y, sin descartar razones culturales, incide en ello el hecho de que no se permite una gratificación inferior al 30% de las utilidades, y que además se corre el riesgo de que ellas sean consideradas como base de cálculo de las indemnizaciones por años de servicio. En efecto, bajo ciertas circunstancias las gratificaciones han sido usadas como base de cálculo para las indemnizaciones por años de servicios, pese a que la

gratificación anual está expresamente excluida, ya sea porque se paga en la forma de anticipo mensual o porque incrementan los pagos promedios en forma sostenida.

Debe tenerse presente que, si bien la razón de ser de las gratificaciones es compartir las utilidades, el costo asociado al riesgo de que sean consideradas base de indemnizaciones por años de servicio surge del hecho de que la volatilidad en las utilidades, propia del riesgo empresarial, se amplifica de acuerdo a la antigüedad del trabajador por efecto de las indemnizaciones por años de servicio.

Por su parte, los acuerdos debieran poder contemplar otras compensaciones o acuerdos intertemporales en casos de pérdidas. Así, empresas que han atravesado períodos prolongados con pérdidas, al iniciar su repunte financiero podrían postergar el pago de gratificaciones a cambio de incrementarlas en períodos de bonanza, manteniendo un cierto promedio en el transcurso de un promedio de años y/o definir otros mecanismos que se adapten al ciclo, pero reduciendo su volatilidad.

Por lo tanto, se deberían desvincular claramente las gratificaciones de las indemnizaciones por años de servicio, eliminar el límite de 30% de las utilidades que hoy establece la ley –lo que contribuye a seleccionar la alternativa de 4,75 UTM– y autorizar mecanismos que neutralicen los períodos con pérdidas, usando fórmulas de suspensión o con estabilizadores de los beneficios. Como contraparte, una vez que se acuerde un mecanismo, este debe respetarse o solo reemplazarse por un nuevo acuerdo, y no en forma unilateral.

IV. Conclusiones

Los bajos niveles de empleo se centran con mayor intensidad en los hogares de menores ingresos, lo que se lee como señal de excesivos costos de contratación y regulación. Asimismo, las remuneraciones mínimas son superiores a la productividad de un sector amplio de trabajadores. Si bien la informalidad en Chile es inferior a la de otros países de la región, no ha disminuido pese a las tasas de crecimiento de la economía en la década de 1990, lo que se lee como otro indicio preocupante.

La motivación que existe detrás de propuestas para incrementar la sindicalización no se respalda por una relación tensa al interior de las empresas, no obstante las aprehensiones del debate público. Tampoco se apoyan en multas y denuncias. De esta forma, si bien los niveles de sindicalización en Chile están en la cola inferior de los países desarrollados, es superior a países como España y Francia, y a países como Estados Unidos y Corea. Las cifras son unos cinco puntos inferiores a la media de países europeos, aunque están muy lejos de los países nórdicos, que tienen la particular ventaja de administrar el seguro de desempleo.

En el caso de la negociación colectiva, se carece de antecedentes sobre la cobertura final de las negociaciones, aunque con los antecedentes disponibles se constata que la tasa de cobertura de quienes firman acuerdos colectivos es comparable a la de países con negociación colectiva al interior de la empresa.

La caída en la sindicalización es un patrón común con otros países. Las razones que se han dado por el retroceso de la sindicalización a nivel mundial son difíciles de revertir. En todo caso, no existe evidencia clara en relación a que de revertirse ello contribuiría a una mayor equidad.

Pese a estas conclusiones, se estima que hay espacio para proponer incentivos a un mayor nivel de negociación colectiva, condicionado a soluciones voluntarias, condición necesaria para garantizar incrementos en la productividad y aumentos de bienestar para los trabajadores, simultáneamente. Ello no corrige las distorsiones del mercado laboral antes subrayadas, y no es el fin de este capítulo proponer propuestas al respecto. Sin embargo, se considera esencial que cualquier propuesta en este ámbito no se constituya en un nuevo deterioro de las condiciones ya destacadas.

Referencias bibliográficas

- Albagli, Elías; Pablo García, and Jorge Restrepo. 2005. "Assessing the flexibility of the labor market in Chile: an international perspective." In *Labor Markets and Institutions*, ed. J. Restrepo, and R. Tokman. Santiago: Banco Central de Chile.

- Boeri, Tito; Agar Brugiavini, and Lars Calmfors. 2001. *The Role of Unions in the Twenty-First Century*. Oxford University Press.
- Caballero, Ricargdi; Eduardo Engel, and Alejandro Micco. 2004. "Microeconomic flexibility in Latin America." *Economía Chilena*, Vol. 7: 5-26.
- Card, David; Thomas Lemieux, and W. Craig Riddell. 2003. "Unionization and wage inequality: a comparative study of the US, the U.K. and Canada." NBER Working Paper Series 9473.
- Celhay, Pablo y Diego Gil. 2007. "Sindicalización y negociación colectiva." Documento preparado para Comisión Trabajo y Equidad.
- Contreras, Dante, and Esteban Puentes. 2008. "Informality, self-selection and exclusion in Chile." Centro Microdatos, Departamento de Economía, Universidad de Chile .
- Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad. 2008a. "Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social." Informe final. Santiago: Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad.
- _____. 2008b. "Encuesta de percepciones sobre relaciones laborales y equidad." Santiago: Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad.
- Cowan, Kevin; Alejandro Micco; Alejandra Mizala; Carmen Pagés, y Pilar Romaguera. 2003. *Un diagnóstico del desempleo en Chile*. Santiago: Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de Chile.
- Cramton, P.C., and J. S. Tracy. 2003. "Unions, bargaining & strikes." In *International Handbook of Trade Unions*, ed. Addison, and Schnabel. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Checchi, Danielle, and Jelle Visser. 2003. "Pattern persistence in european trade union density: a longitudinal analysis 1950-1996." *Eur Sociol Rev* 21: 1-21.
- DiNardo, John, and David S. Lee. 2004. "Economic impacts of new unionization on private sector employers: 1984-2001." *The Quarterly Journal of Economics* 119:4.
- Dirección del Trabajo. 2007. *Compendio de series estadísticas: 1990-2007*. Santiago: Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Ministerio del Trabajo.
- Dussaillant, Francisca. 2008. "Sindicatos y negociación colectiva." CEP. Documento de Trabajo 374.
- Encuesta Casen. Varios años. Santiago: Ministerio de Planificación Nacional.
- Encla. Varios números. Santiago: Dirección del Trabajo, Ministerio del Trabajo.
- Freeman, Richard. 2009. "Labor regulations, unions, and social protection in developing countries: market distortions or efficient institutions?" NBER Working Paper Series 14789.
- Freeman, Richard, and James L. Medoff. 1984. *What Do Unions Do?* New York: Basic Books.
- Heckman, James, and Carmen Pagés. 2000. "The cost of job security regulations: evidence from Latin American labor markets." NBER Working Papers 773.

- Kennan, John. 2006. "Strikes." Inédito.
- OECD. 2005. *Estudios Económicos de la OECD: Chile*. Santiago: OECD.
- . 2006. *Employment Outlook*.
- . 2009. "Reviews of labor market and social policies: Chile." Santiago: OECD.
- Gatica, Jaime y Pilar Romaguera. 2005. "El mercado laboral en Chile: nuevos temas y desafíos." Documento OIT.
- González, Pablo; Alejandra Mizala, y Pilar Romaguera. 2000. "Flexibilidad, jornada laboral y sistema de turnos: efectos de la legislación en empleo y producto." CEA. Documento de Trabajo N° 91.
- Lee, David, and Alexandre Mas. 2009. "Long run impacts of unions on forms: new evidence from financial markets, 1961-1999." NBER Working Paper Series 14709.
- Lindbeck, A., and D. Sonower. 1988. *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Mizala, Alejandra y Pilar Romaguera. 2000. "Flexibilidad, jornada laboral y sistemas de turnos: efectos de la legislación en empleo y producto." Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Documento de Trabajo N° 91.
- Pagés, Carmen y Claudio Montenegro. 2000. "¿Quién se beneficia de las regulaciones al mercado del trabajo? Chile 1960-1998." *Regulación y empleo, lecciones de América Latina y el Caribe*, 439-475. Santiago: Ciedess.
- Pencavel, John. 2007. "Unionism viewed internationally." In *What do unions do? an international perspective*, ed. J. T. Bennett, and B. E Kaufman. Transaction Publishers. (Versión en castellano en *Estudios Públicos*, 110 [otoño 2008]).
- Salinero, J. 2006. "Veinte años de afiliación sindical y negociación colectiva en Chile: problemas y desafíos." Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Chile. Cuaderno de Investigación, N° 29.
- Sapelli, C. 2007. "Algunas reflexiones sobre los problemas que presenta el funcionamiento del mercado laboral." CEP. Puntos de Referencia 289. *Temas Públicos* N° 856. 2008.
- Visser, Jelle. 2003. "Unions and unionism around the world." In *International Handbook of Trade Unions*, ed. Addison, and Schnabel, 39-49. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- . 2006. "Union membership statistics in 24 countries." *Monthly Labor Review*, Vol 129.
- Visser, Jelle, and Bernhard Ebbinghaus. 1999. *Development of Trade Unions in Western Europe 1945-1995*. London: Macmillan Reference.



El impacto del salario mínimo en los trabajadores menos calificados

*Harald Beyer**

*Francisca Dussaillant***

RESUMEN

En 2007, la tasa de empleo de los hombres fue algo más de seis puntos porcentuales más baja que en 1993. Por otro lado, el salario mínimo en Chile ha venido subiendo en términos reales desde 1990. Cuando se analiza la caída en la tasa de empleo de los hombres por grupos de edades y de escolaridad, se comprueba que esta caída ocurre con especial fuerza en los más jóvenes, que representan al grupo de trabajadores de menor experiencia y calificación. Estas personas son a su vez las más restringidas por los aumentos del salario mínimo, ya que en general tienen remuneraciones cercanas a este. El artículo explora las distintas dimensiones en las que el salario mínimo ha afectado al mercado del trabajo y en especial su efecto en los grupos de trabajadores menos calificados.

* Ingeniero comercial de la Universidad de Chile; doctor en Economía de la Universidad de California, Los Angeles (UCLA). En la actualidad es coordinador académico del Centro de Estudios Públicos (CEP).

** Ingeniero civil industrial y doctora en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC). Es investigadora del Centro de Estudios Públicos (CEP).

I. Introducción

La fijación del salario mínimo siempre es compleja. Más aun cuando la definición del mismo no corresponde a estudios acabados sobre la evolución del mercado laboral, sino que es fruto de negociaciones en las que influyen sensaciones, presiones y, en ocasiones, algunos antecedentes empíricos que permiten contextualizar el debate público. No obstante, se ha ido imponiendo gradualmente la idea de que el reajuste del salario mínimo debe considerar la evolución de la productividad del trabajo. Sin embargo, como es difícil saber si esta se desarrolla de manera similar para todos los trabajadores o si en cambio aquella es heterogénea, el sentido de ese enfoque no es evidente. Si a lo anterior se añade que el concepto económico que subyace en la productividad del trabajo está medido muy imperfectamente por el cálculo empírico tradicional, esto es, por el cociente entre producto interno bruto y empleo total, la aproximación señalada se vuelve aun más problemática. Por ello, es razonable seguir con atención la evolución de esta variable y el empleo de los trabajadores menos calificados, quienes se podrían ver potencialmente afectados por el valor de dicho salario.

El planteamiento habitual para criticar la existencia de un salario mínimo es que este producirá desempleo. El sustento teórico es simple. Todos los mercados tienen un precio de equilibrio, que en el caso del mercado del trabajo corresponde al salario al cual la oferta y demanda de trabajo se equiparan. Por cierto, si el salario mínimo se fija por debajo de ese valor este no tiene efecto alguno. El caso de interés es aquel donde existe el riesgo de que se fije por sobre el salario de mercado, lo que implica que pueden producirse impactos sobre el desempleo, es decir, que el número de personas dispuestas a trabajar superara el número de puestos de trabajo disponible. Nadie discute que un salario mínimo fijado a niveles muy altos podría producir desempleo. Pero, ¿cuál es ese nivel suficientemente alto? La respuesta no es fácil; de ahí que finalmente la discusión se centre en por qué debe fijarse un salario mínimo.

Los argumentos aquí son variados. El más simple no aspira a desconocer que el salario debe estar en línea con la productividad del trabajo, pero igualmente sostiene que los mercados del trabajo, al igual

que otros, están en constante movimiento y, por lo tanto, definir un equilibrio precio es imposible. Así, la productividad de los trabajadores poco calificados, que son los que realmente pueden verse afectados en sus oportunidades de empleo por un salario mínimo relativamente alto, resulta, más allá de las condiciones antes señaladas, muy difícil de establecer. Aun más, estos serían trabajadores de escaso poder de negociación y poco conocimiento del mercado del trabajo, por lo que el salario mínimo podría entenderse como una manera de reducirles los costos de información y de dejarlos en mejor pie en el mercado laboral. En este contexto, definir un salario mínimo sería deseable en la medida en que guarde alguna relación con la realidad salarial del país, así como con la productividad del trabajador. Definir cuál es esta relación razonable no es siempre fácil de detectar. De hecho, es discutible el hecho de que la autoridad responsable de definir los salarios mínimos posea mejor información que los propios trabajadores respecto de los salarios que son consistentes con su productividad. Pero, más allá de tales consideraciones, en esta mirada el salario mínimo cumple únicamente un rol informativo.

Un segundo argumento que se utiliza para defender la imposición de un salario mínimo, que detenta un sustento teórico más interesante, es aquel referido a la posibilidad de que en determinadas zonas geográficas, en algunas actividades productivas o respecto de determinados grupos de la población, los empleadores tengan algún grado de poder monopsonico. En estas circunstancias, el costo marginal de contratar a un trabajador adicional crece por encima de su precio de oferta y, por consiguiente, el equilibrio que resulta en esos mercados es uno de menor contratación y salarios más bajos que el que se produciría en un mercado del trabajo competitivo. Así, un salario mínimo que en mercados que satisfacen estas características se acerque al salario de equilibrio, produciría más empleo y elevaría los salarios de los trabajadores y el bienestar de la sociedad en general. En este caso, el salario mínimo corrige una falla de mercado. Por cierto, siempre debe investigarse si este argumento teórico tiene suficiente respaldo empírico.

Una tercera línea de argumentación, más de economía política si se quiere, apunta a que las políticas de ingreso, que los gobiernos usan

en distintos grados como parte de sus iniciativas sociales, no se pueden separar del todo del mercado del trabajo, pues este perdería legitimidad si funcionase con salarios demasiado bajos. Su operación requeriría, entonces, de ciertos mínimos básicos.

Habitualmente, este argumento se complementa con la afirmación de que tanto la demanda como la oferta de trabajo poco calificado sería inelástica y que, por lo tanto, la eventual pérdida de empleo (o de horas trabajadas) sería más que compensada por los aumentos en ingresos que acarrearían consigo salarios mínimos más elevados. De esa forma, esta política generaría redistribución hacia los grupos menos calificados; aunque, por cierto, al interior de ellos podrían darse efectos indeseables, porque el impacto del salario mínimo no es homogéneo. Así, es probable que entre los trabajadores menos calificados, los hogares con personas más jóvenes sufran pérdidas netas de ingreso, mientras que los hogares con personas de mediana edad obtengan ganancias netas de ingreso. Teóricamente, podrían ocurrir transferencias entre los distintos subgrupos, las que generarían que todos mejoraran su situación después del alza del salario mínimo. Pero la verdad es que esas transferencias no tienen real viabilidad, de modo que el problema de la redistribución intragrupal no puede descuidarse.

Por lo general, los gobiernos recurren a subsidios para los empleadores a modo de reconocimiento de los perjuicios que puede causar esta política a determinados grupos poblacionales. En ese sentido, no deja de ser ilustrativo que en Chile la reforma previsional subsidie la cotización de los más jóvenes y que el subsidio a los ingresos del trabajo, a diferencia de programas como el Earned Income Tax Credit, de Estados Unidos, que se acota a los jóvenes, estableciera que una parte del subsidio debe compartirse con el empleador.

Ahora bien, hay que recordar que la idea de que el salario mínimo puede redistribuir ingresos hacia el grupo de trabajadores menos calificados descansa sobre el valor de la elasticidad de la oferta y la demanda. Es sabido que esta idea es controvertida, sobre todo en los modelos que suponen que la decisión sobre la tecnología se ajusta a los salarios de los trabajadores. Así, varias estimaciones empíricas sugieren que la elasticidad es mayor a 1 (en valor absoluto). Pero, más allá de esta discusión

teórica, este es finalmente un asunto empírico que debe evaluarse en cada momento y circunstancia.

En este contexto, son pocos los expertos que están dispuestos a defender un alza exagerada del salario mínimo sin que se lleve a cabo un análisis cuidadoso de sus efectos sobre las oportunidades de empleo de los trabajadores menos calificados. Lamentablemente, a menudo no existen los antecedentes empíricos ni las instituciones que permitan realizar un análisis razonablemente imparcial de las condiciones del mercado laboral, que ayuden a definir una buena política de salarios mínimos. Esta debe ser parte de una política más general de ingresos, orientada a hogares con fuerza de trabajo efectiva o potencial de baja calificación. A su vez, una buena política de salarios mínimos debe complementarse con otras que pueden incluir, por ejemplo, subsidios a los ingresos del trabajo o transferencias desde el Estado a los ciudadanos de bajos ingresos, cuidando que estas políticas no desincentiven un compromiso efectivo con el mercado del trabajo. La manera específica en que se combinen los distintos instrumentos dependerá crucialmente de las condiciones del mercado laboral, de las holguras fiscales y de las características de las diversas políticas sociales.

En las páginas que siguen, en primer lugar se entrega una breve revisión de la literatura en torno al salario mínimo; a continuación se describe la evolución reciente del salario mínimo, tanto en términos absolutos como relativos. En la siguiente sección se analizan algunos aspectos relativos al funcionamiento del mercado del trabajo en los últimos años. Luego, se presenta una investigación econométrica que intenta dilucidar el impacto que ha tenido, si alguno, el salario mínimo sobre los jóvenes entre 18 y 24 años, uno de los grupos que en la revisión inicial aparece como el más afectado por este salario. Por último, a modo de conclusión, la última sección ofrece algunas sugerencias referidas al desarrollo de políticas e instituciones para lidiar con la fijación del salario mínimo.

II. Revisión de la literatura

Una de las creencias más arraigadas entre los economistas ha sido la idea de que el salario mínimo puede elevar el desempleo. La afirmación no es antojadiza, sino que proviene de diversas encuestas realizadas a estos profesionales en el marco de los encuentros de asociaciones de economistas estadounidenses y europeos. Esas encuestas buscaban y aún buscan conocer las opiniones de estos profesionales respecto de distintas regularidades empíricas y teóricas que son fruto de la investigación pasada y presente de los miembros de dichas asociaciones. La pregunta en relación a si el salario mínimo eleva el desempleo, agrupaba una alta proporción de respuestas positivas. Este pensamiento comenzó a ser cuestionado a principios de la década de 1990 en Estados Unidos, como resultado de un conjunto de investigaciones que mostraban efectos nulos o incluso positivos del efecto del salario mínimo sobre el empleo.

El resurgimiento de estos estudios no es casualidad, sino el resultado de una importante alza del salario mínimo federal, registrada en abril de 1990, nueve años después de que este salario se congelara nominalmente. Al mismo tiempo, hacia fines de la década de 1980, diversos estados de ese país habían comenzado a definir sus propios salarios mínimos por sobre el federal. Ello dio origen a una importante variabilidad entre los estados, la cual se prestaba para una investigación más acuciosa de los efectos del salario mínimo sobre el empleo, en particular de los grupos más restringidos. Desde entonces, son varias las decenas de estudios que se han llevado a cabo para evaluar los efectos del salario mínimo sobre el empleo.

Neumark y Wascher (2006) realizaron una acabada revisión de esos estudios y llegaron a la conclusión de que si estos son leídos de manera amplia y crítica, queda en evidencia que la visión convencional de que el salario mínimo reduce el empleo se satisface para los trabajadores poco calificados y, además, que el mercado laboral de estos trabajadores se puede aproximar por el modelo competitivo neoclásico.

En el caso de Chile, Castañeda (1983) aprovecha los cambios en el salario mínimo registrados en 1978 y 1981 para evaluar el efecto

en el empleo de tales variaciones. En particular, aborda el hecho de que en 1978 el aumento en el salario mínimo fue muy superior al incremento del salario promedio de la economía, mientras que en 1981 ambos salarios subieron en proporciones similares. Para realizar su estudio, Castañeda considera las características de los trabajadores del año 1978 y la inflación (de salarios) para predecir los salarios esperados del año siguiente. A través de esta vía determina a aquellos trabajadores que pueden quedar restringidos, es decir, a aquellos cuyos salarios esperados quedan por debajo del mínimo. Se determina así una variable muda que vale 1 si el trabajador es restringido y 0 en caso contrario. Esta variable se incluye luego en una regresión logística que intenta explicar la probabilidad de estar ocupado. Ella es significativa en la estimación de Castañeda y predice que la probabilidad de encontrar empleo se reduce cuando toma el valor 1 (es decir, cuando el trabajador está restringido).

Chacra (1990) realiza un estudio empírica y teóricamente distinto del de Castañeda, aunque cualitativamente similar. La autora parte de la base de que observamos una distribución sesgada de trabajadores y salarios, porque ellos son aquellos que no están restringidos por el salario mínimo. Así, construye una “nueva” distribución aplicando el método Tobit y predice los salarios que corresponderían a los distintos integrantes de la fuerza de trabajo. A partir de esa evidencia puede calcular los grupos que están más restringidos por el salario mínimo y cuyas oportunidades de empleo son, por consiguiente, menos claras. Chacra concluye que los grupos más restringidos son el de los jóvenes y el de las personas con solo educación básica. Su análisis se basa en la encuesta de ocupación y desocupación de la Universidad de Chile, de junio de 1987.

Montenegro y Pagés (2004) utilizan las encuestas de ocupación y desocupación de la Universidad de Chile de junio del período entre 1960 y 1998 para estimar los efectos sobre el empleo del salario mínimo y de un indicador de rigidez laboral. Estiman un modelo al nivel individual, utilizando como variables independientes variables como edad, género, niveles de habilidad e interacciones de estas con el salario mínimo, diferenciando por la existencia de submínimos para los menores de 18 años

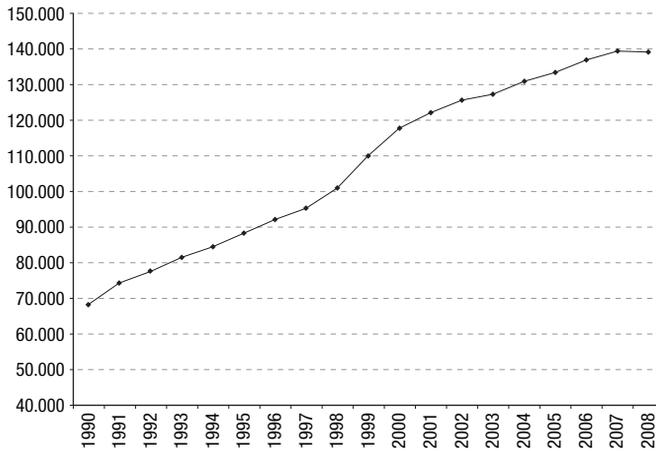
y mayores de 65 años. La estrategia empírica consiste en estimar efectos relativos sobre el empleo. En general, en la mayoría de sus especificaciones Montenegro y Pagés encuentran una relación negativa entre salario mínimo y empleo relativo de jóvenes y trabajadores poco calificados, respecto del empleo de los hombres mayores con alta calificación. Nuestra estrategia empírica, como se verá más adelante, tiene alguna relación con esta estrategia empírica, pero las diferencias son sustanciales.

III. El comportamiento del salario mínimo

El salario mínimo en Chile, tal como lo muestra el Gráfico N° 1, ha venido ascendiendo en términos reales desde 1990. Es de notar que cada año ha estado subiendo, en especial, entre los años 1997 y 2000. Aunque después de ese período se moderó el crecimiento de este ingreso referencial, el mismo sigue mostrando un aumento importante. Solo en 2008 se observa una moderación, e incluso leve reducción real del crecimiento en el salario mínimo, motivada por el inesperado incremento inflacionario de dicho año. Es probable que durante 2009 se observe un nuevo incremento real del salario mínimo. De hecho, es probable que la cifra sea superior al 2,3% en valor real. (Esta se daría si el salario mínimo se mantuviese en su valor actual durante el segundo semestre y si la variación del IPC alcanzara un promedio anual de 2,6%.)¹ A pesar de esta evolución, no existe una evaluación más acuciosa y sistemática de sus efectos, tanto de sus potenciales beneficios como de los potenciales costos asociados a las disminuciones en las posibilidades de empleo de algunos grupos específicos. Mientras tanto, el valor de este salario se sigue fijando en complejas negociaciones entre el gobierno y gremios de trabajadores, en particular la Central Unitaria de Trabajadores (CUT).

¹ El primer semestre de 2008, el salario mínimo era de 144 mil pesos; luego, el 1 de julio subió a 159 mil, lo que da un promedio anual de 151 mil 500. Si en 2009 el promedio es de 159 mil, el aumento nominal de 4,9%. Como el Banco Central proyecta una inflación de 2,6 promedio para el año, se tiene un aumento real del salario mínimo del 2,3%.

Gráfico N° 1. Salario mínimo
(Promedio anual: pesos promedio 2007)

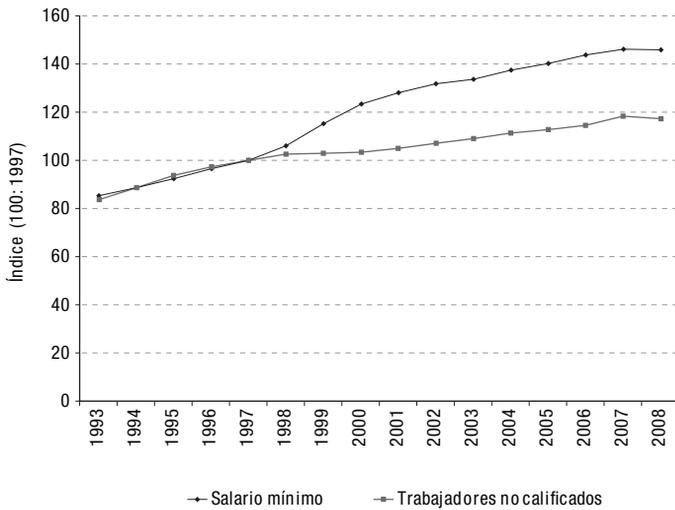


Fuente: elaboración propia sobre la base de información del INE.

Nota: para calcular los montos reales se han promediado los salarios mínimos nominales mensuales y se ha usado la razón entre los índices promedios de 2007 respecto de cada año en cuestión.

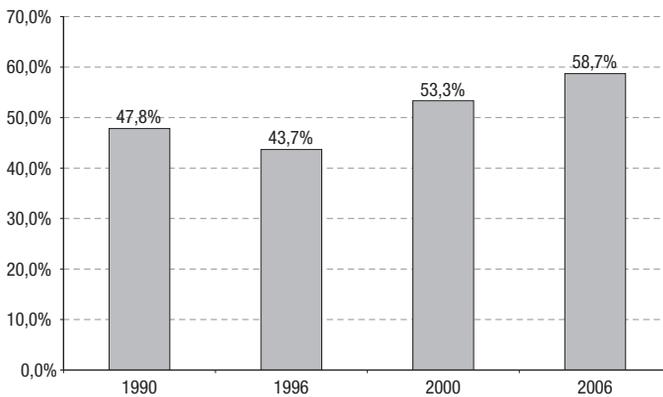
El Gráfico N° 2 compara la evolución del salario mínimo con el índice real de remuneraciones de los trabajadores no calificados. Para estos efectos, los valores del Gráfico N° 1 se han convertido a un índice, donde el valor de 1997 es igual a 100. El índice nominal de remuneraciones por hora del INE se ha deflactado por el IPC y se ha definido un valor de 100 para el promedio de 1997. Es evidente que mientras hasta 1997 ambos indicadores evolucionaron a una tasa parecida, después de ese año las brechas han aumentado, sobre todo hasta 2001. Luego, la brecha se ha ampliado muy marginalmente.

Gráfico N° 2. Evolución del salario mínimo real y de las remuneraciones por hora de trabajadores no calificados



Fuente: elaboración propia sobre la base de información del INE.

Gráfico N° 3. Salario mínimo como proporción de la mediana de todos los asalariados
(Ingreso de la ocupación principal por hora comparado con salario mínimo neto por hora)



Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas oficiales y encuestas Casen.

Cuadro N° 1. Salario mínimo/mediana salarial adultos mediados 2006
(Asalariados con jornada completa)

	SM/Mediana
Francia	61,4
Chile fines 2006	59,1
Nueva Zelandia	56,9
Australia	53,8 (51,9)
Grecia	52,7
Bélgica	51,6
Irlanda	48,0
Reino Unido	45,0
Holanda	44,6 (52,1)
Canadá	40,5
Portugal	38,7 (45,1)
España	33,6 (39,2)
Japón	33,3
Estados Unidos	30,7

Fuente: Low Pay Commission (2008) sobre la base de OECD. Para Chile, Encuesta Casen 2006.

Nota: para Chile se considera jornada completa el desempeño durante más de 30 horas. Las cifras entre paréntesis para algunos países reflejan mediciones equivalentes provenientes de fuentes de datos alternativas.

Estos cambios en el salario mínimo han afectado en diversas dimensiones el mercado del trabajo. Por ejemplo, en los últimos años ha aumentado la proporción de los trabajadores asalariados del sector privado de entre 18 y 64 años que gana el mínimo o menos. Esta proporción ha pasado desde un 11,1% en 1996 a un 14,1% en 2006. Este fenómeno no es fruto de la casualidad sino que, como se aprecia en el Gráfico N° 3, el salario mínimo ha estado subiendo respecto de la mediana salarial, sobre todo desde 1996 en adelante. (El relativamente alto valor de fines de 1990 se explica por el alza de 44% nominal que tuvo el salario mínimo en junio de ese año y que se moderó en años siguientes.) Aunque la razón entre salario mínimo y mediana salarial es una medida controvertida, esta es generalmente un buen reflejo de la estrechez del mercado del trabajo para los trabajadores poco calificados. De hecho, es más apropiada que indicadores similares, como la razón entre el salario mínimo y el salario medio, especialmente en aquellos casos en los que se compara países con desigualdades salariales

muy marcadas. En su reciente informe referido al mercado del trabajo nacional y a las políticas sociales, la Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) utiliza este último índice para advertir que el salario mínimo puede haber alcanzado un valor relativamente elevado en Chile.

El Cuadro N° 1, que considera la razón entre salario mínimo y mediana salarial, confirma esta preocupación. En efecto, el salario mínimo relativo se encuentra en un nivel relativamente elevado en nuestro país en comparación con la realidad de ese salario en otras latitudes. Eso sugiere que deberíamos poner más atención a la evolución de esta variable, siendo indispensable un monitoreo más cuidadoso de los efectos que este puede experimentar en nuestro mercado del trabajo. Hay que evitar las confusiones que habitualmente tienden a producirse en el debate nacional con respecto al valor del salario mínimo, y lo difícil que resulta vivir con esos recursos.

El salario mínimo debe estar en línea con la realidad salarial de los países. Si en Chile una proporción importante de las personas gana poco, hay que buscar las razones no en el bajo valor del salario mínimo, sino en su bajo nivel de productividad. Esta situación debe abordarse con políticas de otra naturaleza. Asimismo, el aumento de los ingresos de los hogares de bajos ingresos no solo debe abordarse con el salario mínimo, sobre todo si este es elevado, atendida la realidad salarial del país.

La información contenida en el Cuadro N° 1 no es suficiente para sugerir que el salario mínimo puede estar restringiendo o influyendo en las posibilidades de empleo de las personas que han decidido participar en nuestro mercado laboral. Sin embargo, una mayor plausibilidad a esa hipótesis, sin ser definitivos, la otorgan los Gráficos N° 4A y N° 4B. En estos, por medio del uso de una función de kernel, que en términos simples no es más que un histograma sofisticado, se representa la distribución de salarios del sector privado, tanto para el sector formal como para el informal (menos de cinco trabajadores). Es posible apreciar que en torno al salario mínimo se produce un *peak* en dicha distribución. Ello es evidente tanto para el caso de los hombres como para el de las mujeres. La concentración en torno al salario mínimo o atracción hacia él de la distribución es un indicador de que dicho salario “aprieta”

Gráfico N° 4a. Hombres asalariados del sector privado
2006

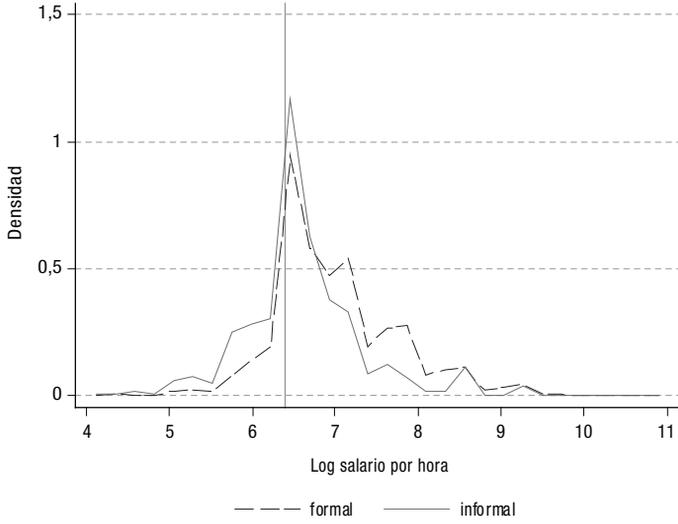
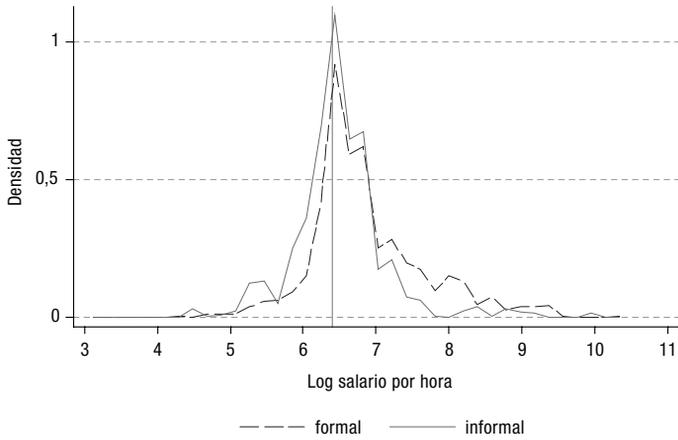


Gráfico N° 4b. Mujeres asalariadas del sector privado
2006



al mercado del trabajo. Ahora bien, el salario mínimo parece afectar de manera muy similar al sector formal e informal, revelando que esta situación parece ser el reflejo de un problema de productividad de un grupo de nuestros trabajadores.

Pero, sin lugar a dudas, el impacto del salario mínimo sobre el empleo podrá realmente comenzar a discutirse si hay evidencia de cambios importantes en la distribución salarial efectiva, es decir, si esta es comprimida por esta política, asegurando un menor espacio para trabajadores de baja calificación. Los gráficos N° 5a y N° 5b permiten aproximarse a dilucidar esta cuestión. Ellos presentan la diferencia del logaritmo natural del salario real por hora para cada percentil de la distribución de salarios. Los gráficos sugieren que entre 1990 y 1996 no hubo un cambio realmente relevante en la distribución de salario. Sin embargo, entre 1996 y 2006 se detecta un cambio significativo en la distribución. Como este último cambio supone un crecimiento más rápido de los salarios en la parte inferior de la distribución, no se puede descartar que ello haya sido producto de la presión que sobre esa parte de la distribución tuvo el alza del salario mínimo.

Por cierto, los cambios en la distribución de salarios entre 1996 y 2006 pueden tener su origen en otros factores antes que en el alza del salario mínimo. Ahora bien, muchos de esos otros factores suponen un aumento en la demanda relativa de los trabajadores menos calificados, lo que debería traducirse en un aumento del empleo, o, si la oferta es muy inelástica, en una mantención de los niveles de empleo. Sin embargo, como sugiere la siguiente sección, no parece ser esta la situación que se observa en el mercado laboral. Además, es interesante notar que los aumentos en los salarios en la parte inferior de la distribución siguen muy de cerca los cambios en el salario mínimo entre 1996 y 2006. Durante ese período este subió en un 49% en términos reales.

GRÁFICO Nº 5a. Diferencias en log natural del salario real por hora
1996-1990

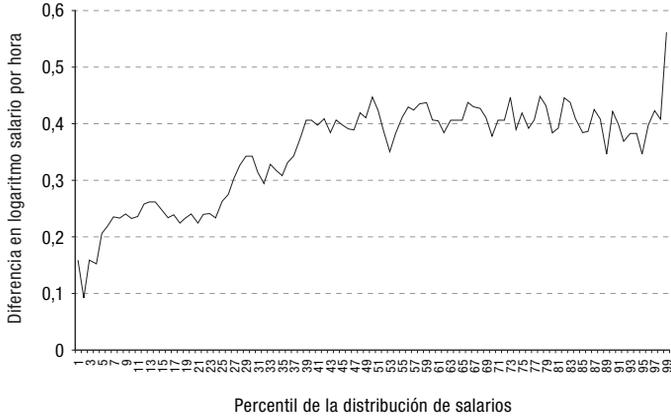
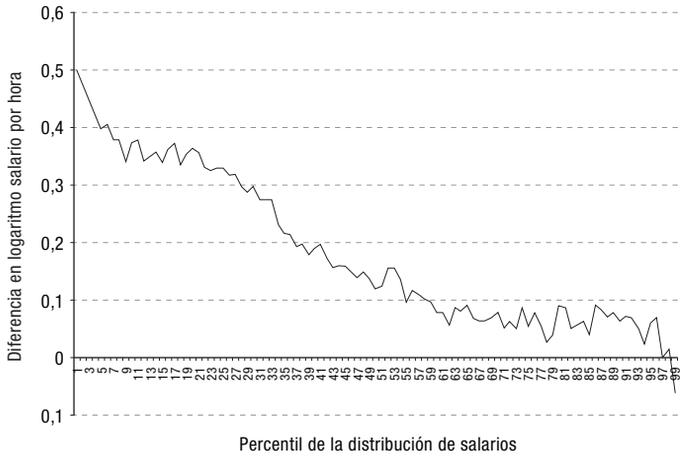


GRÁFICO Nº 5b. Diferencias en log natural del salario real por hora
2006-1999

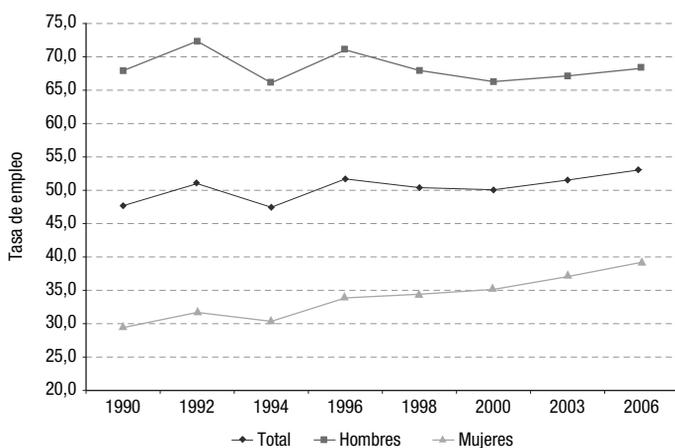


IV. El desempeño del mercado laboral

Ciertamente, el salario mínimo ha mostrado un dinamismo significativo, en particular entre 1996 y 2006, período durante el cual subió más rápidamente que el salario mediano y que las remuneraciones de los trabajadores no calificados. ¿Pero hay evidencia de que ese aumento en el salario mínimo haya dejado alguna huella en el mercado del trabajo? Creemos que la respuesta es afirmativa. El Gráfico N° 6 ilustra la evolución de la tasa de empleo para el total de la población y también para hombres y mujeres de 15 años y más. Esto se realiza a partir de las encuestas Casen, que recolectan la información en los meses de noviembre y diciembre de los años considerados. El Gráfico N° 7 muestra la evolución de esta misma tasa de empleo, pero teniendo como fuente el INE.

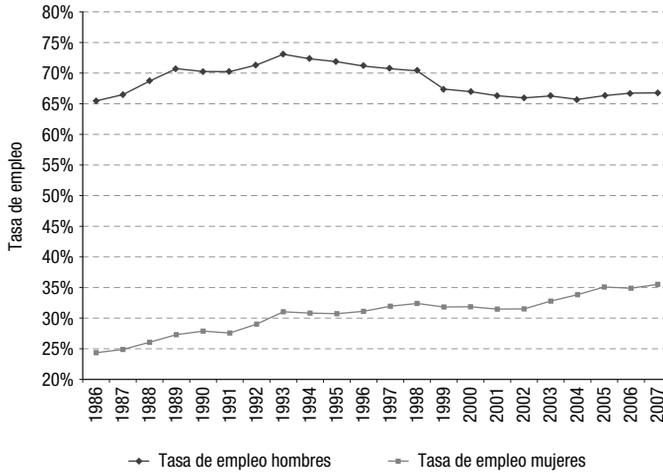
Gráfico N° 6. Evolución de tasa de empleo

(1990-2006: noviembre-diciembre de cada año)



Fuente: encuestas Casen.

Gráfico N° 7. Tasa de empleo de hombres y mujeres
(1986-2007: promedios anuales)



Fuente: INE.

Ambas fuentes de información exponen una tendencia similar, independientemente de que la primera de ellas registre tasas de empleo algo más altas tanto para hombres como para mujeres. Se observa un claro aumento en la tasa de empleo de las mujeres entre 1990 y 2006. En efecto, aquella ha subido en casi 10 puntos porcentuales en el período. En cambio, y a pesar de que registra una tasa absoluta muy superior a la de las mujeres, sorprende que para los hombres la evolución de esta tasa haya sido relativamente modesta. Incluso en 2006, la tasa de empleo era casi 3 puntos porcentuales más baja que una década antes. En la información que provee el INE y que permite reflejar información de todo el año, son aun más notorias las dificultades que han enfrentado los hombres para encontrar empleo. En efecto, en 2007 la tasa de empleo de estos fue algo más de 6 puntos porcentuales más baja que en 1993 (66,8% versus 73,1%) y 4 puntos porcentuales inferior a 1996 (66,8% versus 71,1%). Esto obliga a pensar en el problema de la falta de empleo en Chile como algo más generalizado, sin dejar de desconocer que esta carencia es particularmente relevante entre las mujeres y los jóvenes.

Los cuadros N° 2 y N° 3 desagregan los cambios en las tasas de empleo para hombres y mujeres entre 1996 y 2006. Los cuadros entregan información sobre esos cambios para distintos grupos de edades y escolaridad. Cuando se analiza la caída en la tasa de empleo de los hombres entre 1996 y 2006 por grupos de edades y de escolaridad, se comprueba que esta caída ocurre con especial fuerza entre los más jóvenes. Ello no debe sorprender, porque constituyen el grupo de trabajadores de menor experiencia y calificación. Las personas de baja escolaridad también han perdido oportunidades de empleo, pero este fenómeno es de menor intensidad porque, en promedio, son personas mayores con experiencia que, en muchos casos, son valoradas en el mercado. En la caída del empleo de los jóvenes varones puede existir una influencia del aumento en la escolaridad de esos grupos. Sin embargo, la experiencia de otros países revela que el aumento de la escolaridad de los jóvenes no debe ir acompañada necesariamente de reducciones en las tasas de empleo. Ello, sobre todo cuando, como es el caso de Chile, la tasa de empleo de los jóvenes es relativamente baja (para los jóvenes entre 15 y 24 años es de poco más del 26% según el INE, lo que se compara desfavorablemente con un 44% en los países de la OECD. Además, cabe recordar que estos tienen mayor cobertura en educación terciaria).

Cuadro N° 2. Cambios en tasas de empleo 1996-2006

Hombres entre 18 y 64 años

	Escolaridad	Grupos de edad	
	Cambio (puntos porcentuales)		Cambio (puntos porcentuales)
0 a 8 años	-2,7	18-24 años	-6,0
9 a 11 años	-1,7	25-29 años	-4,4
12 años	-1,9	30-34 años	-2,7
13 y más	0,3	35-39 años	-1,6
		40-44 años	-0,5
		45-49 años	-1,6
		50-54 años	0,9
		55-59 años	5,5
		60-64 años	4,9
Total	-1,9	Total	-1,9

Fuente: encuestas Casen.

Las mujeres, en cambio, exponen un elevado aumento del empleo en todos los grupos demográficos. La excepción principal a este fenómeno ocurre entre las mujeres más jóvenes, cuya tasa de empleo se expande, pero de manera muy modesta. Un fenómeno similar, aunque menos intenso, se observa entre las mujeres más educadas, pero ello obedece al hecho de que en 1996 ya gozaban de una elevada participación en la fuerza de trabajo. En efecto, esta alcanzaba el 57%, mientras que la de las jóvenes alcanzaba solo el 32% de acuerdo a la Encuesta Casen. Tomando los dos cuadros en su conjunto, se aprecia que existe una variación neta negativa evidente en el empleo de los jóvenes entre 18 y 24 años. Al reflexionar sobre un grupo que puede ser afectado por el salario mínimo, los entendidos no dudarían en elegir a los jóvenes y, por lo tanto, la caída en su tasa de empleo podría interpretarse como una señal de que el salario mínimo está influyendo en el desarrollo del mercado laboral chileno.

Cuadro N° 3. Cambios en tasas de empleo 1996-2006
Mujeres entre 18 y 59 años

	Escolaridad		Grupos de edad	
	Cambio (puntos porcentuales)		Cambio (puntos porcentuales)	
0 a 8 años	6,8	18-24 años	1,7	
9 a 11 años	6,3	25-29 años	7,3	
12 años	5,7	30-34 años	10,3	
13 y más	2,9	35-39 años	9,1	
		40-44 años	7,5	
		45-49 años	10,3	
		50-54 años	10,5	
		55-59 años	9,2	
Total	7,4	Total	7,4	

Fuente: encuestas Casen.

El Cuadro N° 4 fortalece la idea de que las alzas en el salario mínimo afectan el desenvolvimiento del mercado laboral chileno. En dicho cuadro se entrega información sobre la proporción de hombres y

mujeres asalariadas e independientes que, por hora, ganaban el salario mínimo o menos que este. Los cambios en la proporción de trabajadores y trabajadoras que gana el mínimo o menos, son importantes. Hay dos factores que llaman la atención. Por una parte, el aumento de mujeres que ganan el mínimo o menos, hecho que puede obedecer a la creciente incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo; pero ello también sugiere que las mujeres menos calificadas pueden estar teniendo problemas para acceder al mercado del trabajo. Por otra parte, el aumento en la proporción de independientes que ganan menos que el mínimo sugiere que el trabajo como independiente es una válvula de escape para las personas que no se pueden contratar formalmente al salario mínimo.

Cuadro N° 4. Proporción que ganaba el salario mínimo o menos

	Hombres (18 a 64 años)		Mujeres (18-59 años)	
	Asalariados	Independientes	Asalariadas	Independientes
1996	11,7	7,9	9,6	12,4
2006	13,5	11,6	15,4	19,9

Fuente: encuestas Casen.

Cabe esperar que el salario mínimo no afecte a todos los trabajadores por igual, de modo que ese aumento en la proporción de asalariados que gana el mínimo pueda distribuirse de manera muy heterogénea. Una forma de evaluar qué tan restrictivo puede estar siendo el salario mínimo para los distintos grupos de trabajadores es mirar la proporción de ellos que gana en torno al mínimo. Si la proporción es alta, significa que cambios en el salario mínimo pueden afectar de manera significativa las oportunidades de empleo de esos grupos. Los cuadros N° 5 a-c realizan este ejercicio. Allí se han definido diversas categorías. Se incluye no solo a los que ganan el mínimo o menos, sino también a quienes un aumento del salario mínimo podría eventualmente afectarlos, en términos de su acceso a un empleo, porque su productividad reflejada en el salario es apenas superior a la productividad compatible

con el salario mínimo vigente. Obviamente, los grupos siguientes están menos afectados, pero su situación debe ser monitoreada, en especial la de aquellos que ganan menos de 1,3 veces el salario mínimo, para que decisiones respecto de aquel no los afecte en plazos más prolongados.

Para efectos analíticos, se ha considerado el grupo que gana menos de 1,3 veces el salario mínimo como un grupo potencialmente afectado por esta variable. Con todo, diferentes mediciones no cambian demasiado las proporciones relativas de los que no son afectados por el salario mínimo. Dichos cuadros sugieren que el salario mínimo “pesa” en diferentes grupos, pero sobre todo en los jóvenes, las personas con menor escolaridad y las empresas más pequeñas.

Cuadro N° 5a. ¿Cuántas veces el salario mínimo neto por grupo de edad?

(Asalariados privados entre 18 y 64 años, en porcentajes)

Edad	<= 1,1 vez SM	1,1 < SM <=1,3	1,3 < SM <= 1,5	> 1,5 vez SM
18-20	25,8	17,8	20,4	36,0
21-23	18,6	16,6	17,5	47,3
24-26	15,0	12,4	14,7	57,9
27-29	12,4	11,7	12,8	63,1
30-39	14,1	11,0	12,4	62,6
40-49	15,7	10,6	13,5	60,1
50-54	16,7	12,3	12,3	58,7
55-57	17,3	10,6	14,3	57,9
58-60	17,8	12,6	12,9	56,7
61-64	19,4	11,9	11,6	57,1

Cuadro N° 5b. ¿Cuántas veces el salario mínimo neto por grupo de escolaridad?

(Asalariados privados entre 18 y 64 años, en porcentajes)

Escolaridad	<= 1,1 vez SM	1,1 < SM <=1,3	1,3 < SM <= 1,5	> 1,5 vez SM
0-7 años	31,4	19,5	19,7	29,4
8 años	24,4	17,9	19,9	37,8
9-11 años	20,5	15,2	17,1	47,2
Media completa	14,8	12,5	14,9	57,8
Superior	5,0	4,1	5,2	85,7

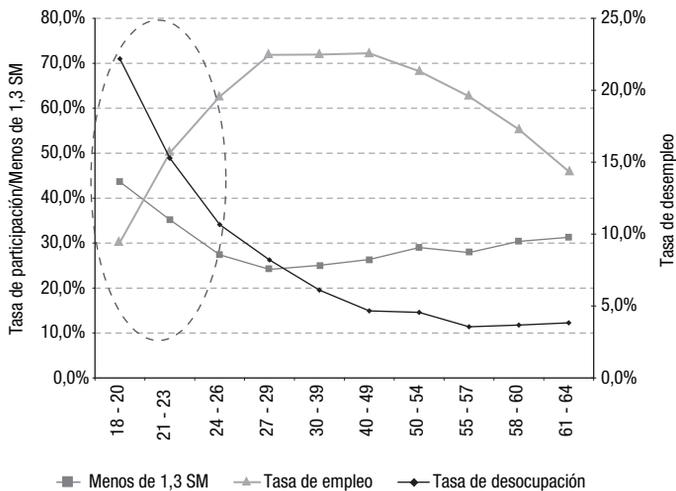
Cuadro N° 5c. ¿Cuántas veces el salario mínimo neto por tamaño de la empresa?
(Asalariados privados entre 18 y 64 años)

	<= 1,1 vez SM	1,1 < SM <=1,3	1,3 < SM <= 1,5	> 1,5 vez SM
Una persona	37,5	7,2	9,7	45,6
2 a 5 personas	29,1	16,3	14,9	39,8
6 a 9 personas	21,3	14,4	16,5	47,8
10 a 49 personas	16,5	12,7	15,3	55,5
50 a 199 personas	12,9	12,2	13,9	61,1
200 y más personas	10,5	9,2	11,2	69,1

Fuente: Encuesta Casen 2006.

Estas proporciones son ciertamente indicadores de que el salario mínimo puede estar afectando las oportunidades laborales de estos grupos, pero no las comprueban. Para discutir más certeramente sobre esa percepción, debe estudiarse qué sucede con variables como las tasas de empleo y desempleo de estos grupos. Los gráficos N° 8 y N° 9 indagan en esta realidad.

Gráfico N° 8. Tasa de desempleo/Tasa de empleo/Proporción con menos de 1,3 SM
(18 a 64 años: por edad)

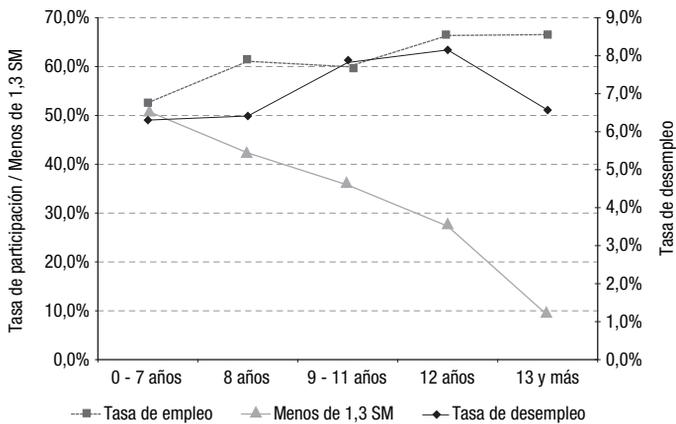


Fuente: Encuesta Casen 2006.

En estos gráficos se refleja simultáneamente la proporción de asalariados que gana menos de 1,3 veces el salario mínimo, la tasa de empleo y la tasa de desempleo. En la medida en que los antecedentes muestren que los distintos grupos tienen, al mismo tiempo, una alta proporción de personas con un salario inferior al umbral indicado, alta tasa de desempleo y baja tasa de ocupación, es inevitable comenzar a concluir que el salario mínimo puede estar generando costos significativos que obligan a estudiar sus reajustes con sumo cuidado. El Gráfico N° 8 sugiere que los jóvenes de hasta 26 años, en particular los que tienen entre 18 y 20, y el grupo que reúne a los de entre 21 y 23, parecen estar afectados de manera significativa por el salario mínimo, porque presentan simultáneamente bajas tasas de empleo, altas tasas de desempleo y alta proporción que gana en torno al mínimo. Nótese que en otros grupos de edad puede estar presente una o dos de estas características, pero no todas de manera simultánea.

El Gráfico N° 9 presenta un análisis similar, pero según escolaridad de los entrevistados. En este caso es posible apreciar que en ninguno de

Gráfico N° 9. Tasa de desempleo/Tasa de empleo/Proporción con menos de 1,3 SM (18 a 64 años: por escolaridad)



Fuente: Encuesta Casen 2006.

los grupos elegidos ocurren simultáneamente los tres fenómenos, aunque hay algunas diferencias importantes en cada una de ellas entre los distintos grupos. Por consiguiente, una política de salario mínimo debe evaluarse particularmente por sus efectos sobre los jóvenes.

Estos antecedentes sugieren que las oportunidades de empleo para los jóvenes no son evidentes. Las tasas de empleo y de desocupación no solo son preocupantes al ser miradas en el concierto nacional, sino también al ser evaluadas en el contexto comparado. Así, el conjunto de antecedentes que hemos reportado apunta con claridad a que el salario mínimo está impactando el empleo de los jóvenes. Los mismos antecedentes también sugieren que su impacto es más acotado en otros grupos demográficos. La siguiente sección intenta verificar de una manera más acabada si el empleo de los jóvenes se ha visto afectado por la evolución registrada en el salario mínimo en los últimos años.

V. Estimación empírica de efectos del salario mínimo de los jóvenes

Para evaluar el impacto del salario mínimo en el empleo de los jóvenes, procedimos a utilizar la información provista por la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) desde 1996 hasta 2005. La ENE es una encuesta que sigue un diseño muestral probabilístico, bietápico, estratificado, con probabilidad de selección proporcional al tamaño de la sección en primera etapa. Por ello, cada persona tiene asignado un factor de expansión que introduce un ajuste de población, por sexo y edad en su composición por estrato. En otras palabras, las personas encuestadas en la ENE tienen asociadas factores de expansión distintos según el estrato, sección, sexo y tramo de edad.

La muestra total de la ENE² (3.477 secciones) se distribuye en un período trimestral, dividiéndose en tres muestras de un tamaño aproximadamente similar, cada una de las cuales se asigna a uno de los tres meses. De esta manera, las consultas de cada una de estas muestras

² Tal y como estaba diseñada en el período relevante de análisis.

más pequeñas duran un mes. Así, resulta que todas las viviendas encuestadas en el mes “t” vuelven a serlo en el mes “t+3” y cada vivienda de la muestra es encuestada solo una vez por trimestre. Por otro lado, para evitar el cansancio de los encuestados y para mantener la muestra actualizada, la ENE utiliza la rotación de secciones. Para efectuar esta rotación, las secciones de la muestra se dividen en seis o doce “turnos de rotación”, de acuerdo a si la sección corresponde a zonas urbanas o rurales, respectivamente. Cuando la sección cumple con el número de turnos asignados, sale de la muestra y es reemplazada por una nueva selección. Por lo tanto, la totalidad de la muestra rota en un período de 18 meses para el caso de las secciones urbanas y en 36 meses para las secciones rurales. A pesar de que la mayor parte de los encuestados entrega respuestas durante 6 trimestres seguidos, la ENE no individualiza a los respondientes, por lo que es prácticamente imposible seguir a los individuos a lo largo del tiempo. En otras palabras, el potencial de panel corto que tiene esta encuesta no ha sido aprovechado y por lo tanto no queda más opción que tratar las sucesivas encuestas como una serie temporal de muestras de sección transversal.

Sin embargo, aún es posible crear pseudopaneles y seguirlos en el tiempo. La ENE es representativa a nivel nacional: total, urbano, grandes centros urbanos, rural, y a nivel regional: total, urbano, rural y grandes ciudades (desagregación que no se considera en todas las regiones) y a nivel provincial: total y grandes ciudades. Aprovecharemos la representatividad regional de esta encuesta, beneficiándonos de los distintos niveles de ingreso promedio que las caracterizan y las variaciones en la distribución de ingresos, y seguiremos en el tiempo la evolución de estadísticas de empleo y educación regional a través de la década que comenzó en 1996 y terminó en 2005.

La Encuesta Nacional de Empleo tiene datos a nivel de individuo para 12 trimestres móviles por año. En las regresiones se utilizó información de 4 de esos trimestres: los trimestres febrero-abril, mayo-julio, agosto-octubre y noviembre-enero.³ A los datos de esta base se agregó

³ La elección de los trimestres se hizo para hacerlos calzar con los trimestres para los cuales se contaba con datos de medianas salariales por región.

información sobre los salarios mínimos prevalentes en cada momento del tiempo, y la mediana salarial por región y trimestre, obtenida de la Superintendencia de AFP.⁴ De este modo, si bien el salario mínimo es nacional e igual para cada región, las distintas realidades de ingreso producen que las medianas salariales difieran entre regiones y, por lo tanto, existan diferencias en la razón entre el salario mínimo y la mediana salarial. También se utilizó información sobre vacantes de educación superior, obtenida a partir de los Anuarios Estadísticos de Educación de los respectivos años,⁵ y datos del INE sobre proyecciones de población según edades simples, los que nos permitieron establecer el tamaño de la población joven (entre 18 y 24 años) por región y por año.⁶ Todas las regresiones que se reportarán más adelante utilizan como universo de análisis a los individuos de entre 18 y 24 años. Debido al carácter estratificado de la Encuesta Nacional de Empleo, en los análisis realizados más adelante se ponderan los casos con una medida de la probabilidad que tuvo cada uno de estos de ser seleccionados en la muestra.⁷

A continuación se describen las variables que se utilizaron en las regresiones estimadas en este estudio, expuestas en el Cuadro N° 6.

Las variables T y E, dummies que toman el valor 1 si el individuo trabaja y si estudia, respectivamente; en caso contrario, toman el valor 0. Ellas se utilizan en los análisis posteriores como variables dependientes. En algunos ejercicios consideraremos que la decisión de trabajar (T) se produce *dado* un estatus estudiantil (E) del individuo (en ese caso, E se considera variable independiente), y en otros modelaremos la decisión conjunta de trabajo y estudio (a nuestro juicio, la manera

⁴ La información disponible en la Superintendencia de AFP corresponde a una distribución de salarios por intervalos discretos. La mediana se estimó a partir de esos datos, realizándose una interpolación lineal al interior de cada intervalo relevante.

⁵ Disponibles en http://w3app.mineduc.cl/DedPublico/anuarios_estadisticos y en http://compendio.educasup.cl/comp_matr_educ_sup.html.

⁶ Disponibles en http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/demografia_y_vitales/proyecciones/MenPrincOK.xls.

⁷ También se estimaron las regresiones sin ponderadores (no reportadas aquí) y los resultados de estas no se diferencian mayormente de los reportados. Para una justificación de regresiones ponderadas, véase Deaton (1997).

Cuadro N° 6. Descripción de las variables utilizadas

Variable	Descripción	Variación
T	Dummy que indica si el individuo trabaja o no	Individual
E	Dummy que indica si el individuo estudia o no	Individual
EDAD	Años cumplidos	Individual
MUJER	Dummy de sexo	Individual
AESTUD	Años de estudio	Individual
JEFE	Indica si el individuo es jefe de hogar	Individual
S_MIN_REL	Salario mínimo relativo, que corresponde al salario mínimo dividido por la mediana salarial de la región	Por trimestre y por región
D_H_30-54_SUP	Tasa de desempleo prevalente en la región y trimestre para los hombre de entre 30 y 54 años de edad que han aprobado al menos un año en la educación superior	Por trimestre y por región
VACANTES	Número de las vacantes de educación superior dividido por el tamaño de la población de 18 a 24 años estimada según proyecciones del INE	Por año y región

correcta de contestar nuestras preguntas). En este último caso, el vector (T, E) pasa a ser la variable dependiente relevante, o, incluso más, el vector (TE, TNE, NTE, NTNE), donde “TE” indica que el individuo trabaja y estudia, “TNE” que trabaja y no estudia, “NTE” que no trabaja y estudia, y “NTNE” que no trabaja ni estudia.

Las variables EDAD, MUJER, AESTUD, S_MIN_REL, D_H_30-54_SUP y VACANTES se utilizan como variables independientes en las regresiones. El objeto de incluir las últimas dos variables recién mencionadas es controlar por las características del mercado del trabajo y del mercado educativo que inciden en la decisión de actividad de parte de los jóvenes. D_H_30-54_SUP representa el desempleo de los hombres de edad mediana en la región y se utiliza como proxy que describe las características del mercado laboral en la región y trimestre, que no están asociadas a cambios en el salario mínimo. Se usa el desempleo de hombres con un cierto grado de educación superior y edad mediana porque esta sección de la población tiene salarios bastante superiores

al mínimo, de manera que los cambios en este no debieran reflejarse en el indicador. Por otro lado, el desempleo de estos individuos sí está señalando otro tipo de condiciones particulares del mercado y *shocks* que deben ser tomados en cuenta en el análisis.

Como sabemos, otra opción que tienen los jóvenes cuando deciden en qué ocuparse es la opción de estudiar. Un determinante de esa decisión tiene que ver con los costos de la educación superior. Lamentablemente, información detallada de costos promedio de la educación superior no están disponibles, menos aun si queremos tener una serie temporal de estos, trimestre a trimestre a partir de 1996, y desagregados por región. Para aproximar los costos de educación, por lo tanto, fue necesario recurrir a una variable muy imperfecta: VACANTES, o el número de vacantes de educación superior, por región y año, como proporción de la población de entre 18 y 24 años de la zona y momento del tiempo. Presumiblemente, un mayor número de vacantes por joven sería indicador de bajos costos de la educación. Sin embargo, estamos conscientes de que como indicador de costos VACANTES es altamente imperfecto. Recurrimos a esta variable únicamente debido a la ausencia de una alternativa mejor.

La variable dependiente más importante en nuestro análisis es S_MIN_REL, que corresponde al salario mínimo relativo que enfrentan los jóvenes en su región y momento del tiempo. Esta variable se construye dividiendo el salario mínimo prevalente en el país en el trimestre en cuestión por la mediana salarial de la región.⁸ De esta manera, la variable S_MIN_REL tiene variación regional y trimestral. El argumento para usar esta variable y no el nivel del salario mínimo tiene que ver con que este último no nos indica cuán restrictivo es el salario mínimo en los distintos ambientes laborales. Un salario mínimo es restrictivo solo en la medida en que existan muchos individuos con remuneración

⁸ Podría argumentarse que S_MIN_REL no es una variable estrictamente exógena dado que a mayor empleo la escasez relativa de trabajadores puede empujar al alza la mediana salarial. Sin embargo, dado que los cambios en el empleo son en general pequeños y la mediana salarial se calcula considerando a la totalidad de los empleados, es de esperar que los efectos de esos cambios en la mediana no sean demasiado significativos.

potencial menor a este. En ese sentido, si el salario mínimo está muy alejado de la mediana salarial, seguramente serán muy pocos los individuos que se ubicarán por debajo de este en la distribución de salarios potenciales. En ese caso es muy probable que el salario mínimo tenga pocos efectos en el empleo. Por otro lado, conforme el salario mínimo se va acercando a la mediana salarial, la proporción de la población con salarios potenciales inferiores a este se va incrementando, por lo que los efectos se van haciendo cada vez más importantes.

El resumen estadístico de los datos utilizados en el análisis se presenta en el cuadro siguiente.

Cuadro N° 7. Estadísticas descriptivas

Variable	Media	Std. Dev.	Min	Max	
T		0,3818279	0,4858347	0	1
E		0,3752387	0,4841845	0	1
EDAD		20,97154	2,007298	18	24
MUJER		0,4932118	0,4999539	0	1
AESTUD		11,31453	2,784511	0	20
JEFE		0,0471063	0,2118662	0	1
S_MIN_REL		0,5283449	0,101345	0,2659678	0,7357292
D_H_30-54_SUP		0,0378803	0,0189151	0	0,1110648
VACANTES		0,0873162	0,038859	0	0,3117794

Los datos del Cuadro N° 7 nos indican que el salario mínimo relativo en Chile es bastante alto, con una media del 0,53. De hecho, hay regiones que en algunos períodos han llegado a tener un salario mínimo relativo de 0,74, muy cercano a la mediana salarial vigente en ese momento. Esto nos lleva a prever que nuestro análisis reflejará un efecto de este indicador en el empleo de los jóvenes, dado que como hemos visto son ellos los que se ubican en la cola inferior de la distribución de salarios potenciales.

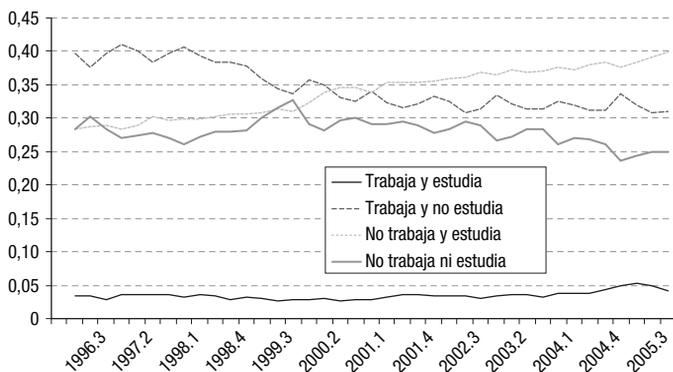
Respecto de la variable de desempleo de los hombres de entre 30 y 54 años con cierto grado de educación superior, llama la atención que se observe un mínimo de 0. Eso se debe probablemente al carácter

muestral de la encuesta, y en todo caso solo corresponde a situaciones puntuales que se concentran principalmente en las dos regiones más australes, en trimestres previos a la crisis asiática.

La población analizada tiene un promedio de 21 años de edad; corresponde en un 49,3% a mujeres y los individuos encuestados tienen un promedio de 11,3 años de estudio (es decir, están muy cerca de la educación media completa). El 4,7% de los individuos de la muestra son jefes de hogar.

Las variables T y E nos indican que en la población de entre 18 y 24 años, cerca del 38% de los jóvenes trabaja y el 37,5% estudia.⁹ El siguiente gráfico muestra cómo se distribuyeron estos jóvenes entre trabajo y estudio a lo largo de la década.

Gráfico N° 10. Proporción de jóvenes según si estudian o trabajan



⁹ Esta cifra es aproximada y se refiere a un promedio nacional a lo largo de la década estudiada.

Como podemos ver, si a comienzos de la década estudiada la mayor parte de los jóvenes trabajaba y no estudiaba (TNE), al final de esta el grupo dominante es el de los que no trabaja ni estudia (NTE). El grupo de los inactivos (NTNE) se mantiene relativamente constante a través del tiempo, aunque hay algún indicio de disminución al final del período. Es interesante notar que en nuestro país los jóvenes que estudian y trabajan a la vez son muy pocos. Aunque la cifra aumentó levemente en el transcurso del período estudiado, nos referimos a un grupo que no representa a más del 5% de los jóvenes. Esta cifra es muy baja para cualquier parámetro internacional y puede estar reflejando las inflexibilidades de nuestro mercado laboral. Los jóvenes que estudian son justamente uno de los grupos más afectados por un mercado laboral en el cual no es posible acceder a una ocupación que permita compatibilizar estudio y trabajo.

El Cuadro N° 8 presenta los resultados de una primera regresión, correspondiente a nuestro modelo básico. La regresión lineal por mínimos cuadrados corresponde a un modelo de probabilidad lineal que tiene como variable dependiente el estatus laboral del individuo (T: “trabaja” o “no trabaja”) y las variables independientes son las descritas anteriormente, incluida la dummy que señala si el individuo estudia o no (E). La regresión también incluye controles de región, año y trimestre, aunque los coeficientes para estos no son reportados.¹⁰

Como podemos ver a partir de los resultados de la regresión, la mayor parte de los regresores son altamente significativos y presentan efectos en las direcciones esperadas: a mayor salario mínimo relativo, menor la probabilidad de empleo: las cifras indican que (para el individuo promedio de la muestra) un aumento del 10% en el salario mínimo relativo conduce a una caída en la probabilidad de empleo en un 2,5%. También nos encontramos con que un joven que estudia tiene un 43% menos de

¹⁰ También se realizaron regresiones con lags del salario mínimo relativo, cuyos resultados no agregan demasiado a lo reportado aquí. En otro ejercicio se interactuó el salario mínimo con trimestres relevantes, descubriendo que el efecto más importante de este se da en el período en que se producen los cambios; es decir, en el trimestre mayo-julio. Es lógico que así sea si se considera que todos los años hay un reajuste esperado en esta fecha.

CUADRO N° 8

Variable	Variable dependiente: T	Elasticidades+
Constante	0,1483*** (0,0269)	
E	-0,4373*** (0,0019)	-0,4298*** (0,0019)
S_MIN_REL	-0,1818*** (0,0484)	-0,2516*** (0,0670)
D_H_30-54_SUP	-0,0695 (0,0460)	-0,0069 (0,0046)
MUJER	-0,2308*** (0,0015)	-0,2981*** (0,0021)
JEFE	0,1666*** (0,0034)	0,0206*** (0,0004)
EDAD	0,0290*** (0,0004)	1,5917*** (0,0237)
AESTUD	-0,0048*** (0,0003)	-0,1410*** (0,0098)
VACANTES	-0,1176* (0,0629)	-0,0269* (0,0144)
N	509518	
R ²	0,3003	

Notas: + Las elasticidades se calculan en el promedio de las observaciones y corresponden a $d\ln y/d\ln x$. Errores estándares robustos.

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

probabilidades de trabajar que uno que no lo hace; una mujer tiene un 29,8% menos de probabilidad de tener un empleo que un hombre.

Sin embargo, el análisis recién presentado tiene algunas falencias. Una de ellas es que el modelo de regresión utilizado considera que el estatus educacional del joven (E) es exógeno, es decir, no estima las decisiones de estudiar y trabajar como decisiones conjuntas. Una manera de solucionar el problema es considerar que los individuos deciden simultáneamente si estudian (E) y si trabajan (T). Para ello, modelamos la variable dependiente, que en este caso corresponde al *vector* de

decisión (T, E) como una distribución normal bivariada. Las variables independientes son las mismas del ejercicio anterior (con la excepción de E, que pasa a ser dependiente).

En el Cuadro N° 9 se presentan los resultados del probit bivariado. En la regresión también se incluyeron controles por región, año y trimestre,¹¹ aunque los coeficientes para estos no son reportados debido a consideraciones de espacio.

¿Qué nos dice el Cuadro N° 9? Respecto del salario mínimo relativo expresa que al aumentar este en un 10%, la probabilidad de que un estudiante trabaje y estudie cae en un 8,4%. Ese es un efecto relativamente grande. También, un aumento de un 10% en el salario mínimo relativo mantiene más o menos constante la probabilidad de que un estudiante no trabaje y estudie. Por otro lado, un aumento de esa magnitud del salario mínimo relativo induce una caída de 2,4% en la probabilidad de trabajar y no estudiar, y un aumento de 0,6% en la probabilidad de no hacer nada (ni trabajar ni estudiar).¹² En otras palabras, aumentos del salario mínimo relativo desplazan a los jóvenes desde los grupos en los que se trabaja hacia los grupos en los que solamente se estudia o en los que no se hace nada. Esto está en línea con los resultados para Estados

¹¹ La literatura econométrica recomienda cautela al utilizar efectos fijos en modelos probit y logit. Esto se debe al problema de las *variables incidentales*, que se traduce en inconsistencia de los estimadores. Este problema es más grave para paneles cortos, por lo que en este caso (panel de 39 periodos de tiempo) no debiera ser muy relevante. Ver, por ejemplo, Greene (2002:695). Heckman (1981) estima un sesgo de entre 0 y 10% para T=8 y n=100. Lee (1997) estima el tamaño de los sesgos para paneles más largos y reporta sesgos del 1,5% o menos para paneles de T=30 y autocorrelación de errores de 0,4 y de menos del 10% cuando la autocorrelación de errores es mayor (0,85). Ambos estudios reportan una dirección del sesgo hacia cero. Frente al problema de los parámetros incidentales podríamos modelar un logit con función de verosimilitud condicional (o logit de efectos fijos). Sin embargo, la modelación logit tiene otros problemas, como el de la independencia de alternativas irrelevantes.

¹² Este análisis se realiza sobre la base de las elasticidades calculadas para el individuo promedio de la muestra. Hay argumentos que sostienen que la elasticidad evaluada en el promedio de las variables es una buena aproximación del promedio de las elasticidades a través de la muestra. A pesar de que hubiera sido preferible calcular directamente esta última magnitud, el gran tamaño de la muestra hizo inviable tal cálculo. Para una discusión detallada de estos temas ver, por ejemplo, Bartus (2005).

CUADRO N° 9

	Probit bivarado++		Efectos marginales (elasticidades) +			
	Ecuación para T	Ecuación para E	T=1; E=1	T=0; E=1	T=1; E=0	T=0; E=0
Constante	-3,1667*** (0,0905)	3,3995*** (0,0915)				
S_MIN_REL	-0,5497*** (0,1601)	-0,1254 (0,1622)	-0,8354*** (0,2165)	0,0080 (0,0875)	-0,2445** (0,0857)	0,3535*** (0,0913)
D_H_30-54_SUP	-0,2604 (0,1655)	-0,1025 (0,1661)	-0,0381* (0,0188)	-0,0014 (0,00762)	-0,0094 (0,0075)	0,0161* (0,0079)
MULIER	-0,5980*** (0,0051)	-0,0767*** (0,0051)	-0,7779*** (0,008)	0,0347*** (0,00267)	0,0347*** (0,0027)	0,3294*** (0,0028)
JEFE	0,6097*** (0,0132)	-0,3999*** (0,0148)	0,0229*** (0,0016)	-0,0237*** (0,0007)	-0,0237*** (0,0007)	-0,0010*** (0,0007)
EDAD	0,1807738*** (0,0012876)	-0,1947814*** (0,0013115)	-0,7258*** (0,0706)	-4,5792*** (0,0299)	-4,5792*** (0,0299)	0,2576*** (0,0296)
AESTUD	-0,0145804*** (0,0003755)	0,0196985*** (0,0005629)	0,1454*** (0,0117)	0,2537*** (0,0068)	-0,2101*** (0,00525)	-0,0588*** (0,0049)
VACANTES	-0,3645 (0,2106)	-0,3153 (0,2100)	-0,1392** (0,0456)	-0,0174 (0,0189)	-0,0221 (0,0187)	0,0587** (0,0192)
Rho	-0,702241 (0,0022801)					
Wald test of rho=0	chi2(1)=37550,4 Prob> chi2=0,0000					
N	509518					
Log Pseudolikelihood	-70510288					

Nota: + Las elasticidades se calculan en el promedio de las observaciones y corresponden a $d\ln y/d\ln x$. // ++ Errores estándares robustos // * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Unidos estimados por Neumark y Wascher (1995),¹³ aunque en el caso de ese estudio la intensidad del efecto de salida del grupo TE es relativamente menor, mientras que la intensidad de entrada al grupo NTNE es mayor que lo que observamos en Chile.

CUADRO N° 10

	Probit multinomial+		
	Ecuación para TE	Ecuación para NTE	Ecuación para NTNE
Constante	1,1786*** (0,2058)	6,2535*** (0,1265)	1,3140*** (0,1240)
S_MIN_REL	-0,9498* (0,4056)	0,3441 (0,2484)	0,6123* (0,2416)
D_H_30-54_SUP	0,4479 (0,4329)	0,1180 (0,2542)	0,6569** (0,2491)
MUJER	0,1819*** (0,0131)	0,4404*** (0,0079)	1,1303*** (0,0077)
JEFE	-0,3989*** (0,0298)	-0,8299*** (0,0224)	-0,7701*** (0,0199)
EDAD	-0,1240*** (0,0032)	-0,3310*** (0,0021)	-0,1278*** (0,0020)
AESTUD	0,0198*** (0,0011)	0,0363*** (0,0012)	0,0129*** (0,0012)
VACANTES	-1,5563** (0,5622)	-0,0744 (0,3136)	0,4941 (0,3246)
N	509518		
Log Pseudoverosimilitud	-69943684		

Notas: + Los resultados toman como referencia la opción TNE, errores estándares robustos
* p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001

A continuación complejizaremos levemente el modelo: estimaremos un modelo más general, el probit multinomial. Aquí supondremos que la decisión de los individuos consiste en elegir uno de cuatro posibles

¹³ El análisis que realizan ellos utiliza un modelo logit multinomial.

grupos: “trabaja y estudia” (TE), “trabaja y no estudia”(TNE), “no trabaja y estudia”(NTE), y “no trabaja y no estudia”(NTNE). En ese sentido, estamos modelando la variable dependiente como un vector de cuatro dimensiones, que distribuye según una normal multivariada. La regresión también incluye dummies de región, año y trimestre,¹⁴ aunque los coeficientes para estos no son reportados debido a consideraciones de espacio. Los resultados de este ejercicio se presentan en el Cuadro N° 10.

Los productos de esta regresión expresan que, respecto de la opción “trabaja y no estudia” (TNE), un incremento del salario mínimo relativo desplaza a los jóvenes hacia el grupo de los que no trabajan y no estudian (NTNE), y disminuye la probabilidad de que estos trabajen y estudien (TE). La interpretación cuantitativa de los parámetros del probit multinomial es bastante complicada, ya que estamos frente a un modelo no lineal. Por ello, la mejor forma de entender lo que está ocurriendo es acudir al cálculo de elasticidades. El Cuadro N° 11 presenta las elasticidades estimadas para los valores promedio de las variables.

El Cuadro N° 11 corrobora aquello que se observaba a lo largo de nuestro análisis. Al modelar usando un probit multinomial, nos encontramos con que un aumento del 10% del salario mínimo relativo produce una caída de 11,9% en la probabilidad de pertenecer al grupo que trabaja y estudia (TE). Este efecto es más grande que el reportado para el probit bivariado. También nos encontramos con que un aumento de esa magnitud en el salario mínimo produce un incremento de 2,6% en la probabilidad de pertenecer al grupo que no tiene actividad alguna (no trabaja ni estudia, NTNE).

En suma, nuestros análisis nos llevan a confirmar la hipótesis de que cambios en el salario mínimo afectan significativamente el estatus laboral y estudiantil de los jóvenes chilenos. Es interesante notar que un aumento del salario mínimo desplaza a los jóvenes desde los grupos TE y TNE, principalmente, hacia el grupo NTNE (y en un grado mucho menor, y no significativo, al grupo NTE). En otras palabras, los aumentos del salario mínimo llevan a los jóvenes, principalmente, hacia la inactividad económica. El efecto de salida del grupo de los que

¹⁴ Ver nota 11, página 85.

trabajan y estudian (TE) cuando el salario mínimo crece, es muy grande y significativo. Es probable que ello se deba a que los estudiantes son especialmente sensibles a las inflexibilidades que presenta el mercado del trabajo chileno. De hecho, la oferta de trabajos adecuados para un estudiante es muy limitada, y quizás se restringe aun más cuando el salario mínimo se incrementa.

Cuadro N° 11

	Probit multinomial (elasticidades)+			
	Pr(TE)	Pr(TNE)	Pr(NTE)	Pr(NTNE)
S_MIN_REL	-1,1946*** (0,3641)	-0,1601 (0,0927)	0,0707 (0,0969)	0,2613* (0,1035)
D_H_30-54_SUP	0,0166 (0,0331)	-0,0143 (0,0081)	-0,0076 (0,0084)	0,0240** (0,0090)
MUJER	-0,2811*** (0,0110)	-0,2988*** (0,0029)	-0,0242*** (0,0028)	0,4240*** (0,0033)
JEFE	0,0104*** (0,0025)	0,0306*** (0,0007)	-0,0189*** (0,0009)	-0,0159*** (0,0009)
EDAD	1,2095*** (0,1118)	4,1021*** (0,0317)	-4,9574*** (0,0344)	0,7363*** (0,0332)
AESTUD	0,0728*** (0,0101)	-0,2516*** (0,0113)	0,3004*** (0,0087)	-0,0594*** (0,0093)
VACANTES	-0,2644* (0,0840)	-0,0041 (0,0199)	-0,0123 (0,0203)	0,0530* (0,0231)

Nota: + Las elasticidades corresponden a $d\ln y/d\ln x$, evaluadas en el valor promedio de las variables.

VI. Conclusiones

Los antecedentes cualitativos que reportamos junto a las diversas regresiones econométricas que estimamos, nos convencen de que el salario mínimo está afectando seriamente las posibilidades de empleo de los jóvenes. La situación es preocupante porque nuestras estimaciones

también sugieren que dicho salario reduciría las posibilidades de que los jóvenes estudien. La paradoja es que este diagnóstico ha sido implícitamente aceptado por la autoridad, que en el diseño de su política de los últimos años ha incorporado importantes subsidios para la contratación de los jóvenes: el más reciente es el subsidio a los ingresos laborales de los jóvenes, que redirige parte del subsidio a los empleadores. La señal que reciben los jóvenes, entonces, sigue siendo un salario mínimo relativamente alto, y si bien los subsidios pueden alentar la contratación, es poco lo que hacen para incentivar el estudio. Se suma a esta inquietud el hecho de si tendrá efectivamente sentido continuar desarrollando estos subsidios hacia el empleador. En muchos casos, probablemente lo único que logren, más que incentivar la contratación del trabajador joven marginal, sea transferir dineros públicos a empleadores que de todas formas habrían contratado a jóvenes por los salarios mínimos vigentes. Además, hay que considerar que, en otros casos, esquemas como este, atendida la vulnerabilidad de nuestras instituciones de fiscalización, solo se prestan para engaños y fraudes.

Parece razonable explorar la posibilidad de extender la actual diferenciación de salarios mínimos hacia jóvenes menores de 18 años hasta los 24 años, quizás en dos tramos. Uno, equivalente al actual para los de 21 años y menos, y otro intermedio para los jóvenes de entre esa edad y los 24 años. Este cambio puede complementarse con políticas de ingreso que transfieran recursos a los jóvenes provenientes de hogares de menores ingresos –como contempla el recientemente creado subsidio a los ingresos del trabajo–, pero eliminándose los subsidios que reciben los empleadores. Creemos que una política combinada como esta tiene más posibilidades de crear empleo y de asegurar un mejor empleo de los dineros públicos.

Por cierto, entendemos las dificultades políticas que tiene esta propuesta para los gobiernos, como lo tiene en general cualquier iniciativa que se perciba como atentatoria contra derechos adquiridos de los trabajadores. Es por esta razón que debe ser de aplicación gradual e idealmente sugerida por una institución independiente y confiable, que haga continuas sugerencias sobre la aplicación más adecuada de las políticas de salario mínimo e incluso de ingresos.

La Low Pay Commission inglesa, creada precisamente cuando Reino Unido introdujo el salario mínimo hace poco más de una década, es un posible modelo de seguir. El Consejo de Trabajo y Equidad la propuso, sin ser acogida. Esta institución tiene nueve miembros que representan a empleadores y trabajadores, y además está compuesta por académicos independientes. Su tarea es hacer recomendaciones sobre el salario mínimo, basadas en estudios que la propia comisión debe encargarse para evaluar los efectos que puede estar teniendo el salario mínimo en diversos grupos demográficos, zonas geográficas e industrias específicas. Los antecedentes disponibles en nuestro estudio, pero que no exploramos en profundidad en este artículo, sugieren que es razonable para Chile tener salarios mínimos diferenciados por región. Esta, como muchas otras, es una materia que requiere de mayor investigación y análisis. Para avanzar en ello, parece apropiado crear una institucionalidad que, con cierta independencia y alejada de la discusión coyuntural, siempre más politizada, lleve adelante estos estudios y sugiera incluso una recolección más específica de datos para realizar estos análisis.

Referencias bibliográficas

- Bartus, Tomás. 2005. "Estimation of marginal effects using margeff." *The Stata Journal*, 5(3): 309-329.
- Castañeda, Tarcisio. 1983. "Salario mínimo y empleo en el Gran Santiago." *Cuadernos de Economía*, Vol. 20, N° 61: 279-294.
- Chacra, Verónica. 1990. "Efectos del salario mínimo: aplicación del método Tobit." *Cuadernos de Economía*, Vol. 27, N° 80: 83-101.
- Deaton, Angus. 1997. *The Analysis of Household Surveys: A Microeconomic Approach to Development Policy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press for the World Bank.
- Encuesta Casen. Varios años. Santiago: Ministerio de Planificación Nacional.
- Greene, William. 2002. *Econometric Analysis*. 5th ed. New York: Prentice Hall.
- Heckman, James. 1981. "The incidental parameters problem and the problem of initial conditions in estimating discrete time-discrete data stochastic process." In *Structural Analysis of Discrete Data with Econometric Applications*, ed. C.F. Manski, and D. McFadden, 179-95. Cambridge, MA: The MIT Press.

- Instituto Nacional de Estadísticas, INE. 1996. "Metodología de la Encuesta Nacional de Empleo." http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/empleo/metodologia/pdf/metodologia.pdf.
- Lee, Lung-Fei. 1997. "Simulated maximum likelihood estimation of dynamic discrete choice statistical models Some Monte Carlo results." *Journal of Econometrics*, 82: 1-35.
- Low Pay Commission. 2008. "National Minimum Wage. Low Pay Commission Report 2008." http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/report/pdf/2008_min_wage.pdf.
- Montenegro, Claudio, and Carmen Pagés. 2004. "Who benefits from labor market regulation? Chile: 1960-1998." In *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, ed. James Heckman, and Carmen Pagés, 401-434. Chicago: University of Chicago Press.
- Neumark, David, and William Wascher. 1995. "Minimum wage effects on employment and school enrollment." *Journal of Business & Economic Statistics*, Vol. 13, N° 2: 199-206.
- . 2006. "Minimum wage effects on employment: A review of evidence from the new minimum wage research." NBER Working Paper Series, 12663.

Mercado laboral chileno en tiempos de crisis: políticas macroeconómicas y reformas pendientes

*Carlos García**

*Wildo González***

*Lucas Navarro****

RESUMEN

Este artículo utiliza dos modelos macroeconómicos distintos, pero complementarios, para medir el efecto de algunos aspectos relevantes de la institucionalidad laboral de Chile sobre el ajuste y estructura de su mercado. Por un lado, se analiza cómo la rigidez de precios y salarios, junto con la presencia de costos de ajuste en el empleo, afectan la dinámica de las variables y políticas macroeconómicas ante un *shock* negativo de demanda como el que afecta a Chile en la actualidad. Se advierte que son principalmente las rigideces de precios y salarios las que retardan el ajuste del empleo, y que ello requiere de políticas macro más agresivas para retornar la economía a su senda de crecimiento. Por otro lado, a partir de una calibración de un modelo del mercado laboral chileno, se analiza el efecto

* Doctor en Economía de la Universidad de California, Los Angeles (UCLA). Académico de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado.

** Master of Arts in Economics ILADES/Georgetown University. Actualmente es economista de la Gerencia de Análisis Internacional en la División Estudios del Banco Central de Chile.

*** Doctor en Economía de Georgetown University. Académico de la Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado.

de impuestos al despido y al salario sobre el bienestar agregado. Una reforma laboral consistente en la eliminación del impuesto al despido acompañada por un aumento en el impuesto al salario para financiar un determinado gasto en protección social, arrojaría importantes ganancias de bienestar para Chile. Por su parte, la sola eliminación de los impuestos al despido no sería del todo deseable, ya que generaría un exceso de creación y destrucción de empleos.

I. Introducción

La economía chilena ha visto empeorar rápidamente su desempeño económico debido a la crisis financiera internacional que comenzó a finales de 2008. Ante ello, un mercado ampliamente golpeado en el escenario actual es el mercado del trabajo. Así, la tasa de desempleo se ha venido incrementando en forma sostenida y es probable que durante 2009 llegue a valores por sobre el 10%. Tal como lo muestra Cowan, Micco, Mizala, Pagés y Romaguera (2003), este patrón no es nuevo y es recurrente en la economía chilena en los ciclos recesivos. Adicionalmente, se observa que si bien la recuperación del PIB después de las crisis es relativamente rápida, la del empleo es muy lenta (Céspedes y Tokman 2005), lo cual exacerba el costo social de los ciclos recesivos. De este diagnóstico surgen las siguientes preguntas: ¿qué determina la profundidad de la crisis en el mercado laboral?, ¿cómo afectan las regulaciones laborales los niveles y la dinámica del empleo?, ¿cómo debe ser la respuesta de política monetaria y fiscal dados estos condicionantes?, ¿qué regulaciones laborales permitirían un mejor funcionamiento agregado del mercado del trabajo en términos de bienestar económico?

Lamentablemente, la discusión política de estos temas es altamente contracíclica. Es decir, en momentos de crisis como los actuales y los vividos durante la crisis asiática, surge repentinamente un alto interés

en discutir la temática del mercado del trabajo. No obstante, desde la profesión económica y desde el punto de vista de las regulaciones laborales, muchos trabajos mencionan entre las principales hipótesis para responder a las preguntas anteriores la existencia de una alta rigidez de salarios y una política de indemnización por despido muy onerosa (Cowan et al. 2003; Albagli 2005; Céspedes y Tokman 2005; Fajnzylber y Reyes 2005). Ambos puntos se han mencionado recurrentemente como relevantes a la hora de explicar la lentitud, así como la eficiencia de ajuste de este mercado cuando la economía enfrenta las fluctuaciones del ciclo económico.

Este trabajo cuantificará el efecto de estos dos aspectos del mercado laboral chileno desde una visión macroeconómica. En consecuencia, nuestro objetivo será analizar cómo estas características determinan los efectos cíclicos y estructurales en el mercado del trabajo en particular y en la economía agregada en general.

Por un lado, es relevante analizar la evolución en el corto plazo del empleo y, por lo tanto, la respuesta de la política macroeconómica ante los efectos de *shocks* negativos como los causados por la crisis financiera internacional actual. Claramente, la institucionalidad laboral juega un rol clave en la dinámica del empleo y del resto de las variables macroeconómicas durante los ciclos económicos. En efecto, esta institucionalidad no solo determina la profundidad del impacto de los *shocks* negativos sino también la velocidad de ajuste al pleno empleo, condicionando la respuesta de las políticas macro. Por otro lado, resulta importante analizar cómo la institucionalidad laboral afecta la eficiencia del mercado laboral desde un punto de vista estructural. En otras palabras, más allá del valor de la tasa de desempleo en una coyuntura particular, la pregunta relevante es qué arreglos institucionales tienden a maximizar el bienestar agregado de la sociedad. Si bien ambos aspectos se analizan por separado, reconocemos que ellos se encuentran altamente relacionados. De este modo, con una institucionalidad laboral más eficiente, el costo de bienestar de una recesión como la presente sería mucho menor. Es decir, tanto el efecto inmediato y negativo del *shock* como la velocidad de recuperación de la economía serían menores con una mejor institucionalidad del mercado del trabajo.

Para el análisis de corto plazo se utiliza un modelo macroeconómico estimado para la economía chilena (García y González 2009). Este permite analizar en forma precisa la dinámica de las principales variables macroeconómicas frente a un *shock* negativo de la demanda agregada, el cual caracteriza de buena forma lo que ha ocurrido durante 2009: una caída de la confianza de los agentes económicos que reduce la actividad del sector privado, tanto en términos de gasto como de contratación de trabajadores, y una caída de la demanda externa por nuestro producto, debido a la contracción del comercio a causa de la crisis internacional.

En primer lugar se analiza aquí la importancia en la recuperación del empleo de la rigidez de salarios y costos de ajuste en el mercado del trabajo. En segundo término se analiza el desempeño de diferentes políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal y cambiaria) para producir una recuperación más rápida del empleo una vez ocurrido el *shock* negativo de demanda (origen de la recesión).

Las conclusiones obtenidas con el modelo de corto plazo indican que la rigidez de precios y salarios son importantes para lograr una recuperación más rápida del empleo hacia el pleno empleo, de entre uno y dos trimestres. Sin embargo, se puede conseguir un resultado equivalente si las autoridades siguen un conjunto apropiado de políticas macroeconómicas. Para conseguir esto, además de existir una apropiada coordinación fiscal y monetaria, es fundamental dejar que el peso se deprecie respecto del dólar para impulsar al sector exportador y así fomentar el empleo en este sector.

En la segunda parte de este trabajo se calibra el impacto de las reformas laborales para Chile, utilizando un modelo de mercados laborales imperfectos desarrollado por Albrecht, Navarro y Vroman (2009a) para economías con sectores informales. Si bien los resultados surgen de un ejercicio de calibración y pueden considerarse sugestivos, ellos arrojan conclusiones que pueden contribuir al debate de la reforma laboral en Chile. Se consideran dos reformas alternativas: (i) eliminación por completo del impuesto al despido, y (ii) eliminación del impuesto al despido acompañada por un aumento del impuesto a la nómina salarial, de manera de mantener el gasto en protección social constante.

Los resultados indican que el solo eliminar el impuesto al despido generaría un exceso de creación y destrucción de empleos, lo que no haría del todo recomendable la política tal como lo sugiere Cowan (2007) para el caso chileno. Adicionalmente, eliminar el impuesto al despido reduciría el bienestar de los beneficiados por esta política. Considerando esto último, se simuló una segunda alternativa de reforma de eliminar el impuesto al despido, pero aumentando el impuesto al salario para mantener el gasto total en protección social al nivel previo a la reforma. Si bien no fue explícitamente modelado, este gasto en protección social podría financiar un sistema de seguro de desempleo más generoso. Los resultados indican que esta segunda reforma lograría importantes aumentos de bienestar agregado para Chile. El beneficio de menores pagos por despidos proviene de una mayor creación y destrucción de puestos de trabajo, junto con la asociada menor duración del desempleo, lo cual permite mantener mayores niveles de productividad de la economía. Por su parte, y a pesar de ser levemente distorsivo, el mayor impuesto al salario permitiría generar los fondos para financiar transferencias a los trabajadores. En síntesis, este aumento neto de bienestar refleja que las distorsiones causadas por los impuestos al despido son superiores a las causadas por el impuesto al salario. Estos resultados dan sustento a diversas propuestas de reducir el pago por indemnizaciones en Chile y aumentar las contribuciones para financiar un seguro de desempleo más generoso.

Este artículo se organiza de la siguiente manera: la próxima sección se centra en el análisis cíclico y de políticas macroeconómicas; la siguiente sección se enfoca en aspectos estructurales; y finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones de política.

II. Impacto de las rigideces salariales y alternativas de política macroeconómica para enfrentar la actual recesión

Para evaluar el impacto de la crisis financiera internacional en la economía chilena, presentamos en esta sección los resultados de un modelo macroeconómico estimado para la economía chilena (García y

González 2009). Este permite cuantificar en forma precisa la dinámica de las principales variables macroeconómicas frente a un *shock* negativo de la demanda agregada, el cual caracteriza de buena forma lo que ha ocurrido durante 2009; una de la confianza de los agentes económicos que ha terminado reduciendo la actividad del sector privado, tanto en términos de gasto como de contratación de trabajadores, y caída de la demanda externa por nuestro producto, debido a la contracción del comercio a causa de la crisis mundial.

Al respecto, nuestros objetivos son dos; primero, medir el impacto de dos elementos característicos del mercado del trabajo, citados profusamente en la discusión económica para referirse al deficiente desempeño de este mercado (Cowan et al. 2003; Céspedes y Tokman 2005): la rigidez de los salarios y los costos de ajustes de contratar o despedir a trabajadores. Estos elementos han sido recurrentemente mencionados como barreras para conseguir un mercado laboral más flexible y se usan como argumentos para tratar de flexibilizar este mercado, en especial cuando la economía comienza a tener problemas de aumentos de desempleo, como sucede en la actual recesión económica.

El segundo objetivo es analizar el desempeño de diferentes políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal y cambiaria) para producir una recuperación más rápida del empleo una vez ocurrido el *shock* negativo de demanda (origen de la recesión). Para este propósito suponemos escenarios en los cuales la política monetaria es más laxa, importándole menos el objetivo inflacionario y más el crecimiento. También se evalúan los efectos de una política fiscal más expansiva y el cómo es posible coordinarla con el Banco Central para conseguir una convergencia más rápida del empleo en la etapa de recuperación. Por último, se estudia cuál es el papel del tipo de cambio en esta velocidad de recuperación y si el Banco Central debe o no intervenir el mercado cambiario.

Definiciones generales del modelo macroeconómico

En esta sección se describen en términos generales e intuitivos las características del modelo macroeconómico (detalles más formales

pueden encontrarse en García y González 2009). Primero, se supuso que el mercado financiero es imperfecto, con lo cual existen dos tipos de consumidores, uno con acceso al mercado de crédito y otro restringido a que su consumo sea igual a sus ingresos laborales. La incorporación de agentes restringidos al mercado de capitales permite capturar la mayor volatilidad que se ha observado en las economías emergentes en los ciclos económicos, como es el caso de la economía chilena. También es un mecanismo que permite a la política fiscal incrementar el consumo. En efecto, un gasto fiscal más expansivo aumenta inicialmente el empleo y los salarios, y con ello el poder de compra de aquellos consumidores que únicamente tienen sus ingresos laborales para financiar sus gastos de consumo (Galí, López-Salido y Vallés 2007).

El modelo tiene una rica estructura para capturar los efectos del comercio internacional en la economía chilena (Laxton y Pesenti 2003). Supone la existencia de dos tipos de bienes exportados: uno industrializado o semiindustrializado (vino, salmón, textiles, entre otros), producidos con trabajo e insumos importados, y el otro es un commodity (minerales, por ejemplo, cobre) que se exporta íntegramente. Se considera que la oferta de este commodity es dada y que solo el precio de este hace variar los ingresos que recibe el país. Se trata de un supuesto válido únicamente en el corto plazo y que refleja las restricciones que tiene la economía de aumentar la capacidad productiva del sector minero. Por lo tanto, todas las fluctuaciones derivan de cambios en el precio más que en el *quantum* exportado. Por el lado de las importaciones, se supone que todas estas se utilizan por completo en la producción de bienes domésticos. Uno puede pensar que se trata de insumos propiamente tales, como el petróleo, pero también ellos pueden ser asimilados a maquinarias importadas.

Un elemento clave es que los precios y los salarios se ajustan lentamente a través del tiempo (Calvo 1983; Smets y Wouters, 2007). Este es un supuesto estándar que permite que la política monetaria tenga efectos reales sobre la economía en el corto plazo. Así, una expansión monetaria con precios y salarios rígidos no se traduce totalmente en más inflación, sino en un aumento del poder de comprar de los consumidores, los que impulsan transitoriamente la producción a niveles

más altos. En la medida en que los precios y salarios se ajustan a las nuevas condiciones monetarias, el efecto expansivo se disipa y la economía vuelve al pleno empleo. Conjeturamos que es posible que algunas empresas y trabajadores cambien sus precios; en ese caso contrario, los precios y salarios pueden reajustarse en un porcentaje según la inflación pasada (indexación). Puesto que todas las importaciones son insumos, la rigidez de precio también indica que solo existe un traspaso parcial de tipo de cambio a precios.

La política monetaria se modela a través de una regla (Taylor), en la cual la tasa de interés de política monetaria se fija en función de tres variables: la inflación esperada, el PIB (excluidos los recursos naturales) y el tipo de cambio real. Varios trabajos en el área indican que esta es precisamente la forma de modelar la política monetaria en Chile. De esta forma, el Banco Central aumenta tasas cuando la economía se expande, y la inflación y el PIB crecen. Por el contrario, en caso de una desaceleración, las menores tasas de inflación y crecimiento impulsan al Banco Central a reducir tasas. Para capturar el hecho de que el Banco Central ha seguido una política monetaria cautelosa, se introducen también rezagos de la tasa de interés; con esto, la respuesta de esta variable a la inflación y el PIB es más moderada.

En relación al sistema cambiario, si bien este se supone flexible, también se considera que la paridad no cubierta de tasa de interés se cumple solo parcialmente; es decir, los cambios en la tasa de interés afectan con rezagos los movimientos del tipo de cambio. De esta manera, un aumento de la tasa de interés causa únicamente una apreciación parcial del peso respecto del dólar.

El modelo se cierra suponiendo que a la tasa de interés externa relevante para la economía chilena se le debe adicionar un *spread* (riesgo país) que depende de dos elementos: primero, el nivel de deuda del país respecto de su producción y el tipo de cambio real. Este último elemento captura los efectos que puede tener el tipo de cambio sobre las condiciones financieras de las empresas (Schmitt-Grohe y Uribe 2003; Céspedes, Chang y Velasco 2004). Un aumento del tipo de cambio puede aumentar la carga en el pago de intereses si las empresas tienen deuda en dólares, pero sus ingresos están en pesos. El exceso de este

tipo de deuda puede limitar el flujo de créditos externos a través de un recargo del pago de intereses en la medida en que el peso se deprecia más respecto del dólar.

Finalmente, el modelo está especialmente diseñado para explicar las fluctuaciones cíclicas de la economía en torno a una tendencia que puede ser considerada como la situación de pleno empleo. En términos técnicos, el modelo fue aproximado en torno a un estado estacionario, en el cual todas las series económicas convergen después de un *shock*. En relación a los resultados empíricos, el modelo fue estimado con técnicas bayesianas especialmente diseñadas para este tipo de modelos (Lubik y Schorfheide 2007). Se definieron para todos los parámetros que determinan la dinámica del modelo en el corto plazo, distribuciones iniciales de probabilidad (*priors*). Luego, aplicando el teorema de Bayes –a través de métodos numéricos–, se actualizaron estas distribuciones de probabilidad para obtener los parámetros finales (*posteriors*).

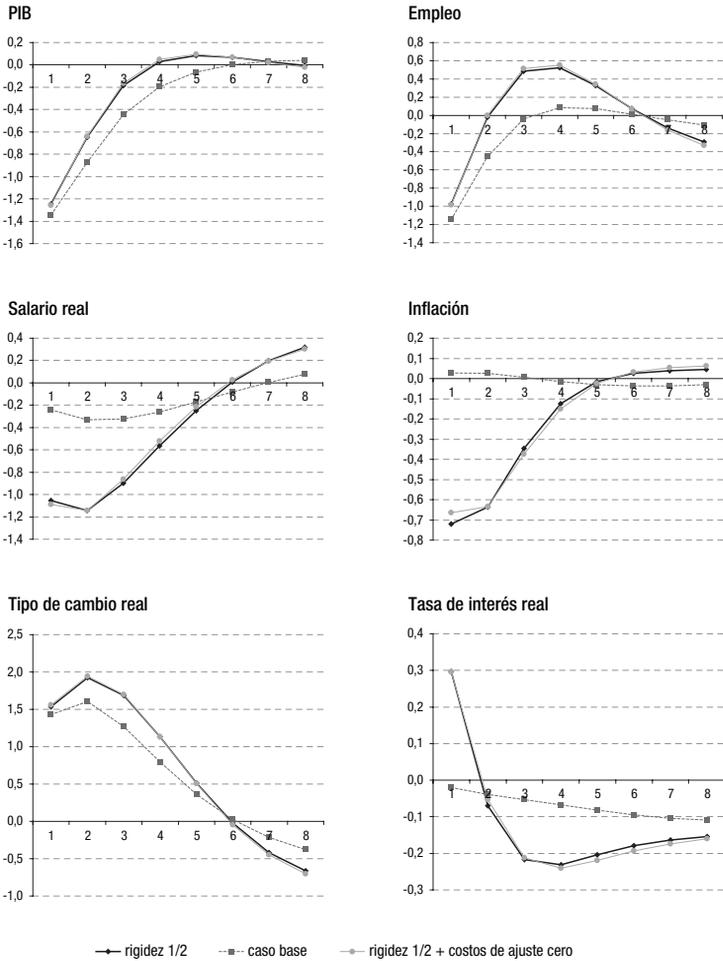
Resultados

Un primer ejercicio es evaluar el impacto de reducir las rigideces de precios y salarios en la economía después de un *shock* negativo de demanda. Las estimaciones realizadas con el modelo registran que los precios y salarios están fijos en promedio durante un año en la economía chilena. Como se observa en el Gráfico N° 1 –caso base–, un *shock* negativo de demanda agregada (tanto interna: consumo doméstico; como externa: exportaciones) reduce el PIB, el empleo y los salarios reales. La inflación aumenta moderadamente por el aumento del tipo de cambio real; recordemos que en el modelo las importaciones son parte importante de los costos de producción. En consecuencia, el Banco Central reacciona reduciendo las tasas de interés nominal. La fuerte caída del PIB y solo el moderado incremento en la inflación termina por reducir la tasa de interés real que impulsa finalmente el gasto (por ejemplo, podemos pensar en créditos de consumo más baratos); con ello se inicia la recuperación de la economía hacia los niveles de pleno empleo. Gráficamente, las trayectorias convergen hacia el eje x del Gráfico N° 1.

La reducción de las rigideces de precios y de salarios a la mitad (medio año) –ver línea negra en el Gráfico N° 1–, tiene un fuerte impacto en la recuperación de la economía hacia el pleno empleo. En caso de poder reducir estas rigideces, el proceso de recuperación, medido por la evolución del PIB, abarcaría medio año menos –línea negra. En términos del empleo, su recuperación se adelantaría un trimestre. En concordancia con lo anterior, los salarios reales caerían más y, con ello, la inflación. Con esto, el Banco Central reduce su tasa de interés nominal, pero la tasa de interés real de la economía, la nominal menos la inflación, subiría inicialmente debido a la fuerte caída de la inflación. Sin embargo, en general la tasa de interés real tiende a caer más a través del tiempo, y como resultado el tipo de cambio también tiende a su vez a subir más que el caso base. Esto es clave para impulsar el empleo, porque el aumento del tipo de cambio real incentiva las exportaciones; así, la producción, y por ende, el empleo. En especial se impulsa a este último, porque la mayor depreciación del peso permite que se genere una sustitución en favor del trabajo en vez de los insumos importados (máquinas, por ejemplo).

En el mismo Gráfico N° 1 se puede observar que, según el modelo estimado para la economía, el reducir los costos de contratar y despedir a trabajadores a cero –línea gris–, no afecta significativamente la recuperación. Con esto, nuestras estimaciones indican que la real rigidez en el mercado laboral es la de precios y salarios, y no otras. También se probó reducir los niveles de indexación de precios y salarios a la inflación pasada (no expuesto en el Gráfico N° 1); sin embargo, más que aumentar la velocidad de ajuste en el mercado del trabajo, su efecto funciona reduciendo aun más la inflación. En otras palabras, para estabilizar la inflación resulta de mayor relevancia la menor indexación que el cambiar las velocidades de ajuste en el mercado laboral.

**Gráfico N° 1. Evolución de variables macroeconómicas clave
Diferentes niveles de distorsiones en el mercado laboral**

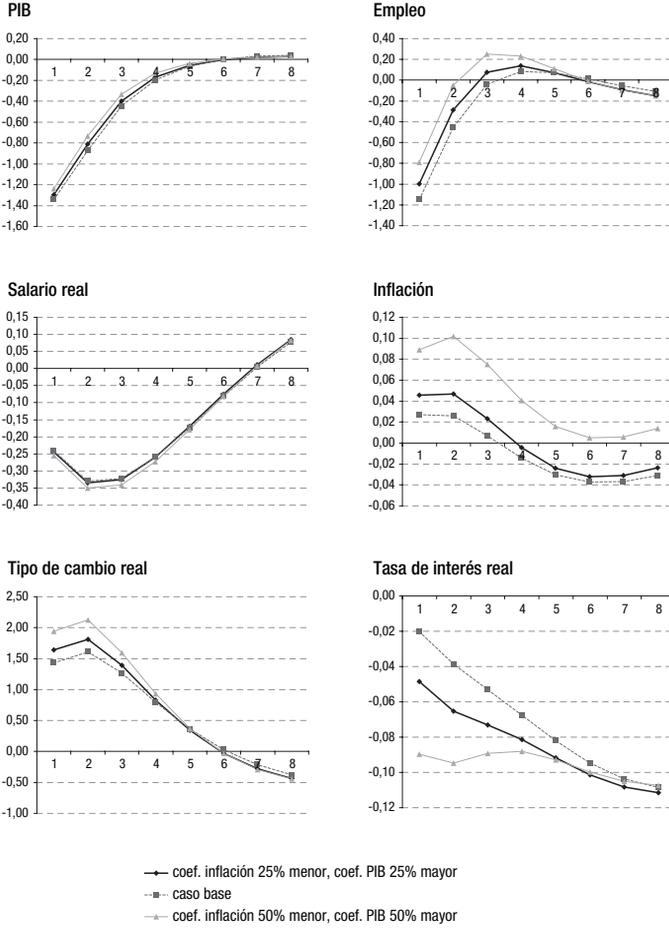


Fuente: elaboración propia.

Un segundo ejercicio con el modelo consiste en evaluar las herramientas de política macroeconómica para enfrentar un *shock* negativo de demanda. En el Gráfico N° 2 se muestra el impacto del *shock* sobre las principales variables macroeconómicas frente a diferentes alternativas de política monetaria. Por ejemplo, además del caso base, se cambia la política monetaria reduciendo la reacción de la tasa de interés a la inflación y aumentando su reacción al PIB; de esta manera, simulamos una política monetaria más expansiva, en el sentido de que atiende menos la inflación y más el crecimiento. La línea negra simula una reducción de un 25% en la respuesta a la inflación y un aumento de 25% en la importancia del PIB; en cambio, la línea gris corresponde a una política monetaria muy expansiva, en la cual la reducción del coeficiente de la inflación alcanza el 50% y el aumento del coeficiente del PIB, el 50%.

Los resultados del Gráfico N° 2 señalan que la política monetaria por sí sola tiene alcances limitados para compensar el *shock* de demanda agregada, en especial si se compara la recuperación del PIB en relación al caso base. Ello, si la política monetaria logra adelantar el ajuste en el mercado laboral a lo largo de un trimestre, para el caso más expansivo (reducción del coeficiente de inflación en 50% y aumento del coeficiente del PIB en 50%). Esto ocurre porque el Banco Central está más dispuesto a bajar la tasa de interés y con ello se deprecia más la moneda doméstica. El aumento del tipo de cambio real incentiva las exportaciones domésticas y, así, el empleo. Además, el aumento del tipo de cambio real también hace más caros los insumos importados, de forma que se hace más fuerte la sustitución a favor del factor trabajo. Sin embargo, el aumento del tipo de cambio real produce que suba la inflación debido a un aumento de los costos de producción.

**Gráfico N° 2. Evolución de variables macroeconómicas clave
Diferentes alternativas para la política monetaria**

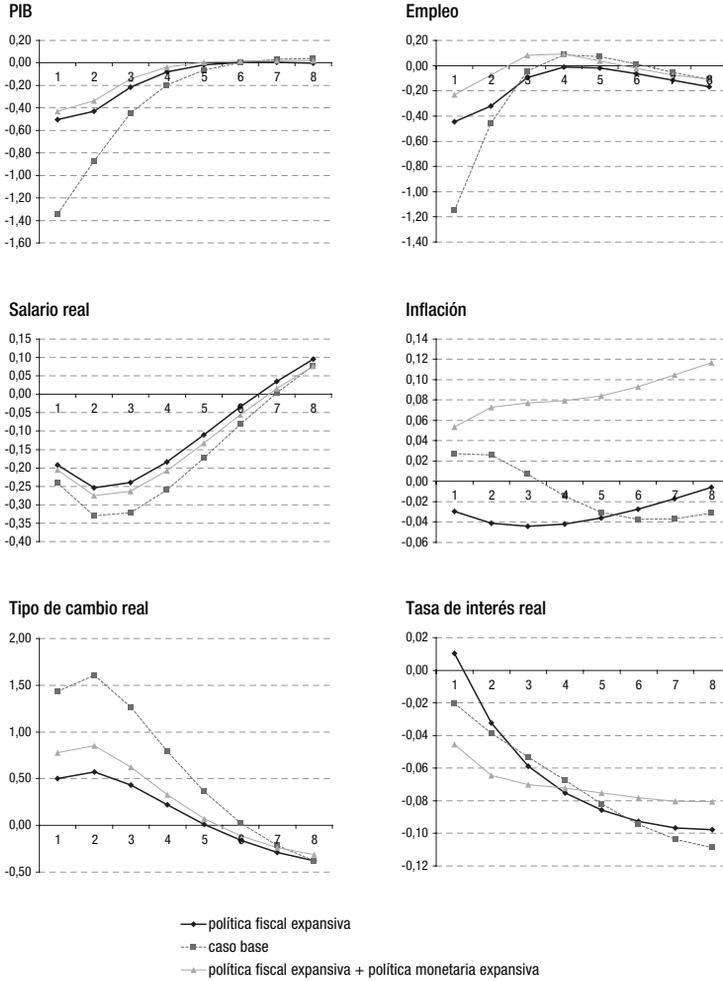


Fuente: elaboración propia.

Otra herramienta que tiene la autoridad para estabilizar un *shock* de demanda agregada negativa es la política fiscal. Esta ha sido, en efecto, la opción del Ministerio de Hacienda durante 2009. El Gráfico N° 3 ilustra los efectos de una política expansiva que intenta compensar el *shock* negativo. Los resultados señalan que si bien esta política logra estabilizar rápidamente el PIB, produce también un menor aumento del tipo de cambio real. Puesto que en el modelo el empleo se usa para producir bienes que se exportan, el menor aumento en el tipo de cambio real igualmente impulsa menos las exportaciones, y con ello el trabajo. Es muy probable que en la práctica este efecto sea bastante menor y que la política fiscal sea más eficiente en generar empleo, puesto que esta tiene un sesgo hacia bienes no transables que son intensivos en trabajo. Sin embargo, el modelo captura bien el hecho de que esta política, al tener un sesgo a apreciar el peso, pierde cierta efectividad en aumentar el empleo. Este es un fenómeno esperable en economías en las cuales el tipo de cambio es flexible y con algún grado de movilidad en los capitales. Es decir, el mayor gasto presiona a la baja del dólar y con ello se reduce el impacto sobre el sector exportador.

Una forma de compensar los efectos de la menor depreciación es combinar la política fiscal con una política monetaria expansiva (Gráfico N° 3, línea gris). En efecto, si el Banco Central se coordina con el gobierno y decide reducir más agresivamente la tasa de interés –como ha ocurrido durante 2009–, los resultados son una depreciación mayor que en el caso de una política fiscal expansiva sin coordinación monetaria. Esto ayuda a estimular las exportaciones y a producir una recuperación del empleo a finales del segundo trimestre. También es notable que la combinación de ambas políticas permita alcanzar resultados similares que los obtenidos cuando se reducen las rigideces de precios y salarios a la mitad de su duración.

Gráfico N° 3. Evolución de variables macroeconómicas clave
Coordinación política fiscal y monetaria



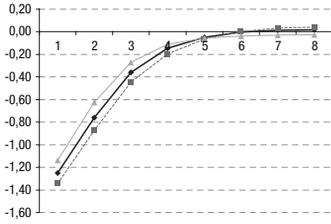
Fuente: elaboración propia.

Puesto que una de las complicaciones de realizar una política fiscal expansiva son los efectos de una caída del tipo de cambio (apreciación del peso), una alternativa para enfrentar este tema es modificar la política cambiaria que lleva el Banco Central. En las estimaciones del modelo descrito en este artículo, se ha advertido que el Banco Central trata de estabilizar moderadamente el tipo de cambio a través de cambios en la tasa de interés. Según evidencia encontrada por García y González (2009), esto ocurre porque la volatilidad del tipo de cambio, principalmente, tiene efectos importantes en la economía real; por lo tanto, su estabilización mejora el desempeño en términos de la volatilidad de la inflación y el PIB. El Gráfico N° 4 presenta los resultados a obtener si el Banco Central decide no intervenir el mercado cambiario y mantener su política monetaria. El resultado es una depreciación mayor que se refleja en la rapidez con que el empleo vuelve a sus niveles de equilibrio. La línea gris del Gráfico N° 4 señala que se gana un trimestre de recuperación si el Banco Central decide no intervenir el mercado cambiario. Esto ocurre porque el aumento del tipo de cambio real produce que aumenten las exportaciones y con ello la contratación en los sectores transables de la economía.

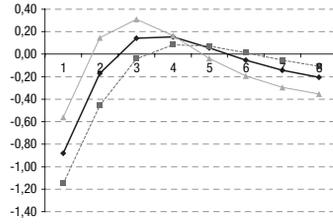
Finalmente, analizamos el tema de la persistencia de la recuperación del empleo. Como lo han notado Céspedes y Tokman (2005), a la economía chilena le toma varios años de crecimiento el alcanzar nuevamente bajos niveles de desempleo. Una explicación de ello es el papel que juega el comportamiento del tipo de cambio real después de la recuperación. El Gráfico N° 5 expone la respuesta a las mismas variables macroeconómicas antes analizadas para el caso base, pero ahora para un horizonte más largo que el de nuestra definición de corto plazo: dos años una vez ocurrido el *shock*. Como se observa, el modelo indica que se alcanza el pleno empleo transitoriamente después de un año y medio, pero, luego, el empleo vuelve a deprimirse debido a la fuerte caída del tipo de cambio real. Esto ocurre porque, al recuperarse la economía, el Banco Central tiende a elevar las tasas de interés en la medida en que la inflación sube (por el aumento de los salarios reales), con lo cual el tipo de cambio real comienza a caer. Esto no solo afecta las exportaciones, y así el empleo que requiere su producción, sino que además los insumos importados se vuelven más baratos, de manera que estos insumos son sustituidos por trabajo.

**Gráfico N° 4. Evolución de variables macroeconómicas clave
Distintas alternativas para la política cambiaria**

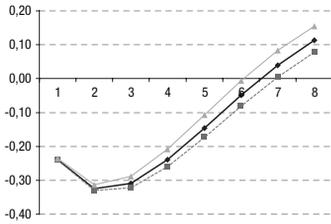
PIB



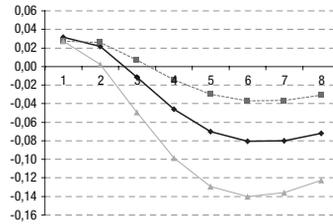
Empleo



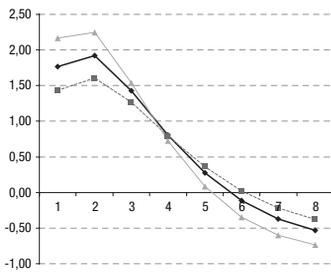
Salario real



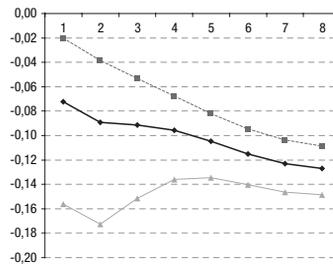
Inflación



Tipo de cambio real



Tasa de interés real

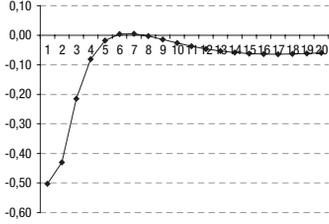


—◆— coef. tipo de cambio 50% menor
—▲— coef. tipo de cambio cero
—■— caso base

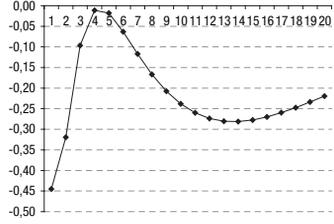
Fuente: elaboración propia.

Gráfico N° 5. Persistencia de distintas variables macroeconómicas después de una crisis

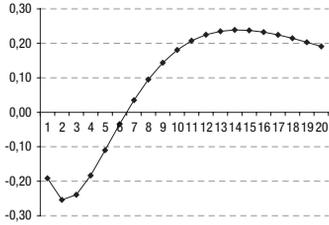
PIB



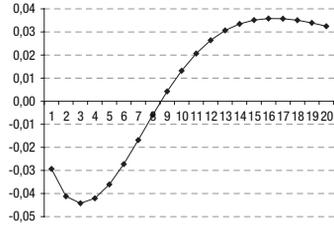
Empleo



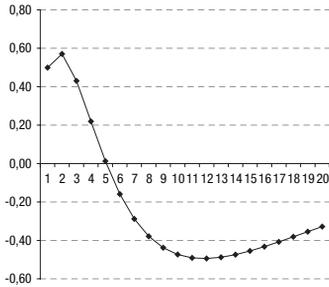
Salario real



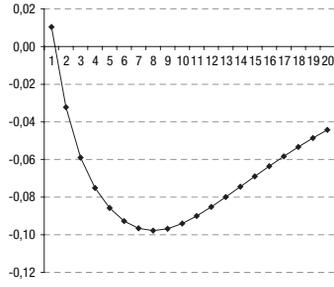
Inflación



Tipo de cambio real



Tasa de interés real



Fuente: elaboración propia.

III. Impuestos al despido y desempleo de equilibrio Evaluación de reformas

A diferencia de lo realizado en la sección anterior, aquí se aborda el análisis del mercado de trabajo y algunos aspectos de su institucionalidad desde un punto de vista estructural; para esto se utiliza un modelo de búsqueda del mercado de trabajo propuesto por Albrecht et al. (2009a). El principal objetivo es evaluar cuantitativamente el efecto plausible de una reducción de las indemnizaciones por despido sobre las principales variables del mercado laboral en Chile.

Desde hace dos décadas, el análisis del mercado laboral se ha distanciado de la clásica visión de ajuste instantáneo, en la cual los salarios son los únicos mecanismos de ajuste para pasar a un análisis de competencia imperfecta del mercado de trabajo centrado en qué determina los flujos de creación y destrucción del empleo. Bajo esta perspectiva se entiende el intercambio en el mercado de trabajo como un proceso descoordinado, costoso y que insume tiempo tanto para los trabajadores como para las firmas. Así, los agentes en el mercado de trabajo deben invertir tiempo y recursos en orden a alcanzar los resultados de búsqueda deseados. Este proceso involucra a trabajadores desempleados que rastrean oportunidades de empleo y firmas con vacantes que pretenden encontrar a trabajadores para la producción. Aun cuando exista un acuerdo en cuanto al salario, puede ocurrir que, debido a la presencia de fricciones de búsqueda, la firma y el trabajador mutuamente ideales nunca se encuentren.

El proceso mediante el cual firmas y trabajadores se encuentran ha sido uno de los principales objetos de análisis en la literatura que estudia el funcionamiento del mercado de trabajo. Una de las visiones más comunes es que este proceso de búsqueda es capturado por una función de *matching* o encuentros, la que puede interpretarse como una función de producción de encuentros en la que los insumos son el número de vacantes (v) y el número de desempleados (u). El número de encuentros se denota con M y la función de encaje se expresa entonces como $M=M(u,v)$. Por lo general se asume que esta función es creciente en sus argumentos y exhibe retornos constantes a escala. El cociente

entre vacantes y desempleados define lo que en la literatura se denomina la estrechez (*tightness*) del mercado de trabajo, v/u . La importancia de esta función es que permite explicar la transición de estados de los trabajadores entre el desempleo y el empleo en modelos de equilibrio. Luego se puede obtener la probabilidad de que un trabajador desempleado encuentre un trabajo dividiendo el número de encuentros por el número de desempleados, $M(u,v)/u$. De forma similar, la probabilidad de que una vacante sea cubierta es $m(v/u)=M(u,v)/v$.

Existe una amplia literatura que utiliza modelos de búsqueda para investigar los efectos de equilibrio de políticas del mercado de trabajo en economías desarrolladas (e.g. Mortensen y Pissarides 2003). Una pregunta relevante para economías en desarrollo es cómo funciona el proceso de búsqueda cuando existe una división entre sectores protegidos y no protegidos por la institucionalidad laboral. En esa línea se hallan, entre otros, los trabajos de Fugazza y Jacques (2004); Kolm y Larsen (2004); Boeri y Garibaldi (2007); Bosch (2007); y Dolado, Jansen y Jimeno (2007).

Dentro de esta literatura, el trabajo de Albrecht et al. (2009a) resulta de utilidad para el análisis del efecto de ciertos aspectos de la institucionalidad laboral en el mercado de trabajo para países en desarrollo y en particular para Chile. En un marco de trabajadores heterogéneos, los trabajadores más calificados trabajan únicamente en el sector formal, y los de calificación baja siempre trabajan en el sector informal desregulado. Por su parte, los trabajadores de calificación intermedia alternan su historia laboral entre ambos sectores. El citado modelo incluye entre sus variables de política la tasa de impuestos a la nómina salarial y el monto de las indemnizaciones por despido. Luego, el modelo puede calibrarse para una economía en particular para simular el efecto de las regulaciones laborales sobre la composición y rotación de la fuerza del trabajo y los principales indicadores laborales. La visión de la informalidad aquí difiere de la tradicional de un sector informal ilegal en un mercado laboral segmentado. El sector informal se considera en cambio como un sector desregulado al que los agentes económicos se asignan por elección voluntaria. Esto permite interpretar el modelo bajo una visión útil para el caso chileno, tomando en consideración dos

grupos de relaciones laborales: el de aquellas que se rigen por contratos indefinidos (afectados por las regulaciones de despidos) y el de aquellas establecidas bajo contratos temporales (desregulados).

En este trabajo en particular, se calibrará el modelo de Albrecht et al. (2009a) para Chile, teniendo en cuenta valores plausibles para la tasa de desempleo, la distribución sectorial de la fuerza de trabajo y las variables de política. Para poder analizar los resultados es necesario entonces realizar una descripción del modelo.

Modelo

Un aspecto esencial del modelo es que los trabajadores son heterogéneos con respecto a su productividad potencial en el sector formal. En otras palabras, se parte de una distribución de productividad potencial de la fuerza de trabajo. Se considera una economía con un sector informal de cuentapropistas que no es afectado por las regulaciones laborales, y un sector formal en donde interactúan firmas y trabajadores. La creación y destrucción de oportunidades en el sector informal son exógenas y la producción en dicho sector es un valor constante que no depende del potencial del trabajador. El modelo se cierra cuando los flujos desde y hacia el desempleo son iguales en cada sector, generando una tasa de desempleo de equilibrio.

El sector formal, por su parte, es afectado por dos regulaciones laborales, impuestos al salario e impuestos a los despidos que solo podrían ser redistribuidos hacia los trabajadores por medio de transferencias de suma alzada. A este sector confluyen trabajadores y firmas, y tanto la creación como la destrucción de puestos de trabajo son endógenas. La creación está determinada por una típica condición de libre entrada a partir de la cual el número de vacantes es el que reduce los beneficios esperados de las firmas a cero. Aquí se asume que cuando un desempleado se encuentra con una vacante se produce la unidad de un bien por un valor inicial dado por la productividad potencial del trabajador. Por su parte, los salarios se determinan de acuerdo al supuesto tradicional de negociación continua a la Nash. Luego, existen *shocks*

específicos a cada unidad productiva que alteran la productividad del trabajo a niveles nunca mayores al dado por el potencial de cada trabajador. Cuando después de uno o más *shocks* la productividad cae por debajo de cierto nivel crítico (endógeno y específico a cada trabajo), es del interés tanto del trabajador como de la firma el separarse y destruir la relación productiva (Mortensen y Pissarides 1994). Ese nivel crítico de productividad se denomina productividad de reserva.¹

Dada la caracterización del mercado de trabajo realizada anteriormente, los trabajadores se asignan a los sectores de acuerdo a su conveniencia, en función de los ingresos esperados en cada sector. La decisión sobre en qué sector participar depende entonces de la “calificación” del trabajador. Esto es, todos los trabajadores tienen la opción de tomar una oportunidad en el sector informal y todos son igualmente productivos en ese sector. No obstante, aquellos trabajadores de mayor productividad esperada en el sector formal rechazarán oportunidades en el sector informal y aguardarán por una oferta en el sector formal. De manera similar, los trabajadores de menor productividad no encontrarán rentable trabajar en el sector formal. Existe también un grupo de trabajadores de productividad intermedia para quienes se presenta una alta movilidad entre los dos sectores.

Los valores críticos de productividad potencial de los trabajadores que determinan cómo ellos se asignan a los sectores, son endógenos y están afectados por las políticas laborales. Así, un cambio de política podría descalificar a algunos trabajadores del empleo formal y, asimismo, ciertos trabajadores aceptarían oportunidades en el sector informal aun cuando antes del cambio de política no lo hubieran hecho. Estos efectos de composición, junto con sus implicancias distributivas, son aspectos relevantes que captura el modelo.

¹ Nótese que la heterogeneidad en productividad implica que en un punto del tiempo cada trabajador estará produciendo a un nivel que no necesariamente coincide con su potencial y, además, que cada relación productiva tiene una diferente productividad de reserva.

Simulaciones

En esta parte simularemos el efecto de cambios en la política de impuestos al despido. En primer lugar, presentamos los valores escogidos para los parámetros del modelo de manera que reflejen un caso plausible de punto de partida para Chile, que de todos modos puede únicamente considerarse sugestivo. Luego se analizan dos cambios de política enfocados en reducir los pagos por despidos. Primero se considerará solo una eliminación por completo del impuesto al despido y, segundo, la misma reforma pero acompañada por un aumento de los impuestos a la nómina salarial de modo de mantener la recaudación impositiva constante. Por recaudación se entiende lo que las firmas gastan en total por indemnizaciones más lo que se paga en concepto de impuestos a la nómina salarial. Esta segunda reforma se hace suponiendo que lo que se recauda por estas regulaciones es equivalente a un gasto en protección social que se transfiere de vuelta a los trabajadores. De esta manera, la segunda reforma analizada se encuentra en la línea de propuestas para Chile de reducir las indemnizaciones por despido y aumentar las contribuciones al seguro de desempleo (Albagli 2005; Cowan 2007).

Caso de partida. Calibración para Chile

El modelo considerado tiene distintos parámetros y formas funcionales para los que se harán supuestos específicos para las simulaciones.² En primer lugar, se considera una distribución de productividad potencial en el sector formal de los trabajadores uniforme en el rango $[0,1]$ y que el *shock* de productividad también proviene de una distribución uniforme en el mismo rango. Por otra parte, se toma como medida de tiempo un año y asumimos una tasa de descuento de $r=0,04$. También se asume que no hay seguro de desempleo o cualquier pago por ocio o trabajo en el hogar.³ La productividad en el sector informal es constante,

² El modelo está expresado en tiempo continuo y se asume que los trabajadores son neutrales al riesgo y que viven para siempre.

³ Este supuesto no parece muy fuerte en economías con baja cobertura de beneficios de desempleo.

independiente del potencial del trabajador e igual a 0,15. Las tasas de arribo y destrucción de oportunidades en el sector informal son 5 y 0,5, respectivamente. Esto equivale a suponer que arriba una oportunidad de empleo al sector informal cada dos meses y medio, y que de tomarla ella durará aproximadamente dos años. Como resultado de estos supuestos, la tasa de desempleo en el sector informal es una constante igual a 9,1%.

En el sector formal se asume que también arriban *shocks* cada dos años que afectan la productividad del trabajo.⁴ A diferencia de lo considerado para el sector informal y como se comentó anteriormente, el arribo de un *shock* altera la productividad a niveles a lo sumo iguales al de la productividad potencial del trabajador, pero mayores al de la productividad de reserva para que la relación de trabajo continúe.⁵ En cuanto a la elección de los parámetros de políticas se asumió un impuesto a la nómina salarial t de 20% del salario, junto con un valor de la indemnización $s=0,2$, del que se discutirá más adelante.

Esta parametrización tiene como objetivo aproximar a los principales indicadores agregados del mercado laboral chileno. Debido a que el modelo original fue diseñado para examinar los efectos de la política laboral en la división de la fuerza laboral entre desempleo, empleo formal y empleo informal, un primer objetivo de la calibración será producir valores razonables para estas variables.

En la primera fila del Cuadro N° 1 se presentan los resultados de la calibración inicial del modelo. La parte superior del cuadro presenta la relación vacantes-desempleados v/u , los porcentajes de trabajadores que solo trabajan en la informalidad y formalidad, la tasa de desempleo, la tasa de empleo informal y de empleo formal. En la parte inferior se

⁴ Por su parte, se fija el costo corriente de abrir un puesto de trabajo en 0,2. Esto se puede interpretar como un costo de 40% de la productividad potencial promedio de la economía. Además, se utiliza una función de matching Cobb-Douglas igual a $m(v/u)=2(v/u)^{1/2}$.

⁵ Si el *shock* cambia la productividad a un nivel menor al de reserva, la relación de trabajo se destruye y se reinicia el proceso de búsqueda. En el modelo, el valor corriente de la productividad y la productividad de reserva se denotan con y' y $R(y)$, respectivamente.

reportan los datos de productividad y salario promedio del sector formal, duración del desempleo, duración del empleo, lo recaudado por impuestos y, finalmente, el producto total de la economía. El producto total es neto del costo de creación de puestos de trabajo y no incluye los ingresos por recaudación de impuestos.

Como puede observarse en el Cuadro N° 1, la tasa de desempleo es de 9,1%. Ella se encuentra en el rango 7%-10% que registró la tasa de desempleo desestacionalizada para Chile en la presente década, y es muy próxima al promedio anual observado de 9%.⁶ En cuanto a la distribución de la fuerza de trabajo por sectores, en el caso base el 24% de la fuerza de trabajo opera solo en el sector informal, mientras que cerca del 70% lo hace únicamente en el sector formal de la economía. El 6% restante trabaja en cualquiera de los dos sectores, de acuerdo a las oportunidades que se le presenten. Adicionalmente, la tasa de empleo en el sector informal en el caso base simulado es de 24,8% y la tasa de empleo en el sector formal es de 66,1%. Gasparini y Tornarolli (2007) estiman una tasa de empleo informal que varía según la definición de informalidad entre el 19,7% y el 37% para Chile en base a datos de la Encuesta Casen 2003.⁷ Por su parte, Tokman (2008) reporta una tasa de empleo informal para Chile el 2005 en el rango 30%-40% según la definición.

La duración promedio del empleo formal en la simulación es de algo menos de 4 años, mientras que la duración del desempleo formal es de alrededor de 20 semanas. Es difícil a base de la evidencia disponible contrastar estos datos con lo observado. El dato de duración de empleo formal calculado es bastante mayor que el estimado por Reyes (2005); aunque, tal como lo reconoce el autor, los datos de su estudio subestiman ampliamente las duraciones reales. En la dirección opuesta, Lima y Paredes (2007) estiman tasas de transición desde el empleo y

⁶ Más aun, la tasa de desempleo simulada en este caso es de 9,1%, la cual es próxima a la tasa reportada para 2005 por el Banco Central en base a datos del INE.

⁷ Las definiciones de informalidad consideradas varían según un enfoque de productividad (trabajadores no calificados, empleados en microempresas), de protección social (sin derecho a pensiones ligadas a historias de empleo) y de empleo por cuenta propia.

desempleo que implican duraciones de empleo y desempleo mayores, y tasas de desempleo menores a las aquí obtenidas.⁸

Otro dato relevante es el relativo a diferencias de salarios entre sectores. Con un salario formal promedio obtenido de 0,39 y dado que el salario promedio del sector informal fue fijado en 0,15, la simulación inicial arroja un ratio de salario formal/informal de 2,6. Si bien no podemos contrastar estos datos directamente con la evidencia empírica, estas diferencias salariales son bastante elevadas con respecto a lo reportado en Contreras, De Mello y Puentes (2008), pero no necesariamente sobre la base de los datos de Packard (2007).

Los parámetros de política, la tasa de impuesto al salario de 0,20⁹ y el impuesto al despido de 0,2, generan un ingreso de 0,087 que equivale al 19% del producto agregado de la economía, i.e. el PIB. El impuesto al despido equivale a que el sector regulado paga un poco más de seis salarios mensuales en indemnizaciones. En resumen, la calibración inicial de las variables del modelo parece consistente con los datos del mercado laboral chileno, aunque se repite que estos datos solo son sugestivos y de ninguna manera pretenden predecir el impacto de una reforma laboral.

A continuación se utilizará esta calibración inicial del modelo para examinar los efectos de eliminar el impuesto al despido en dos casos: (i) sin afectar el impuesto a la nómina salarial y (ii) aumentando el impuesto a la nómina de manera de mantener el ingreso total por regulaciones laborales constante. El experimento considera una comparación de estados estacionarios y no de los procesos de convergencia entre ellos, en la forma en que, usando un modelo diferente, fueron analizados en la primera parte de este trabajo.

⁸ Probablemente, los resultados de Lima y Paredes (2007) están influenciados por la agregación temporal de los datos, que provienen de series anuales. Es posible que durante distintos momentos en un año muchos individuos hayan transitado entre estados de empleo y desempleo que no son capturados por las series anuales.

⁹ Esto equivale al 16,67% del salario bruto.

Cuadro N° 1. Eliminación del impuesto al despido s

Impuestos			Fuerza laboral (%)		Tasa (%) de		
Despido s	Planilla t	Relación v/u	Informal	Formal	Desempleo total	Empleo informal	Empleo formal
0,2	0,2	1,63	24,0	69,5	9,1	24,8	66,1
0	0,2	1,92	16,3	75,9	10,5	19,2	70,3

Impuestos		Sector formal			Recaudación	Producto
Despido s	Planilla t	Productividad promedio	Salario promedio	Duración desempleo	Duración empleo	impuestos total
0,2	0,2	0,542	0,388	4,70	45,39	0,087
0	0,2	0,573	0,411	4,33	33,68	0,058

Experimento 1. Eliminación de las indemnizaciones por despido

En la fila dos del Cuadro N° 1 se reportan los resultados de la simulación de una eliminación del impuesto al despido (s pasa de 0,2 a 0), manteniendo constante el impuesto al salario en 20%.

En primer lugar, puede notarse que, tal como lo predice el modelo y la literatura, el aumento de la relación v/u implica que la eliminación de esta regulación hace más atractiva la creación de empleos y que el aumento en las productividades de reserva (no reportadas) también aumenta la destrucción de empleos. Si bien está claro que la eliminación de los costos de despidos aumenta la creación y también la destrucción de empleos, el efecto neto en la tasa de desempleo tanto a nivel teórico como empírico es ambiguo (Mortensen y Pissarides 2003). Por un lado, la mayor creación de empleos implica que la duración del desempleo disminuya en más de 10 días en promedio. Por el otro, la mayor destrucción también implica que la duración del empleo se reduzca en cerca de 12 semanas.¹⁰ Para el caso de nuestro ejercicio numérico, el

¹⁰ Esto está relacionado con el aumento de las productividades de reserva $R(y)$, lo cual implica que las relaciones de trabajo se destruyen a niveles de productividad mayores que con la existencia de impuestos al despido. El hecho de que los puestos de trabajo se destruyan a niveles de productividad mayores significa también que la duración de los contratos es menor cuando se elimina s.

segundo efecto domina y por lo tanto la tasa de desempleo formal (no reportada) aumenta.¹¹

La mayor creación de empleos formales también genera que muchos trabajadores que se desempeñaban en el sector informal antes de la reforma sean atraídos por el sector formal. Así, el porcentaje de la población que únicamente trabaja en el sector informal desciende de 24% a 16%, y el grupo de trabajadores que solo busca trabajos formales aumenta al 76%.

El efecto total de la política en el desempleo agregado depende de los cambios de composición de la mano de obra y de las tasas de desempleo por sector. Como resultado de la interacción de esos efectos, puede notarse en la Cuadro N° 1 que la tasa de desempleo agregado aumenta en 1,4 puntos porcentuales con la reducción de costos de despidos a 0.

Si bien es posible que este resultado haga parecer esta política como poco atractiva, la eliminación del impuesto al despido también tiene un efecto en la productividad de la economía. Esto es así debido a que el impuesto al despido implica sostener relaciones de baja productividad relativa por más tiempo para evitar el costo de destrucción de empleo. Con la eliminación de esta regulación las relaciones de trabajo se terminan más rápido y a niveles de productividad mayores, lo cual implica que más allá de lo que ocurra con el desempleo, la productividad y los salarios promedio en el sector formal aumentan, tal como se reporta en el Cuadro N° 1. Este efecto, junto con el del mayor número de trabajadores en el sector formal, deriva en un aumento del producto agregado en un 7%.

Desde un punto de vista recaudatorio, el gasto total por despidos cae y la recaudación de impuestos solo proviene del impuesto a la nómina salarial. En la medida en que la recaudación por impuestos es redistribuida a los trabajadores o usada para financiar algo de valor para

¹¹ La mayor duración del empleo formal asociada con el impuesto al despido sería inconsistente con lo identificado por Sapelli (2007): aquello de que el aumento de los costos de los contratos indefinidos en Chile llevó a un aumento en el número de contratos temporales. De todos modos, si se considera que un mayor pago por indemnizaciones conduce en el modelo a un aumento de trabajadores en el mercado desregulado (en donde la duración del empleo es menor), se podrían reconciliar estos aparentemente contradictorios resultados.

los trabajadores, la medida relevante de producto sería 0,453 y 0,449 antes y después de la reforma analizada. Este resultado deriva en parte de la existencia de una ineficiencia en el proceso de búsqueda aun en el modelo sin regulaciones, la que es analizada en Albrecht, Navarro y Vroman (2009b).¹² Esta ineficiencia de eliminar el impuesto al despido por completo, se suma al “problema de los comunes” de un exceso de destrucción de empleos mencionado por Cowan (2007).

Experimento 2. Eliminación compensada del impuesto al despido

Si la recaudación por impuestos antes de cualquier reforma es utilizada para financiar algo de valor para los trabajadores, puede ser interesante considerar una reducción de impuestos al despido compensada por un aumento de los impuestos a la nómina de manera de mantener la recaudación constante. Este tipo de reforma parece en particular interesante de analizar en virtud de muchas propuestas de política para Chile que sugieren eliminar las indemnizaciones por años de servicio y aumentar el impuesto al salario para financiar un seguro de desempleo más generoso.

Antes de entrar en detalles sobre los efectos de este tipo de reforma, resulta relevante analizar brevemente el impacto del impuesto a la planilla salarial por separado. Básicamente, aumentar el impuesto al salario reduce la relación vacantes-desempleados al hacer la creación de empleo formal menos atractiva y al aumentar la destrucción de empleo formal. Esto último sucede porque se hace relativamente más difícil sostener puestos de trabajo de productividad insuficiente como para financiar el mayor costo laboral corriente.¹³ Como resultado de estos efectos, la tasa de desempleo formal aumenta. Los efectos de composición implican un mayor número de trabajadores que solo operan en el

¹² La intuición de este resultado es que si el flujo de trabajadores entre sectores afecta la congestión del sector formal, aunque no la del sector informal, entonces aun en el caso sin regulaciones la tasa de participación en la formalidad es ineficientemente alta.

¹³ Nótese aquí la diferencia del impuesto al salario que se paga continuamente con el impacto del impuesto al despido que se paga al terminar la relación laboral.

sector informal y un menor número de trabajadores que solo aceptan trabajos en el sector formal. Por su parte, el efecto total del impuesto al salario en el desempleo agregado es inconcluso, ya que depende de las diferencias en las tasas de desempleo por sector.¹⁴ La mayor destrucción de empleos asociada al impuesto genera que la productividad promedio en el sector formal aumente, que la duración del empleo se reduzca y esto, junto con la menor creación de empleos, implica que la duración del desempleo aumente.

La segunda fila del Cuadro N° 2 reporta los resultados de la simulación de una eliminación del impuesto al despido compensada con un aumento en el impuesto al salario, manteniendo el gasto en regulaciones al nivel previo a la reforma de 0,087. Según se comentó anteriormente, esto se hace suponiendo que existen mecanismos para redistribuir esta recaudación a los trabajadores. La restricción isorrecaudatoria implica un aumento del impuesto al salario a 33,51%, lo que equivale a un impuesto de 25% del salario bruto.

Cuadro N° 2. Eliminación del impuesto al despido s compensada por aumento en t

Impuestos			Fuerza laboral (%)		Tasa de		
Despido s	Planilla t	Relación v/u	Informal	Formal	Desempleo total	Empleo informal	Empleo formal
0,2	0,2	1,63	24,0	69,5	9,1	24,8	66,1
0	0,3351	1,90	18,1	73,2	10,5	21,4	68,2

Impuestos		Sector formal			Recaudación	Producto
Despido s	Planilla t	Productividad promedio	Salario promedio	Duración desempleo	impuestos	total
0,2	0,2	0,542	0,388	4,70	45,39	0,087
0	0,3351	0,584	0,379	4,35	33,68	0,087

¹⁴ Por ejemplo, si la tasa de desempleo informal es menor a la formal, los cambios de composición pueden llevar a una caída del desempleo total.

Los resultados indican que es el impuesto al despido el que produce mayores distorsiones en la economía. Como puede notarse en el Cuadro N° 2, son las ganancias en eficiencia de la eliminación del impuesto al despido las que dominan la pérdida de bienestar del mayor impuesto al salario. Al comparar los resultados de la segunda fila de los cuadros N° 1 y N° 2, o sea el efecto diferencial de las dos reformas alternativas, puede notarse que el aumento en informalidad asociado al mayor impuesto al salario es pequeño. Por su parte, las diferencias de efectos entre las dos reformas en desempleo agregado, producto total, duración de empleo y desempleo, son prácticamente nulas. De acuerdo a lo esperado, se observa no obstante un importante aumento de productividad y una moderada caída del salario formal, necesarios para financiar el creciente impuesto al salario.

Como conclusión de los ejercicios numéricos realizados, la eliminación compensada del impuesto al despido es preferible a la eliminación no compensada del Experimento 1. En efecto, la reforma laboral que combina reducción del impuesto al despido y aumento del impuesto al salario llevaría a un aumento de 5,4% del bienestar agregado (con transferencias) de la economía.

IV. Conclusiones y recomendaciones de política

¿Cómo se debe enfrentar la actual recesión desde un punto de vista macroeconómico? Las conclusiones de la primera parte de este artículo indican que la rigidez de precios y salario son importantes para lograr una recuperación más rápida del empleo hacia el pleno empleo (de duración de entre uno y dos trimestres). Desde esta perspectiva, se debe ser conservador en temas como el reajuste del salario mínimo y del sector público, los que sirven como señal para que otros sectores de la economía fijen sus salarios. Sin embargo, se pueden conseguir resultados similares en la velocidad de recuperación del mercado del trabajo si las autoridades adoptan un conjunto apropiado de políticas macroeconómicas. Para esto, el Banco Central y el gobierno deben coordinarse para que la estabilización macroeconómica hacia el pleno empleo sea lo más

exitosa posible. En este sentido, la expansión fiscal, instrumento que están usando muchos gobiernos para enfrentar la actual crisis, debe ser acompañada no solo de una política monetaria más expansiva sino que también debe permitirse que el peso se deprecie con respecto al dólar para impulsar al sector exportador y así fomentar el empleo en este sector. En otras palabras, el régimen tipo de cambio flexible debe funcionar libremente para producir el ajuste requerido en la economía. Cualquier medida que ponga trabas a este mecanismo retardará la recuperación, en especial del trabajo del sector transable de la economía.

Este primer resultado confirma la importancia de tratar de desindexar la economía chilena. En efecto, es la rigidez de salarios y precios más que la presencia de costos de ajuste en el empleo la que determina la gran caída del empleo y su lenta posterior recuperación frente a un *shock* de demanda negativo como el que vive Chile en estos momentos. La falta de importancia en los costos de ajuste para explicar la dinámica del empleo podría interpretarse a partir de una alta flexibilidad de facto del mercado de trabajo doméstico. Existe evidencia respecto de que a partir del último incremento en el costo de las indemnizaciones de despido por años de servicio de inicio de la década de 1990, la mayor parte de los nuevos empleos fueron creados con contratos temporales. El excesivo costo de los contratos indefinidos derivó en una preferencia creciente por contratos temporales.

Sin embargo, el hecho de que la economía opere sobre la base de un mayor número de contratos temporales y que por lo tanto en nuestros resultados los costos de ajuste del empleo no luzcan restrictivos, no necesariamente implica que el mercado de trabajo chileno sea flexible. En cambio, esta flexibilidad de facto no es más que un reflejo de la alta inflexibilidad de jure. Los resultados de la segunda parte de este trabajo capturan en cierta forma estos elementos. Más aun, la reforma propuesta de eliminar el impuesto al despido, aumentando el impuesto al salario por medio de mantener el gasto en protección social constante, produciría importantes ganancias de bienestar. Por lo tanto, es clave responder esta segunda pregunta: ¿cómo tener una institucionalidad laboral mejor preparada para reducir los costos de bienestar de las crisis?

Nuestra respuesta a esta pregunta considera dos alternativas. Por un lado, la eliminación por completo del impuesto al despido no sería eficiente puesto que con esta regulación se logra reducir algunas ineficiencias de los mercados de trabajo no competitivos cuando están desregulados. De todos modos, se advierte que los impuestos al despido son mucho más distorsivos que los impuestos al salario. De ahí que una eliminación del impuesto al despido acompañada por un aumento del impuesto al salario, de forma de mantener el gasto en protección social constante, lograría un aumento de bienestar agregado considerable (5,4% del PIB en el ejercicio numérico para Chile). Si bien la tasa de desempleo de equilibrio aumentaría levemente con estas reformas, la duración del desempleo sería mucho menor y los fondos de protección social podrían paliar el costo del desempleo. Otra de las principales ganancias de reducir los impuestos al despido proviene de un importante aumento de la productividad, asociado a una mayor destrucción y creación de empleos. Estos resultados dan sustento a diversas propuestas de reducir el pago por indemnizaciones en Chile y de aumentar las contribuciones para financiar un seguro de desempleo más generoso.

Concluimos que sería acertada la política de reducir el pago por indemnizaciones por años de servicio y contar con un sistema de seguro de desempleo más generoso, financiado con impuestos al salario. La crisis actual ya nos está afectando y no hay mucho que hacer desde el punto de vista de la normativa laboral. Eso deja a las políticas macro un papel fundamental para enfrentar los problemas de empleo de la actual recesión. No obstante, sería sumamente importante discutir la reforma aquí propuesta en orden a que, para la próxima recesión, el costo de bienestar sea mucho menor. El tema no es proteger el empleo, intención del impuesto al despido, sino proteger el ingreso de los hogares. Dada la legislación laboral actual, no se están protegiendo ni el empleo ni el ingreso. Dicha protección del ingreso se podría lograr con un sistema de seguro de desempleo de mayor cobertura. Si bien este trabajo no tocó aspectos de diseño de un sistema de seguro de desempleo más generoso, sí mostramos cómo el financiarlo con impuestos al salario y el eliminar el impuesto al despido haría funcionar de manera más eficiente el mercado laboral, aumentando el bienestar agregado.

Existe un punto final que generalmente se considera exógeno en los análisis del mercado de trabajo, que es la productividad de la economía. En un contexto de firmas heterogéneas, las regulaciones laborales resultan mayormente restrictivas para las firmas menos productivas. Así, por ejemplo, los salarios mínimos solo afectan a las firmas en las que la productividad del empleado es menor al salario mínimo. Si bien es importante evitar que la legislación laboral interfiera negativamente en el funcionamiento del mercado de trabajo, una forma de evitar que ella sea restrictiva es logrando entonces mejoras en la productividad de las relaciones de trabajo. La legislación laboral es solo uno de los determinantes de la productividad de la economía. La calificación de los trabajadores y las innovaciones productivas de las empresas son otros factores relevantes para un crecimiento económico con aumentos de productividad.

Referencias bibliográficas

- Albagli, E. 2005. "Mercado laboral y crecimiento económico. Recomendaciones de política para Chile." *Estudios Públicos*, 99: 135-164.
- Albrecht, J.; L. Navarro, and S. Vroman. 2009a. "The effects of labour market policies in an economy with an informal sector." *The Economic Journal*, 119: 1105-1129.
- . 2009b. "Efficiency in a search and matching model with endogenous participation." IZA Discussion Paper 4097.
- Bosch, M. 2007. "Job creation and job destruction in the presence of informal labor markets." Inédito.
- Boeri, T., and P. Garibaldi. 2007. "Shadow sorting." In *NBER International Seminar on Macroeconomics 2005*, ed. J. Frankel, and C. Pissarides. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Calvo, G. 1983. "Staggered prices in a utility-maximizing framework." *Journal of Monetary Economics*, 12(3): 383-398.
- Céspedes L. y A. Tokman. 2005. "Evolución reciente del (des) empleo en Chile." En Foco 50. Expansiva.
- Céspedes, L.; R. Chang, and A. Velasco. 2004. "Balance sheets and exchange rate policy." *American Economic Review*, 94(4): 1183-1193.
- Contreras, D.; L. de Mello, and E. Puentes. 2008. "Tackling business and labour informality in Chile." OECD Economics Department Working Paper 607.

- Cowan, K. 2007. "¿Estabilidad del empleo o del ingreso? Análisis del sistema de protección contra el desempleo en Chile?" *Estudios Públicos*, 105: 173-203.
- Cowan, K.; A. Micco; A. Mizala; C. Pagés, y P. Romaguera. 2003. "Un diagnóstico del desempleo en Chile." Inédito.
- Dolado, J.; M. Jansen, and J. Jimeno. 2007. "A positive analysis of targeted employment legislation." *BE Journal of Macroeconomics (Topics)*, 7(1).
- Fajnzylber, E. y G. Reyes. 2005. "Dinámica del empleo juvenil: resultados preliminares con datos del seguro de cesantía." En Foco 54. Expansiva.
- Fugazza M., and J. Jacques. 2003. "Labor market institutions, taxation and the underground economy." *Journal of Public Economics*, 88: 395-418.
- Galí, J.; J. López-Salido, and J. Vallés. 2007. "Understanding the effects of government spending on consumption." *Journal of the European Economic Association*, 5(1): 227-270.
- Gasparini L., and L. Tornarolli. 2007. "Labor informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and trends from household survey microdata." CEDLAS Working Paper 46, Universidad Nacional de La Plata.
- García, C., and W. González. 2009. "Rationale behind the responses of monetary policy to the real exchange rate in small open economies." Inédito.
- Kolm, A., and B. Larsen. 2004. "Does tax evasion affect wages, unemployment and educational choice?" IFAU Working Paper 4.
- Laxton, D., and P. Pesenti. 2003. "Monetary rules for small, open, emerging economies." *Journal of Monetary Economics*, 50(5): 1109-1146.
- Lima V., and R. Paredes. 2007. "The dynamics of the labor markets in Chile." *Estudios de Economía*, 34(2): 163-183.
- Lubik, T., and F. Schorfheide. 2007. "Do central banks respond to exchange rate movements? A structural investigation." *Journal of Monetary Economics*, 54(4): 1069-1087.
- Mortensen, D., and C. Pissarides. 1994. "Job creation and job destruction in the theory of unemployment." *Review of Economic Studies*, 61: 397-415.
- _____. 2003. "Taxes, subsidies and equilibrium labor market outcomes." In *Designing Inclusion: Tools to Raise Low-End Pay and Employment in Private Enterprise*, ed. Edmund S. Phelps. Cambridge: Cambridge University Press.
- Packard, T. 2007. "Do workers in Chile choose informal employment? A dynamic analysis of sector choice." World Bank Policy Research Paper 4232.
- Reyes, G. 2005. "Duración de las relaciones laborales de los afiliados al seguro de cesantía: análisis y problemas metodológicos." Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. Documento de Trabajo N° 11.
- Sapelli, C. 2007. "Algunas reflexiones sobre los problemas que presenta el funcionamiento del mercado laboral." Puntos de Referencia 289, Centro de Estudios Públicos.

- Schmitt-Grohe, S., and M. Uribe. 2003. "Closing small open economy models." *Journal of International Economics*, 61(1): 163-185.
- Smets, F., and R. Wouters. 2007. "Shocks and frictions in US business cycles: A Bayesian DSGE Approach." *American Economic Review*, 97(3): 586-606.
- Tokman, V. 2008. "Flexibilidad con informalidad: opciones y restricciones." Serie Macroeconomía del Desarrollo 70, CEPAL.

Regulaciones laborales, políticas pro mujer y trabajo femenino en Chile

*Elaine Acosta**

*Marcela Perticará***

RESUMEN

La experiencia internacional demuestra que existe un amplio margen de acción para innovar en materia de políticas públicas pro mujer. No se trata de dar mayor cantidad de beneficios, sino de, más bien, diferenciar y focalizar. Hay que atreverse a proponer cambios en las regulaciones, aun cuando el solo título o mera enunciación de esos cambios pueda espantar a muchos grupos de interés. Aquí se plantean algunas medidas en tres ámbitos: flexibilización de la jornada laboral, flexibilización y extensión de las licencias maternales y mayor provisión de servicios (gratuitos o con financiamiento compartido) de cuidado infantil. Asimismo, se sugiere promover un debate en el que se ponga en cuestión el modelo de organización social que más favorezca la participación laboral femenina, a la vez que se garanticen los derechos de las personas dependientes.

* Profesora auxiliar de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Alberto Hurtado. Actualmente es doctoranda por la Universidad de Deusto, Bilbao.

** Doctora en Economía de Texas A&M University. Académica de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado y directora de Investigación de dicha Universidad.

I. Introducción

No existe consenso respecto de cuáles son los aspectos que más inciden en la baja participación laboral de las mujeres en Chile. Si el país tiene, en promedio, una participación laboral femenina limitada debido a factores culturales y preferencias personales, no tendría sentido gastar recursos en políticas pro inserción de la mujer. Si se cree que las personas tienen derecho a definir sus estilos de vida, se debe aceptar entonces que las mujeres conserven su rol tradicional de madres cuidadoras, si es así como ellas lo desean. En cambio, si la baja participación laboral femenina es producto de políticas expresas de discriminación instaladas en la sociedad (tanto en el ámbito público como en el privado), el Estado debe proteger a las mujeres y favorecer su inserción laboral en igualdad de condiciones que los hombres. Y si el problema es producto de regulaciones en el mercado laboral, es necesario remover las barreras que dificultan la participación de las mujeres, modificando algunas de las instituciones existentes o creando nuevas.

Durante el último tiempo se han sugerido políticas para flexibilizar la jornada laboral, extensión de beneficios maternales, ampliación de los servicios y modalidades de cuidado infantil, difusión de códigos de buenas prácticas y políticas de cupos en el servicio público, entre otras. Pero si Chile ya tiene legislación laboral en muchos de estos ámbitos, ¿en qué estamos fallando? ¿Será que la legislación diseñada para “proteger” termina por dificultar la inserción laboral femenina? ¿Será que los factores culturales en “contra” del trabajo de la mujer son tan fuertes que esta legislación apenas los influencia? ¿O será, simplemente, que nuestro mercado laboral, y en particular el trabajo femenino, está en promedio sobrerregulado o, peor aun, mal normado? ¿Hasta qué punto nuestra legislación se hace cargo de los nuevos estilos de vida o del uso de nuevas tecnologías de la información para facilitar el trabajo?

En este trabajo abordamos estas interrogantes caracterizando, en primer lugar, el comportamiento de la participación laboral femenina en Chile. En segundo lugar, abordamos de qué forma los cambios en la estructura y dinámicas de las familias chilenas, en particular la llamada “crisis de los cuidados”, afectan la forma e intensidad en que la mujer

chilena ingresa y permanece en el mercado laboral. Como tercer tema, nos referimos a los factores críticos institucionales que hoy inciden en la baja participación laboral femenina en Chile, deteniéndonos con posterioridad en el análisis de la flexibilidad como un eje de políticas laborales pro mujer. Finalmente, se sugieren algunas medidas para aumentar la participación laboral femenina en el país. Dichas medidas se relacionan con la promoción de una mayor flexibilidad en las jornadas laborales y en las licencias maternales (cambios en su obligatoriedad y/o duración), y con la implementación de esquemas de financiamiento compartido para el cuidado infantil.

En principio, tal como a muchos les causó indignación la propuesta de aumentar la edad de jubilación de la mujer, puede parecer políticamente incorrecto proponer flexibilizar las licencias maternales y las jornadas laborales. Algunos grupos de interés también se pueden molestar si se propone subsidiar el costo del cuidado infantil más allá de brindar cobertura básica a los segmentos más pobres de la población. Ciertamente, existen riesgos de potenciales abusos, pero lo importante es entender que en realidad lo políticamente incorrecto es rehusarse a plantear alternativas, y oponerse a que, a través de sus instituciones, sea la sociedad la que juzgue estas ideas. Al final del día, este puede ser el camino para aumentar la inserción laboral femenina.

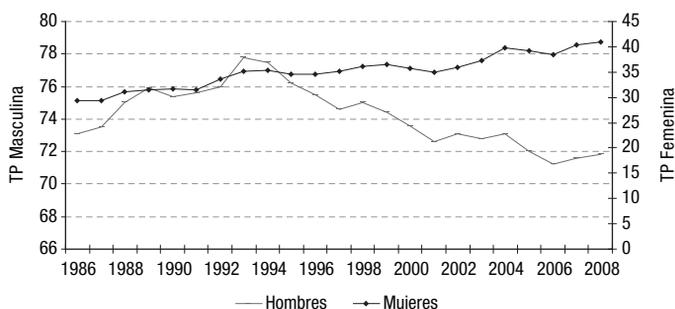
II. La participación laboral de la mujer en Chile

Históricamente, en Chile ha existido una fuerte brecha entre la tasa de participación laboral masculina y femenina. Estas diferencias se han reducido en el tiempo debido a un doble efecto: reducción en la tasa de participación masculina y aumento en la tasa de participación femenina (ver Gráfico N° 1). Sin embargo, las diferencias entre ambos sexos siguen siendo sustanciales. Por ejemplo, para el año 2008 la tasa de participación laboral de mujeres y hombres fue de 40,9% y 71,8%, respectivamente.

En comparación con otros países de América Latina, Chile presenta una tasa de participación laboral femenina por debajo del promedio de

Gráfico N° 1. Tasa de participación por sexo

Período 1986-2008

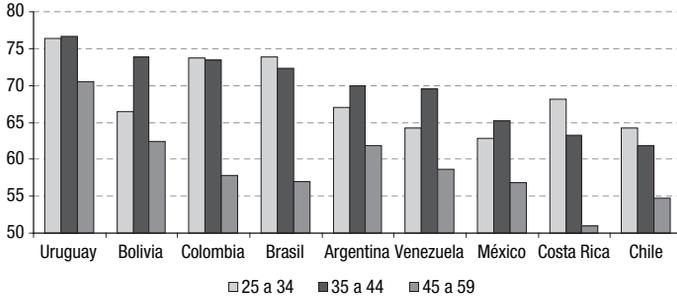


Fuente: elaboración propia sobre la base de Encuesta Nacional de Empleo, INE (octubre-diciembre de cada año).

la región. Al considerar el ciclo de vida de la mujer, por ejemplo, la tasa de participación femenina en nuestro país para los tramos etarios 25-34 y 35-44 años es de 64,2% y 61,8%, respectivamente (año 2006). Solo México, Costa Rica y Venezuela registran tasas similares o levemente inferiores (ver Gráfico N° 2). Las tasas de participación de hombres y mujeres tienen patrones similares por edad y nivel educativo, produciéndose un aumento de la inserción en el mercado laboral con la edad y con el nivel de educación formal. A lo anterior hay que agregar que el ascenso en la tasa de participación global femenina en la última década estuvo liderado por incrementos en las tasas de participación de los individuos mayores de 25 años, y principalmente mayores de 50 años.

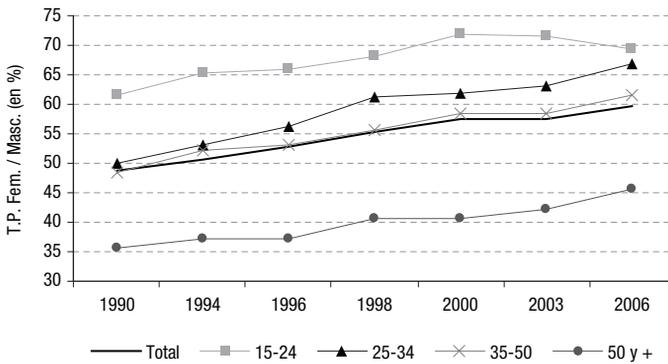
Los aumentos en la tasa de participación laboral femenina se replican en todos los niveles etarios, con una mayor incidencia en los grupos en edades fértiles (25-34 años). El ciclo fértil de la mujer tiene una notable influencia en sus niveles de participación laboral. Por su parte, la brecha entre la tasa de participación femenina y masculina tiende a ampliarse a edades más avanzadas (ver Gráfico N° 3). En particular, el

Gráfico N 2. Mujeres. Tasa de participación por tramos de edad seleccionados
Años 2006-2007



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Gráfico N 3. Chile. Tasa de participación laboral femenina vs. masculina por tramos de edad
Años 1990-2006



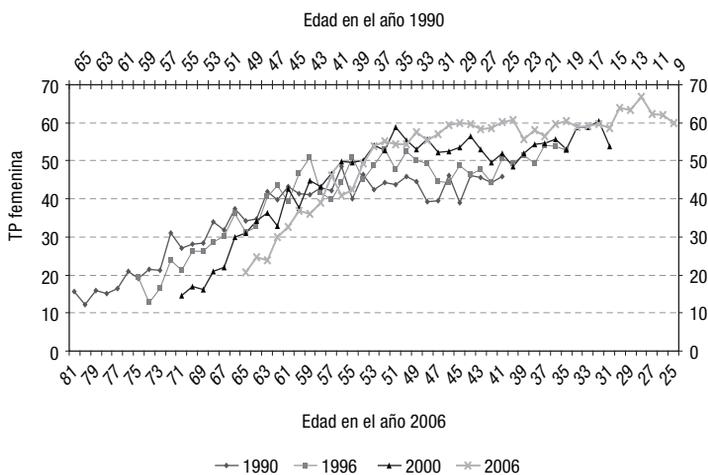
Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas Casen.

aumento en la tasa de participación femenina está estrechamente relacionado con un efecto generacional, en el sentido de que son las cohortes más jóvenes de mujeres las que han aumentado su participación.

En el Gráfico N° 4 se presentan tasas de participación femenina por cohortes de nacimiento en cuatro años de medición. Solo se grafican las tasas de participación si los grupos tienen edades comprendidas entre los 25 y 65 años. La tasa de participación femenina es notablemente más alta en 2006 para todas las cohortes, con excepción, por supuesto, para aquellas que este año estaban cerca de los 60 años. Pero son las cohortes más jóvenes las que justamente registran las mayores tasas de participación e inclusive no la alteran a medida que entran en su etapa fértil.

Sin embargo, los patrones de participación entre hombres y mujeres se asimilan a medida que uno se mueve hacia estratos socioeconómicos más altos (de mayor educación y mayor nivel de ingreso). A niveles

Gráfico N° 4. Chile. Tasa de participación laboral femenina por cohortes de nacimiento
Años 1990-2006

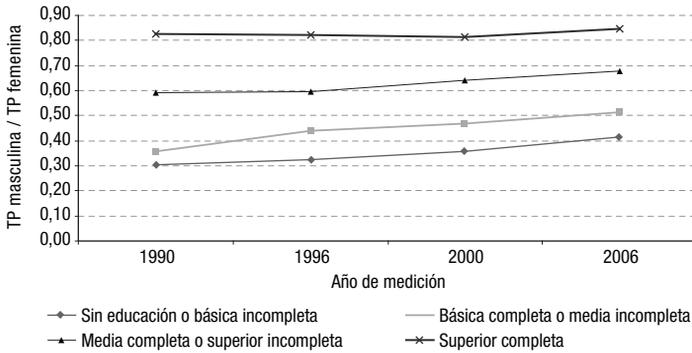


Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas Casen.

más altos de educación se esperaría que las restricciones culturales para la participación de la mujer fueran menores. A mayor nivel de ingresos del hogar, la mujer también debería poder elegir más libremente su condición y nivel de actividad en el mercado laboral. En efecto, en Chile las tasas de participación femenina aumentan por nivel educativo y nivel socioeconómico del hogar.

Por el contrario, las brechas entre participación femenina y masculina se amplían a menor nivel educativo. Mientras que las mujeres tienen tasas de participación un 20% más bajas que los hombres en los niveles educativos altos (nivel superior), las mujeres con educación primaria incompleta llegan a tener tasas de participación un 60% más bajas que los hombres. La situación parece haber mejorado en la última década, pero inclusive al año 2006, la brecha es aún alta para los grupos menos calificados (ver Gráfico N° 5).

Gráfico N° 5. Chile. Tasa de participación laboral femenina vs. masculina por nivel educativo
Años 1990-2003

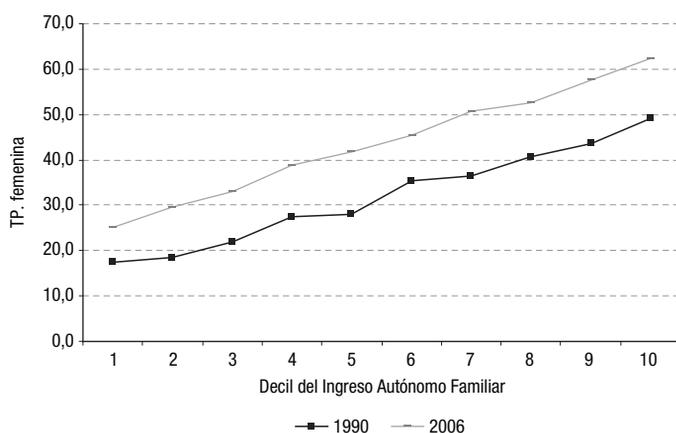


Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas Casen.

En resumen, no solo existen diferencias sustanciales entre la propensión a participar en el mercado laboral entre hombres y mujeres, sino que también existen diferencias importantes entre mujeres con distintas características personales y distinto nivel socioeconómico. Así, las mujeres que pertenecen a hogares del primer decil de ingresos presentan una tasa de participación laboral de 25%, mientras que las pertenecientes al último decil de ingreso tienen una tasa de participación de casi 62%. No obstante, vale la pena destacar que esta tasa de participación de las mujeres de mayor nivel socioeconómico es inclusive más baja que la tasa de participación promedio que consiguen los hombres (Casen 2006). Esta brecha entre la tasa de participación de las mujeres más pobres de la economía y las más ricas está muy por encima de la brecha promedio para América Latina. Durante la última década, la relación entre la tasa de participación del primer decil y el último ha mejorado, pero aún subsisten importantes diferencias (ver Gráfico N° 6).

Gráfico N° 6. Chile. Evolución de la tasa de participación laboral femenina por decil de ingreso

Años 1990 y 2006



Fuente: elaboración propia sobre la base de Encuesta Casen 2006.

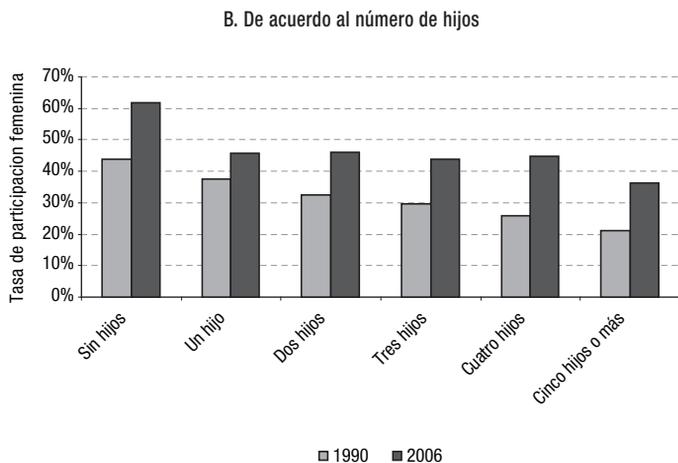
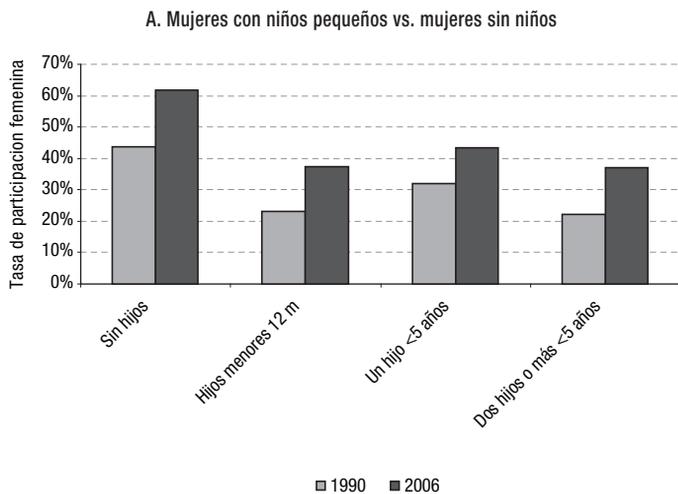
III. La influencia de la estructura familiar y la “crisis de los cuidados” en la participación laboral femenina

Desde el punto de vista de la política pública existe interés en incorporar a la mujer al mercado laboral, particularmente porque la participación laboral femenina puede marcar el camino para que el hogar salga de una situación de pobreza. Según la Encuesta Casen 2006, el 13,7% de los hogares en Chile vive bajo la línea de la pobreza. Sin embargo, en los hogares donde participan en el mercado laboral tanto el hombre como la mujer (24% del total de los hogares chilenos), se observa que la incidencia de la pobreza disminuye a 4,7%.

En este punto se requiere averiguar si la baja participación laboral femenina guarda relación con la estructura y patrones de organización familiar existentes en Chile y las alternativas de cuidado infantil. Ello es particularmente relevante al considerar cómo afecta el número de hijos la participación laboral de la mujer. La inadecuación de estos ámbitos –patrones de organización familiar y alternativas de cuidado infantil– termina por afectar la participación laboral de las mujeres con hijos y por contraer las tasas de natalidad. Al respecto, conviene mencionar que la tasa global de fecundidad en Chile ha disminuido lenta y progresivamente durante las dos últimas décadas, aunque la disminución ha sido levemente mayor entre 1992 y 2002. Los datos para el 2006 muestran que el 32% de las mujeres entre 25 y 50 años no tiene hijos, mientras que 21% tiene un solo hijo y un 27% tiene dos hijos. Solo un 17,7% tiene tres hijos o más (Casen 2006).

Existe una relación decreciente entre participación laboral y número de hijos, tanto del número total de hijos como de aquellos menores de 5 años. El número de hijos afecta en forma negativa la participación laboral, especialmente en aquellas mujeres que tienen hijos menores de 5 años. Por su parte, las tasas de participación laboral varían según la estructura de edades de los niños (ver Gráfico N° 7).

Gráfico N° 7. Tasas de participación de acuerdo a número de hijos
Jefas de hogar de entre 18-65 años (jefas de núcleo)
Años 1990 y 2006



Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas Casen 1990 y 2006.

En el año 2006, la tasa de participación de jefas de núcleo sin hijos (presentes en el hogar) es del 61,8%, mientras que la de una mujer con un niño menor de 12 meses es de 37,4%. Sin embargo, la no participación no necesariamente está ligada al número de hijos, ya que el número de menores en la familia también puede estar relacionado con el modelo familiar adoptado.

No existen estadísticas en Chile relativas a la disponibilidad a trabajar de las mujeres inactivas o activas. En otras palabras, no se sabe si las mujeres inactivas estarían dispuestas a trabajar o si las mujeres activas están conformes con las jornadas laborales que tienen. En la Encuesta Casen se incluyen dos preguntas que permitirían identificar si los patrones de participación laboral femenina están restringidos de alguna manera.

Por un lado, se pregunta respecto de las razones por las cuales no se buscó trabajo en los dos meses anteriores. De las mujeres inactivas de entre 18 y 64 años que actualmente no estudian, el 10,8% declara que no busca trabajo porque no tiene con quién dejar a su hijo, mientras un 26,3% no lo hace porque debe dedicarse a tareas del hogar. La proporción de mujeres inactivas que no busca trabajo porque no tiene con quién dejar a los niños es mayor en las edades fértiles (ver Cuadro N° 1).

Cuadro N° 1. Razones de inactividad laboral femenina*
Año 2006 (en porcentajes)

Razón de no búsqueda de empleo	18-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	18-65
Tiene que ocuparse del hogar	15,8	28,8	34,5	41,0	46,4	48,3	26,3
Tiene que cuidar a los niños	20,2	32,7	33,4	28,3	17,1	9,4	10,8
Total	36,1	61,6	67,9	69,3	63,5	57,8	37,1

Fuente: elaboración propia sobre la base de Encuesta Casen 2006.

Nota*: Mujeres fuera del sistema educativo.

El modelo cultural de organización familiar predominante en Chile (hombre proveedor y mujer cuidadora) condiciona que la participación laboral de las mujeres siga el patrón de la llamada “fuerza de trabajo secundaria” o de segundo ingreso en el hogar.¹ En función de este patrón, la necesidad del ingreso de la mujer no es considerada un imperativo familiar, por lo que la mujer se retira o ingresa al mercado laboral en función de las condiciones de la economía.

Este modelo cultural de organización familiar, en el cual predomina el rol de cuidadora de la mujer, está íntimamente relacionado con otro fenómeno, conocido como la “crisis de los cuidados”.² El surgimiento de esta crisis se explica tanto por un déficit de personas disponibles para realizar esta actividad como por un aumento en la demanda de cuidado de los distintos grupos de personas dependientes. El déficit se explica por el aumento de la participación laboral de la mujer –quien tradicionalmente se ha encargado de estas tareas–, así como por la devaluación social que la realización de estas labores conlleva.

Desde el punto de vista del incremento de la demanda de cuidado, existe sobrada evidencia de que el aumento de la esperanza de vida y de los estándares de salud pública implican una mayor necesidad de cuidados a lo largo de la vida de las personas. Por una parte, el mayor número de ancianos (fenómeno que forma parte de las transformaciones demográficas de las sociedades modernas) se traduce en una creciente dependencia de los mismos en el transcurso hacia una vejez cada vez más prolongada. Según datos del último censo, en Chile las personas

¹ Lo que se conoce como efecto del “trabajador adicional” se refiere al comportamiento que adoptan determinados grupos, en particular las mujeres frente a las variaciones de la economía. En general, ellas son más sensibles; esto es, las mujeres inactivas pueden activar su búsqueda de empleo frente a la pérdida de empleo/ingreso del perceptor principal de la familia. O bien, las mujeres frente a un contexto de alto desempleo optan por salir de la fuerza de trabajo, es decir, dejar de buscar empleo, dando cuenta del efecto de “trabajador desalentado”. En “Trayectorias laborales: la certeza de la incertidumbre” (Dirección del Trabajo 2003).

² La crisis de los cuidados se relaciona, por un lado, con el creciente déficit de cuidado de personas dependientes –aquellas que, por razones ligadas a la falta o pérdida de capacidades físicas, psíquicas o intelectuales, tienen necesidad de asistencia y/o ayuda para la realización de actividades de la vida diaria (Tellechea 2005)– y la devaluación social que experimenta esta actividad.

mayores de 60 años constituyen el 11,4% de la población nacional, lo que corresponde a 1.717.418 personas (Censo 2002). De acuerdo a Guzmán y Huenchuan (2005) en uno de cada tres hogares vive un adulto mayor en Chile.

Nuestra nación forma parte del grupo de cuatro países de la región –Cuba, Uruguay y Argentina– que está experimentando un proceso de transición demográfica en etapa avanzada hacia el envejecimiento de su población. El índice de vejez es una muestra más del cambio estructural relacionado con el envejecimiento que ha sufrido la población chilena. Mientras que en el año 2000 la relación era de 25 adultos mayores (65 y más años) por cada 100 menores de 15 años –lo que equivale a un cuarto–, la correspondencia en el 2010 será de 35 a 100, es decir, aumentará al 35%. Las estimaciones indican que, de mantenerse las tendencias actuales, las proporciones de adultos mayores frente a menores de 15 años será de casi la mitad (Morales s/a).

Por otra parte, la elevación de la calidad de los tratamientos médicos para las personas discapacitadas y crónicamente enfermas, también alargan su esperanza de vida. Según el primer estudio nacional de la discapacidad, un 12,9% de los chilenos padece algún tipo de discapacidad, lo que corresponde a 2.068.072 personas. De ellas, 1.150.133 presentan dificultades para llevar a cabo actividades de la vida cotidiana, es decir, que requieren de un tutor o cuidador. Se estima que en promedio en uno de cada tres hogares chilenos habita una persona con algún tipo de discapacidad (Fonadis 2005a), afectando fundamentalmente a los sectores de bajos ingresos, donde las cifras de discapacitados se elevan a un 39,5%. A la demanda de este grupo se suma la de la población infantil que, si bien ha experimentado un proceso paulatino de disminución, continúa siendo responsabilidad prioritaria de las familias chilenas, especialmente en los sectores de bajos ingresos (Acosta, Perticará y Ramos 2007).

Una forma de medir el impacto de estos cambios demográficos sobre el cuidado de personas dependientes la proporciona el *índice de dependencia*. Dicho índice permite aproximarse a cuantificar la carga económica que soportaría la población potencialmente activa. Así, mientras mayor sea la fecundidad, más alta es esta carga. Para efectos

del cálculo se define que los “dependientes” son los menores de 15 y los mayores de 65 años. Se establece la relación frente a las personas en edad activa, que son los mayores de 15 y los menores de 65 años, por cada 100 habitantes.

En función de estos parámetros, Chile aparece con un valor muy alto en la década de 1970 debido a la gran proporción de niños y niñas de entonces. El indicador va descendiendo a lo largo de los años, pero acorde con la tendencia de incremento que van adquiriendo los adultos mayores, el *índice de dependencia aumentará*, aunque la otra categoría de dependientes que incluye a niños y jóvenes vaya en disminución (Morales s/a).

Cuadro N° 2. Indicadores seleccionados. Censo 1970-2002

Proyecciones al 2010 y 2020

Indicador	Censos				Proyecciones	
	1970	1982	1992	2002	2010	2020
Índice de dependencia (por 100 personas en edad activa) (1)	79	62	56	51	45	47
Índice de vejez (por 100 menores de 15 años) (2)	13	18	22	31	49	59
Índice juvenil (por 100 personas de 15 años y más) (3)	64	48	42	35	27	25
Edad media (en años)	26	28	29	32		

Fuente: INE, Informes Demográficos de Chile.

Notas: (1) Pob. (menores 15 + 65 y más)/Pob. (15-64) * 100; (2) Pob. (65 y más)/Pob. (0-14) * 100; (3) Pob. (0-14)/Pob. (15 y más) * 100.

Por otra parte, la mayoría de los niños entre 0 y 3 años no asiste a tipo alguno de establecimiento escolar, sin que se reporten diferencias significativas entre quintiles de ingreso. Esta situación puede que esté anticipando el hecho de que la no asistencia a establecimientos educacionales en esas edades no sea atribuible, exclusivamente, a un problema en la oferta y cobertura de los servicios de educación y cuidado infantil.

Al explorar las razones debido a las cuales los niños no asisten a los establecimientos educacionales, aparecen resultados interesantes. La gran mayoría de sus progenitores declara no enviar a sus hijos a un establecimiento educacional por considerar que no tienen la edad suficiente para ello. Incluso, si se consideran los niños con 4 y 5 años de edad, se detecta que un 69% y un 45% de ellos no asiste a un establecimiento educativo a causa del mismo motivo.

Otra de las razones que inciden en la participación laboral de las mujeres dice relación con la oferta de servicios de cuidado infantil. Existe evidencia de que un importante número de familias no puede enviar a sus hijos e hijas al sistema formal de educación porque no existen las instituciones para recibirlos³ o la familia no puede afrontar el costo que implica el envío del menor a una institución de cuidado. Por ejemplo, un 13,5% y un 20,9% de los niños con 4 y 5 años de edad no asisten a un establecimiento educacional porque sus padres declaran que no hay vacantes o que no existe un establecimiento cercano o que “no lo aceptan”. En estos dos mismos tramos etarios, un 7,3% y un 12,8%, respectivamente, declara no poder enviar a sus hijos debido a problemas de movilización o a problemas económicos (ver Cuadro N° 3).

En definitiva, existe evidencia que indica que la mujer en Chile está limitada en su participación laboral tanto por motivos de restricciones de acceso a servicios de cuidado infantil (porque no están disponibles o porque su costo es muy elevado) como por su tradicional rol de cuidadora del hogar. La manera como se han repartido los roles y la responsabilidad de las tareas de cuidado entre el Estado, la familia y el mercado de trabajo, el quiénes asumen los costos y el cómo son socialmente valoradas estas actividades, han generado grandes desigualdades sociales para las mujeres respecto de su inserción en igualdad de oportunidades al mercado laboral.

³ O al menos esto es lo que perciben sus padres.

Cuadro N° 3. Razones de no asistencia a establecimiento educacional por edad
 Año 2006 (en porcentajes)

	Menos de 1 año	1-2 años	2-3 años	3-4 años	4-5 años	5-6 años
No lo creo necesario/ desconfío del cuidado, enfermedades	90,0	87,7	83,5	77,2	69,1	45,4
El horario no es conveniente	0,3	0,1	0,4	0,7	0,5	1,3
No hay vacantes o en establecimiento cercano o el(la) niño/a no es aceptado	5,5	8,7	8,7	11,5	13,5	20,9
Problemas económicos o de movilización	2,3	2,1	3,8	4,9	7,3	12,8
Otras razones	1,8	1,5	3,6	5,7	9,5	19,6

Fuente: elaboración propia sobre la base de Encuesta Casen 2006.

V. Factores críticos institucionales que actualmente pueden influir en la baja participación laboral femenina

En Chile predomina un modelo de familia patriarcal a través del cual, por un lado, se regulan las relaciones laborales, y por otro, se extienden los beneficios y subsidios para el cuidado familiar. Es decir, se asume la figura de un hombre proveedor, sostenedor de una familia dependiente que incluye a una esposa, hijos y eventualmente a otras personas. Siguiendo este modelo, suele ser el sostenedor quien recibe los beneficios, y no la familia o directamente el cuidador o cuidadora.

Estudios previos realizados por las autoras (Acosta et al. 2007) demuestran que en Chile predomina un patrón cultural y una tradición de máxima responsabilidad privada respecto del cuidado infantil. Como veremos a continuación, y a pesar de la escasez de estudios, las estadísticas disponibles permiten extender esta afirmación al resto de los grupos de personas dependientes. En este modelo de máxima responsabilidad

privada o régimen familista⁴ se produce una dependencia sistemática de la familia para la provisión de trabajo, de cuidado y servicios, basada en los principios de subsidiaridad. En consecuencia, la familia es estimulada a desempeñar su rol a través de la ayuda o apoyo estatal más que por medio de intervenciones directas.

A continuación presentamos algunos de los factores críticos institucionales que pueden estar influenciando la participación laboral femenina en Chile.

Predominio del cuidado informal de personas dependientes

Este patrón se refleja, en primer lugar, en las características de la oferta y la demanda actual de *cuidado infantil*, por mencionar al grupo más estudiado. En el caso de los menores, alrededor del 80% del cuidado es proporcionado por las madres o familiares (Acosta y Perticará 2005). Descubrimos también que el cuidado informal en este grupo se encuentra ampliamente extendido pero poco estudiado. Las mujeres de mayores ingresos utilizan extensamente la opción del servicio doméstico para el cuidado de los/as hijos/as. Las mujeres más pobres, por su parte, difícilmente tienen esta opción y en consecuencia hacen uso, principalmente, de la ayuda de familiares o de pago de servicios informales. La clase media (tercer y cuarto quintil) tiene poco acceso a servicios de cuidado infantil gratuitos.

El fuerte predominio del cuidado informal se manifiesta en los distintos grupos de personas dependientes. Para el caso de las *personas discapacitadas* se estima que hasta un 88% del total de cuidados prestados corresponde a cuidados de tipo informal (Herrera 2007) y un 68,71% de los apoyos son proporcionados por un familiar (Fonadis 2005b).

⁴ Siguiendo a Aguirre (2005), en el régimen “familista” la responsabilidad principal del cuidado corresponde a las familias y a las mujeres, en particular, en las redes de parentesco. Cuando ocurre que las mujeres trabajan además en forma remunerada, se desarrolla una serie de estrategias de conciliación entre el trabajo y la familia, estrategias que muchas veces tienden a reproducir, o hacen posible mantener, la división sexual del trabajo. En cambio, en el régimen “desfamiliarista” se deriva la responsabilidad al Estado y al mercado.

En el caso de los *adultos mayores*, las investigaciones realizadas, aunque escasas, arrojan resultados reveladores en materia de cuidado. Al respecto, se sabe que el perfil de los cuidadores de adultos mayores corresponde en más de un 80% a los familiares, en particular a las mujeres. Ellas representan entre el 75% y el 84% de quienes proveen de cuidados al mencionado grupo (Zavala, Castro y Vidal 2001). Lejos de la creencia común de que el anciano en la sociedad contemporánea ha sido abandonado por su familia, la evidencia empírica en Chile y el resto del mundo muestra una realidad muy distinta: la familia es aún el principal sostén para los adultos de edad avanzada (Guzmán y Huenchuan 2005).

Escasez de servicios de cuidado coherentes con la realidad de participación laboral de la mujer

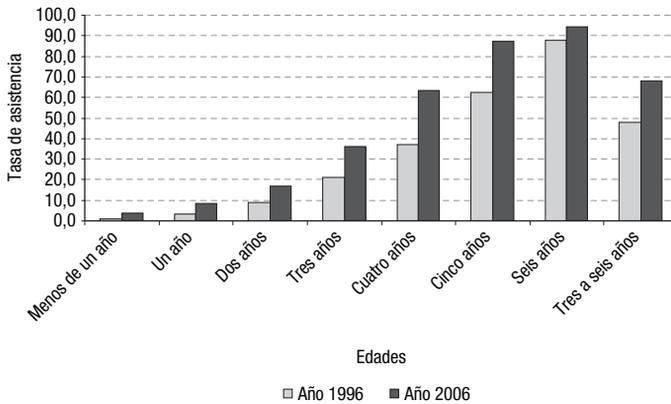
El mencionado predominio del cuidado informal está estrechamente relacionado con las características de la oferta de servicios de cuidado para los distintos grupos de personas dependientes en Chile. En general se trata de una oferta que responde a las prioridades de las políticas sociales focalizadas en la atención de personas de escasos recursos, pero que es insuficiente en términos de cobertura, y además es poco flexible y desajustada a la realidad de participación creciente de la mujer en el mercado laboral.

En este sentido, los estudios han constatado –entre otros problemas– poca disponibilidad de lugares de cuidado cercanos al domicilio, dificultades para el traslado, alto costo económico y riesgos para la salud –en particular en el caso de los menores– como así también algunos de los problemas relacionados con la oferta de servicios de cuidado. El alto costo de la atención que requieren las personas dependientes, en particular los discapacitados y ancianos enfermos, y la dificultad de los servicios asistenciales de atender las múltiples demandas de estos grupos, provoca que se traspase a los cuidadores familiares e informales prácticamente la totalidad de la responsabilidad y costo de tales cuidados.

Los servicios infantiles gratuitos o de bajo costo son relativamente escasos o incompatibles con el trabajo a tiempo completo, aun cuando

Junji e Integra poseen una modalidad de jornada extendida que cubre el 28% de la matrícula total del sistema. Con todo, inclusive a partir de la implementación del programa integral de protección de la infancia, Chile Crece Contigo, las opciones de cuidado infantil gratuito están esencialmente focalizadas hacia los hogares más vulnerables, aquellos pertenecientes a los dos primeros quintiles. En términos globales, Chile posee una baja cobertura a nivel preescolar, aun cuando se ha mantenido un crecimiento sostenido de esta en la última década (ver Gráfico N° 8).

Gráfico N° 8. Tasa de asistencia a educación preescolar por edad
Años 1996 y 2006

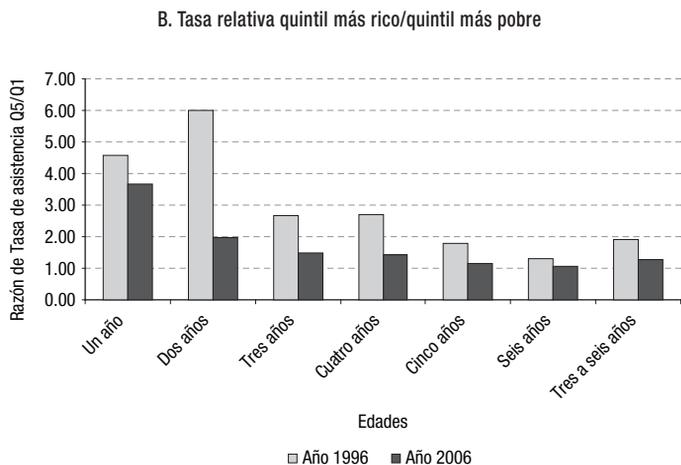
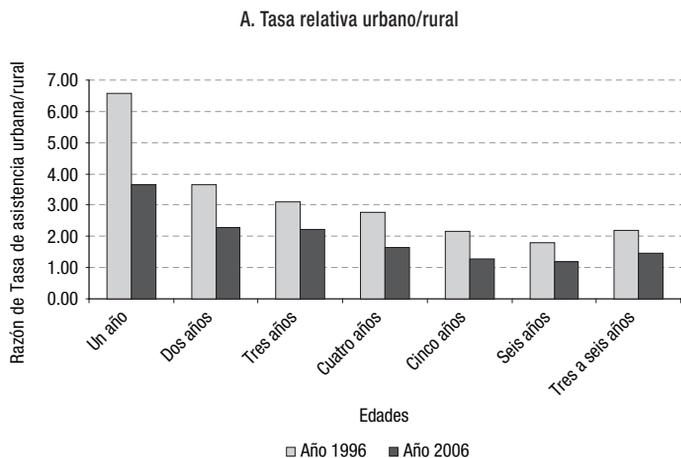


Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas Casen 1996 y 2006.

Nota: la tasa de asistencia se calcula a base de los niños en educación preescolar sobre el total de niños en cada tramo etario. No se consideran niños en educación básica.

La cobertura de la educación parvularia se ha convertido en una prioridad de la actual administración, en particular en lo que respecta a equiparar las persistentes brechas entre el sector urbano y rural, y entre quintiles de ingreso (ver Gráfico N° 9).

Gráfico N° 9. Tasa de asistencia relativa a educación preescolar por zona de residencia y quintil de ingreso Años 1996 y 2006



Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas Casen 1996 y 2006.

Justamente en esta materia se han registrado los avances más notables en la última década. Pero, a pesar de ello, se mantienen diferencias significativas entre los tramos etarios, produciéndose el déficit mayor en los/as niños/as de entre 0-2 años. Frente a este diagnóstico, surge la necesidad de que la política pública se haga cargo de modificar esta situación, de cara al desarrollo del país.

Resta por evaluar en forma más exhaustiva los avances registrados a partir de la implementación del Sistema de Protección Integral a la Infancia (Chile Crece Contigo).⁵ Por el momento, sabemos que el gasto público en cuidado de niños y en la educación preescolar en Chile es de alrededor del 0,1% del PIB en 2007, cifra baja en comparación con el promedio de 0,25% que destina la Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Por otra parte, existe una importante discusión académica, pero que no se ha extendido con la suficiente fuerza al debate público, respecto de si la opción de política pública más adecuada para resolver el problema del cuidado infantil sea exclusiva o fundamentalmente el aumento de la cobertura de salas cuna y jardines infantiles. Existen evidencias contradictorias en relación a los efectos de la institucionalización del cuidado infantil en niños menores de 2 años (Dussaillant 2009). La experiencia internacional demuestra que la extensión del permiso posnatal durante el primer año de vida del niño/a suele ser más conveniente desde la perspectiva del desarrollo integral de aquel/la.

Por su parte, en relación a los apoyos sociales disponibles para las personas con discapacidad, el Primer Estudio Nacional sobre la Discapacidad en Chile arroja algunos datos interesantes. El 70% de las personas con discapacidad cuenta con algún nivel de apoyo de una tercera persona, mientras que el 30% restante carece o no requiere de terceras personas que les presten apoyo (Fonadis 2005b). El 68% de las personas con discapacidad recibe apoyo de sus familiares, mientras que las otras personas no son significativas en términos de porcentajes (amigos, cuidadores, vecinos).

⁵ Dicho sistema forma parte del Sistema de Protección Social comprometido por el gobierno chileno hasta 2010.

En relación con el cuidado de personas enfermas y discapacitadas, el estudio de Medel, Díaz y Mauro (2006) refiere los efectos que las actividades de cuidado no remunerado –que suelen ser invisibles al interior del hogar y que además se confunden con tareas domésticas– tendrían sobre la participación laboral femenina, entre otros aspectos. Al respecto se mencionan el abandono del trabajo remunerado o bien la reducción del tiempo dedicado a este, modificación de horarios, trabajo desde el domicilio, disminución de ingresos, dificultades para la promoción laboral, entre otras.

Políticas maternas rígidas

Las políticas maternas en Chile contemplan una licencia por maternidad de 18 semanas (6 de parto y 12 de posparto), un fuero de 12 meses luego de lo anterior, derecho a sala cuna por 2 años, derecho a 2 medias horas diarias durante 2 años para alimentar al niño y derecho a licencias especiales por enfermedad del niño menor de un año o por enfermedad grave de un hijo menor de 18 años. No existe la posibilidad, como en otros países, de pactar con el empleador trabajo a jornadas parciales y/o flexibilización de los descansos pre y posnatal. Así, una política diseñada para proteger la estabilidad laboral de la mujer podría terminar afectando su inserción laboral.

Los sistemas de protección de la maternidad vigentes en Europa se basan fundamentalmente en una combinación de licencias maternas, subsidios monetarios y permisos para el cuidado de los niños. Existe una gran variabilidad entre países en lo que respecta a la generosidad de los beneficios (monetarios y en especie), duración de las licencias maternas y longitud y permisividad de las licencias especiales para el cuidado de los niños pequeños. Las largas duraciones en las licencias maternas suelen ser combinadas con ciertos incentivos impositivos o subsidios para reinsertar a la mujer en el mercado laboral. La mayoría de estos países no establece restricciones sobre cómo estructurar los períodos de pre y posnatal, idea que ha sido muy criticada en Chile. Finlandia y Reino Unido, por ejemplo, restringen qué tan pronto puede empezar el prenatal, pero no establecen una duración mínima para él.

En Irlanda, el período prenatal no puede ser menor a 4 semanas pero puede extenderse hasta a 10. En Dinamarca e Italia, las mujeres pueden optar por tomar el total de la licencia o solo algunos días (se exige un mínimo) y pueden alargar el período reduciendo las remuneraciones o tomando licencias en bloques. En América Latina, la mayoría de los países otorga plena libertad para trasladar el tiempo del período pre al posnatal, lo que permite a la madre acomodar su descanso de acuerdo a sus necesidades laborales y personales. Adicionalmente, existen esquemas especiales (en Finlandia y Dinamarca, por ejemplo), bajo los cuales son los padres quienes pueden tomar licencias para el cuidado del niño.⁶

La integración de las políticas maternas con políticas expresas de cuidado infantil es esencial para garantizar el retorno de las madres al trabajo luego de la licencia maternal. Ciertas madres pueden desear combinar el trabajo a tiempo parcial o el trabajo en su casa con el cuidado de sus hijos e hijas. En España, por ejemplo, los padres pueden reducir su jornada hasta en un tercio y percibir el salario proporcional a su dedicación hasta que el niño cumple los 6 años. Italia permite a los padres extender la licencia posnatal hasta 10 meses, y recibir un salario equivalente al 30% del habitual.

Poco uso de esquemas flexibles de trabajo

Las horas y el lugar de trabajo son factores decisivos a la hora de determinar la compatibilidad del trabajo remunerado con la familia o con la vida fuera del trabajo. En las últimas décadas se han desarrollado formas de trabajo remunerado que buscan compatibilizar las tareas familiares con la vida laboral, las cuales involucran reducción del énfasis en el tiempo de trabajo, instrumentación de jornadas parciales, reducción de las semanas de trabajo en el año, horas de entrada y salidas flexibles, teletrabajo, entre otras.

⁶ A pesar de esto, la fracción de padres que hace uso de estas licencias es muy bajo (58% en Dinamarca y 64% en Finlandia). Cifras al año 1998 obtenidas de <http://www.childpolicyintl.org/>

Las normas sobre jornada laboral en Chile otorgan cierta flexibilidad a la empresa para organizar y distribuir esta jornada. Se pueden implementar sistemas de turnos, establecer jornadas parciales e incluso trabajar en feriados. ¿En qué aspectos existe rigidez, entonces? La jornada de trabajo semanal no puede exceder las 45 horas y la jornada diaria no puede prolongarse más de 10. Sería deseable permitir la readecuación de las jornadas laborales a períodos estacionales, sin necesidad de recurrir a pagos por sobretiempo o externalización de ciertos servicios. Además, se podría pensar en contratos a tiempo completo que involucraran, por ejemplo, algunos días más cortos y otros más largos, o trabajo solo en ciertos días de la semana. Una opción ampliamente difundida en Europa y Estados Unidos es la anualización o semestralización de las horas de trabajo, con límites semanales y diarios distintos,⁷ según la estación del año. Este es el concepto de los tan mentados *bancos de horas*, que solo establecen una obligación fija de tiempo de dedicación (al año o al semestre), y permiten al empleado y empleador manejar más libremente el tiempo. Además se instrumentan horas de entrada y salida flexibles y la opción de desempeñar ciertas tareas desde el hogar, entre otras medidas.

Desde el punto de vista de las necesidades familiares, en particular de la madre trabajadora, esta modalidad de trabajo puede redundar en beneficios: por ejemplo, estar más tiempo en el hogar en algunos meses del año (vacaciones invernales o estivales), acortar jornadas algunos días de la semana y/o prestar-devolver horas de trabajo ante licencias debidas a circunstancias extraordinarias (como enfermedades de los hijos o nacimientos). Obviamente, estas modalidades de trabajo no necesariamente son aplicables a cualquier tipo de sector de actividad y ocupación. Tampoco involucran solo ganancias, ya que durante los períodos de alta actividad se deberá reducir la cantidad de tiempo destinado a la familia.

Se podría temer que con este formato se produjeran abusos por parte del empleador, que sin previo aviso pudiera cambiar horarios y/o dedicación. En países desarrollados existen estándares de buenas prácticas.

⁷ Por cuestiones de salud, existen límites inamovibles.

Como alternativa, podría pensarse en esquemas de “certificación”, para señalar a las empresas que optan por esquemas flexibles acordados voluntariamente con sus empleados.

Poca variación de salarios en las ocupaciones tradicionalmente elegidas por las mujeres

La diferencial salarial promedio entre trabajos de mediana y baja calificación no es lo suficientemente amplia como para compensar los costos asociados al cuidado infantil (jardines infantiles y salas cuna). Por ejemplo, una empleada de oficina promedio tiene un ingreso de aproximadamente 250 mil pesos mensuales. Pagar por cuidado infantil en el hogar (asesora) le significaría un gasto promedio mensual promedio de aproximadamente 100 ó 120 mil pesos.⁸ Una situación más desventajosa enfrentan las vendedoras, quienes típicamente perciben en promedio ingresos de aproximadamente 200 mil. En países con distribuciones de ingreso menos desiguales esto afecta a un segmento bajo de la población (primer o segundo quintil). La compresión de salarios que existe en Chile es una de las más fuertes de Latinoamérica (junto a México), por lo que es de suponer que una amplia fracción de hogares no estaría en condiciones de costear servicios de cuidado infantil.

⁸ Todos los ingresos están expresados en pesos de mayo de 2009 y son obtenidos de Casen 2006. El salario promedio para una asesora de hogar es de aproximadamente 120 mil pesos, pero la mediana es de 100 mil pesos. Si bien no existe un catastro de los valores de mercado promedio de los costos de cuidado infantil, el estudio “Evaluación social de programas para lactantes y niños en edad preescolar” (Fundación Hogar de Cristo 2002) advierte que el costo operacional mensual de una sala cuna convencional es de aproximadamente 120 mil pesos, mientras que modalidades no convencionales (Hogar de Cristo) podrían operar a costos operacionales bastante inferiores (45-50 mil pesos). No es descabellado pensar, entonces, que solo es posible encontrar alternativas de cuidado infantil privadas a precios superiores a los 100 mil pesos.

VI. Algunas propuestas

Tomando en consideración el comportamiento de la participación laboral femenina en Chile, las transformaciones sociodemográficas que está experimentando la sociedad chilena, las pautas y modelos culturales que moldean las relaciones laborales, y los nudos críticos institucionales que afectan el acceso y modalidad en que la mujer chilena participa del mercado laboral, a continuación se sugieren un conjunto de propuestas que pueden permitir avanzar hacia el logro de condiciones de equidad en la participación de la mujer en el mercado laboral.

Flexibilización del descanso maternal

Es necesario transitar hacia un descanso maternal flexible y remover la obligatoriedad de tomar períodos de pre y posnatal de duración definida. La necesidad de proteger los derechos de la mujer y de su descendencia plantea la necesidad de mantener la obligatoriedad del descanso. Esta es una política común en la mayoría de los países europeos. Pero la obligatoriedad del descanso maternal puede flexibilizarse a través del establecimiento de cotas a la duración mínima de la licencia por maternidad, permitiendo la acumulación de semanas de pre y posnatal que puedan ser utilizadas como licencias especiales en el futuro.

Existe consenso en la sociedad chilena respecto de la *necesidad* de ampliar la duración de las licencias maternas. Ello se requiere para asegurar una atención temprana adecuada e integral de los niños y niñas. Pero esta ampliación no debe hacerse, bajo ningún concepto, sin políticas complementarias que incentiven a la mujer a reintegrarse al mercado laboral. En este sentido, la instrumentación de esquemas impositivos y subsidios adecuados puede generar los incentivos correctos. Por ejemplo, es posible pensar en un esquema bajo el cual las madres opten por descansos maternos más prolongados, pero con un menor nivel de remuneraciones o con trabajo a tiempo parcial.

La flexibilización debe permitirse en particular para mujeres de ingresos altos, a las que el subsidio maternal no les reemplaza su salario completo. Para muchas de estas mujeres, el descanso maternal puede

transformarse en un “cuasi castigo”, ya que el subsidio estatal les restringe su capacidad de generación de ingresos. Recordemos que el subsidio maternal tiene un tope de 60 UF, y cerca del 2,4% de las mujeres ocupadas en edad fértil percibe ingresos laborales por sobre este tope. Por lo demás, es poco probable que ellas vean vulnerada su posición de poder debido a la flexibilización de las licencias maternales.

En este contexto, y pensando en el bienestar emocional de la madre, la salud del niño y la prolongación de la lactancia materna, se podría considerar la extensión de la licencia posnatal, pero bajo las siguientes consideraciones:

- *Licencia obligatoria.* Se mantendrá la duración de la licencia maternal obligatoria en 18 semanas, 3 de las cuales deberán ser tomadas antes del parto.⁹ Todas las semanas remanentes podrán trasladarse al período de licencia posnatal.
- *Extensión voluntaria de la licencia maternal.* Todas las mujeres que así lo desearan podrán extender en 6 semanas adicionales su licencia maternal.
- *Con respecto a mujeres con salarios mensuales superiores a las 60 UF.* En la actualidad, el tope del subsidio maternal total se fija en 2 UF diarias. Todas las mujeres con ingresos diarios por sobre este valor podrán optar por elegir libremente dentro de un menú que combine cantidad de días de licencia y topes salariales. Así, mujeres con ingresos diarios por sobre las 2 UF (60 UF al mes) podrán mantener su ingreso promedio diario constante, pero solo optando por licencias maternales más cortas. Para no poner más presión sobre el gasto público en licencias maternales, el tope del subsidio total a pagar no podrá sobrepasar un cierto monto.¹⁰

⁹ Esta propuesta contempla una extensión del permiso maternal de seis semanas.

¹⁰ En la actualidad, el Estado paga por mes como máximo 60 UF, por lo que una mujer recibe como máximo 252 UF por su descanso maternal (2 UF diarias por 126 días). Si una mujer tiene un ingreso mensual de 90 UF (3 UF diarias), podría tomarse a lo más 84 días de licencia si quiere mantener su ingreso diario constante. Pero también puede optar por otra combinación de cantidad de días de licencia e ingreso diario, sin percibir nunca más de 252 UF en total.

Flexibilización de la jornada laboral

Los esquemas alternativos de jornadas laborales flexibles que emplean países industrializados no deben verse como una manera encubierta de precarización de las relaciones laborales. Por el contrario, ellos pueden constituirse en el motor fundamental para aumentar la inserción de la mujer chilena en el mercado laboral. En ausencia de esta posibilidad, la mujer opta por insertarse en el sector informal o estar por su propia cuenta en condiciones bajo las que escasamente contará con cobertura de seguridad social. Entre las medidas de flexibilización que pueden proponerse, se encuentran:

- Permitir el trabajo a tiempo parcial y/o con flexibilidad horaria durante el pre y posnatal. Otorgar la posibilidad de que los días de la licencia pre o posnatal no utilizados puedan emplearse a cuenta de las reducciones de jornadas pactadas. Una vuelta al trabajo más flexible puede ayudar a la mujer a conciliar su rol de madre y trabajadora, incentivando al mismo tiempo su permanencia en el mercado laboral.
- Posibilitar el acuerdo entre madres y empresas para la reducción de jornadas laborales durante el período de fuero maternal, con adaptación acorde de los salarios.
- Instrumentar un banco de horas y promover la cultura empresarial de permitir horarios de entrada y salida flexibles en las actividades que así lo permitan.

Salas cuna y jardines infantiles

Actualmente existe la obligatoriedad de proveer sala cuna a mujeres que laboran en empresas con 20 o más trabajadoras.¹¹ Pero no tiene sentido asignar al sector privado obligaciones de cuidado que corresponden a

¹¹ Específicamente, cuando se trabaja en una empresa que ocupa 20 o más trabajadoras de cualquier edad o estado civil. O cuando se trabaja en complejos comerciales e industriales y de servicios, administrados bajo una misma razón social o personalidad jurídica, cuyos establecimientos ocupen, entre todos, a 20 o más trabajadoras.

la familia y al Estado como subsidiario (para casos en que la familia no puede hacer frente a estos costos). Si como sociedad tanto nos importa posibilitar la participación laboral femenina sin descuidar que los niños y niñas estén protegidos y cuidados, el Estado chileno debe transitar hacia un acuerdo social cuyo objeto final sea proveer cuidado formal a los menores y facilitar a la madre su inserción laboral. El derecho al cuidado infantil es un derecho familiar, que de ninguna manera debe asignarse exclusivamente a la mujer y a las empresas contratantes.

La prudencia en materia de costos demanda una focalización efectiva de estos programas hacia las madres de menores recursos, sin descuidar por eso a las familias de estratos medios. En Chile, 31% del ingreso mensual de los hogares es aportado por mujeres,¹² porcentaje que es relativamente constante a lo largo de la distribución de ingresos. El negar alternativas baratas (subsidiadas) de cuidado a una familia del tercer o cuarto quintil y obligar así a alguno de los padres a retirarse del mercado laboral, puede significar para esta familia ubicarse en una situación cercana a la pobreza.

Si bien ante recursos escasos se debe establecer algún mecanismo de racionamiento, el diseño de políticas públicas debe incorporar como dato la (inusual) vulnerabilidad económica que enfrentan las familias tradicionalmente consideradas de clase media. ¿Por qué no, por ejemplo, implementar opciones de financiamiento compartido en establecimientos educativos para niños de entre 0 y 3 años?

Ajustes y mejoras en los marcos normativos

No menos importante que todas las medidas antes mencionadas son aquellas que se refieren a los ajustes que deben producirse en el ordenamiento jurídico e institucional. En tal sentido, se requiere de un marco jurídico que pueda garantizar adecuadamente los derechos de las mujeres trabajadoras y las necesidades sentidas de las familias. Al mismo tiempo, deberá preocuparse por definir y considerar los derechos y

¹² Estos datos son tomados de Encuesta Casen 2006; por ingreso corriente se entiende el ingreso mensual autónomo (libre de subsidios) que perciben los hogares.

deberes de las personas que requieren cuidados, así como de sus cuidadores; las ayudas o apoyos estatales, y los recursos económicos y humanos que los hagan realidad.

En la Unión Europea se ha avanzado en forma significativa hacia marcos normativos que consideran integralmente la problemática de la conciliación de la actividad laboral y la vida familiar. La mayoría de las reformas consideran medidas que facilitan tal “conciliación”. La peculiaridad radica en que a la hora de formular estos cambios, el legislador toma en cuenta las transformaciones radicales que se están operando a nivel familiar y social, así como los objetivos de conseguir mayor igualdad entre hombres y mujeres, y eliminar las distintas formas de discriminación.

En este último sentido, el ordenamiento laboral europeo ha ido ampliando progresivamente los derechos a los hombres trabajadores en relación con la necesidad de conciliar su actividad laboral con su vida familiar. En el fundamento de la mayoría de estos cambios a nivel legislativo está la preocupación hacia el futuro de sentar las bases jurídicas que permitan hacer posible un modelo de vida y de trayectoria profesional junto a una política de natalidad o de atención de las personas dependientes, de la mano de una buena planificación del sistema público de protección social. En este sentido, destaca la conocida “Ley de Dependencia” (Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia) recientemente aprobada en España. La ley pretende ser universal y comprende tanto la prestación de servicios sociales (dando prioridad a la teleasistencia, la ayuda a domicilio y los centros de día) como las prestaciones económicas.

VII. Conclusiones

La experiencia internacional demuestra que existe un amplio margen de acción para innovar en materia de políticas públicas pro mujer. No se trata de dar mayor cantidad de beneficios, sino de, tal vez, diferenciar y focalizar. Hay que atreverse a proponer cambios en las regulaciones, aun cuando el solo título o mera enunciación de esos cambios pueda espantar

a muchos grupos de interés. Aquí se han planteado algunas medidas en tres ámbitos: flexibilización de la jornada laboral, flexibilización de las licencias maternales y mayor provisión de servicios (gratuitos o con financiamiento compartido) de cuidado infantil. No se trata de impulsar medidas sin algún tipo de evaluación. Tampoco aquí se está dando necesariamente la “receta” correcta. Pero es necesario considerar y evaluar instrumentos alternativos para promover y/o facilitar más participación de la mujer en el mercado laboral. Las medidas en pos de la flexibilidad de las jornadas laborales son incluso extensibles a otros grupos vulnerables, como los trabajadores de baja calificación y los jóvenes.

Por otra parte, habrá que promover un debate en el que se ponga en cuestión el modelo de organización social que más favorezca la participación laboral femenina, a la vez que se garanticen los derechos de las personas dependientes. El predominio de un modelo de máxima responsabilidad privada, en el que la familia, en particular las mujeres, asumen la mayor parte de la carga de cuidados, sin que esta sea debidamente reconocida a nivel público, es insostenible desde cualquier punto de vista. En este debate deberán incorporarse temas como el marco normativo e institucional que defina y garantice los derechos y deberes de las mujeres, así como de las personas que requieren cuidados, las ayudas o apoyos estatales, así como los recursos económicos y humanos que hagan posible la conciliación armoniosa entre la vida laboral y familiar.

Referencias bibliográficas

- Acosta, E. y M. Perticará. 2005. “El trabajo remunerado y el cuidado de los hijos: los patrones de participación laboral femenina en Chile y su relación con los factores culturales.” *Persona y Sociedad*, 19(2): 115-130.
- Acosta, E.; M. Perticará, y C. Ramos. 2007. “Oferta laboral femenina y cuidado infantil.” En *Desafíos al desarrollo de Chile: elementos para el diálogo de políticas*, ed. Interamerican Development Bank. Santiago: BID.
- Aguirre, R. 2005. “Los cuidados familiares como problema público y objeto de políticas.” En *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, ed. Irma Arriagada. Serie Seminarios y Conferencias N° 46. Santiago: CEPAL.

- Dirección del Trabajo. 2003. "Trayectorias laborales: la certeza de la incertidumbre." *Cuadernos de Investigación* N° 18.
- Dussailant, F. 2009. "¿Salas cuna para menores de un año o extensión del permiso maternal?" Santiago, Centro de Estudios Públicos.
- Encuesta Casen. 1990 y 2006. Santiago: Ministerio de Planificación Nacional.
- Fonadis. 2005a. "Apartado de género. Primer estudio nacional de la discapacidad en Chile." Santiago, Fondo Nacional de la Discapacidad.
- _____. 2005b. "Resultados. Primer estudio nacional de la discapacidad en Chile." Santiago, Fondo Nacional de la Discapacidad.
- Fundación Hogar de Cristo. 2002. "Evaluación social de programas para lactantes y niños en edad preescolar." Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Guzmán, J. y S. Huenchuan. 2005. "Políticas hacia las familias con adultos mayores: el desafío del derecho al cuidado en edad avanzada." Santiago, CEPAL-CELADE.
- Herrera, E. 2007. "Cuidadoras y cuidadores de personas dependientes y enfoque de género en Chile." Santiago, Fonadis.
- Medel, J.; X. Díaz, y A. Mauro. 2006. "Cuidadoras de la vida. Visibilización de los costos de la producción de salud en el hogar. Impacto sobre el trabajo total de las mujeres." Resultados del proyecto de Investigación FONIS-CONICYT (Proyecto FONIS SA04i2047). Inédito.
- Morales, M.E. s/a. "Chile envejece: prospectiva de los impactos políticos y sociales de este fenómeno hacia el bicentenario." Inédito.
- Tellechea, L. 2005. "Cuidados permanentes de las personas mayores." Documentos de Trabajo. Buenos Aires, CEPAL.
- Zavala, M.; M. Castro, y D. Vidal. 2001. "Características sociodemográficas de los cuidadores de ancianos." Ponencia presentada en el Cuarto Congreso Chileno de Antropología. Santiago, Universidad de Chile.

Seguro de desempleo: piedra angular de un mercado laboral eficiente con protección social

*Claudia Sanhueza**

RESUMEN

En la literatura internacional, el diseño de un seguro de desempleo es piedra angular de un mercado laboral eficiente y al mismo tiempo de una sociedad con un nivel mínimo de seguridad social. En general, se destaca como el principal problema asociado a un seguro de desempleo el riesgo moral, que aumenta los incentivos de los trabajadores a estar desempleados y aumenta los incentivos de las empresas a despedir a sus trabajadores. Sin embargo, asimismo los expertos resaltan los beneficios de este y justifican su existencia; básicamente: la protección de los ingresos de las familias en tiempos de desempleo, la existencia de un ingreso en tiempos de búsqueda de empleo, los posibles beneficios macroeconómicos que permiten incrementar el gasto fiscal en tiempos de crisis, entre otros. El objetivo de este documento es identificar en qué aspectos el seguro

* Doctora en Economía de la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Académica de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado y directora del Master of Applied Economics (UAH-Georgetown University).

de cesantía en Chile puede mejorar su funcionamiento para convertirse en un actor relevante en el mercado laboral, el cual cumpla con los objetivos de eficiencia y protección social. Se identifican aspectos relacionados con el financiamiento, el acceso a beneficios e institucionalidad. Entre ellos, la implementación de un impuesto al despido con indemnizaciones voluntarias, la igualdad en los aspectos de financiamiento y beneficios de trabajadores con contratos permanentes y temporales, el aumento de las tasas de reemplazo y períodos de entrega, y la creación de una agencia nacional de desempleo.

I. Introducción

El desempleo constituye una caída del ingreso del hogar y por ende disminuye el bienestar de los hogares afectados. El diseño de un seguro de desempleo es piedra angular de un mercado laboral eficiente y al mismo tiempo de una sociedad con un nivel mínimo de seguridad social. En general, se destaca como el principal problema asociado a un seguro de desempleo el riesgo moral, que aumenta los incentivos de los trabajadores a estar desempleados y aumenta los incentivos de las empresas a despedir trabajadores. Sin embargo, la literatura internacional resalta los beneficios de este y justifica su existencia basada en la protección que brinda de los ingresos de las familias en tiempos de desempleo, la existencia de un ingreso en tiempos de búsqueda de empleo –que aumentan la eficiencia de la nueva relación laboral–, los posibles beneficios macroeconómicos que permiten incrementar el gasto fiscal en tiempos de crisis, entre otros. Blanchard y Tirole (2008) proponen que un financiamiento del seguro de desempleo con impuesto al despido consigue dos

objetivos: eficiencia y protección laboral. Además, la existencia de un seguro de desempleo universal y generoso permite aumentar la relevancia de este como institución en el mercado laboral, así como disminuir rigideces.

Sin embargo, el seguro de cesantía en Chile dista aún de tener relevancia. Las recientes modificaciones han aminorado las falencias, pero todavía falta mucho trabajo para reformarlo y convertirlo en un instrumento útil para los trabajadores y la economía chilena.

Este documento tiene como objetivo identificar, a la luz de la evidencia internacional, cuáles son los principales defectos del seguro de cesantía en nuestro país y, asimismo, identificar algunas propuestas que permitan que este cumpla con la meta de constituirse en una institución del mercado laboral relevante.

A continuación se describe y diagnostica el funcionamiento del seguro de cesantía en Chile. Una tercera sección presenta las discusiones que en general se dan en torno a la existencia de seguros de desempleo. Luego se identifican algunas brechas del seguro de cesantía en Chile y, por último, se proponen algunas medidas para su mejora.

II. El Seguro de Cesantía en Chile

El sistema de Seguro de Cesantía en nuestro país se inició el año 2002 (Ley 19.728) con una forma de financiamiento que combina cuentas individuales con aportes de trabajadores y empresas, y financiamiento estatal mediante un Fondo de Cesantía Solidario con el aporte de empresas y del Estado (Agenda laboral 2009).

Cobertura

La afiliación al seguro de desempleo se hizo obligatoria para los nuevos contratos firmados a partir del 2 de octubre de 2002. Y es voluntaria para aquellos trabajadores que ya tuvieran contratos firmados antes de esa fecha. Actualmente, la afiliación voluntaria es del 2,2% del total de afiliados.

Financiamiento

Según el tipo de contrato es el mecanismo de financiamiento. Si se trata de un contrato permanente, el trabajador y la empresa aportan a una cuenta individual 0,6% y 1,6% de la renta imponible, respectivamente (con tope de remuneración imponible de 90 UF) y además el empleador debe aportar al Fondo de Cesantía Solidario 0,8% de la remuneración imponible.

El Estado también aporta al Fondo de Cesantía Solidario. En la actualidad, el aporte fiscal es definido según el nivel de cobertura del sistema (medida como el porcentaje de cotizantes de todos los asalariados privados mayores de 18 años de edad). Una vez entrado en régimen (año 2009), el aporte fiscal es de un monto equivalente a 225,792 UTM (equivalente a un aporte anual de 8,324 millones de pesos o, aproximadamente, 15 millones de dólares).

Si el contrato firmado es temporal, el aporte proviene únicamente de parte del empleador: 2,8% de la remuneración imponible (con tope de remuneración imponible de 90 UF) es destinado a la cuenta individual y 0,2%, al Fondo de Cesantía Solidario. Esto último es parte de la reforma al seguro de cesantía que empezó a ser efectiva el 1 de mayo de 2009. Antes de esa fecha los trabajadores con contrato a plazo fijo no tenían acceso al Fondo de Cesantía Solidario y tampoco aportaban a él.

Beneficios

En cuanto al acceso de los beneficios hay que distinguir entre los beneficios que provienen del Fondo de Cesantía Solidario y las Cuentas Individuales de Cesantía.

Todos los trabajadores pueden optar a los beneficios de las cuentas individuales si se produce el término de la relación laboral, sin importar la causal. Los trabajadores con contrato indefinido deben tener acreditadas 12 cotizaciones mensuales continuas o discontinuas, y los trabajadores con contrato a plazo fijo deben tener acreditadas 6 cotizaciones continuas o discontinuas. El número de giros depende de los recursos acumulados en la cuenta individual; los beneficios tienen

tasas de reemplazo mensuales decreciente de 50%, 45%, 40%, 35%, 30%, 25% y 20%.

En cuanto al acceso a los beneficios del Fondo de Cesantía Solidario, los trabajadores, tanto con contrato indefinido como a plazo fijo, pueden optar a estos beneficios si cumplen con los siguientes requisitos:

- En los últimos 2 años registran 12 cotizaciones mensuales en el Fondo de Cesantía Solidario, las últimas 3 continuas y con el mismo empleador.
- No haber cesado la relación laboral por renuncia del trabajador o causales imputables a este y el mutuo acuerdo de las partes.
- Acumular en la cuenta individual de cesantía recursos insuficientes para financiar la prestación del Fondo de Cesantía Solidario, en los montos y períodos señalados en la ley.
- Encontrarse cesante al momento de la solicitud y mantener dicha condición mientras se esté recibiendo el beneficio.

Los beneficios son de hasta cinco meses y tienen tasas de reemplazo mensuales decreciente de 50%, 45%, 40%, 35%, 30%. En caso de que la tasa de desempleo sea 1% menor a la promedio de los últimos cuatro años, entonces se acceden dos meses adicionales con una tasa de reemplazo de 25%.

El acceso a los beneficios del Fondo de Cesantía Solidario podrá darse solamente dos veces en cinco años.

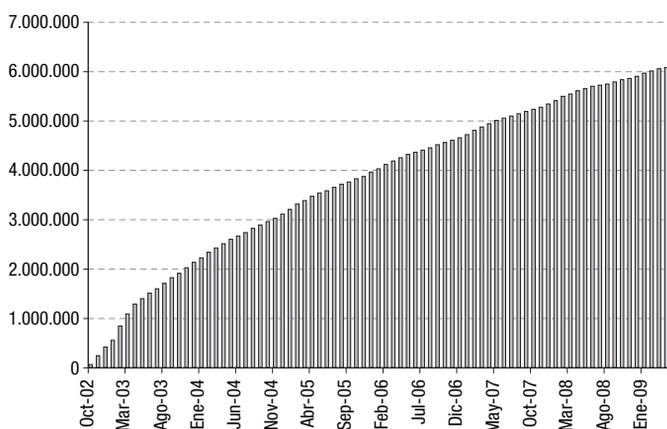
Búsqueda de empleo

Según la ley, los beneficiarios del seguro de cesantía se suspenden si el trabajador no acepta una beca de capacitación ofrecida y financiada por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence). Lo mismo ocurre si el trabajador rechaza injustificadamente algún empleo ofrecido por la Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL), que le hubiese permitido percibir una remuneración igual o superior al 50% de la última.

Diagnóstico de su funcionamiento

Según los datos de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), el número de afiliados en marzo de 2009 alcanza los seis millones de trabajadores.¹

GRÁFICO N° 1. Evolución de los afiliados



El número de cotizantes llega a ser más de tres millones en marzo de 2009, lo que representa una cobertura del sistema de 75% (cobertura = % de cotizantes del total de asalariados privados mayores de 18 años).

Los trabajadores con contratos a plazo indefinido son 55% del total de cotizantes en marzo de 2009; en su mayoría pertenecen a los tramos más jóvenes (personas de entre 25-30 años); y uno de cada tres son mujeres. Los con mayor representatividad son aquellos cotizantes que trabajan en construcción, comercio, finanzas y actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, y agricultura, grupo que en total representa cerca del 60% de los cotizantes. El 60% de los cotizantes tiene salarios mensuales de entre \$100 mil y \$300 mil.

¹ Se agradece la información proporcionada por la SAFD.

GRÁFICO N° 2. Número de cotizantes por tipo de contrato

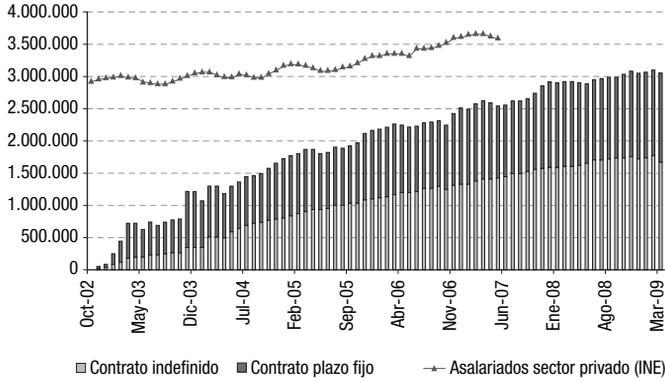
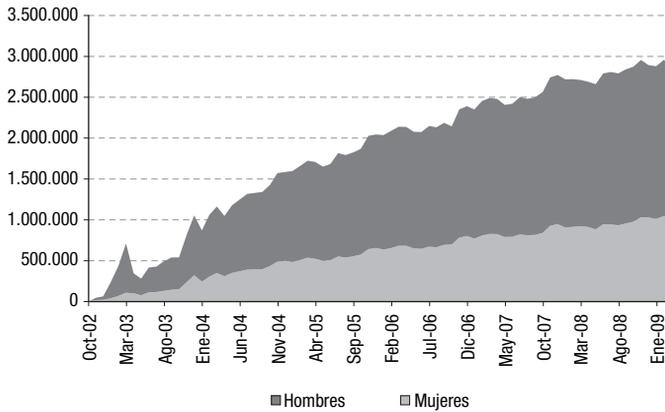


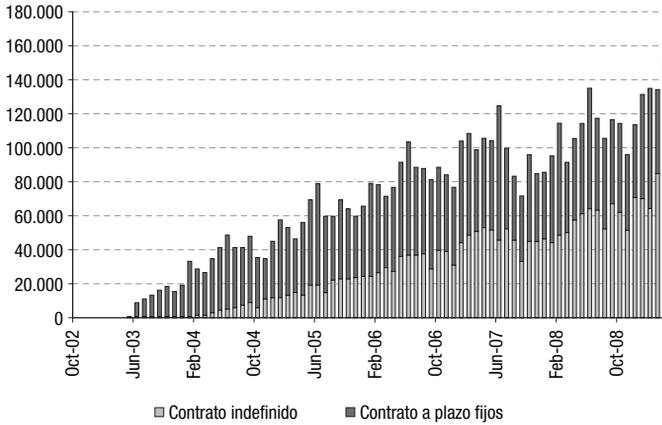
GRÁFICO N° 3. Número de cotizantes por género



Se han entregado aproximadamente cinco millones de prestaciones del seguro de desempleo. La mayor parte de estas prestaciones corresponden a trabajadores con contrato temporal (58%).

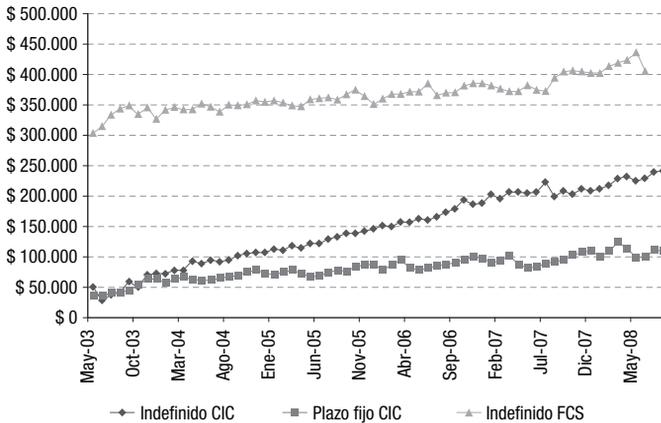
En cuanto al monto, son mayores las prestaciones a trabajadores con contrato indefinido (en promedio \$150 mil, aproximadamente) respecto de los trabajadores con contrato fijo (en promedio \$85 mil,

GRÁFICO N° 4. Afiliados que recibieron pago por prestación de cesantía en el mes



aproximadamente). Mucho más altas son las prestaciones con acceso al Fondo de Cesantía Solidario (en promedio \$370 mil aproximadamente). Estas últimas, solamente disponibles para trabajadores con contrato indefinido.

GRÁFICO N° 5. Monto promedio de beneficios otorgados por cesantía, por tipo de contrato y fuente de financiamiento



III. Discusiones asociadas al seguro de desempleo

Duración del desempleo y riesgo moral

Los sistemas tradicionales de seguro de desempleo, propios de países industrializados, se basan en la existencia de un fondo redistributivo común que es financiado por los actuales empleadores y trabajadores, y a veces por el Estado, que distribuye beneficios a quienes están desempleados. Los estudios² han mostrado que esta forma de financiamiento común tiende a provocar una sobreutilización del sistema debido a problemas de riesgo moral: las empresas despiden trabajadores más a menudo y los trabajadores desempleados están asimismo dispuestos a rechazar ofertas más a menudo. Estas investigaciones indican que estos sistemas aumentan la duración del desempleo y la tasa de desempleo en el largo plazo, lo cual incentiva la creación de mecanismos de control fuertes y de alto costo.

Beneficios de la existencia de un seguro de desempleo

Las investigaciones también dan cuenta de los beneficios asociados a la existencia de seguros de desempleo basados en fondos redistributivos. Primero, hay un efecto indirecto positivo en la duración del empleo posterior.³ Los beneficios usados durante los períodos de desempleo permiten al trabajador realizar una mejor búsqueda de empleo, y encontrar más a menudo un mejor *match*. Este efecto positivo es mayor en países donde el seguro de desempleo es más generoso. Estos sistemas, entonces, permiten mejorar el *matching* entre trabajador y empleador, haciendo la duración en el empleo más larga.

Por otra parte, hay un efecto de aumento del bienestar de las familias de los trabajadores, cuyo ingreso laboral se ve reemplazado durante el período de desempleo. Además, el seguro de desempleo permite minimizar los incentivos perversos a reemplazar parte de los salarios. Y, por último, también cumplen un objetivo macroeconómico: ayudan

² Ver Blanchard (2004), Atkinson y Micklewright (1991), Devine y Kiefer (1991), Katz y Meyer (1990), Card y Levine (2000), Lalive y Zweimüller (2004).

³ Ver por ejemplo, Tatsiramos (2006), y Nicholson y Needels (2006).

a estabilizar la economía en su conjunto. Esta estabilización puede ocurrir a través de la construcción de fondos que van aumentando mientras se den condiciones económicas favorables, los que se ocupan en tiempos de condiciones desfavorables.

Impuesto al despido

Blanchard y Tirole (2008) sugieren que exista una institución en el mercado laboral que cumpla con dos objetivos: seguro de desempleo y protección al empleo. El marco conceptual teórico bajo el cual se propone esto asume que los trabajadores son adversos al riesgo, las empresas son neutrales al riesgo y hay *shocks* de productividad que son aleatorios. Los autores señalan que cuando el seguro de desempleo es financiado con un impuesto al despido, este cumple con dos fines: asegurar ingresos en períodos de desempleo y disminuir la probabilidad de desempleo (protección al empleo). Este impuesto al despido permite a las empresas internalizar los costos sociales asociados al desempleo.

¿Son las indemnizaciones un impuesto al despido? Al parecer, las indemnizaciones semejan una forma de impuesto al despido. Sin embargo, Blanchard y Tirole (2008) indican que cuando estas son simultáneas a beneficios del seguro de desempleo, pueden sobreasegurar a los trabajadores. Cabe hacer notar que esto está sujeto a los supuestos de homogeneidad de la fuerza laboral y al acceso universal y generoso al seguro de desempleo que es financiado con impuesto al despido. Los autores proponen que las indemnizaciones no se prohíban, sino que sean voluntarias.

Parte importante de la arquitectura de esta institución del mercado laboral la constituye una agencia de desempleo. Esta permite enfrentar la heterogeneidad en el mercado laboral, la cual impide que el impuesto al despido sea igual a los beneficios del seguro de desempleo; por ende, debe ser financiada tanto por medio del impuesto al despido como a través del impuesto a la planilla salarial. Esta agencia está capacitada además para monitorear la búsqueda de empleo.

En resumen, los autores señalan que los países pueden proveer lata protección social a los trabajadores, sin grandes sacrificios en eficiencia. Esto requiere de tres herramientas:

- La provisión de seguro de desempleo mediante una agencia de desempleo. Los beneficios pueden ser generosos, pero deben condicionarse a la búsqueda activa de empleo y a la aceptación de trabajos. Lo importante es requerir al trabajador aceptar “trabajos aceptables”; de otro modo corre el riesgo de perder los beneficios. Además, el seguro debería tomar en cuenta las contingencias del mercado laboral: en casos de alta cesantía el trabajador continúa recibiendo los beneficios, pero si hay abundantes ofertas de trabajo en el mercado, y el desempleado las rechaza, entonces este pierde los beneficios.
- Protección al empleo en la forma de impuesto al despido más que de intervenciones judiciales.
- Usar más modelos de Negative Income Tax (NIT) que salarios mínimos para asegurar que incluso los trabajadores menos productivos tengan un nivel de ingreso adecuado. En teoría, el NIT es un subsidio de suma fija que se otorga en forma universal.

La discusión europea

El tema del riesgo moral y la duración del desempleo ha sido especialmente estudiado en los países de Europa. En general, allí existen altos niveles de protección social.

Blanchard (2004) ha señalado algunos errores en el diseño de instituciones en el mercado laboral que pueden llegar a perjudicar a los trabajadores. A continuación enunciaremos algunos de estos problemas de diseño:

- Protección al empleo con el objetivo de proteger trabajos existentes y de reducir la destrucción de trabajos. Esto puede generar efectos negativos sobre la creación de trabajos, de forma que es posible que disminuya la productividad en el largo plazo y aumente el desempleo. Cambia la naturaleza del desempleo cuando se lo hace de mayor duración y estructural.
- Fuerte sistema judicial y administrativo en tanto mecanismo de protección al empleo. Existen básicamente tres formas de

protección al empleo: indemnizaciones, pagos directos al Estado y justicia laboral. Europa, por ejemplo, fortaleció esta última.

- Beneficios de desempleo sin límites. En general, el seguro de desempleo se ha focalizado en ayudar a los desempleados a financiarse, más que a que vuelvan a buscar trabajo.
- Altos salarios mínimos más que subsidios a los ingresos laborales.
- Permitir la coexistencia de contratos permanentes y temporales. Para disminuir la protección del empleo sin encontrarse con la oposición de parte de los trabajadores, varios países europeos (España y Francia entre ellos, por ejemplo) redujeron la protección al empleo en el margen, permitiendo la coexistencia de contratos temporales, que tenían menores costos laborales. Aunque esto se puede ver como positivo, en términos de que podría aumentar la flexibilidad de las empresas, implica varios problemas: primero, hace caro para las empresas mantener a los trabajadores –esto es, ofrecerles contrato permanente y asumir los costos de protección en el empleo; asimismo, como no retiene a los trabajadores, disminuyen los incentivos a la capacitación. Esto crea un mercado laboral profundamente segmentado, con trabajadores de una y otra clase.

IV. Defectos del actual seguro de cesantía en Chile

A la luz del diseño y desempeño del seguro de cesantía en Chile, y a la luz de la experiencia y las propuestas internacionales, en esta sección presentamos algunos puntos que se vislumbran como posibles defectos del seguro de desempleo desde el punto de vista de la eficiencia y la protección social. Ello, considerando el seguro en tanto una institución del mercado laboral que es piedra angular de un mercado laboral moderno.

Cuentas Individuales de Cesantía vs. Fondo de Cesantía Solidario

Como vimos, una parte importante del seguro de cesantía chileno se financia por medio de cuentas de ahorro individuales; asimismo, el

acceso al Fondo de Cesantía Solidario es limitado (solamente dos veces en cinco años). Hasta mayo de 2009, el acceso a este último era aun más limitado, siendo únicamente disponible para trabajadores con contratos permanentes.

Por una parte, el hecho de que el seguro se financie a través de cuentas individuales evita los problemas de riesgo moral mencionados antes. De hecho, la evidencia disponible afirma que más que aumentar el período de desempleo, lo disminuye, hecho que puede estar asociado a la baja tasa de reemplazo efectiva que se ha dado (Sanhueza y Castillo 2008). Sin embargo, es de señalar que los seguros de desempleo que se financian solamente con cuentas individuales no proporcionan suficientes ingresos para los períodos de desempleo; en caso de que la duración en el empleo sea baja, los trabajadores no alcanzarán a acumular suficientes ingresos para los períodos de desempleo, incluso si estos últimos son cortos.

Segmentación: contrato permanente vs. contrato temporal

El seguro de cesantía hace distinciones entre trabajadores con contrato indefinido y con contrato a plazo fijo que no son justificables: financiamiento, requisitos de acceso y beneficios. Estas distinciones provocan segmentaciones en el mercado laboral que no ayudan a la movilidad de los trabajadores, no permiten la inversión en capacitación y, por lo tanto, disminuyen la productividad de las firmas. La movilidad de los trabajadores en el mercado laboral es deseable en la medida en que permite la creación y destrucción de trabajos, y esto, a su vez, genera más crecimiento económico. Sin embargo, es deseable para las firmas tener trabajadores que estén comprometidos con la producción, que sean altamente productivos; por lo tanto, la empresas requieren de trabajadores que permanezcan en sus empleos en forma eficiente.

Existencia de topes de remuneración

Cuando uno revisa la literatura empírica y teórica, en ningún momento se encuentra alguna referencia a topes de remuneración para

la cobertura del seguro de cesantía. La existencia de instituciones en el mercado laboral de mayor universalidad también es signo de igualdad de trato.

Bajas tasas de reemplazo

El seguro de cesantía en Chile tiene bajas tasas de reemplazo. Estas empiezan en 50% y se reducen mes a mes hasta el 20%. Este es un seguro con bajos beneficios. Según la literatura internacional, los beneficios deben tener límite definido (esto es, deben acabar en algún momento), pero han de ser generosos.

Ausencia de una agencia de desempleo

La literatura otorga una alta relevancia a la existencia de una agencia de desempleo. En estos momentos, ella descansa en una herramienta computacional que facilita la tarea de intermediación laboral de los municipios, llamada Bolsa Nacional de Empleo. Esta bolsa permitiría canalizar la oferta de capacitación que el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo ofrece a través de las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral y velar porque se cumplan los requisitos en la ley para otorgar los beneficios. Dado esto, se pueden identificar algunas características deficientes. Primero, falta una institucionalidad no solamente para hacer intermediación sino para prestar apoyo a los trabajadores desempleados. Segundo, las oficinas municipales deberían estar integradas en un organismo de carácter más nacional que logre transmitir información nacional y no solamente comunal.

V. Conclusiones y algunas propuestas

Finalmente, en esta sección presentaremos algunas propuestas orientadas a fortalecer el seguro de desempleo en Chile y a transformarlo en una institución clave en el mercado laboral debido a su buen funcionamiento: con eficiencia y protección social.

Como hemos visto, el seguro de cesantía en Chile adolece de ciertos defectos que en la actualidad le impiden ser una institución relevante. Primero, el financiamiento del seguro con cuentas individuales es insuficiente; por lo tanto, la principal fuente de financiamiento es el Fondo de Cesantía Solidario. Este último, sin embargo, es de acceso limitado debido a los altos requisitos que impone la contribución de los afiliados, debido a los topes de remuneración y a las bajas tasas de reemplazo. Además, el financiamiento es diferenciado entre trabajadores con contrato a plazo fijo y con contratos permanentes. Esto último provoca segmentación en el mercado laboral, lo que impide un funcionamiento eficiente y genera que ciertos trabajadores estén menos protegidos que otros. Por otro lado, un seguro de desempleo con protección laboral debería poder financiarse en parte con un impuesto al despido. Hoy en día, en el caso chileno esto no existe en forma directa. Las indemnizaciones por años de servicio son una forma indirecta de financiar mediante este mecanismo, ya que internalizan en las empresas los costos de despido. Sin embargo, las indemnizaciones no están disponibles para todos los trabajadores y por ende son una fuente de segmentación en nuestro mercado laboral. Finalmente, la actual institucionalidad que apoya la búsqueda de empleo está desintegrada.

Implementación de un impuesto por despido e indemnizaciones voluntarias

Como ya vimos, el impuesto al despido permite a las empresas internalizar los costos de despido. Si este impuesto fuera parte importante del financiamiento del seguro de desempleo, tendríamos una institución en el mercado laboral que además ayuda a la protección del empleo. Este impuesto no puede ser la única fuente de financiamiento. Además, aún tendríamos que financiar con impuesto a la planilla salarial, como es actualmente el caso. A su vez, este impuesto podría reemplazar las indemnizaciones, ya que tendría los mismos efectos en los incentivos, pues no sobreasegura a algunos trabajadores en desmedro de otros y no crea segmentación en el mercado laboral. Todas las empresas, independientemente del tipo de contratos que tengan, tendrían que pagar

este impuesto al despido, cuyos recursos se destinan al seguro de desempleo.

Las indemnizaciones, sin embargo, son beneficiosas cuando son asumidas en forma voluntaria por parte de la empresa, en tanto constituyen un mecanismo de retención de trabajadores. Si los beneficios asociados al seguro de desempleo son financiados por un fondo redistributivo y con menores requisitos que los actualmente en vigencia, y existe un impuesto por despido que permita la protección laboral, podríamos abandonar las indemnizaciones como mecanismos de incentivos adoptados por las empresas voluntariamente.

Acceso al Fondo de Cesantía Solidario

El acceso al Fondo de Cesantía debería ser universal y con menores requisitos de acceso. Este fondo debe ser el componente principal de financiamiento de los beneficios del seguro de desempleo. Si esto fuera así, podría otorgarse relevancia al seguro de desempleo en tanto institución en el mercado laboral.

Creación de una agencia nacional de desempleo

Aunque la actual institucionalidad contempla a las Oficinas de Empleo Municipales como intermediarias, se necesita que estas estén integradas en una agencia que tenga como objetivos principales la administración de los beneficios del seguro, así como la búsqueda de empleo y capacitación. Se puede pensar en una institucionalidad descentralizada, pero cuyas unidades formen parte de una sola agencia. Esta agencia puede ser financiada por recursos públicos, pero debe funcionar de manera independiente. La comisión de usuarios y los equipos de investigación y administración de los fondos deberían formar parte de esta agencia.

Igual trato para todos los trabajadores

Debe ser una prioridad en Chile el disminuir la segmentación en el mercado laboral, así como las diferencias en beneficios de protección

social de trabajadores con contrato a plazo fijo y con contrato permanente, de forma de igualar los costos y beneficios asociados a los diferentes tipos de contrato.

Mayores beneficios, menos requisitos de acceso

El fortalecimiento del seguro de cesantía como institución relevante en el mercado laboral pasa por permitir el acceso de los trabajadores a estos beneficios, disminuyendo los requisitos de acceso, lo cual no significa que se reduzcan las exigencias de búsqueda de empleo y capacitación. Asimismo, debe ser relevante en términos de protección a los ingresos y debe otorgar espacio para aumentar las tasas de reemplazo.

Salario mínimo vs. ingreso mínimo

La experiencia europea muestra que, tal vez, más que mantener salarios mínimos altos se debe potenciar el llamado Negative Income Tax, como el Working Income Tax Credit en Inglaterra. Los salarios mínimos deben establecerse para evitar las peores formas de explotación de las empresas, pero debe tratarse de un mínimo real. Si la productividad es tal que los trabajadores no alcanzan un mínimo de vida decente, es mejor que el Estado financie esta brecha. Para esto se requiere de una institucionalidad que permita identificar los ingresos de los trabajadores.

El principal objetivo de estas propuestas es potenciar el seguro de cesantía en nuestro país para transformarlo en la principal institución del mercado laboral chileno. Las propuestas no son independientes entre sí: en conjunto ellas concurren a este objetivo. Son ideas para la discusión pública e intentan, a la luz de la literatura económica internacional, señalar algunas brechas de desempeño en nuestro seguro.

Referencias bibliográficas

Agenda laboral. 2009. "El seguro de cesantía en Chile." Santiago, Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

- Atkinson, Anthony, and John Micklewright. 1991. "Unemployment compensation and labor market transitions: A critical review." *Journal of Economic Literature*, Vol. 29(4): 1679-1727.
- Blanchard, Oliver. 2004. "Reforming labor market institutions: Unemployment insurance and employment protection." Barcelona Conference on "Post-Washington Consensus."
- Blanchard, Oliver, and Jean Tirole. 2008. "The joint design of unemployment insurance and employment protection: a first pass." *Journal of the European Economic Association*, Vol. 6(1): 45-77.
- Card, David, and Phillip Levine. 2000. "Extended benefits and the duration of UI spells: Evidence from the New Jersey extended benefit program." *Journal of Public Economics*, Vol. 78(1-2): 107-138.
- Devine, Theresa, and Nicholas Kiefer. 1991. *Empirical Labor Economics: The Search Approach*. Oxford: Oxford University Press.
- Katz, Lawrence, and Bruce Meyer. 1990. "The impact of the potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment." NBER Working Paper 2741.
- Lalive, Rafael, and Josef Zweimüller. 2004. "Benefit entitlement and unemployment duration: The role of policy endogeneity." *Journal of Public Economics*, Vol. 88(12): 2587-2616.
- Nicholson, Walter, and Karen Needels. 2006. "Unemployment insurance: Strengthening the relationship between theory and policy." *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 20(3): 47-70.
- Sanhueza, Claudia y José Luis Castillo. 2008. "Seguro de desempleo y riesgo individual del desempleo: caso chileno." ILADES/Universidad Alberto Hurtado. Documento de Investigación I-214.
- Tatsiramos, Konstantinos. 2006. "Unemployment insurance in Europe: Unemployment duration and subsequent employment stability." IZA Discussion Paper 2280.

Un modelo de proyección para el Seguro de Cesantía

*Eduardo Fajnzylber**

*Isabel Poblete***

RESUMEN

En el diseño inicial del Seguro de Cesantía introducido en Chile el año 2002, se restringió el acceso al Fondo de Cesantía Solidario (FCS) únicamente a aquellos trabajadores con contratos indefinidos y bajo estrictas condiciones de incorporación. Esto, sumado al escaso uso por parte de los individuos elegibles, se tradujo en un crecimiento sistemático del FCS desde su creación. En este artículo se presentan los resultados de un modelo de proyección desarrollado para evaluar el impacto de diversas propuestas de reforma. El modelo combina un modelo actuarial tradicional con uno basado en microdatos del sistema de pensiones.

* Ingeniero civil industrial de la Universidad de Chile; doctor en Economía de la Universidad de California, Los Angeles (UCLA). Académico de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez. Ha dirigido el Departamento de Investigación de la División Estudios de la Superintendencia de Pensiones.

** Ingeniero comercial y egresada del Magíster en Economía de la Universidad de Chile. Actualmente es analista del Departamento de Investigación, División Estudios, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Los autores agradecen los comentarios a versiones previas de este documento a Pamela Gana, Gonzalo Reyes, Pablo Castañeda, Evelyn Benven y Gonzalo Plaza. Los errores son responsabilidad de los autores y no comprometen a la Universidad Adolfo Ibáñez o a la Superintendencia de Pensiones.

Los resultados sugieren que medidas más generosas respecto de las que finalmente se aprobaron en la reforma de 2009, serían sustentables en un escenario de crisis, incluso bajo supuestos conservadores. Si bien la cobertura del sistema no aumentará en forma significativa gracias a la reforma, la calidad de los beneficios será sustancialmente superior, debido al mayor uso del FCS en eventos de cesantía.

I. Introducción

Chile introdujo el año 2002 el Seguro de Cesantía, un innovador sistema de protección ante eventos de desempleo, basado en la combinación de ahorro obligatorio en cuentas individuales y en un Fondo de Cesantía Solidario (FCS). Este último permite complementar las cuentas individuales en el financiamiento de un beneficio definido para los trabajadores que cumplen con ciertos requisitos.

En su diseño inicial, el sistema restringió el acceso al fondo solidario solo a aquellos trabajadores con contratos indefinidos que son despedidos por necesidades de la empresa, que tienen un saldo insuficiente en su cuenta individual y que registran al menos 12 cotizaciones continuas al momento de solicitar el beneficio. Como resultado de estos restrictivos requisitos de acceso y de un escaso uso del FCS por parte de los individuos elegibles, el fondo solidario ha presentado un crecimiento sostenido desde su creación, y los estudios actuariales realizados a la fecha sugieren que, de mantenerse las reglas iniciales, dicha situación debiera mantenerse en los próximos años.

Diversas medidas han sido propuestas para perfeccionar el diseño inicial del seguro, las que finalmente se tradujeron en un proyecto de Ley y finalmente en una reforma al sistema aprobada en enero de 2009, la cual relaja los requisitos de acceso al FCS por parte de los trabajadores con contrato indefinido, además de dar acceso al FCS a los trabajadores contratados por obra, trabajo o servicio determinado, o mediante

contratos a plazo fijo.¹ Este trabajo presenta los principales resultados de simulaciones acerca de la evolución esperada del seguro bajo los cambios que fueron propuestos durante el proceso de reforma.

Tratándose de la primera gran reforma al sistema, y tratándose en algunos casos de cambios sutiles a sus parámetros, se desarrolló un modelo de proyección que comparte las características de los estudios actuariales tradicionales, pero que cuenta con la suficiente flexibilidad como para simular cambios contrafactuales a las microrregulaciones. El modelo tiene dos componentes principales: un modelo basado en microdatos provenientes del sistema de pensiones, el cual simula la evolución del seguro de cesantía durante sus primeros 15 años, como si este se hubiese iniciado el año 1988. El resultado de este modelo bajo distintos escenarios es utilizado para alimentar un modelo actuarial tradicional –segundo principal componente–, basado en el estudio de Bravo, Ruiz-Tagle y Castillo (2005). Junto con describir ambos modelos y su interacción, se entregan resultados de distintas simulaciones bajo las reglas actuales y ante posibles cambios en el diseño del sistema.

En primer lugar, los resultados confirman que, de haberse mantenido las reglas vigentes hasta antes de la reforma, el FCS hubiera seguido creciendo en forma significativa, incluso ante una crisis económica como la que enfrentamos en la actualidad. En segundo lugar, las simulaciones bajo escenarios contrafactuales muestran que incluso bajo los supuestos más pesimistas en términos de uso intensivo de beneficios financiados con cargo al FCS, este último se mantendrá sostenible en el tiempo. En términos de cobertura, los resultados muestran que, si bien la cobertura del sistema en términos de personas elegibles para beneficios en caso de quedar cesantes no aumenta en forma significativa gracias a la reforma, la calidad de los beneficios es sustancialmente superior, debido al mayor uso del FCS en caso de cesantía.

En definitiva, estimamos que la reforma al seguro de cesantía ha sido un excelente ejemplo de cómo se deben llevar a cabo las políticas públicas de gran escala, cuando los resultados de las mismas son inciertos. El conservador diseño inicial fue reevaluado luego de un

¹ De aquí en adelante nos referiremos a este tipo de contratos como “a plazo fijo”.

plazo prudente de funcionamiento del sistema, y a la luz de la evolución reciente y de un cuidadoso modelamiento de los efectos potenciales de cambios futuros se procedió a relajar los requisitos de acceso a los beneficios solidarios, pero bajo una razonable certeza de que el sistema se mantendrá sustentable en el tiempo.

El resto del artículo se estructura en torno a cuatro secciones: en primer lugar, se describen brevemente los principales elementos del seguro y las proyecciones existentes para el FCS. A continuación (sección III) se detalla la construcción del modelo de proyección, y en la sección IV se exponen los resultados en términos de cobertura, tasas de reemplazo y sustentabilidad del FCS, tanto en el escenario base (sin reformas) como en un escenario alternativo. En la última sección se presentan las principales conclusiones y desafíos futuros en esta línea de investigación.

II. Descripción del Seguro de Cesantía y proyecciones al 2015

Descripción de seguro (prerreforma 2009)

El 2002 se instaura en Chile el Seguro de Cesantía (SC), un programa contributivo destinado a aumentar la protección de los trabajadores dependientes privados ante eventos de pérdida de empleo. La afiliación al seguro es obligatoria para todos los contratos celebrados con posterioridad a octubre de 2002 y voluntario para los contratos anteriores a esa fecha.

Este sistema combina un componente de ahorro individual (las Cuentas Individuales de Cesantía, CIC) y un seguro colectivo, denominado Fondo de Cesantía Solidario (FCS), el cual recibe aportes tanto de empleadores como del Estado.

El esquema de financiamiento se determina por el tipo de contrato del trabajador. Los trabajadores con contrato indefinido, en el escenario prerreforma 2009, aportan el 2,2% de su remuneración imponible a la CIC y el 0,8% al FCS.² Los trabajadores con contratos a plazo fijo

² La remuneración imponible para efectos del Seguro de Cesantía corresponde al ingreso bruto del trabajador, con un tope de 90 unidades de fomento (UF).

aportan un 3% de su remuneración imponible a la CIC, sin posibilidad de acceder al FCS. El Cuadro N° 1 resume las principales características del sistema en términos de aportes a las distintas cuentas y elegibilidad para beneficios provenientes de la CIC o del FCS.

Respecto de los beneficios, los trabajadores a plazo fijo tienen derecho a un único giro correspondiente al total acumulado en su cuenta. Por su parte, los trabajadores con contrato indefinido sin derecho a beneficios financiados por el FCS tienen derecho a más de un giro, con un máximo de cinco. El número total de giros a los que tienen derecho y el monto del primer giro dependen del número de meses cotizados (ver Cuadro N° 2). El monto del segundo, tercero y cuarto giro corresponde a un 90%, 80% y 70%, respectivamente, del monto del primer giro. El monto del quinto o del último giro a que tiene derecho el individuo corresponde al saldo remanente en la CIC.

Los trabajadores con derecho al FCS pueden elegir un beneficio financiado íntegramente por su cuenta de capitalización individual (de la forma descrita anteriormente) u optar por un beneficio de carácter definido (calculado como una fracción de la remuneración imponible de los últimos 12 meses, con topes mínimos y máximos para cada giro), financiado antes que nada por los recursos acumulados en su cuenta de capitalización individual y, una vez estos agotados, por fondos provenientes del FCS. El Cuadro N° 3 presenta la tasa de reemplazo de estos beneficios definidos, incluyendo los topes máximos y mínimos.³

³ Los valores mínimo y máximo se reajustan anualmente según la variación experimentada por el índice de precios al consumidor durante los últimos 12 meses. Estos valores son ajustados el 1 de febrero de cada año.

CUADRO N° 1. Características generales del sistema, prerreforma 2009

	Trabajadores con contratos a plazo fijo	Trabajadores con contratos indefinidos
<i>Aporte a cada tipo de fondo (% de la remuneración imponible)</i>		
Cuenta Individual de Capitalización (CIC)	Empleador (3%)	Empleador (1,6%) + Trabajador (0,6%)
Fondo de Cesantía Solidario (FCS)	No aporta	Empleador (0,8%) + Aporte estatal anual ⁴
<i>Requisitos para acceder a beneficios</i>		
Cuenta Individual de Capitalización (CIC)	<ul style="list-style-type: none"> • 6 cotizaciones continuas o discontinuas • Acreditación de término de contrato 	<ul style="list-style-type: none"> • 12 cotizaciones continuas o discontinuas • Término voluntario o involuntario del contrato
Fondo de Cesantía Solidario (FCS)	<ul style="list-style-type: none"> • No acceden a este tipo de beneficios 	<ul style="list-style-type: none"> • 12 cotizaciones continuas • Despedido por caso fortuito, fuerza mayor o por necesidades de la empresa • Recursos insuficientes en CIC para financiar la prestación del FCS, en los montos y períodos señalados en la ley • Encontrarse cesante al momento de la solicitud

Fuente: Ley 19.728.

CUADRO N° 2. Cálculo de prestaciones con cargo a la Cuenta Individual de Capitalización (trabajadores con contratos indefinidos), prerreforma 2009

Meses cotizados	Número máximo de giros	Monto del primer giro
Entre 12 y 18	1	Saldo acumulado en CIC (SAC)
Entre 19 y 30	2	SAC / 1,9
Entre 31 y 42	3	SAC / 2,7
Entre 43 y 54	4	SAC / 3,4
Más de 55	5	SAC / 4

Fuente: Art. 15 Ley 19.728.

⁴ El Estado aporta una cifra constante anual. Dicha cifra crece durante los primeros seis años de funcionamiento del sistema en función de la cobertura alcanzada y es constante a partir de ese momento (225,792 unidades tributarias mensuales, UTM).

CUADRO N° 3. Tasa de reemplazo garantizada y montos máximo y mínimo de las prestaciones con cargo al FCS, prerreforma 2009

Meses	Promedio remuneración últimos 12 meses (%)	Valor máximo	Valor mínimo
Primero	50	\$ 190.000	\$ 88.000
Segundo	45	\$ 171.000	\$ 73.000
Tercero	40	\$ 152.000	\$ 64.000
Cuarto	35	\$ 133.000	\$ 56.000
Quinto	30	\$ 114.000	\$ 48.000

Fuente: vigente desde el 31 de mayo de 2009 hasta el 31 de enero de 2010, www.spensiones.cl

Los fondos acumulados en las CIC y en el FCS deben ser invertidos por la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), cumpliendo con las regulaciones cuantitativas y sujeto al esquema de premios y castigos, ambos establecidos en la ley que crea el SC.

Los fondos acumulados solo pueden ser invertidos en los mismos instrumentos autorizados para los fondos de pensiones tipo E del sistema de pensiones, esto es, instrumentos de renta fija (nacional y extranjera). El sistema de premios y castigos para la AFC está basado en la rentabilidad obtenida en comparación con aquella obtenida por los tres fondos tipo E más rentables y los tres fondos menos rentables. En la práctica, la rentabilidad nominal de los fondos de cesantía se mantuvo en los primeros años persistentemente por debajo de su *benchmark*, lo cual se ha traducido en un castigo permanente a las comisiones que puede cobrar la AFC.⁵ Esta situación se explica en parte por el menor tamaño inicial de los fondos de cesantía y la iliquidez de algunos instrumentos de renta fija en poder de las AFP, los cuales no estaban disponibles para la adquisición por parte de la AFC.

⁵ Castañeda y Fajnzylber (2007) analizan las consideraciones que debiesen guiar la política de inversión de los fondos de cesantía. Proponen la diferenciación de la política de inversión entre los fondos provenientes de la CIC y de los correspondientes al FCS.

Evolución

A siete años del inicio del sistema, el número de afiliados al seguro de cesantía supera los seis millones, de los cuales tres millones se encontraban cotizando a abril de 2009 (ver Cuadro N° 4).

Debido al mecanismo de afiliación al seguro –obligatorio solo para nuevos contratos–, los trabajadores cubiertos por el seguro han evidenciado un fuerte sesgo hacia los trabajadores con contratos a plazo fijo, los cuales suelen evidenciar un mayor grado de rotación y por lo tanto una mayor propensión a afiliarse tempranamente al SC.⁶ Este tipo de contratos pasó de representar en diciembre de 2003 el 63% de los cotizantes al seguro, a abarcar solo el 46% de los mismos en abril de 2009. Esta última cifra se acerca al 35% estimado para el mercado laboral en general (Casen 2006).

CUADRO N° 4. Evolución del Seguro de Cesantía

Mes	Afiliados (1)	Cotizantes plazo fijo (1)	Cotizantes indefinidos (1)	Beneficiarios CIC (2)	Beneficiarios FCS (2)
2002	728,378	479,226	131,240	0	0
2003	2,244,527	905,875	534,212	111,564	103
2004	3,207,828	1,053,824	905,292	440,069	7,220
2005	4,032,861	1,190,148	1,250,274	627,477	16,694
2006	4,734,835	1,261,652	1,552,519	783,582	25,316
2007 (3)	5,242,604	1,043,395	1,753,281	619,166	17,661

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Seguro de Cesantía.

Notas: (1) datos a diciembre de cada año; (2) beneficios pagados en cada año; (3) datos a septiembre de 2007.

⁶ Cowan y Micco (2005) presentan y discuten la evidencia nacional e internacional que existe sobre los beneficios y costos de la alta rotación de trabajadores. Al desagregar la economía por sector encuentran que la industria de la construcción, minas y canteras, manufactura e industrias no especificadas presentan las mayores tasas de rotación de puestos de trabajo.

Con respecto al número de beneficiarios, se observa que, aunque un grupo importante de trabajadores se benefició del seguro a través de giros de sus cuentas individuales, solo un grupo minoritario accedió al beneficio del FCS (2,5% del total de beneficiarios). A septiembre de 2007, cerca de 2.6 millones de afiliados se han beneficiado del seguro empleando los fondos acumulados en la CIC, y unos 70 mil trabajadores con contrato indefinido han optado por el FCS. El siguiente cuadro resume la evolución del sistema en sus cinco primeros años de funcionamiento.

El cuadro siguiente muestra la calidad de los beneficios otorgados, expresada como monto promedio de los pagos y tasas de reemplazo, en función del tipo de contrato. Es importante recordar que, en general, los beneficios de la CIC se entregan en un solo pago (el saldo completo en la cuenta), mientras que los beneficios con derecho a FCS se calculan en función de tasas de reemplazo objetivo. Esto queda en evidencia al observar la diferencia en las tasas de reemplazo entre los beneficios con cargo a la CIC y aquellos con cargo al FCS.

CUADRO N° 5. Montos promedio y tasas de reemplazo de beneficios otorgados por el SC durante el año 2007

Financiamiento del beneficio	Montos promedio de beneficios del primer pago (\$)			Tasa de reemplazo de primer pago* (%)		
	Contrato indefinido	Contrato a plazo fijo	Total	Contrato indefinido	Contrato a plazo fijo	Total
Solo con cargo a la CIC	106.308	91.766	95.765	12,85	6,34	7,42
Con derecho a FCS	107.785	-	107.785	52,21	-	52,21

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Seguro de Cesantía.

Nota*: en el caso de los beneficios sin acceso al FCS, la tasa de reemplazo fue calculada como el saldo en las CIC dividido por la renta imponible promedio de la relación laboral y por cinco (el número máximo de meses con beneficio).

Cobertura del FCS

Del cuadro anterior es evidente que los beneficios financiados con cargo a las cuentas individuales y el FCS son sustancialmente superiores a los

beneficios con cargo exclusivo a la CIC. Aunque es de esperar que esta situación cambie a medida que aumenten los saldos en las cuentas individuales, llama la atención la escasa utilización de esta opción. Esta situación puede explicarse en parte por el difícil acceso a los beneficios debido al requisito de haber realizado 12 cotizaciones continuas.⁷ Sin embargo, incluso entre los trabajadores que cumplen con todos los requisitos se observa un alto porcentaje (cerca del 45%) de individuos que optan por renunciar al FCS y recibir solo los beneficios de la CIC. Esto pudiera estar motivado por consideraciones de costo-beneficio (si, por ejemplo, el primer pago de la CIC fuera superior al del FCS o si la persona esperara encontrar un nuevo empleo antes de acceder a los recursos del FCS), por costos de transacción (la obligación de presentarse a las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) para acreditar que se está buscando empleo, o por motivos de falta de información.⁸

Como consecuencia de la falta de uso de los beneficios financiados por el FCS, este ha experimentado un crecimiento sostenido desde su creación. A mayo de 2009, el FCS ha acumulado 577 millones de dólares, exhibiendo una tasa de crecimiento anualizada promedio cercana al 75% y las proyecciones realizadas por los dos estudios actuariales prolongan este comportamiento hasta septiembre de 2015.⁹ Johnson, Zurita y Muñoz (2003) proyectan un crecimiento del 28% anual hasta diciembre de 2014, mientras que Bravo, Ruiz Tagle y Castillo (2007) estiman un crecimiento aproximado del 35%. Ambos estudios concuerdan en que el FCS sería sustentable ante un escenario de crisis.¹⁰

El siguiente gráfico muestra la proyección del FCS generada por los estudios actuariales de 2003 y 2005, además del valor efectivo del fondo desde su creación hasta el año 2007.

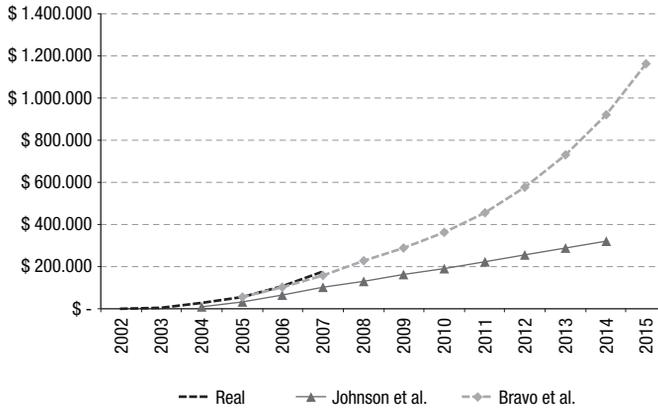
⁷ Reyes (2005) estima que cerca del 20% de los cotizantes al seguro de cesantía duran un año continuo.

⁸ Berstein et al. (2007) muestran evidencia en relación a que los beneficiarios que, siendo elegibles para el FCS optan por retirar recursos de su cuenta individual, tienden a tener saldos más altos y encontrar empleo más rápidamente que los individuos que optan por el FCS.

⁹ La ley del seguro establece la obligatoriedad de la AFC de realizar un estudio actuarial cada dos años que permita evaluar la sustentabilidad del fondo de cesantía y FCS.

¹⁰ Ver Bravo et al. (2007), Johnson et al. (2003), y Cerda y Coloma (2008) para mayores detalles.

GRÁFICO N° 1. Valor FCS efectivo y bajo modelos actuariales 2003 y 2005
(*\$ corrientes*)



Fuente: elaboración propia sobre la base de información de los estudios actuariales.

En definitiva, los estudios actuariales realizados a la fecha parecen indicar que, de seguir las regulaciones actuales, el FCS se seguirá acumulando, sin necesariamente cumplir con el objetivo de protección con el que fue diseñado. Para transformar el FCS en una fuente efectiva de protección ante cesantía, se debían introducir modificaciones que tendieran a facilitar el acceso a los beneficios o aumentar el valor de los servicios asociados.

III. El modelo de proyección

Para evaluar y discriminar entre propuestas alternativas de modificaciones es necesario contar con un modelo que permita simular el comportamiento del fondo de cesantía y del FCS ante cambios en las regulaciones. Apoyándose en los estudios actuariales contratados en 2004 y 2005 por la AFC, se generó un modelo de proyección que combina un modelo actuarial tradicional, basado en 108 celdas representativas de los afiliados pertenecientes al seguro de cesantía, y un modelo

de microdatos construido a partir de las historias previsionales de una muestra representativa del universo de afiliados al sistema de AFP. Este último simula la evolución del seguro de cesantía durante sus primeros 15 años, bajo el escenario hipotético de que este se hubiese iniciado el año 1988. Al contar con historias individuales reales, el modelo permite simular la evolución de ciertos parámetros clave del modelo actuarial, tanto en la situación actual como ante cambios en el diseño del seguro. Con esta información es posible proyectar el valor de los fondos de cesantía entre octubre de 2006 y septiembre de 2016.

El modelo de microdatos

La base de historias previsionales administrativas

En 2002, el Ministerio del Trabajo, a través de la Subsecretaría de Protección Social, encomendó a la Universidad de Chile la realización de una encuesta que permitiera obtener información de la seguridad social en Chile con un énfasis especial en la protección a los ancianos. Para la encuesta se seleccionó una muestra representativa de la población afiliada al sistema de pensiones y se consideró como población de referencia a todos los afiliados desde 1981 hasta agosto de 2001 registrados en los archivos administrativos de las siete AFP que estaban vigentes a esa fecha, como también a los afiliados al INP. Esta encuesta se conoce como la Encuesta de Protección Social, EPS (ver www.proteccionsocial.cl).

Simultáneamente, la Superintendencia de Pensiones se encargó de recopilar la historia contributiva de los miembros del nuevo sistema de pensiones incluidos en la EPS. Esta base se denominó “Historia previsual de los afiliados activos, pensionados y fallecidos” (HPA). La muestra incluye alrededor de 24 mil individuos afiliados a alguna AFP.

Para realizar una proyección adecuada del seguro de cesantía, tanto bajo los parámetros actuales como en escenarios contrafactuales, es necesario considerar dos factores de particular relevancia: por un lado, se trata de un sistema en proceso de madurez, lo que ha implicado que su composición de afiliados se encuentra fuertemente sesgada hacia

trabajadores de mayor rotación laboral respecto de la población en general. Ello plantea un desafío significativo de modelación en cuanto a cómo debiera variar la composición de afiliados durante los próximos 10 ó 15 años. Por otro lado, el acceso a beneficios y las decisiones de solicitar los mismos están fuertemente relacionados al historial de contratos y cotizaciones de los afiliados, lo cual es difícil de capturar en los modelos actuariales tradicionales, debido a la fuerte heterogeneidad presente en la población.

Para avanzar en esta dirección, se optó por utilizar la base HPA entre 1988 y 2002, como proxy de la historia de cotizaciones de los afiliados al seguro de cesantía. Fijando como año hipotético de inicio del sistema al año 1988, se simuló la afiliación al seguro, la acumulación de derechos y el pago de beneficios. Específicamente, se empleó una base que contiene el registro de las cotizaciones mensuales (incluyendo el ingreso imponible asociado) de cada afiliado incluido en la muestra de la HPA, además del sexo y edad de los mismos.¹¹

Como se indicó previamente, el porcentaje de aporte y derecho a beneficio se desprenden del tipo de contrato del trabajador. Por otro lado, para verificar el derecho al FCS se requiere información de la causal de despido. Desafortunadamente, estos elementos no se encuentran disponibles en la HPA, por lo que debió imputarse para cada trabajador el tipo de contrato junto con la probabilidad de pedir beneficio. El procedimiento realizado para estimar dichas probabilidades se describe a continuación.

Imputación de tipos de contratos

En la sección anterior se señaló que la base carece de información de tipo de contrato. Así, para imputar esta condición, se estimó una regresión simple para el tipo de contrato a partir de una muestra representativa de los afiliados al seguro de cesantía a septiembre de 2006. Esta base incluye información de tipo de contrato, cotizaciones y renta promedio por relación laboral.

¹¹ Se trabajó con el ingreso imponible presente en el sistema de pensiones, el cual puede ser inferior al del SC, debido al tope imponible, el cual corresponde a 60 UF, en el primer caso, y a 90 UF, en el segundo.

En lugar de intentar imputar el tipo de contrato en todo momento del tiempo, se optó por imputar un tipo de contrato para cada relación laboral, dado que en la muestra se observa que el 87,21% de los individuos no cambia de contrato dentro de una relación laboral. De hecho, el 96% de las relaciones laborales que empiezan con contratos indefinidos termina como indefinidos y el 86% de las que comienzan con contrato a plazo fijo termina como tal.

El Cuadro N° 6 presenta cinco regresiones con distintas especificaciones funcionales (modelos logit, probit y probabilidad lineal). En todos los casos, la variable dependiente corresponde al tipo de contrato inicial de una relación laboral y se incluyen como variables explicativas características propias de la persona y la duración, y renta imponible promedio de la relación en cuestión.¹²

En términos generales, los distintos modelos entregan estimaciones bastante similares. Por su simplicidad, adecuada bondad de ajuste, así como por la propiedad de ajustarse razonablemente a la fracción histórica observada de contratos indefinidos y a plazo fijo en el SC, se optó finalmente por el modelo de probabilidad lineal de la última columna. Este incluye como variables independientes el número de meses cotizados en cada relación laboral, la renta promedio, una variable dicotómica de género, además de las interacciones de esta con la duración del empleo y la renta promedio.

En la especificación escogida, la probabilidad de que una relación sea de contrato indefinido depende positivamente de la duración de dicha relación, de la remuneración y de ser mujer. El efecto de la duración sobre la probabilidad es menor para las mujeres.

¹² Vale la pena destacar que ninguno de los modelos incluye la edad de la persona como variable independiente. Esto fue motivado por el fuerte sesgo de selección que afecta a los afiliados al seguro de cesantía producto del mecanismo de afiliación al mismo (asociado a la rotación laboral de los trabajadores), lo que implica poner especial atención en utilizar información de los actuales afiliados para proyectar hacia los futuros afiliados. En particular, los individuos de mayor edad presentes en el seguro tienden a exhibir una mayor propensión a contar con contratos a plazo fijo que los jóvenes, lo cual resulta contradictorio con la evidencia presente en las encuestas representativas de hogares. Según la Encuesta Casen 2006, la prevalencia de contratos indefinidos es de 53,2% entre los trabajadores dependientes entre 20 y 40 años, y de 71,2% entre los trabajadores dependientes entre 40 y 60 años.

Cuadro N° 6. Modelos predictivos de la imputación del tipo de contrato

	Logia	Logit	Probit	MPL	MPL
Duración truncada	0,07405 (97,27)**	0,04368 (40,31)**	0,04410 (108,88)**	0,01257 (72,06)**	
Renta	0,00643 (189,91)**	0,00947 (211,41)**	0,00344 (200,04)**	0,00186 (260,13)**	0,00071 (202,80)**
Mujer	-0,15173 (11,79)**	0,04954 (3,93)**	0,04178 (6,28)**	0,09920 (56,14)**	0,07698 (42,83)**
Mujer* renta	0,00405 (55,57)**	0,00275 (39,82)**	0,00148 (45,03)**	0,00001 (2,20)*	0,00006 (8,55)**
Mujer* duración	-0,00926 (10,33)**	-0,00271 (2,97)**	-0,00500 (10,34)**	-0,00167 (13,28)**	-0,00124 (9,65)**
Renta* duración	-0,00014 (55,24)**	-0,00004 (14,71)**	-0,00008 (62,53)**	-0,00001 (50,55)**	
(Duración truncada) ²		0,00017 (5,60)**		-0,00005 (12,17)**	
(Renta) ²		-0,00001 (120,28)**		-0,00000 (155,56)**	
Duración					0,00717 (102,32)**
Constante	-0,98688 (136,52)**	-1,28096 (162,82)**	-0,51749 (128,72)**	0,24895 (177,33)**	0,43168 (425,67)**
Observaciones	910810	910810	910810	910810	910810
R ²				0,13	0,09

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Seguro de Cesantía.

Notas: Valor absoluto de estadístico Z entre paréntesis

* Coeficiente significativo al 5%; ** coeficiente significativo al 1%

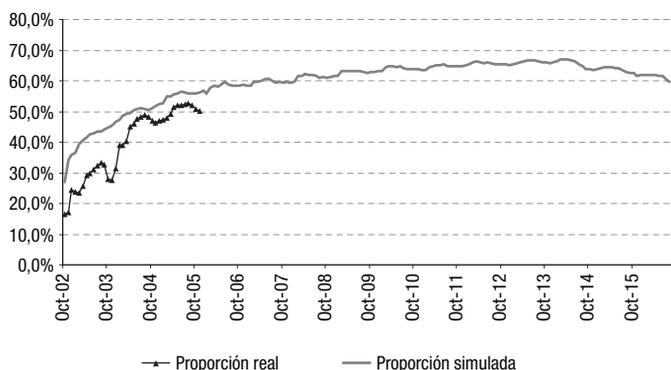
Renta en miles de \$.

Los coeficientes obtenidos fueron entonces utilizados para predecir el tipo de contrato en las relaciones laborales de la HPA.

Los resultados de la imputación se muestran en el siguiente gráfico. Se observa que a octubre de 2002 el número de cotizantes con contrato indefinido simulado supera al efectivo en casi 10 puntos porcentuales. Sin embargo, esta tendencia tiende a decrecer en el tiempo y a octubre de 2005 esta diferencia es de solo 5 puntos. Aunque la proporción de

contratos indefinidos se mantiene sistemáticamente por encima de la observada, el principal atributo de esta proyección es que logra predecir en forma razonable su evolución a través del tiempo, convergiendo a una tasa similar a la observada actualmente entre la población de asalariados dependientes.¹³

GRÁFICO N° 2. Proporción de contratos indefinidos



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos HPA.

Imputación de la probabilidad de pedir beneficios

En la actualidad, un porcentaje importante de los individuos que deja de cotizar y que cumple en principio con los requisitos de número de cotizaciones no pide beneficios del SC. Al mismo tiempo, casi el 50% de los trabajadores con derecho al FCS no opta por él.

¹³ Según la Encuesta Casen 2006, la proporción de contratos indefinidos entre los trabajadores dependientes sería de 65%. Un desafío para nuevas versiones de este modelo consistirá en perfeccionar el procedimiento de imputación del tipo de contrato, quizás mediante un modelo de selección o la utilización de fuentes auxiliares de datos, como las encuestas Casen o EPS.

Para proyectar la evolución del seguro es imprescindible contar con un modelo que permita estimar la probabilidad de pedir beneficio, especialmente si se desea evaluar propuestas que involucren cambios en el diseño del seguro. Por este motivo se puso especial énfasis en el modelo de generación de esta probabilidad, el cual servirá de referencia para las proyecciones posteriores.

Para estimar la probabilidad de pedir beneficios se empleó una muestra representativa de los afiliados al SC que posee información de cotizaciones, renta y beneficios. Con estos datos se especificaron ocho estados en los que se puede encontrar a un cotizante al seguro en función del derecho potencial a beneficio¹⁴ y si la persona cotizó o no en el mes siguiente.¹⁵ Para los trabajadores con contrato indefinido, se tiene: derecho a FCS y cotiza el mes siguiente, derecho a FCS y no cotiza, derecho a CIC y cotiza, derecho a CIC y no cotiza, y sin derecho a beneficios. Para los trabajadores con contrato a plazo fijo se tiene: derecho a CIC y cotiza, derecho a CIC y no cotiza, y sin derecho a beneficios. La probabilidad de pedir beneficio se estimó para cada estado potencial en cada momento del tiempo.

El procedimiento de estimación se definió según las opciones disponibles en cada estado. Para los trabajadores con derecho al FCS se estimó un logit ordenado. Las elecciones que enfrentan estos individuos son pedir FCS, pedir CIC o no pedir beneficio. En cambio, para los trabajadores con derecho a la CIC esta probabilidad se estimó mediante un logit bivariado, en el cual la variable dependiente toma el valor 1 si el trabajador pide beneficio empleando su cuenta individual y 0 si no pide beneficio.

¹⁴ Los derechos potenciales se determinaron en función del saldo acumulado en la CIC y el número de cotizaciones. La causal de cese de la relación laboral no se incluyó debido a que solo se posee información para los individuos que han solicitado beneficio. Las probabilidades estimadas de pedir beneficios incluyen implícitamente las causales de cese de la relación laboral.

¹⁵ Nótese que, históricamente, una proporción importante de los afiliados pide beneficios el mismo mes en que presenta una cotización. Esta situación tendió a disminuir debido a cambios normativos aprobados a fines de 2007. Para el desarrollo del modelo de microdatos, sin embargo, es necesario modelar esta posibilidad durante los primeros años.

Las variables independientes que se incluyeron en las regresiones son renta imponible,¹⁶ una dummy de género, y la interacción entre género y renta. También se incluyó el número de meses sin cotizar en cada pausa que se observa.

El Cuadro N° 7 resume los resultados de las estimaciones para cada estado en que la persona tiene derecho a algún beneficio. Se observa que todos los coeficientes son significativos excepto el asociado a la interacción entre mujer y renta para los estados 1, 2 y 4.

CUADRO N° 7. Resultado de estimación con opción de pedir FCS (probit ordenado)

	Logit ordenado E1	Logit ordenado E2	Logit E3	Logit E4	Logit E5	Logit E6
Renta	-0,0019 (16,00)**	-0,0003 (2,32)*	-0,0019 (21,99)**	0,0002 (2,22)*	-0,0005 (16,88)**	0,0028 (56,11)**
Mujer	-0,3645 (5,42)**	-0,1391 (2,44)*	-0,4103 (6,38)**	-0,1370 (2,74)**	0,0718 (3,27)**	0,9015 (48,13)**
Mujer* renta	-0,0001 (0,50)	-0,0003 (1,41)	-0,0010 (3,87)**	-0,0003 (1,44)	-0,0032 (26,39)**	-0,0031 (28,21)**
Pausa posterior		0,2278 (38,13)**		0,1405 (26,13)**		-0,0026 (1,27)
Constante			-4,2725 (151,22)**	-1,5626 (48,98)**	-2,9951 (363,35)**	-1,3214 (103,54)**
Observaciones	872054	14296	634053	22422	1383733	142421

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Seguro de Cesantía.

Notas: Valor absoluto de estadístico z entre paréntesis

* Significativo al 5%; ** significativo al 1%

Renta en miles de \$.

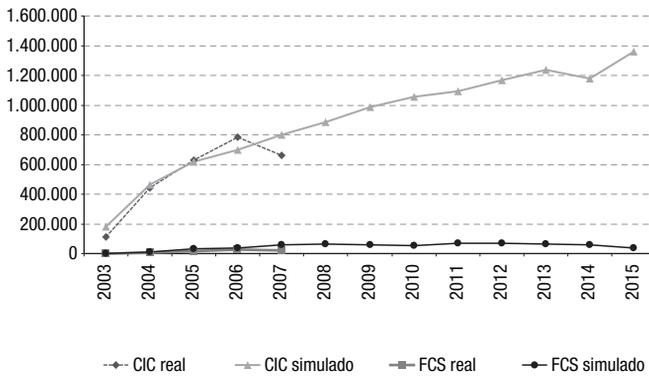
En forma similar al procedimiento de imputación del tipo de contrato, se añadió la información proveniente de la base HPA a la muestra del Seguro de Cesantía y se proyectó la probabilidad de pedir beneficio

¹⁶ Para hacer comparables los resultados se utilizó el tope imponible del sistema de pensiones (60 UF), el cual es inferior al tope del seguro.

para todos los individuos de la muestra.¹⁷ Una vez imputados los tipos de contrato y las probabilidades de pedir beneficios, es posible simular el modelo HPA desde la creación hipotética el año 1988 hasta el año 2002.

El número de beneficiarios CIC y FCS que resulta de esta simulación se presenta en el siguiente gráfico. Los beneficiarios CIC han venido experimentando un crecimiento sostenido de aproximadamente 18% anual desde 2003, lo cual es consistente con la acumulación moderada de recursos en dichas cuentas. Por el contrario, los beneficiarios del FCS no experimentan crecimiento para los años de proyección y finalizan el período representando solo el 3% de los beneficiarios totales del fondo.

GRÁFICO N° 3. Beneficiarios CIC-FCS (datos anuales)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos HPA.

¹⁷ El procedimiento de imputación de beneficios es otra área donde se requiere mayor atención en el futuro, posiblemente calibrando un modelo de comportamiento con funciones de utilidad y formación de expectativas.

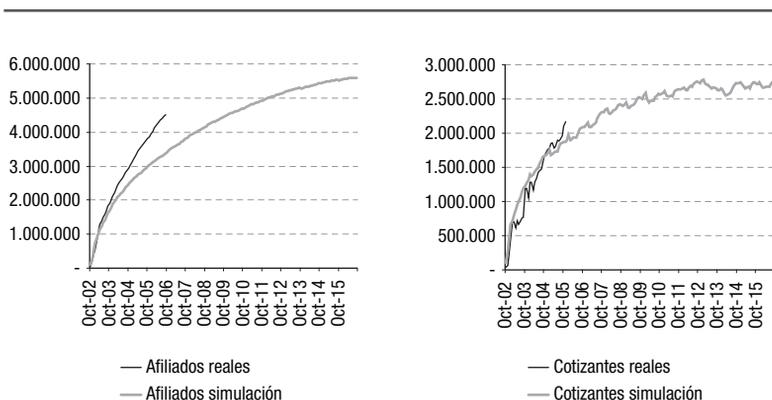
Comparación del modelo con la evolución real del Seguro de Cesantía en sus primeros cinco años

El modelo descrito previamente permite simular la evolución del Seguro de Cesantía, bajo los requisitos prerreforma, en términos de aportes y entrega de beneficios, además de permitir analizar el impacto de cambios en las regulaciones sobre la sustentabilidad del FCS.

Un primer paso para validar los resultados encontrados consiste en verificar la consistencia entre algunas variables del modelo y la evolución real del SC en sus primeros años. El gráfico siguiente muestra los resultados reales y simulados en términos de afiliados y cotizantes al SC. El modelo tiende a subestimar en forma importante el número de afiliados al sistema. Esto se puede deber a que se están contrastando dos períodos distintos de la historia económica (1988-1992 y 2002-2006).

Más vital para las proyecciones de los fondos resulta sin embargo la proyección del número de cotizantes. En esta dimensión, el modelo HPA sigue de forma bastante cercana la tendencia reciente.

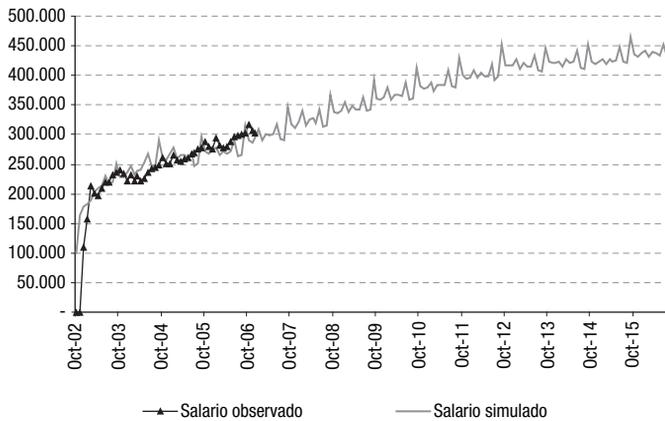
GRÁFICO N° 4. Afiliados y cotizantes –reales y simulados– al Seguro de Cesantía



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos HPA.

Otro elemento clave en la proyección del sistema radica en los salarios imponible de los participantes. El gráfico N° 5 muestra el patrón de ingresos reales promedio efectivos y simulados para los cotizantes al SC. Los salarios reales presentan un patrón creciente en el tiempo consistente con el aumento en productividad y la incorporación paulatina de trabajadores de mayor renta al SC. Los ingresos simulados fueron ajustados de manera que fuesen similares a las remuneraciones observadas en el seguro de cesantía. Este ajuste es imprescindible, pues los flujos de ingresos del fondo de cesantía y los de egresos del FCS dependen directamente del nivel de remuneraciones de los cotizantes.

GRÁFICO N° 5. Evolución de ingresos imponible promedio



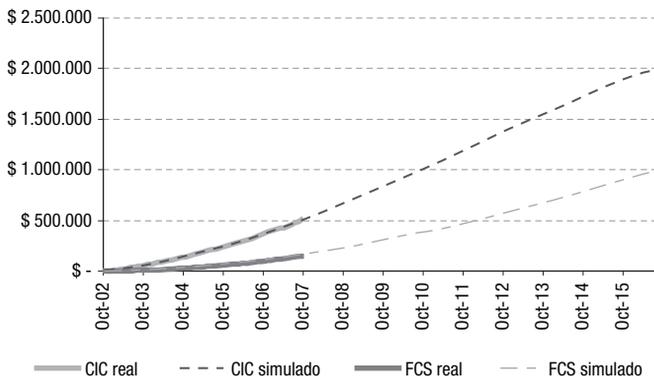
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos HPA.

Por último, un test crucial radica en contrastar los resultados del modelo HPA para el valor de los fondos de cesantía con su evolución reciente. Como se aprecia en el Gráfico N° 6, los resultados del modelo HPA se ajustan de manera bastante cercana a los resultados reales, tanto para los fondos acumulados en las CIC como en el FCS.

Al igual que en los estudios actuariales de 2003 y 2005, la tendencia creciente de ambos fondos se confirma con los resultados de la proyección del modelo HPA. Según este último, en 10 años la CIC cuadruplicaría su valor y el Fondo de Cesantía Solidario alcanzaría el billón de pesos.

GRÁFICO N° 6. Valores de FCS y CIC

(Millones de pesos de diciembre 2001)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos HPA.

En definitiva, el modelo HPA logra aproximarse en forma razonable a la realidad en varias dimensiones relevantes, particularmente en términos del valor de las CIC y el FCS. El objetivo de este modelo no es, sin embargo, su utilización para realizar proyecciones. Como hemos mencionado, el modelo HPA se construye a partir de la historia ocurrida entre 1988 y 2002, lo cual no es un espejo de la evolución real del SC. El modelo HPA fue desarrollado para alimentar un modelo actuarial tradicional de la evolución esperada de ciertos parámetros clave, como los derechos potenciales y las probabilidades de pedir beneficios a través del tiempo, tanto bajo las condiciones actuales como ante cambios en las regulaciones. A continuación se describe el modelo actuarial utilizado en las proyecciones y simulaciones, y la interacción entre ambos modelos.

El modelo actuarial

El modelo actuarial de este trabajo fue adaptado de Bravo et al. (2007), de manera de poder alimentarse de los resultados del modelo de microdatos descrito en la sección anterior. Se trata de una simplificación de la realidad, en la que los cotizantes son divididos en 108 celdas definidas por 2 categorías de sexo, 6 grupos etáreos y 9 sectores económicos. A partir de una situación inicial, los individuos representativos de estas celdas acumulan fondos y piden beneficios de acuerdo a una serie de parámetros, los cuales evolucionan a través del tiempo. Los parámetros iniciales de este modelo son estimados a partir de observaciones recientes, mientras que la evolución a través del tiempo (bajo las reglas actuales y diseños alternativos) se obtiene a partir del modelo HPA.

Dos elementos básicos pueden caracterizar completamente el modelo actuarial: la proyección de cotizantes y sus remuneraciones, y un árbol de probabilidades.

La proyección de cotizantes al SC y su distribución en las 108 celdas se obtuvieron de Bravo et al. (2007). Estas proyecciones son acompañadas de los ingresos imponibles promedio para cada celda y momento del tiempo. El árbol de probabilidades intenta capturar las diferentes situaciones que enfrenta un cotizante al seguro de cesantía, además de las tasas esperadas de retiro de fondos desde las CIC o el FCS, en caso de solicitar beneficios.

Combinando la proyección de cotizantes con el árbol de probabilidades, se pueden proyectar los aportes y egresos de los distintos fondos, el número de beneficiarios de cada tipo y, finalmente, la evolución en el tiempo de los fondos de cesantía.

Cabe hacer notar que el modelo toma como parámetros exógenos la tasa de rentabilidad de los fondos y la comisión cobrada de los mismos.¹⁸

¹⁸ En particular se tomó una tasa constante de rentabilidad futura de 3% real anual y una comisión mensual sobre el saldo de 0,05%. En una versión posterior se debería modelar en forma conjunta la evolución de ciertas variables macroeconómicas como el empleo, el desempleo, los salarios y la rentabilidad de los fondos, directamente afectada por las tasas de interés.

Evolución de los cotizantes y remuneración imponible

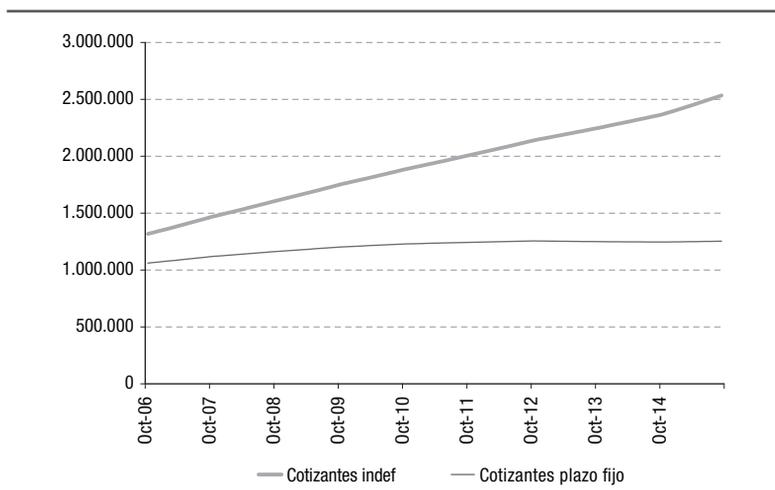
Evolución de los cotizantes

A agosto de 2007, el número de afiliados al SC alcanzaba los 5.2 millones, mientras el número de cotizantes bordeaba los 2.8 millones. La proyección de cotizantes se obtuvo del modelo actuarial desarrollado por Bravo et al. (2007). La estructura poblacional se proyectó sobre la base del universo potencial de afiliados del seguro, tomando como punto de partida la actual estructura poblacional de los cotizantes.

La estructura por sexo y tramo etéreo de los ocupados se obtuvo empleando información del INE 2003 y de Casen 2003. Para obtener la proyección de los ocupados por celda se impuso la participación sectorial mensual de 2005. Se asumió la misma distribución para ambos géneros y para todos los grupos etéreos.

Para obtener el número de cotizantes se emplearon las tasas de cobertura encontradas por Perticará (2005). Estas tasas se aplicaron a los asalariados privados. Según estas estimaciones, se espera que a septiembre de 2015 el número de cotizantes alcance aproximadamente los cuatro millones.

GRÁFICO N° 7. Proyección de cotizantes

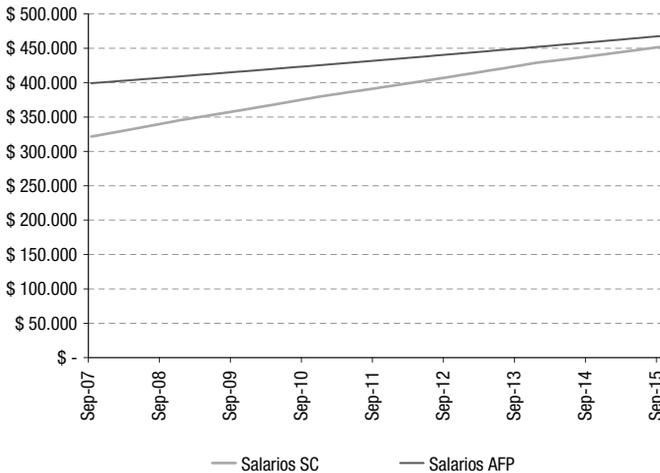


Fuente: elaboración propia sobre la base de Bravo et al. (2007) y estadísticas de cotizantes 2006.

Ingreso imponible de los cotizantes

Al analizar las cifras históricas de remuneraciones imponibles de los trabajadores afiliados al SC, se observa una clara diferencia en los ingresos promedio por tipo de contrato. Mientras las remuneraciones para trabajadores con contrato indefinido, a septiembre de 2006, bordeaban los \$364 mil, para los cotizantes con contrato a plazo fijo solo alcanzaba los \$232 mil. Asimismo, la tasa de crecimiento de las remuneraciones también difiere por tipo de contrato, siendo 6% y 4% para los contratos indefinidos y a plazo fijo, respectivamente. Para proyectar la tasa de crecimiento de las remuneraciones se optó por aplicar tasas diferenciadas por tipo de contrato. Se ajustó la tasa de crecimiento de los salarios para los cotizantes al seguro de cesantía al crecimiento experimentado por los salarios de los cotizantes al sistema previsional. El Gráfico N° 8 muestra el ajuste logrado en los salarios.

GRÁFICO N° 8. Ajuste de salarios

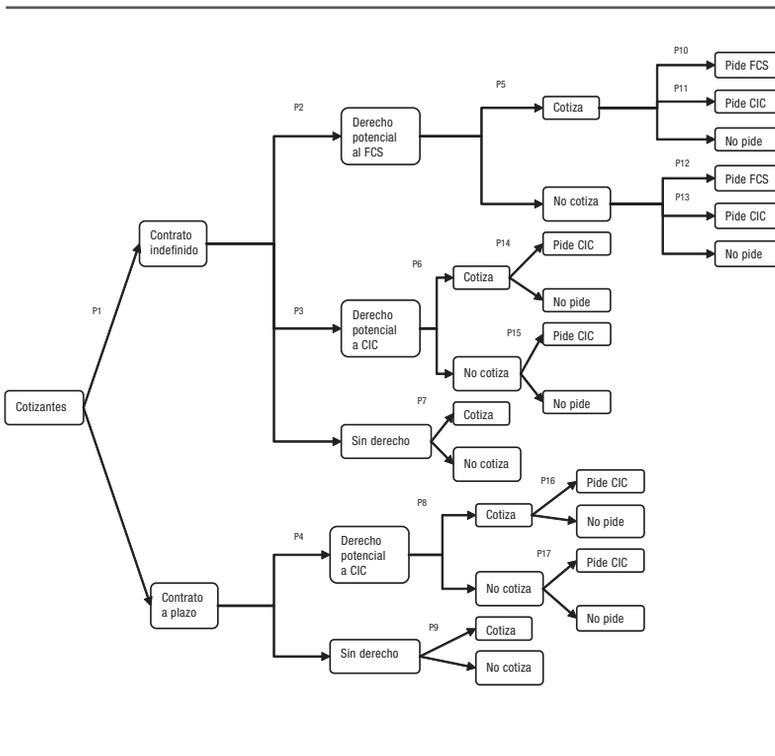


Fuente: elaboración propia.

Árbol de probabilidades

Para determinar los flujos de aporte y egresos hacia y desde los fondos de cesantía, es necesario modelar los distintos estados en que se pueden encontrar los trabajadores. La figura siguiente muestra la modelación escogida para este estudio. Ella captura la situación contractual del individuo (indefinido o a plazo fijo), los derechos potenciales establecidos en función del historial de aportes y el saldo acumulado, la continuidad laboral (cotiza o no en el siguiente período) y la solicitud de beneficios cuando corresponda.

FIGURA N° 1. Árbol de probabilidades para un cotizante al SC



Fuente: elaboración propia.

El árbol requiere para su implementación de la estimación de 17 probabilidades, las que definen 13 estados de ingresos y egresos del fondo de cesantía. La primera rama del árbol define el tipo de contrato de los cotizantes al seguro (p1). La segunda determina si los individuos cumplen los requisitos para tener derecho a algún beneficio (p2, p3, p4).¹⁹ La tercera rama caracteriza a los cotizantes del siguiente período (p5, p6, p7, p8, p9). La última rama identifica la solicitud de beneficio del seguro de cesantía. En este punto se decidió incluir la posibilidad de que los cotizantes pidieran beneficio a pesar de cotizar (p10, p11, p14, p16). Esta situación no es poco frecuente entre los individuos con contrato a plazo fijo, lo cual se debe en parte a que no es necesario acreditar cesantía para solicitar el beneficio.²⁰

Escenarios

Uno de los objetivos centrales de este estudio consiste en analizar la sustentabilidad de los fondos de cesantía tanto bajo la situación actual como ante posibles cambios al diseño del sistema. Para ello se generaron dos escenarios de análisis. En el primero se mantienen las reglas actuales de funcionamiento del seguro en cuanto a número de cotizaciones y aportes al sistema. El segundo da acceso a los cotizantes con contrato a plazo fijo al FCS, aumenta el número de cotizaciones para acceder a la CIC para plazo fijo y flexibiliza los requisitos de acceso para los contratos indefinidos al FCS. El siguiente cuadro resume los supuestos empleados.

¹⁹ Igual que para el modelo HPA, solo se consideró el saldo y el número de cotizaciones como requisitos para tener derecho a beneficio.

²⁰ En particular se tomó una tasa constante de rentabilidad futura de 3% real anual y una comisión mensual sobre el saldo de 0,05%. En una versión posterior se debería modelar en forma conjunta la evolución de ciertas variables macroeconómicas como el empleo, el desempleo, los salarios y la rentabilidad de los fondos, directamente afectada por las tasas de interés.

CUADRO N° 8. Supuestos de simulación

Escenario	Acceso contratos a plazo fijo al FCS	Requisito de cotizaciones para acceder a FCS	Requisito de cotizaciones para acceder a CIC	Número de meses de beneficio con cargo a FCS
Actual	No	<ul style="list-style-type: none"> • PF: Sin derecho • PI: 12 continuas 	<ul style="list-style-type: none"> • PF: 6 continuas o discontinuas • PI: 12 continuas o discontinuas 	<ul style="list-style-type: none"> • PF: Sin derecho • PI: 5
Alternativo	Sí	PF y PI: <ul style="list-style-type: none"> • PI: 12 continuas o discontinuas en últimos 24 meses • 3 últimas continuas 	<ul style="list-style-type: none"> PF: 8 continuas o discontinuas • PI: 12 continuas o discontinuas 	<ul style="list-style-type: none"> • PF: 3 • PI: 5

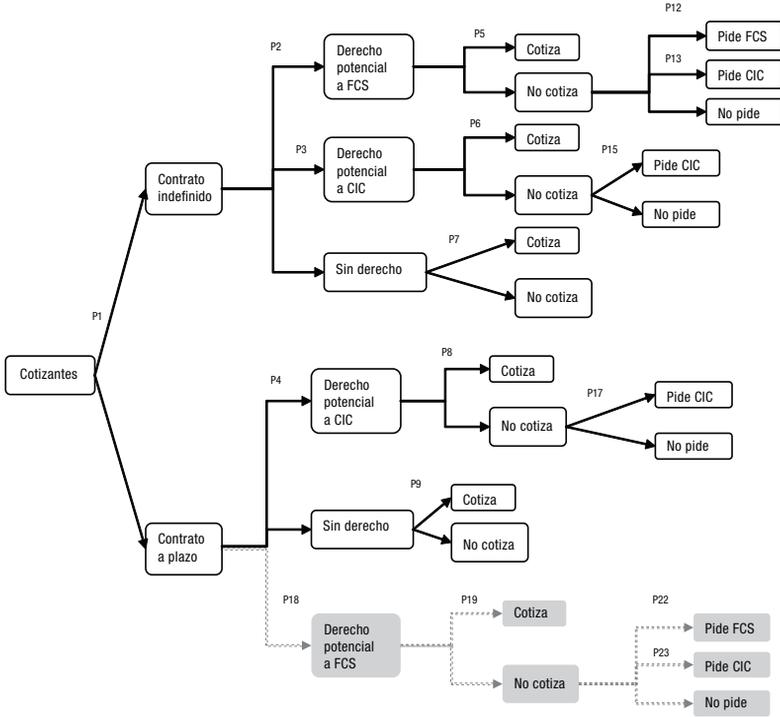
Fuente: elaboración propia.

Nota: PF: plazo fijo; PI: plazo indefinido

En el escenario alternativo se optó por establecer un mecanismo similar a una “densidad de cotización” para acceder al FCS; este formato es consistente con los requisitos que exigen varios países europeos para beneficiarse de los seguros de desempleo. En Alemania y en República Checa se requiere haber trabajado por lo menos 12 meses en los últimos 3 años; en Portugal se puede obtener el beneficio solo si una persona ha trabajado al menos 540 días en los últimos 24 meses; en Polonia se exigen 365 días de trabajo en los últimos 18 meses y, por último, tanto en Suecia como en Holanda se accede al beneficio solo si el trabajador ha tenido una ocupación los últimos 6 meses (Beyer 2000).

La Figura N° 2 muestra el árbol de probabilidad utilizado en el escenario alternativo, el cual da cuenta de la posibilidad de acceder a beneficios con cargo al FCS por parte de trabajadores con contratos a plazo fijo. Se eliminaron, asimismo, los estados en los cuales los individuos piden beneficio cotizando de modo de ser consistentes con el nuevo sistema de fiscalización. El nuevo árbol presenta 23 probabilidades que definen 18 estados de ingresos y egresos.

FIGURA Nº 2. Valor FCS y CIC por cotizantes



Fuente: elaboración propia.

Bajo ambos escenarios, las probabilidades iniciales se obtuvieron empleando la base de datos que envía mensualmente la AFC a la Superintendencia de Pensiones. Esta base contiene información acerca del número de afiliados, características sociodemográficas como edad y género, además de incluir el historial de cotizaciones y beneficios de los trabajadores.²¹

El siguiente cuadro muestra el valor de estas probabilidades a septiembre de 2006. Como se puede observar, la proporción de trabajadores

²¹ Ver Circular 78 del SC para una completa descripción de la base.

con contrato indefinido era de aproximadamente 60%. Considerando el saldo y el historial de cotizaciones, un alto porcentaje (46%) de los cotizantes con contrato indefinido tenía derecho potencial al FCS. Considerando el acceso al FCS o los fondos en las cuentas individuales, la proporción cubierta por el seguro era mayor para trabajadores con contrato indefinido (75%) que para los individuos con contrato a plazo fijo (62%). Una mayor proporción de los cotizantes al SC con contrato a plazo fijo cesaba de cotizar entre un mes y otro, respecto de los trabajadores con contrato indefinido. También se observa que los cotizantes con contrato a plazo fijo hacían un mayor uso del fondo sin estar cesante.

La mayor dificultad de cualquier modelo actuarial, y especialmente de uno que se encuentre en etapa de madurez y a solo cinco años desde su creación, radica en predecir la evolución de los parámetros (probabilidades) hacia el futuro. En este trabajo se optó por combinar información agregada para ciertos parámetros (como la proporción de trabajadores con contrato indefinido) y los resultados del modelo HPA para el resto. El Cuadro N° 9 incluye las probabilidades finales estimadas para el escenario base.

El valor terminal de p_1 (la probabilidad de poseer contrato indefinido) se obtuvo de Bravo et al. (2007).²² Para proyectar las probabilidades de derecho a beneficio y de cotización se aplicó la tasa de crecimiento observada en el modelo HPA. Debido a las diferencias en nivel entre los dos modelos se ajustaron estas probabilidades por un factor que se obtiene a partir de los datos del modelo HPA. A modo de ejemplo, en el Gráfico N° 9 se observa la evolución de las probabilidades asociadas a los derechos potenciales estimadas por el modelo HPA y las empleadas en el modelo actuarial.

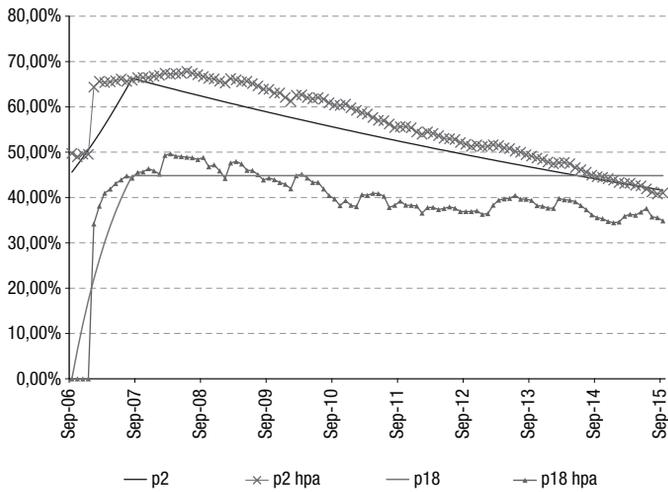
²² Según la Encuesta Casen 2006 esta proporción alcanza el 65%.

CUADRO N° 9. Probabilidades iniciales y finales en escenario base

			% inicial	% final
Contrato		p1	59,91	69,59
Derecho a				
FCS	Indefinido	p2	45,45	32,85
CIC	Indefinido	p3	28,93	53,21
FCS	Plazo fijo	p18	0,00	0,00
CIC	Plazo fijo	p4	61,49	75,72
Cotiza t+1				
Derecho FCS	Indefinido	p5	97,41	97,41
Derecho CIC	Indefinido	p6	95,28	95,28
Derecho nada	Indefinido	p7	91,55	91,55
Derecho FCS	Plazo fijo	p19	0,00	0,00
Derecho CIC	Plazo fijo	p8	88,39	88,39
Derecho nada	Plazo fijo	p9	83,97	83,97
Pide CIC				
Opta CIC Cotiza	Indefinido	p11	0,41	0,41
Opta CIC No cotiza	Indefinido	p13	27,73	27,73
CIC Cotiza	Indefinido	p14	0,66	0,66
CIC No cotiza	Indefinido	p15	25,43	25,43
CIC Cotiza	Plazo fijo	p16	3,33	3,33
CIC No cotiza	Plazo fijo	p17	29,54	29,54
Pide FCS				
Opta FCS/Cotiza	Indefinido	p10	0,06	0,06
Opta FCS/No cotiza	Indefinido	p12	13,43	13,43
FCS /No cotiza	Plazo fijo	p22	0,00	0,00

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Seguro de Cesantía.

GRÁFICO N° 9. Ajuste de probabilidades



Fuente: elaboración propia.

Este método también se empleó para ajustar la “tasa de extracción” de los fondos, es decir, la fracción de los saldos acumulados que es retirada de los fondos de cesantía por un individuo que solicita beneficios. Para obtener el monto retirado de las cuentas se procedió a estimar la “tasa de extracción” dependiendo de la prestación que se solicite. Para los individuos que piden beneficio con cargo al FCS, esta tasa mide el porcentaje de la remuneración imponible que es retirado desde la CIC y el FCS. Si los individuos piden beneficio con cargo a la CIC, la tasa representa el beneficio total recibido como fracción del saldo acumulado en cada celda.

En general, para simular la evolución del SC ante cambios en los parámetros de diseño se procedió a intervenir el modelo HPA y a incorporar las probabilidades resultantes al modelo actuarial.

La proyección de las probabilidades asociadas a pedir beneficio en el escenario alternativo se modeló de manera distinta, debido al desconocimiento del comportamiento de los trabajadores con contratos a plazo fijo en caso de permitirles acceder al FCS. Se fijaron tres escenarios que

intentan capturar todas las alternativas posibles de pedir beneficio para ambos tipos de contrato.

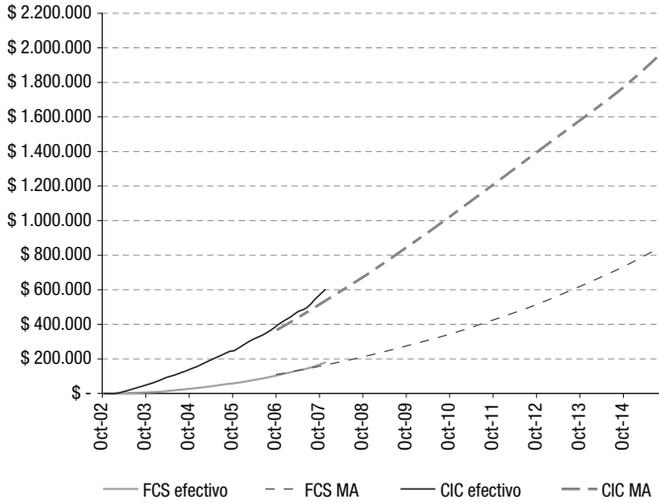
Las alternativas que enfrentan los individuos que tienen derecho al FCS y pierden el empleo, son pedir FCS, pedir CIC o no pedir beneficio. Como se mencionó, un 60% de los trabajadores con contrato indefinido que tienen derecho al FCS no pedía beneficio al quedar cesante y casi un 55% de los que pedía beneficios optaba por la CIC. Ante esta situación y aplicando un criterio conservador para el FCS, se optó por privilegiar el uso del FCS ante la CIC para los cotizantes con contrato a plazo fijo. En el primer escenario, denominado escenario *optimista*, los cotizantes con contrato indefinido no modifican su patrón de comportamiento en cuanto a optar por FCS o CIC, mientras se asume que los individuos con contrato a plazo fijo que deciden pedir beneficio siempre optarán por el FCS. En el escenario *intermedio*, se asume que tanto los individuos con contrato indefinido como los cotizantes con contrato a plazo fijo, en caso de solicitar beneficios, optan por la opción con cargo al FCS. El escenario *pesimista* captura una situación más exigente, bajo la cual se asume que los trabajadores con contrato indefinido siempre optan por pedir FCS y que los cotizantes elegibles con contrato a plazo fijo siempre piden beneficios con cargo a este fondo. Los resultados de estos escenarios se presentan en la siguiente sección.

IV. Resultados

Proyecciones bajo el escenario base

La proyección del fondo de cesantía que genera el modelo actuarial en el escenario base revela un crecimiento sostenido tanto en el FCS como en la CIC. El valor del FCS a septiembre 2007 bordeaba los \$155 mil millones y alcanzaría un valor de \$900 mil millones al final del período en análisis. El valor de la CIC cuadruplica su valor en los 9 años de proyección, desde \$511 mil millones a septiembre 2007 a \$2 billones a septiembre de 2015. Al igual que los estudios anteriores, el modelo actuarial valida la tendencia creciente de los fondos de cesantía.

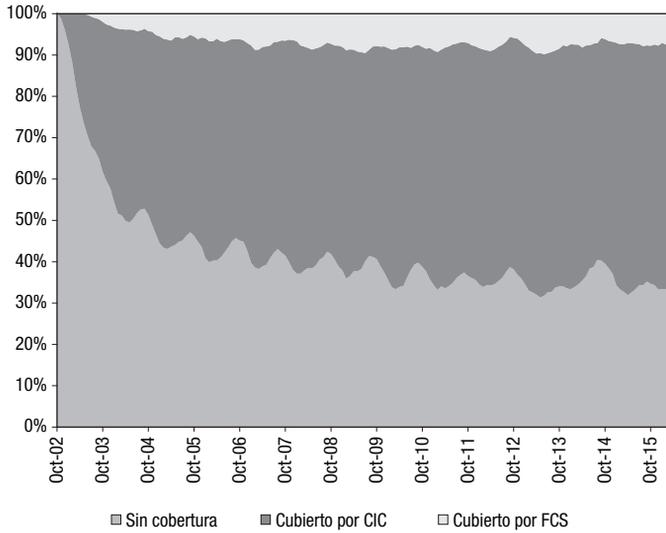
GRÁFICO N° 10. Valor proyectado FCS y CIC 2002-2015 en escenario base
(Millones de pesos de octubre de 2006)



Fuente: elaboración propia.

El tipo de cobertura provista por el seguro ante eventos de cesantía está fuertemente determinado por los requisitos de acceso a los beneficios. El gráfico siguiente muestra una estimación de la situación actual y futura de la cobertura potencial provista ante eventos de cesantía, en cuanto al tipo de beneficios a que tendrían derecho los afiliados que queden desempleados, haciendo uso del modelo HPA. El gráfico muestra que a medida que madura el sistema el porcentaje de afiliados sin cobertura tendería a decrecer desde cerca de un 43% en agosto de 2007 hasta cerca de un 35% en septiembre de 2015. Dicho aumento de cobertura, sin embargo, provendría fundamentalmente de una expansión de la cobertura a través de los propios fondos del afiliado, los cuales, como se verá más adelante, tienden a entregar tasas de reemplazo relativamente bajas. Por último, se proyecta que la escasa protección que brinda el FCS (cerca del 6% de los individuos que pierden empleo) no presentaría mejoras significativas en los próximos años.

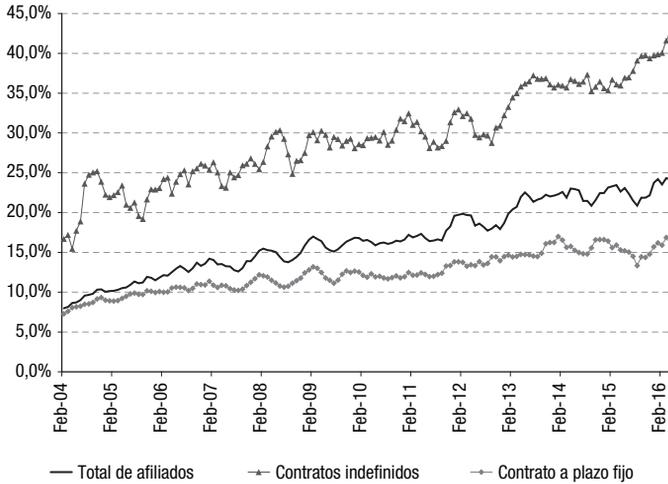
GRÁFICO N° 11. Cobertura potencial ante eventos de cesantía, 2002-2015
Escenario base



Fuente: elaboración propia sobre la base a datos HPA.

El gráfico anterior permite apreciar el tipo de cobertura a que tendrían acceso los individuos en caso de quedar cesantes. La calidad de dicha cobertura es presentada en el siguiente gráfico, mediante la medida de tasa de reemplazo calculada como la razón entre el monto del beneficio y el salario del trabajador. Aunque se observa una tendencia creciente de la tasa de reemplazo para los beneficiarios del seguro, esta difiere sustancialmente por tipo de contrato, siendo equivalente a 17% y 40% para trabajadores a plazo fijo e indefinido, respectivamente. Esta diferencia refleja las mejores tasas de reemplazo que se obtienen vía beneficios con cargo al FCS que aquellos en que se utiliza exclusivamente la CIC.

GRÁFICO N° 12. Tasa de reemplazo promedio en eventos de cesantía
Total afiliados cubiertos y según tipo de contrato al momento
de cesar de cotizar



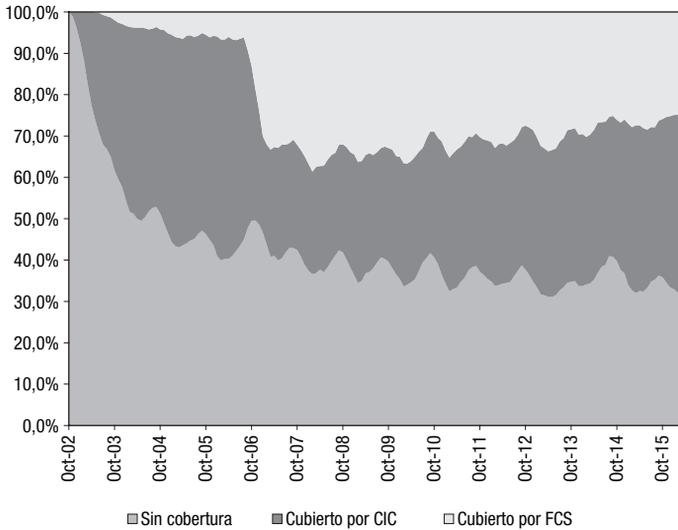
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos HPA.

Proyecciones bajo escenarios alternativos

La principal motivación para introducir modificaciones al seguro consiste justamente en mejorar la protección de los afiliados ante eventos de cesantía. Como se aprecia en el siguiente gráfico (comparable con la figura de cobertura proyectada anteriormente), al permitir el acceso de los contratos a plazo fijo y al disminuir los requisitos de acceso para acceder al FCS, se observa un aumento considerable de la cobertura lograda a través de este fondo, alcanzando a un 32% de los individuos que quedarían sin empleo en septiembre de 2015. Lo anterior debiera implicar, al mismo tiempo, un aumento en la calidad de los beneficios, puesto que las personas que recibían bajas tasas de reemplazo porque solo calificaban para el beneficio financiado con sus cuentas individuales, con los cambios propuestos verán aumentadas estas tasas de reemplazo al acceder al fondo solidario.

El impacto inicial en términos de cobertura del FCS se ve paulatinamente reducido debido a que los afiliados tenderán a acumular mayores saldos en sus cuentas individuales, superando en algunos casos el mínimo requerido para tener derecho al fondo solidario (pues pueden autofinanciar los cinco pagos correspondientes).

GRÁFICO N° 13. Cobertura potencial ante eventos de cesantía, 2002-2015
Escenario alternativo



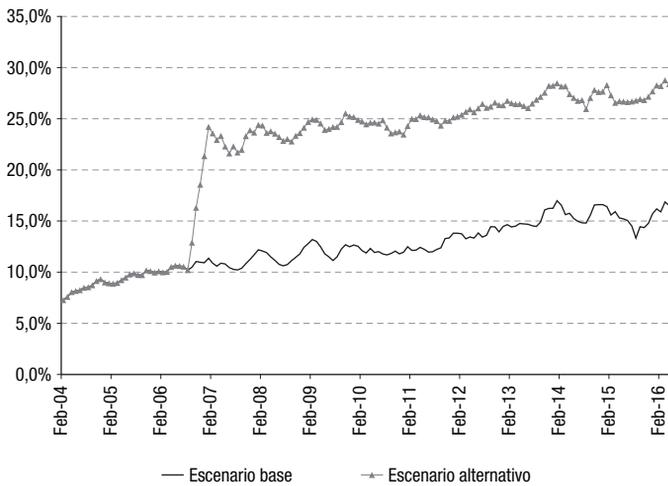
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos HPA.

Los siguientes gráficos muestran el aumento en la calidad de la cobertura, medida esta como la tasa de reemplazo en eventos de cesantía, bajo los escenarios base y modificado. Se presenta en forma separada el impacto para los afiliados con contratos indefinidos de aquellos a plazo fijo, puesto que la medida debiera afectarlos en forma diferente. Para ambos grupos se observan mejoras en la tasa de reemplazo. En el caso de los contratos a plazo fijo, la mejora es aun mayor debido a que accederían por primera vez a los beneficios con cargo al fondo solidario. Sus

**GRÁFICO N° 14. Tasa de reemplazo promedio en eventos de cesantía
Contratos indefinidos**



**GRÁFICO N° 15. Tasa de reemplazo promedio en eventos de cesantía
Contratos a plazo fijo**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos HPA.

tasas de reemplazo se mantendrían, sin embargo, a un nivel inferior a aquellos con contratos a plazo indefinido, debido a que los trabajadores a plazo fijo tienden a presentar menores tasas de densidad de aportes y, por lo tanto, menor propensión a tener derecho a los beneficios del fondo solidario

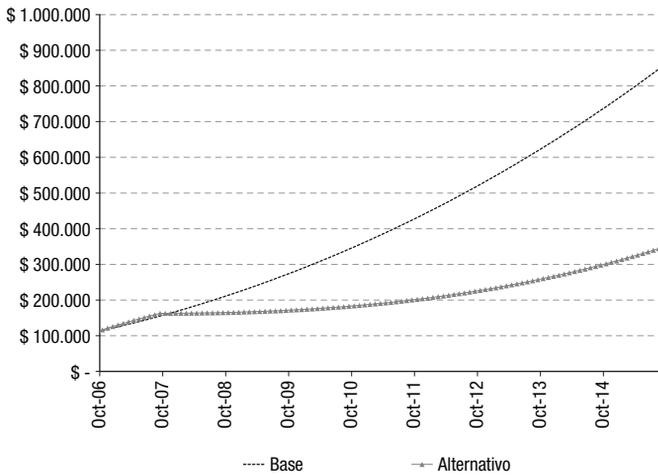
Este aumento en la calidad de la cobertura puede incidir positivamente en el rendimiento laboral al permitir que los trabajadores busquen empleos de mayor productividad. Esto ocurriría gracias al proceso de reasignación de puestos de trabajo, que permite el movimiento de trabajadores desde empresas con baja productividad hacia otras con niveles más altos de eficiencias (ver Cowan y Micco 2005).

Como se mostró en la sección anterior, bajo la actual normativa del Seguro de Cesantía se proyecta que el FCS continúe en una senda creciente de acumulación de fondos. El establecimiento de medidas de flexibilización de los requisitos de acceso y la incorporación de los trabajadores con contrato a plazo fijo al FCS, podría adicionar un grado de vulnerabilidad a la sustentabilidad del fondo, especialmente en la etapa de transición del sistema y en escenarios de crisis de aumento del desempleo. El Gráfico N° 16 muestra el valor del FCS en el escenario actual y en el alternativo (intermedio).

Se puede apreciar que, a pesar de incluir la incorporación de los trabajadores con contrato a plazo fijo al FCS, otorgando tres meses de beneficio, y la flexibilización para el acceso de los indefinidos (y manteniendo la tasa total de cotización), el FCS es sostenible en el escenario alternativo, aunque a una tasa de crecimiento bastante inferior a la del escenario base.

Como se ha mencionado, parte importante de la evolución reciente del FCS se origina en el alto porcentaje de afiliados que, o bien no pide beneficios en circunstancias en que tendría derecho, u opta por recibir las prestaciones del seguro con cargo a sus propios fondos, rechazando la posibilidad de acceder al fondo. Es posible cuantificar estos patrones de comportamiento para los individuos con contratos indefinidos (pues actualmente tienen derecho a este tipo de beneficios). Sin embargo, no es tan directo predecir este comportamiento en el caso de los trabajadores con contratos a plazo fijo.

GRÁFICO N° 16. Valor proyectado FCS en escenarios base y alternativo
(Millones de pesos de octubre de 2006)



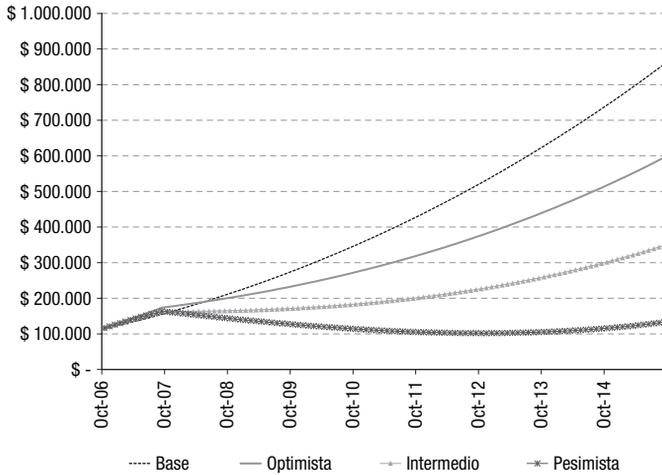
Fuente: elaboración propia.

Por ser el anterior un parámetro de gran importancia en el proceso de proyección del fondo, se optó por sensibilizar los resultados del escenario alternativo ante los distintos supuestos de comportamiento que se enumeraron anteriormente, denominados optimista, intermedio y pesimista. El Gráfico N° 17 muestra el valor del FCS ante los distintos supuestos de comportamiento. Nuevamente, el FCS presenta saldos positivos en todos los escenarios analizados, aunque bajo el escenario pesimista se observa una tasa de crecimiento negativa desde su nivel inicial, la cual se recupera paulatinamente gracias a la incorporación gradual de los trabajadores con contratos indefinidos al seguro.

Resultados en situación de crisis

Para verificar la sustentabilidad del fondo se sometió el seguro de cesantía a una situación de estrés, simulando un escenario de crisis de

GRÁFICO N° 17. Valor proyectado FCS ante distintos supuestos de comportamiento
(Millones de pesos de octubre de 2006)



Fuente: elaboración propia.

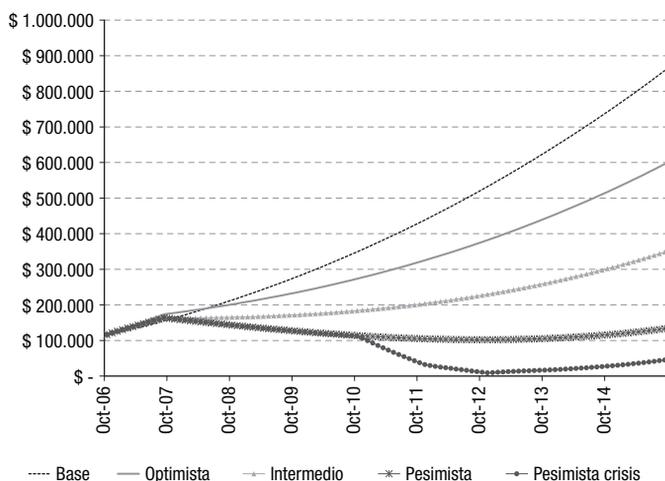
desempleo que afectaría tanto el número de cotizantes al fondo, la fracción de ellos que quedaría sin empleo y la probabilidad de pedir beneficios del fondo en tal caso. La crisis, que comienza en agosto de 2010 y termina en julio de 2013, fue diseñada con características similares a la enfrentada en Chile en 1997. Se supone además que durante el período de crisis se otorgan en el caso del escenario alternativo dos pagos adicionales con cargo al FCS: los trabajadores con contrato a plazo fijo recibirían a un cuarto y quinto giro con tasas de reemplazo de 35% y 30%, y los trabajadores con contrato a plazo indefinido serían elegibles para un sexto y séptimo giro con tasas de reemplazo equivalente a 25% y 20%.²³

²³ El aumento del número de pagos entregados por el seguro en épocas de crisis acoge las propuestas hechas por Engel (2005) y por la Comisión de Usuarios, quienes proponen añadir un componente catastrófico al seguro.

El siguiente gráfico muestra la evolución del FCS ante los escenarios mencionados, incluyendo el escenario de crisis-pesimista. Como se observa, el fondo solidario presenta siempre saldos positivos, incluso bajo el supuesto de mayor requerimiento de beneficios (pesimista-crisis). No obstante lo anterior, los niveles para cada año difieren sustancialmente, dependiendo de los supuestos de comportamiento que se realicen.

GRÁFICO N° 18. Valor proyectado FCS, escenario crisis

(Millones de pesos de octubre de 2006)



Fuente: elaboración propia.

V. Conclusiones y agenda futura

En este trabajo se presenta un modelo de proyección para el seguro de cesantía que tiene la fortaleza de combinar la flexibilidad y realismo propios de un modelo basado en historias reales de trabajadores chilenos durante un largo período de tiempo, con la parsimonia de un modelo actuarial tradicional. Ambos modelos se complementan en forma natural. El modelo de microdatos permite predecir la evolución en el tiempo

de ciertos parámetros clave del modelo actuarial, tanto en la situación observada (sin reforma) como ante escenarios contrafactuales. El modelo actuarial permite imponer una evolución futura distinta a la efectivamente observada en Chile entre 1988 y 2002, período del cual provienen las historias utilizadas en el modelo de microdatos. No se tienen antecedentes de otros modelos combinados similares utilizados en Chile para proyectar la evolución de los sistemas de la seguridad social.

El modelo planteado fue aplicado en la realización de proyecciones de sostenibilidad del Fondo de Cesantía Solidario, y del nivel y calidad de la cobertura provista ante escenarios de cesantía. Dichas proyecciones fueron implementadas tanto bajo un escenario base (siguiendo el diseño original del sistema) como bajo un escenario alternativo de reforma según el cual se relajarían las condiciones de acceso al FCS (presentado en tres subescenarios relativos a distintos supuestos de comportamiento futuro de los trabajadores a plazo fijo).

Al igual que los estudios anteriores, el presente artículo presagia que los fondos de cesantía debieran seguir la tendencia reciente de crecimiento sostenido. Sin cambios a los requisitos de elegibilidad o la estructura de beneficios, el saldo acumulado en el FCS debiera acercarse al billón de pesos hacia el año 2015. Esto se explica fundamentalmente debido a la baja proporción de personas que cumple con los requisitos y a la alta proporción de elegibles que opta por retirar los recursos acumulados en sus cuentas individuales en lugar de los beneficios definidos.

Por otro lado, las estimaciones realizadas en este trabajo sugieren que incluso dando acceso a los trabajadores con contratos a plazo fijo, bajo los supuestos más extremos de comportamiento de estas personas y en escenarios de crisis, el FCS es lo suficientemente robusto como para soportar una crisis de desempleo de magnitud razonable. Parte de esta robustez proviene de la paulatina incorporación de los trabajadores con contratos más estables, de mayores rentas, y los cuales tienden a aportar más de lo que reciben del FCS.

En términos de la cobertura provista por el seguro ante situaciones de cesantía de sus afiliados, los resultados del escenario base muestran que, a medida que madure el sistema, el porcentaje de afiliados sin cobertura (individuos que no tendrían derecho a beneficios en caso de

quedar cesantes) tendería a decrecer desde cerca de un 43% en agosto de 2007 hasta cerca de un 35% en septiembre de 2015. Dicho aumento de cobertura, sin embargo, provendría fundamentalmente de una expansión de la cobertura a través de los propios fondos del afiliado, los cuales tienden a entregar tasas de reemplazo relativamente bajas. La escasa cobertura que brinda actualmente el FCS (cerca del 6% de los individuos que pierden empleo) no presentaría mejoras significativas en los próximos años. Al permitir, en el escenario alternativo, el acceso de los contratos a plazo fijo al FCS y disminuir los requisitos de incorporación para acceder al mismo, se observa un aumento considerable de la cobertura lograda a través de este fondo, alcanzando un 32% de los individuos que quedaría sin empleo en septiembre de 2015. La cobertura agregada, sin embargo, no aumenta significativamente, puesto que la cobertura provista por el FCS tiende a sustituir a aquella proveniente exclusivamente de la CIC. Producto de este mayor uso de beneficios financiados con cargo al FCS, la calidad de los beneficios entregados (medida como tasa de reemplazo de los beneficiarios en eventos de cesantía) será sustancialmente superior bajo el escenario alternativo, tanto para los trabajadores con contrato indefinido como para aquellos con contratos a plazo fijo.

Es importante mencionar que las condiciones de acceso simuladas en el escenario alternativo (relajamiento de condiciones de acceso al FCS y acceso a este beneficio a los trabajadores con contratos a plazo fijo) son ligeramente más generosas que aquellas efectivamente introducidas por la reforma de 2009: bajo esta, los trabajadores a plazo fijo solo tienen acceso a dos pagos con cargo al FCS (en lugar de los tres simulados) y con tasas de reemplazo relativamente bajas (35% y 30%, en comparación con las simuladas de 50%, 45% y 40%). Asimismo, la reforma mantiene el requisito mínimo de seis cotizaciones para que estos trabajadores puedan acceder a sus recursos en la CIC (en comparación con el supuesto de elevación de este requisito a ocho meses).

En definitiva, la reforma simulada implicaría mayores presiones sobre el fondo solidario que la reforma que finalmente fue aprobada en enero de 2009. Ello implica que los resultados de sostenibilidad aquí presentados resultarían aun más holgados en el caso de la reforma.

Al margen de los resultados obtenidos, y aunque creemos que el presente estudio representa un avance importante en el desarrollo de modelos de proyección para la seguridad social, persisten sin embargo una serie de desafíos que debieran ser abordados en trabajos futuros.

La componente macroeconómica del modelo debiera robustecerse, permitiendo proyectar en forma combinada los principales insumos del modelo actuarial, cuales son la evolución de los cotizantes, los salarios, la tasa de interés y las probabilidades de perder empleo bajo condiciones normales y en escenarios de crisis.

Un elemento central del modelo, especialmente en la situación contrafactual, radica en el comportamiento de solicitud de beneficios. En este trabajo se modeló de manera sencilla mediante modelos logísticos en función de ciertas variables demográficas y laborales. Estas probabilidades debieran en el futuro provenir de estimaciones de modelos de comportamiento de los trabajadores, en función de los beneficios esperados, las expectativas de duración de desempleo u otros determinantes de la decisión de solicitar determinadas prestaciones. Dichas estimaciones debieran tomar particular atención en controlar por el fuerte sesgo de selección presente en la actual base de afiliados al seguro de cesantía, debido al procedimiento de afiliación que tiende a capturar mayormente a individuos de alta rotación.

Por último, vale la pena destacar que los resultados presentados corresponden a estimaciones puntuales o rangos de resultados, sin incluir medidas de la distribución de posibles resultados en función de la evolución futura de las variables clave. Futuros esfuerzos debieran incorporar simulaciones de Montecarlo para capturar la variedad de situaciones posibles que pudieran darse en el futuro cercano.

Referencias bibliográficas

- Arenas de Mesa, A.; P. Benavides; L. González; J.L. Castillo. 2008. "La reforma previsional chilena: proyecciones fiscales 2009-2025." Santiago, Estudios de Finanzas Públicas, Dirección de Presupuesto.
- Berstein, S.; C. Contreras; E. Benven. 2008. "Valoración del seguro de cesantía en Chile: Simulación de beneficios con datos individuales." Documento de Trabajo N° 27, Superintendencia de Pensiones, Chile.

- Berstein, S.; P. Gana P.; E. Fajnzylber, e I. Poblete. 2007. "Cinco años de funcionamiento del Seguro de Cesantía en Chile: diagnóstico y desafíos para su perfeccionamiento." Superintendencia de Pensiones, Chile. Documento de Trabajo N° 23.
- Berstein, S.; G. Larraín, and F. Pino. 2006. "Chilean pension reform: Coverage facts and policy alternatives." *Economía* 6(2): 227-279.
- Beyer, H. 2000. "Seguro de desempleo: elementos para la discusión." Puntos de Referencia N° 222, Centro de Estudios Públicos.
- Bravo, D.; J. Ruiz-Tagle, y J. Castillo. 2007. "Informe final: estudio actuarial 2005 de los Fondos de Cesantía." Superintendencia de Pensiones, Chile. Documento de Trabajo N° 22.
- Castañeda, P. y E. Fajnzylber. 2008. "Reflexiones sobre la política de inversión de los Fondos de Cesantía." Superintendencia de Pensiones, Chile. Documento de Trabajo N° 25.
- Castro, R.; E. Fajnzylber, and E. Pino. 2007. "The Chilean pension system in transition: A projection model using micro-data." Superintendencia de Pensiones, Chile. Documento de Trabajo. Inédito.
- Cerda, Rodrigo y F. Coloma. 2008. "Estudio actuarial de los Fondos de Cesantía. Informe final."
- Coloma, F. 2000. "Seguro de desempleo: análisis y propuestas." Centro de Estudios Públicos. Puntos de Referencia N° 221.
- Cowan, K. y A. Micco. 2005. "El Seguro de Desempleo en Chile: reformas pendientes." *Expansiva*. Documento En Foco N° 53.
- Engel, E. 2005. "Seguro de cesantía. Algunos temas claves." Conferencia presentada en Superintendencia AFP.
- Johnson, C.; S. Zurita, y A. Muñoz. 2004. "Informe Parte I: Evaluación de la sustentabilidad del Seguro de Cesantía."
- Perticará, M. 2005. "Proyección de la cobertura del seguro de cesantía." Superintendencia de Pensiones, Chile. Documento de Trabajo N° 13.
- Reyes H., G. 2005. "Duración de las relaciones laborales de los afiliados al Seguro de Cesantía: análisis y problemas metodológicos." Superintendencia de AFP, Chile. Documento de Trabajo N° 11.

Empleo y participación. Sobre la regulación de la jornada laboral en Chile

*Alejandro Micco**

*Felipe Sáez***

RESUMEN

Chile posee bajos niveles de participación laboral y, en particular, una baja tasa de ocupación. Estos niveles de ocupación tienen implicancias tanto en el nivel de actividad como en los niveles de pobreza del país. En este trabajo se analizan las potenciales causas de la baja tasa de participación y se describen las medidas que se han adoptado recientemente para enfrentarla. La evidencia muestra que la baja participación agregada no se puede explicar únicamente a través de la baja tasa de ocupación de los jóvenes y mujeres. En especial, la regulación de la jornada laboral y la institucionalidad vigente no están pensadas para una realidad heterogénea y cambiante como la que enfrentan las firmas hoy en día en Chile. Concluimos este trabajo revisando algunas de las alternativas que se han presentado al debate público para flexibilizar la jornada y se entregan algunas propuestas que debieran considerarse en el debate futuro sobre esta materia.

* Ingeniero civil de la Universidad de Chile y doctor en Economía de la Universidad de Harvard. Actualmente es coordinador de asesores del Ministerio de Hacienda.

** Abogado, magíster en Derecho y candidato a doctor en Derecho de la Universidad de Chile. Actualmente es asesor de Mercado de Trabajo del Ministerio de Hacienda.

Las opiniones expresadas en este capítulo son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan las del Ministerio de Hacienda.

I. Introducción

Chile posee bajos niveles de participación laboral y, en particular, una baja tasa de ocupación.¹ Estos niveles de ocupación tienen implicancias tanto en el nivel de actividad como en los niveles de pobreza del país.

En este capítulo documentamos la baja participación y analizamos sus potenciales causas. Estudiamos en particular la menor tasa de ocupación de los jóvenes y mujeres, y describimos las medidas que se han adoptado recientemente para enfrentarla. La evidencia muestra que la baja participación agregada no se puede explicar únicamente a través de la baja tasa de ocupación de los jóvenes y mujeres. Esto sugiere que existe un problema transversal en nuestro mercado laboral que reduce los incentivos para la contratación: nuestra legislación laboral no permite que las empresas se puedan adaptar a las diversas y cambiantes realidades que enfrentan las empresas. En particular, vemos que la regulación de la jornada laboral y la institucionalidad vigente no están pensadas para una realidad heterogénea y cambiante como la que enfrentan las firmas hoy en día en Chile.²

En 2007, la tasa de participación en Chile (15 años y más) era de un 54,9%, mientras el promedio de Latinoamérica y el Caribe (LAC) era de 61,2%. Ese mismo año, la tasa de ocupación alcanzó un 51,0% y 56,5% en Chile, y LAC, respectivamente.

Nuestros niveles de participación son aun menores en términos relativos si nos comparamos con los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En promedio, estos países tienen una tasa de ocupación de un 69,1%, muy superior al promedio de LAC y en particular de Chile.

¹ La participación laboral es la fracción de personas ocupadas y desocupadas sobre el total de la población en edad de trabajar (15 y más). La tasa de empleo es la fracción de ocupados en el total de la población en edad de trabajar.

² A este factor se deben sumar los elevados costos de ajuste, en particular los costos de despidos –indemnizaciones por año de servicio–, que reducen la capacidad de las empresas de ajustar su nivel de empleo después de un *shock*. Esta inflexibilidad hace menos atractiva la contratación y por ende cae la demanda por trabajo, así como la tasa de ocupación.

Cuadro N° 1. Tasa de participación y ocupación
Valores urbanos en LAC y nacionales para Chile y países OCDE
(Porcentajes)

	Tasa participación	Tasa ocupación
Argentina ^a	59,5	54,5
Brasil ^b	56,9	51,6
Chile ^c	54,9	51,0
Colombia ^d	61,8	54,8
Costa Rica ^e	58,5	55,7
Cuba ^c	73,7	72,4
Ecuador ^e	61,3	56,8
El Salvador ^e	63,6	59,9
Honduras ^e	51,7	49,7
México ^f	60,7	57,8
Nicaragua ^e	50,5	47,1
Panamá ^g	62,6	57,7
Paraguay ^e	59,6	55,3
Perú ^h	68,9	63,0
Rep. Dominicana ⁱ	56,0	47,4
Uruguay ^e	62,7	56,7
Venezuela ⁱ	64,9	59,0
América Latina ⁱ	60,5	55,9
Barbados ⁱ	67,8	62,8
Belice ⁱ	61,2	56,0
Jamaica ⁱ	64,8	58,4
Trinidad y Tobago ⁱ	63,5	59,9
Latinoamérica y el Caribe ⁱ	61,2	56,5
Unión Europea 19 ^c	72,0	66,8
Unión Europea 17 ^c	73,2	68,0
Países G7 ^c	76,6	72,4
Norteamérica ^c	75,6	72,2
Países OCDE	73,2	69,1

Fuente: CEPAL y OIT (2009), y OCDE (2007) – OECD.Stat Extracts.

Notas: la información de tasa de ocupación OCDE (63,8%) y CEPAL-OIT (57,8%) difieren para México.

(a) Incorporación de 31 aglomerados urbanos; (b) 6 regiones metropolitanas; (c) total nacional; (d) 13 áreas metropolitanas; (e) nacional urbano; (g) nacional urbano; (f) 32 áreas urbanas; (g) nacional urbano; (h) Lima Metropolitana; (i) total nacional, incluye desempleo oculto; (j) promedio simple.

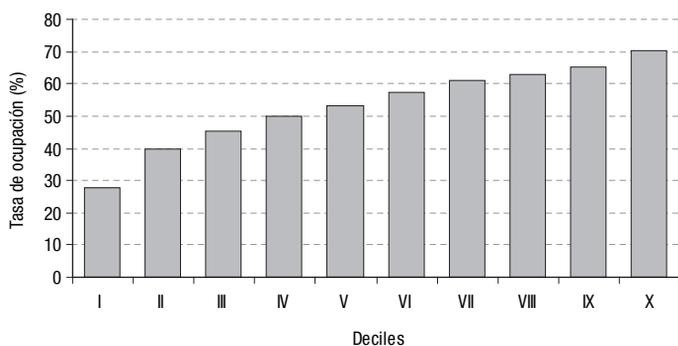
La baja tasa de ocupación no afecta únicamente la actividad, al ser el empleo el principal factor productivo de un país, sino también la lucha contra la pobreza. Tal como lo muestra la Encuesta Casen 2006, y como ha sido reforzado por el informe del Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad:

La mejor política social consiste en que cada persona tenga un empleo, y que este proporcione un ingreso que permita cubrir un nivel de vida satisfactorio. (...)

En consecuencia, el nuevo principio básico de las políticas sociales no radicaría en aliviar la situación aflictiva de los que están fuera del mercado del trabajo para que permanezcan al margen. El propósito central es inducir e incentivar a las personas a capacitarse, buscar empleo y trabajar. Este nuevo foco sustituye los problemas de dependencia y asistencialismo de las políticas sociales del siglo XX, poniendo los acentos en la autoestima y la autosustentación. (Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad 2008:15)

En el año 2006, la tasa de ocupación en los hogares del primer decil era de menos de un 30%, mientras que en el decil más alto esta superaba el 70%.

Gráfico N° 1. Tasa de ocupación y pobreza en Chile, 2006



Fuente: Encuesta Casen 2006.

La tasa de ocupación de los jóvenes

Al analizar los niveles de participación por segmentos de la población, observamos que esta es considerablemente menor en las mujeres y

jóvenes. Los jóvenes de entre 20 y 24 años presentan una baja tasa de ocupación en Chile (de solo un 44,9%), mientras que en los países desarrollados del G7 esta alcanza el 64% y en Estados Unidos llega a 65,6%.³ La baja tasa de ocupación de este segmento etario también está relacionada con altos niveles de desempleo, en particular en el caso de Chile.

Al ver la realidad de los jóvenes de hogares de menores recursos, la tasa de ocupación es aun más alarmante. Para los jóvenes del primer quintil, dicha tasa alcanza apenas el 9,5% para los hombres y 7,1% para las mujeres. Para el decil más pobre, la situación es más desesperanzadora: según la información del Ministerio de Planificación Nacional, en el decil más pobre, los jóvenes de entre 20 y 24 años que no trabajan ni estudian son el 60%, cifra que se mantiene casi constante (58%) para los jóvenes que tienen entre 24 y 35 años. Para este mismo grupo etario del segundo decil, el porcentaje que no estudia ni trabaja alcanza el 44%. Las mujeres jóvenes del primer decil enfrentan una situación incluso más desalentadora: un 70% de ellas no estudia ni trabaja. La situación se ve agravada por la mayor informalidad laboral en los jóvenes.

Las razones que se esgrimen para explicar estas menores tasas de ocupación van desde una educación deficiente, que no prepara a los jóvenes para el mundo laboral –esto, unido a la falta de experiencia, hace que su productividad laboral se encuentre por debajo del salario mínimo–, hasta la percepción de inmadurez e irresponsabilidad de los jóvenes por parte de los empresarios.

Existe un creciente consenso respecto de la importancia de incrementar la tasa de ocupación juvenil. El Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad “coincide en la necesidad de hacer más accesible el mercado laboral para los jóvenes, tanto para aquellos que se insertan por primera vez como trabajadores a tiempo completo como para quienes buscan empleo para complementar sus ingresos al estudiar” (Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad 2008:171).

³ Se utiliza el rango entre 20 y 24 años para ver los resultados afectados por la educación secundaria.

Programa Jóvenes Bicentenario

Programa que busca mejorar la empleabilidad de 30 mil jóvenes vulnerables, entre los años 2008 y 2010, capacitándolos en las destrezas necesarias para desempeñarse en el mundo del trabajo, a partir del conocimiento de un oficio. Con esto se busca la colocación laboral y la reinserción educativa de estos jóvenes.

Los beneficiarios son jóvenes de 18 a 29 años con octavo básico y sin formación terciaria (profesional) que al momento de postular estén desocupados (sin estudios ni trabajo). Los beneficios son un programa de capacitación totalmente gratuito.

Cada beneficiario recibe orientación vocacional, previo diagnóstico de sus intereses y habilidades, para definir su itinerario de capacitación y reducir con ello las posibilidades de deserción. La fase lectiva contempla hasta 400 horas de capacitación con una posterior práctica laboral de 300 horas aproximadamente. Se entrega en forma adicional un subsidio de movilización y alimentación por día asistido, seguro de accidente del trabajo e intermediación laboral al final del programa.

Subsidio al Empleo Joven

El subsidio permanente busca la inserción laboral de los jóvenes en empleos formales de calidad después de haber terminado sus estudios.

Los beneficiarios son los trabajadores jóvenes de entre 18 y 24 años de edad y con licencia de enseñanza media, que pertenezcan al 40% más pobre de la población y cuyos ingresos brutos anuales sean inferiores a \$4.320.000 –US\$8.000 (\$360.000 mensuales –US\$667). En régimen, el beneficio debe favorecer alrededor de un 15% del total de jóvenes entre 18 y 24 años.

El subsidio es el equivalente al 30% de las rentas brutas anuales del trabajo por las cuales se hayan realizado cotizaciones previsionales, con un tope anual de \$576.000 –US\$1.067– hasta rentas anuales de \$2.400.000 –US\$4.444 (\$200.000 mensuales –US\$370). El subsidio disminuye gradualmente hasta eliminarse para rentas anuales mayores a \$4.320.000 –US\$8.000. El subsidio está constituido por dos componentes: un subsidio al joven equivalente a dos tercios del subsidio total, y un subsidio al empleador para la contratación, equivalente a un tercio del subsidio total.

El subsidio se calcula en base anual de forma de favorecer a las empleadas temporeras, pero los beneficios del mismo podrán ser percibidos mensualmente por los trabajadores que así lo deseen.

Las políticas para enfrentar la baja tasa de ocupación juvenil se dividen entre aquellas que buscan capacitar a los jóvenes para facilitarles el acceso al mercado laboral y aquellas que subsidian la contratación de los jóvenes. Dentro de los primeros destaca el programa Jóvenes Bicentenario, el cual busca capacitar en tres años a 30 mil jóvenes, principalmente en condiciones de vulnerabilidad social o desertores escolares, que enfrentan dificultades para acceder al mercado laboral. Dentro de los segundos destaca el subsidio al empleo joven, el cual complementa el ingreso laboral de los jóvenes de hogares de bajos recursos y subsidia la contratación de los mismos (ver recuadro anterior).

La tasa de ocupación femenina⁴

El segundo segmento de la población que muestra menores niveles de participación lo conforman las mujeres. El Cuadro N° 2 expone que a nivel mundial las mujeres presentan menores niveles de ocupación que los hombres. Por ejemplo, en los países de la OCDE existe una diferencia de 20 puntos porcentuales: la tasa de ocupación femenina es un 59%, mientras que la masculina es de un 79%. En los países más desarrollados, en particular en los integrantes del G7, esta diferencia es menor (15 puntos porcentuales). En Chile, la diferencia en la tasa de participación alcanza los 32,4 puntos porcentuales, considerablemente mayor a la observada en los países OCDE.

La mayor diferencia entre la tasa de ocupación femenina y masculina en Chile no se puede atribuir al nivel de desarrollo del país. La Figura N° 1 muestra que Chile tiene la menor tasa de participación femenina (cerca al 44%) de la región. Esto constituye un desafío no tan solo desde el punto de vista de la equidad de género,⁵ sino también para la competitividad del país.

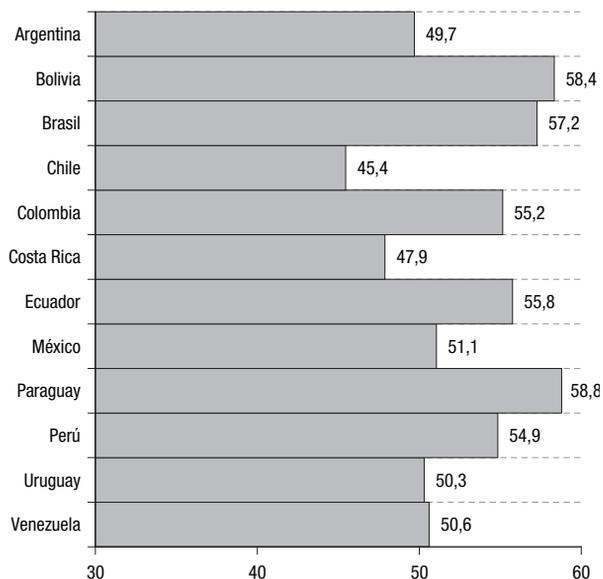
⁴ Esta sección se basa en la Minuta Mujer del Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad.

⁵ La inserción laboral femenina tiene importantes beneficios para las mujeres y sus familias: mayor autonomía y realización personal para las mujeres; ingresos más altos y mejores condiciones de vida, y, por consiguiente, menor vulnerabilidad y menor riesgo de caer en la pobreza.

Cuadro N° 2. Tasa de ocupación y desempleo por segmentos de la población, 2007

	Tasa de ocupación			Tasa de desempleo		
	Hombres	Mujeres	Ambos sexos 20-24 años	Hombres	Mujeres	Ambos sexos 20-24 años
Chile	68,0	35,6	44,9	6,5	8,4	15,8
Unión Europea 19	74,5	59,2	55,7	6,5	8,0	13,8
Unión Europea 17	75,8	60,3	58,1	6,3	7,8	13,0
Países G7	80,1	64,8	64,0	5,4	5,5	9,7
Norteamérica	81,8	63,0	65,6	4,5	4,5	7,8
Países OCDE	79,0	59,3	59,8	5,4	5,9	10,5

Fuente: OECD, Stat Extracts.

Gráfico N° 2. Tasa de participación femenina urbana en Latinoamérica, 2006 (Porcentajes)

Fuente: CEPAL, Estadísticas Anuales 2007.

La baja participación femenina se relaciona fuertemente con el rol de madre. En Chile, para las mujeres de entre 25 y 39 años con pareja, la participación laboral es de un 47%.⁶ Para las mujeres que no tienen hijos, la participación es de un 73% y cae a un 45% en las mujeres con hijos.

Según la Encuesta Casen 2006, entre aquellas mujeres mayores de 15 años de los 4 primeros deciles que no están en el mercado laboral, el 22% declara que el motivo por el cual no busca trabajo es porque no tiene con quién dejar a los niños y un 37% declara que es debido a quehaceres del hogar.

En los países del G7 (ver Cuadro N° 3), del total de empleos asalariados de mujeres un 32,8% es de jornada parcial; este mismo porcentaje es de un 7% para los hombres. Porcentajes muy similares se encuentran para los países de la Unión Europea.⁷ Para Chile, según la Encuesta Casen 2006, solo el 15,3% de las trabajadoras asalariadas labora en jornada parcial.

Cuadro N° 3. Fracción de trabajo parcial, 2007

(Total empleo asalariado en porcentajes)

	Hombres %	Mujeres %
Chile*	6,0	15,3
Unión Europea 19	6,4	29,1
Unión Europea 17	6,9	32,0
España	3,6	21,1
Reino Unido	9,1	37,4
Suiza	7,3	44,0
Países G7	7,4	32,8

Fuente: Encuesta Casen 2006 y OCDE (2007), OECD, Stat Extracts.

Nota: * información 2006.

⁶ Ver Contreras, Bravo y Puentes (2000); Benven y Peticará (2007); Contreras y Plaza (2007); Mizala, Romaguera y Henríquez (1999).

⁷ Del total de empleos asalariados de los hombres, un 6,4% es *part-time*; de las mujeres lo es un 29,1%.

Esta evidencia sugiere que una de las causas de la baja tasa de participación y ocupación femenina en Chile, además de factores culturales y de los costos no monetarios que asume la empresa relacionados con las licencias maternales y las salas cunas se debe a la falta de alternativas en relación a dónde dejar a los niños y de contratos parciales que compatibilicen el trabajo con el cuidado de los hijos (Contreras et al. 2000).

Cuadro N° 4. Licencias maternales

	Período			Tasa reemplazo %	Financiamiento
	Total semanas	Prenatal semanas	Posnatal semanas		
Argentina	12,8	6,4	6,4	100	Seguridad social
Chile	18	6	12	100	Seguridad social
Colombia	12			100	Seguridad social
Costa Rica	16	4	12	100	Seguridad social y empleador
Cuba	18				Seguridad social
México	12			60	Seguridad social
Perú	12,8	6,4	6,4		Seguridad social
Uruguay		3	6	100	Seguridad social
Canadá	15		a lo menos 4	55	Seguro de desempleo
EE.UU.	12			0	Seguridad social
Alemania	14	6	8	100	Seguridad social y empleador
Austria	16	8	8	100	Seguridad social
Bélgica* 15	7	8	77	Seguridad social	
Dinamarca	18	4	14	100	Seguridad social
España	16	10	6	100	Seguridad social
Francia **	24	6	18	100	Seguridad social
Italia	20	8	12	80	Seguridad social
Suecia	12	6	6	80	Seguridad social

Fuente: OIT (2001).

Notas: * promedio de 82% por 30 días y 75% por el resto; ** con tres hijos el prenatal aumenta a 8 semanas.

Los costos no salariales encarecen la contratación de las mujeres en Chile. El Cuadro N° 4 muestra que la regulación del permiso maternal (licencia de pre y posnatal) es de las más generosas de Latinoamérica, Norteamérica y Europa. A esto se debe agregar el uso cada vez más generalizado de la licencia por enfermedad del hijo menor de un año, que en la práctica alarga aun más el período de posnatal. Pero este no es el único costo extra laboral existente, pues se debe considerar además la obligación que la regulación laboral le impone a las empresas que tengan contratadas a 20 o más trabajadoras de proporcionar el servicio de sala cuna a las empleadas madres de hijos menores de 2 años, generándose el incentivo a limitar la contratación a un máximo de 19 mujeres por empresa.

Los costos no monetarios y el hecho de que las mujeres perciben remuneraciones más bajas que los hombres, implican que el salario mínimo sea más restrictivo para la fuerza laboral femenina, lo que afecta en forma negativa la tasa de participación de las mujeres en Chile.

Para facilitar la participación laboral femenina, en los últimos años se han implementado medidas tendientes a crear alternativas respecto de dónde dejar a los niños. Entre ellas destacan, en primer lugar, la creación de la subvención escolar para el nivel prekinder, similar a la existente para la educación básica y media, lo que supone garantía de acceso a este nivel. Las subvenciones de prekinder y kinder están afectas a la Subvención Escolar Preferencial, lo que implica mayores recursos para los niños más vulnerables de estos niveles. En segundo lugar se encuentra el fuerte incremento de la cobertura preescolar. La oferta pública disponible en educación parvularia era de solo 14.402 cupos en 2005, cifra que llegará a alrededor de los 85 mil cupos en 2009, lo que significa un incremento de más de un 50% anual durante 4 años.

Baja tasa de ocupación general de Chile

El Cuadro N° 2 muestra que el problema de la baja participación laboral en Chile no es únicamente de los jóvenes y mujeres, sino también de los hombres. La tasa de ocupación de los hombres chilenos es de

solo un 68%, 11 puntos porcentuales menos que la tasa promedio de los países OCDE, y 14 puntos porcentuales menor que la observada en los países de América del Norte. Por ende, la baja tasa de ocupación en Chile no es un problema que se pueda explicar íntegramente a través de la baja participación de los jóvenes y mujeres, sino que es un fenómeno que trasciende todos los segmentos del mercado laboral.⁸

En esta sección analizamos una posible explicación para este fenómeno. La legislación e institucionalidad laboral chilena impide que las empresas, y en particular su fuerza laboral, puedan adaptar sin grandes costos los requisitos específicos que determina una demanda internacional heterogénea y cambiante. Estos costos reducen la productividad media del empleo, contrayendo la demanda por trabajo y por ende la tasa de ocupación.

Existe una vasta evidencia a nivel mundial respecto de la heterogeneidad que exhiben las firmas. En una misma industria coexisten plantas con muy distintos tamaños, niveles de productividad, composición de su fuerza de trabajo, jornadas y tasas de crecimiento, entre otras características. Para ejemplificar esta heterogeneidad en Chile, el Cuadro N° 5 y el Gráfico N° 3 muestran, para el año 1995, la distribución de los establecimientos por tamaño (número de trabajadores), por fracción de operarios en el total de empleo y por nivel de productividad, tanto para el conjunto manufacturero como para el subsector de empresas panificadoras (sector definido a cuatro dígitos CIIU rev2 - 3117).

Tanto en manufactura como en el subsector 3117, coexisten empresas de muy distintos tamaños. Entre las empresas panificadoras hay 361 establecimientos con menos de 20 trabajadores, los que coexisten con 10 plantas dotadas de 200 o más trabajadores. Al observar la composición de los trabajadores entre operadores y empleados, también hallamos una gran heterogeneidad. En el subsector 3117, existe un 7,6% de las plantas en que los operarios representan menos de un

⁸ Al hacer una descomposición de la diferencia que existe entre la tasa de ocupación total en Chile y la de los países OCDE (17,5 puntos porcentuales), registramos que solo 7,1 puntos se deben a las menores tasas de participación de los jóvenes y mujeres observada en Chile en relación a las de los países de la OCDE.

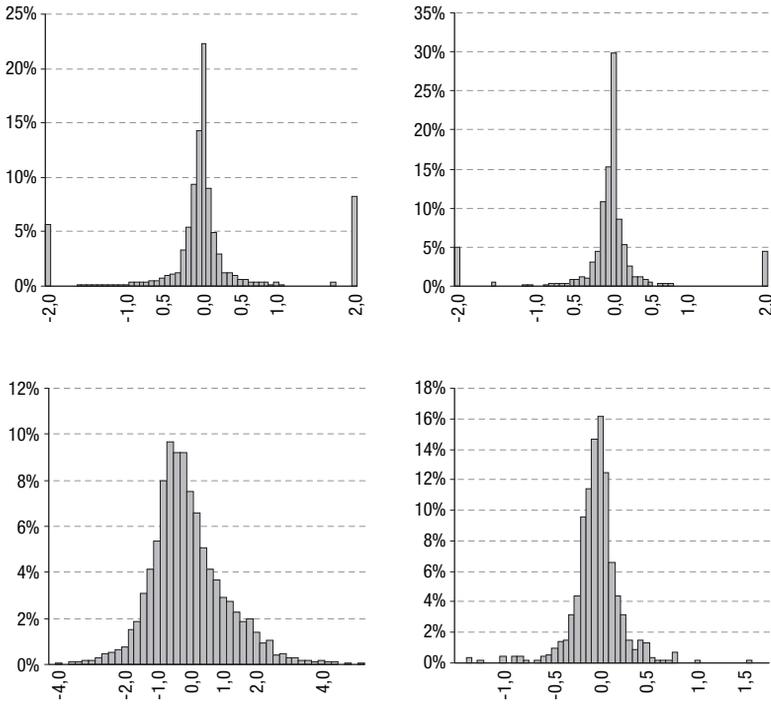
50% del empleo, mientras que en ese mismo sector existe un 12,6% de las plantas en las cuales los operarios representan más de un 90% del total de empleo.

Cuadro N° 5. Distribución por tamaño y participación de operarios en empleo total

Número de trabajadores	Número de plantas		Fracción de operarios en empleo total	Número de plantas	
	Sector manufactura	Subsector panificadores		Sector manufactura	Subsector panificadores
'10-19	1347	361	'0,0-0,1	56	
'20-29	948	205	'0,1-0,2	16	
'30-39	572	102	'0,2-0,3	37	2
'40-49	366	25	'0,3-0,4	98	11
'50-59	273	20	'0,4-0,5	183	22
'60-69	201	7	'0,5-0,6	404	54
'70-79	141	8	'0,6-0,7	859	107
'80-89	112	3	'0,7-0,8	1.166	111
'90-99	111	2	'0,8-0,9	1.646	285
-			'0,9-1,0	647	159
'100-199	554	8			
'200-299	220	2			
'300-399	96	1			
'400-499	61	4			
'500-	110	3			

Fuente: estimación realizada sobre la base de la Encuesta Nacional Industrial Anual (ENIA) 1995. Esta encuesta es un censo en manufactura para plantas con 10 o más trabajadores.

Gráfico N° 3. Distribución de empleo y productividad en manufactura y subsector panificadores. Chile 1995



Fuente: IADB (2004). Estimación realizada sobre la base de ENIA 1995.

Nota: panificadores corresponde al subsector CIU 3177 (fabricación de productos de panadería). El crecimiento se estima como la diferencia entre 2 años dividido por el promedio de ambos (luego, esta tasa varía entre -2 y 2). La distribución del crecimiento de la productividad no considera la entrada ni salida de firmas.

Al focalizarse en la heterogeneidad dinámica que muestran las firmas en Chile, el Gráfico N° 3 presenta la distribución del índice de crecimiento anual del empleo para empresas manufactureras en su conjunto y del sector de productos de panadería y pastelería. En el sector manufacturero, el empleo creció al 1% el año 1995, pero más de un 21% de las empresas redujo el empleo en más de 15%; 6% cerró y 9% empezó a funcionar. Esta heterogeneidad proviene principalmente de las

diferencias dentro de subsectores finamente definidos (CIU rev.2 a 4 dig). El Gráfico N° 3b que se concentra en la industria de productos de panadería (CIU 3117) muestra un nivel de heterogeneidad similar al observado para todo el sector manufacturero. Esta heterogeneidad en el empleo tiene su contrapartida en la productividad media del trabajo. El gráfico muestra el nivel (logaritmo de la desviación con respecto al promedio) y el índice de crecimiento de la productividad laboral de las empresas de la industria de productos de panadería en Chile. Las empresas del percentil 75 tenían una productividad laboral tres veces más alta que las empresas del percentil 25; la diferencia es de más de 10 veces entre el percentil 10 y el 90. Aunque la productividad laboral en toda la industria permaneció casi constante en el período 1994-1995, más del 25% de los establecimientos mostraron una disminución en la productividad en el trabajo superior al 15%.

Esta evidencia es concluyente en términos de que las firmas enfrentan condiciones muy distintas entre ellas, por lo cual deben adoptar distintas estrategias de producción. Así, tenemos que en una misma industria dos plantas pueden requerir distintos niveles de trabajadores, de tipos de trabajadores, de horas trabajadas y de tipos de jornadas para adaptarse a la demanda y tecnología que enfrenta cada una de ellas. Además, como lo muestra la evidencia antes descrita, estas condiciones a nivel de firmas pueden variar drásticamente de un año a otro, implicando la necesidad de ajustar los recursos humanos de la empresa: cambio en las jornadas y en el número de trabajadores.

Esta realidad heterogénea y cambiante requiere de formas contractuales que se ajusten a situaciones muy distintas. La regulación debe permitir que los contratos se adapten a las diversas condiciones que enfrentan las empresas, y además deben otorgar la flexibilidad necesaria para que estas se puedan ajustar a los drásticos *shocks*/cambios que sufren de un año a otro.

Cuando la legislación no permite que los contratos se adapten a esta realidad heterogénea y cambiante, se hace menos atractiva la contratación de un trabajador y, por ende, ante un mismo nivel de salario las empresas contratarán menos, de forma que nos encontraremos con una menor tasa de ocupación.

Estudios recientes exponen que el nivel de empleo es menor en los países donde la legislación no permite que los contratos laborales se ajusten al medio en que se desenvuelve la firma. La evidencia internacional muestra que los sectores que requieren de una mayor adaptabilidad, por presentar demandas y tecnologías cambiantes, presentan mayores niveles de empleo en aquellos países cuya legislación permite que la fuerza laboral se pueda adaptar a las circunstancias (Micco y Pagés 2007).⁹

Al analizar cómo la regulación puede afectar la capacidad de adaptarse de las empresas a su medio, se pueden identificar i) los aspectos que afectan el proceso de ajuste del número de trabajadores ante un cambio en las condiciones que enfrenta la empresa (costos de despido), y ii) aquellos que afectan la forma en que se organiza la fuerza laboral (por ejemplo, la jornada de trabajo). Con respecto a los primeros, existe una amplia literatura. Esta estudia el efecto de los costos de ajuste en el mercado laboral tanto en términos de su efecto negativo en el dinamismo y tamaño del mercado y su impacto en el crecimiento, como en cuanto al costo que involucra en términos de inestabilidad de los ingresos, lo que involucra su eliminación para los trabajadores. Esta tensión se resuelve a través de la implementación de políticas que se centren en proteger el ingreso de los trabajadores más que el empleo. Por ejemplo, a través del traspaso de una política de indemnizaciones por año de servicio en caso de despido, a un sistema que mezcle indemnizaciones a todo evento y un mejor sistema de seguro de desempleo e intermediación laboral que reduzca el período de cesantía.¹⁰ El Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad (2008) presenta una propuesta al respecto para el caso chileno.

⁹ La evidencia empírica muestra que la regulación laboral que permite la reasignación de trabajadores está asociada con mayores niveles de crecimiento. Para manufactura de Estados Unidos, Foster, Haltiwanger y Krian (1998) muestran que entre un 35% y 50% del crecimiento de la productividad total de los factores proviene de la reasignación. Sin embargo, la reasignación implica una transición por el desempleo con el consiguiente costo para el trabajador. Esto implica que la mayor flexibilidad debe ir acompañada de un aumento de la protección de los ingresos de los trabajadores (mejor seguro de desempleo) y de una política activa para favorecer la rápida reinserción (política de intermediación laboral). Ver Cowan (2007).

¹⁰ Ver OECD (1999, 2004); Nickell y Layard (1999); Vodopivec (2006), y Cowan (2007).

En relación al efecto de la regulación en la forma de organizar la fuerza laboral, en particular de la jornada laboral, la evidencia, tanto nacional como internacional, es limitada. En lo que resta de este trabajo analizamos, para el caso de Chile, la regulación de la jornada laboral y su fiscalización.

II. Regulación de la jornada de trabajo en Chile

Al estar involucrada la persona del trabajador, y no solo los bienes y servicios que este produce, la regulación laboral debe respetar y promover el estatuto de garantías y derechos fundamentales del trabajador, limitando en estos aspectos la autonomía negocial de las partes. De esta forma, la protección del trabajador se convierte en un fin de la regulación y en la justificación de las restricciones a la autonomía de las partes que esta impone, de forma tal que debemos aceptar que la regulación laboral siempre le impondrá a las partes un grado de rigidez.

Habiendo descartado la posibilidad de una regulación basada únicamente en la autonomía de las partes, el extremo opuesto tampoco es posible en la economía moderna, toda vez que no existe fórmula normativa alguna que pueda dar cuenta de manera eficiente de los múltiples y variados requerimientos que el mercado le impone a las relaciones laborales. Es por esta razón que en el derecho comparado la regulación laboral se construye sobre la base de combinar el acuerdo de las partes y los límites de orden público impuestos por la ley para proteger al trabajador.

La diferencia entre el mayor grado de rigidez/flexibilidad no solo se determina por la extensión de las normas protectoras, sino que también está determinado por los principios de la regulación. No es lo mismo entregar la regulación a la voluntad de las partes y luego restringirla a un determinado procedimiento (por ejemplo, la negociación colectiva), que regular un marco normativo estricto y circunscribir el acuerdo de las partes a sus límites. En el primer caso, la regulación será más flexible que la segunda, pero ambas pueden cumplir con los mismos estándares de protección a los trabajadores.

Por lo tanto, la protección del trabajador es un punto de partida en el debate sobre el tipo de regulación laboral que debemos adoptar y no un argumento justificatorio de la regulación laboral actualmente en vigencia. Lo anterior es aun más evidente cuando, como ya vimos, las variables de participación y empleo del mercado de trabajo nos indican que los grandes desprotegidos por la regulación laboral son los trabajadores que están fuera del mercado de trabajo, que además son los más vulnerables del mercado laboral e, incluso más, cuando la evidencia internacional demuestra que la baja participación se debe a, entre otros motivos, las definiciones “protectoras” que asume la regulación laboral.

Si aceptamos que es necesario proteger a los trabajadores más vulnerables que hoy están fuera del mercado, entonces debemos centrar el debate en respondernos si existen modalidades de protección de los trabajadores que estén alineadas con el objetivo de aumentar la participación laboral, en particular de las mujeres y los jóvenes. En otras palabras, debemos respondernos la pregunta sobre cómo debemos entender la protección laboral y también sobre si es posible una regulación laboral alineada con el fomento a la participación.

Respondiendo estas preguntas, René Cortázar (2001) identifica una serie de desafíos que debe asumir la regulación laboral en nuestro país:

un espacio para la autonomía de la voluntad de trabajadores y empresarios; el paso de la protección de la inamovilidad a la protección de la movilidad; la búsqueda de mayor flexibilidad en los contratos individuales, en particular en lo que respecta a horarios y jornadas; una tendencia hacia la descentralización de la negociación colectiva; la fijación de salarios mínimos que evolucionen en estricta relación con la productividad; un esfuerzo de capacitación que sea creciente en términos de recursos (...); y un sistema de seguridad social en el que cobran una importancia crecientes los autoseguros frente a los seguros sociales tradicionales. (2000:1)

Nos centraremos en repasar el desafío que Cortázar identifica para la relación individual de trabajo, a saber: que la regulación laboral avance desde la heteronomía a un mayor espacio a la autonomía de la

voluntad de trabajadores y empresarios, que derive en una mayor flexibilidad en la regulación de horarios y jornadas.

Este camino es posible y ya ha sido recorrido por muchos otros países,¹¹ cumpliendo los estándares de trabajo decente que propone la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

el tiempo de trabajo tradicional consistía en el trabajo a tiempo completo durante un número especificado de horas diarias (por ejemplo ocho) y un número especificado de días a la semana (por ejemplo cinco). La hora de comienzo y finalización del trabajo, las pausas y los períodos de descanso mínimo diarios estaban predeterminados y todos los trabajadores de un mismo grupo hacían el mismo horario. Muchos empleadores y trabajadores comenzaron a considerar cada vez más insatisfactoria esta estructura. En consecuencia, en un número cada vez mayor de países se han experimentado recientemente nuevos tipos de horarios de trabajo. (Ozaki 2000:29)

La regulación de la jornada de trabajo en Chile está construida sobre la opción de restringir la autonomía de las partes e imponer heterónomamente, a través de la ley y de la inspección laboral (por medio de los dictámenes de la Dirección del Trabajo), a todos los sectores productivos, las normas sobre duración y distribución del tiempo de trabajo.

Esta opción por la rigidez ha derivado en una profusa gama de reglas, excepciones y contraexcepciones a las que necesariamente debe recurrir el legislador en su afán de controlar las disímiles y cambiantes modalidades que revisten las relaciones industriales. Por otra parte, las respuestas legislativas que impone una regulación laboral basada en la heteronomía (regulación legal y dictámenes de la Inspección del Trabajo)

¹¹ En Reino Unido se han regulado horarios anualizados y turnos de 12 horas para las actividades económicas de procesos continuos. Francia introdujo la posibilidad de trabajar semanalmente un número variable de horas durante todo el año o parte de él. En Italia, muchos convenios colectivos a nivel de industria proporcionan un marco para la anualización de la jornada de trabajo. En Argentina, en el marco de la instalación de plantas de armados de automóviles (Chrysler, General Motors y Toyota) fuera de las ciudades, se fijó una jornada anual de trabajo.

han demostrado ser tardías e insuficientes para cumplir con el desafío de aumentar la participación de los trabajadores más vulnerables en el mercado de trabajo. Por estos motivos, no debemos confundir las distintas excepciones y reconstrucciones del marco normativo de orden público con facetas de flexibilidad de la legislación laboral chilena, sino que, por el contrario, las mismas son únicamente indicadores de la ineficacia de un modelo basado en la restricción del acuerdo de las partes.

Las siguientes subsecciones presentan una descripción de la jornada laboral y algunas propuestas para perfeccionarla.

Descripción de la jornada laboral

La jornada de trabajo es un elemento esencial del contrato de trabajo y es la base de la prestación de los servicios bajo subordinación que realiza todo trabajador dependiente. Al enajenar su tiempo, el trabajador involucra su persona, convirtiéndose al mismo tiempo en sujeto y objeto de la relación laboral.

Para efectos de orden, en esta brevísima descripción de la regulación de la jornada de trabajo en nuestro país, diremos que nuestra ley laboral reconoce cinco tipos de jornada de trabajo, a saber: la jornada ordinaria, la jornada extraordinaria, la jornada parcial, la jornada bisemanal y los sistemas excepcionales de distribución de la jornada de trabajo. Cada una de estas categorías tiene límites referidos a la extensión máxima de las horas de trabajo y también restricciones referidas a la distribución de las mismas.

A continuación repasaremos sintéticamente cada uno de estos moldes que uniforman mediante el recurso de la coacción estatal los múltiples y diversos requerimientos de los distintos sectores productivos, constituyendo en los hechos la principal camisa de fuerza que la regulación laboral le impone a la autonomía de las partes.

Jornada ordinaria de trabajo

Esta puede ser activa o pasiva y su duración máxima combinada no puede exceder de 45 horas semanales,¹² las que no se pueden distribuir en más de 6 ni en menos de 5 días. Las partes no tienen restricciones para pactar una extensión de la jornada ordinaria de trabajo inferior a este límite legal;¹³ en este caso, su distribución tampoco tiene los límites antes señalados (por ejemplo, es perfectamente lícito pactar una jornada de 30 horas semanales distribuida en 4 días a la semana).

La jornada ordinaria activa de trabajo es la regla general y está constituida por todo el tiempo en que el trabajador presta los servicios pactados en el contrato de trabajo. Por su parte, la jornada ordinaria pasiva de trabajo corresponde al período en que el trabajador se encuentra a disposición del empleador sin realizar labores por causas que no le sean imputables (por ejemplo, inactividad laboral producto de un corte de energía eléctrica en la fábrica).

Además del límite semanal, la jornada ordinaria también tiene un límite máximo diario de 10 horas y una interrupción obligatoria para colación de un mínimo de 30 minutos por día.

El Código del Trabajo contempla dos clases de excepciones a las reglas antes vistas, a saber: las excepciones al máximo semanal de 45 horas y las excepciones a la limitación de la jornada de trabajo. La diferencia entre ambas excepciones radica en el hecho de que los trabajadores que se desempeñan en labores exceptuadas del límite de las 45 horas semanales mantienen, no obstante esto, una jornada de trabajo, solo que con un límite mayor al ordinario;¹⁴ en cambio, los trabajadores

¹² La Ley N° 19.759, del año 2001, en su artículo único, número 7, letra a) rebajó la jornada de trabajo ordinaria de 48 a 45 horas, entrando en vigencia dicha modificación con fecha enero 1 de 2005.

¹³ No se debe confundir el pacto de una jornada de trabajo inferior a las 45 horas semanales con la jornada a tiempo parcial regulada en el Código del Trabajo (dos tercios de la jornada ordinaria).

¹⁴ En esta categoría se encuentran los trabajadores que se desempeñan en hoteles, restaurantes o clubes, así como los trabajadores del transporte interurbano.

que se desempeñan exceptuados de la limitación de jornada de trabajo, en la práctica no están sometidos a la misma.¹⁵

Jornada extraordinaria de trabajo

La jornada extraordinaria¹⁶ de trabajo es el tiempo de labor que excede la jornada ordinaria de trabajo. Esta situación se puede producir cuando el trabajador supera el máximo semanal de 45 horas o cuando supera la jornada semanal de menor duración pactada en el contrato de trabajo.

La jornada extraordinaria de trabajo es de base semanal. Es por esto que el hecho de que un trabajador exceda lo pactado para su jornada diaria no determina su existencia, sino que es necesario que la suma de las horas trabajadas diariamente exceda las 45 horas a la semana.

La ley impone cuatro restricciones a la jornada extraordinaria. Primero: solo se pueden trabajar un máximo de dos horas extraordinarias por día, sin importar cuántas horas ordinarias se haya trabajado ese día;¹⁷ segundo: las partes solo pueden pactar horas extraordinarias cuando estas se realicen en faenas que por su naturaleza no perjudiquen la salud del trabajador; tercero: pueden pactarse horas extraordinarias únicamente para atender necesidades o situaciones temporales de la empresa, es decir, que estas horas extraordinarias solo pueden tener por objeto la realización de labores cuya ocurrencia no revista el carácter de permanente en la actividad productiva, excluyendo de este

¹⁵ En esta categoría se encuentra el personal que presta servicios a distintos empleadores; los gerentes, administradores y apoderados con facultades de administración; el personal que trabaja sin fiscalización superior inmediata; el personal contratado para prestar servicios en su propio hogar o en un lugar libremente elegido por ellos; los agentes comisionistas y de seguros, vendedores viajantes, cobradores y demás similares que no ejerzan sus funciones en el local de la empresa; los trabajadores que se desempeñan en naves pesqueras; los trabajadores que prestan servicios fuera de la empresa a través de medios informáticos o de telecomunicaciones; y los deportistas profesionales y trabajadores que desempeñan actividades conexas.

¹⁶ Comúnmente se conoce como "horas extra" o "sobretiempo".

¹⁷ El límite de 2 horas opera tanto si el dependiente tiene pactadas para ese día las 10 horas ordinarias máximas como si ese día tenía pactada 1 hora ordinaria de trabajo.

modo la posibilidad de laborar horas extraordinarias en forma habitual;¹⁸ cuarto: las horas extraordinarias de trabajo se remuneran con un recargo de al menos el 50% sobre la base del valor de la hora ordinaria de trabajo.

Jornada de tiempo parcial

El Código del Trabajo faculta a las partes a pactar contratos de trabajo con jornada a tiempo parcial, de una extensión no superior a los dos tercios de la jornada ordinaria semanal, posibilitando de esta forma el ajuste automático de una respecto de la otra. En la actualidad, con una jornada ordinaria de 45 horas, el número de horas tope para considerar una jornada de trabajo como parcial es de 30 horas semanales.

Al haberse establecido un párrafo especial al Código del Trabajo que regula la jornada parcial, se ha prestado a confusión el hecho de si es esta la única modalidad de trabajo a tiempo parcial que reconoce nuestra ley laboral. Como es evidente, el sentido de regular una modalidad de jornada parcial en nuestro código no ha sido el de restringir la autonomía que tienen las partes para pactar cualquier tipo de jornada de trabajo de una duración menor a las 45 horas semanales y menos aun la de establecer un tope mínimo a la reducción de la jornada de trabajo a los dos tercios de la jornada ordinaria que establece la jornada parcial. El sentido de esta regulación fue promover su utilización, en especial entre las mujeres y los jóvenes, lo cual se pretendía lograr mediante las reglas flexibles que se establecieron para la distribución de la jornada y el cálculo de las indemnizaciones, ambas asociadas exclusivamente a esta modalidad de jornada parcial (artículos 40 Bis C y D del Código del Trabajo).

La ley estableció que los trabajadores con jornada a tiempo parcial deben laborar su jornada diaria en forma continua, vale decir, sin interrupción, excepto para los efectos de la colación, la que solo puede entenderse por un lapso no inferior a media hora ni superior a una hora:

¹⁸ La ley obliga a las partes a celebrar pactos escritos de horas extraordinarias, los que deben tener una vigencia transitoria no superior a tres meses, pudiendo renovarse por acuerdo de las partes.

La razón que justifica esta regla fue la de evitar que el trabajo a tiempo parcial se prestara en la modalidad conocida como “turnos cortados”, es decir, que se buscó evitar que los trabajadores estuvieran a disposición de la empresa solo para atender las horas punta de producción y/o actividad, posibilitando de este modo que se les remuneraran los tiempos de jornada pasiva. (Melis y Sáez 2009:356)

Esta restricción ha sido identificada como la causa de la escasísima utilización de esta modalidad de trabajo a tiempo parcial en nuestro país.

Jornada bisemanal

El Código del Trabajo autoriza a las partes para pactar jornadas ordinarias de trabajo de hasta dos semanas de extensión,¹⁹ siempre que la prestación de los servicios deba efectuarse en lugares apartados de los centros urbanos. Para esto no se requiere de la autorización previa de la Dirección del Trabajo.

La razón de esta jornada se encuentra en el reconocimiento del hecho de que en los casos en que la prestación de servicios deba efectuarse en lugares apartados de los centros urbanos, la aplicación de los límites diarios y semanales de la jornada de trabajo hace imposible el desarrollo de la actividad laboral.

Sistemas excepcionales de distribución de la jornada de trabajo

Los sistemas excepcionales regulados en nuestra ley laboral²⁰ operan mediante el recurso de entregar al director del Trabajo la facultad amplísima de autorizar a una empresa, en los casos que según su propia calificación se justifique, un sistema excepcional de distribución de la

¹⁹ La jornada bisemanal se extiende por un máximo de 12 días de labor efectiva, lo que determina una jornada ordinaria máxima de 96 horas. Lo anterior se aplica únicamente para faenas ubicadas en lugares alejados de los centros urbanos.

²⁰ Inciso penúltimo y final del artículo 38 del Código del Trabajo.

jornada de trabajo y de los descansos, que excedan o flexibilicen los mínimos legales.

En la práctica, las empresas presentan solicitudes de jornadas flexibles bajo la fórmula de ciclos de jornada y descansos²¹ y la Dirección del Trabajo, que se ha autolimitado a través de sucesivas órdenes de servicio, autoriza únicamente aquellos sistemas excepcionales que cumplan con las siguientes reglas:

- Jornada ordinaria: esta no puede exceder “en promedio” 45 horas semanales.²²
- Jornada diaria y permanencia: un sistema excepcional puede exceder el límite máximo de 10 horas diarias y de hecho se contemplan autorizaciones a jornadas de hasta 12 horas ordinarias diarias; en este caso, la Dirección del Trabajo ha fijado como criterio que la jornada diaria efectiva de trabajo no puede sobrepasar las 11 horas diarias. Del mismo modo, ha establecido un máximo de permanencia en los lugares de trabajo de 12 horas, incluyendo la jornada efectiva, la colación y las horas extra.
- Descanso compensatorio por domingos y festivos: el descanso compensatorio por días domingos laborados se considera comprendido en los días de descanso del ciclo. En cambio, el descanso compensatorio por días festivos laborados no se considera comprendido y, por lo tanto, debe otorgarse un día de descanso por cada festivo o puede compensarse el festivo en dinero, en cuyo caso debe pagarse con el recargo legal del 50% establecido para las horas extra.

²¹ Por ejemplo, un ciclo de 7 días de trabajo seguidos de 5 días de descanso con 12 horas diarias de labor.

²² Para determinar el promedio de horas de trabajo del ciclo, se divide el número de horas de trabajo del ciclo (Nhtc) por el número de semanas del ciclo (Nsc). Para determinar Nhtc se multiplica el número de horas de la jornada diaria de trabajo por el número de días de trabajo del ciclo (Ndtc). Para determinar Nsc se divide el número de días del ciclo (Ndc) por siete. Para determinar Ndc se suman Ndtc y el número de días de descanso del ciclo.

Estos sistemas constituyen una válvula de escape a las restricciones imposibles que le imponen los límites diarios y semanales a un vasto sector de la economía. Prueba de esto es que en la práctica esta facultad, que en su génesis fue concebida como excepcionalísima, se ha transformado en la regla general para sectores completos de la economía como es el caso de la minería.

Alternativas para enfrentar la adaptabilidad de la jornada de trabajo en Chile

A continuación revisaremos algunas de las alternativas que se han presentado al debate público para flexibilizar la jornada; junto con esto entregaremos algunas propuestas que debieran estar presentes en el debate futuro sobre esta materia.

El frustrado intento de cambio de paradigma

La opción de principios que asume nuestra ley laboral chilena de fijar un marco dentro del cual se posibilite el acuerdo de las partes, impone un esquema rígido a nuestra regulación de jornada laboral, toda vez que, no obstante la amplitud y disimilitud de reglas que actualmente comprende la regulación de la jornada laboral, estas seguirán siendo insuficientes para abarcar la extraordinaria heterogeneidad de los requerimientos de los distintos lugares y modalidades de trabajo de la economía.

Lo anterior fue expresamente reconocido por el gobierno de Chile en 2003:

la normativa vigente no permite que las empresas modifiquen la jornada laboral ante aumentos o bajas en el ritmo de producción. Esta realidad se ve asociada, por una parte, al fenómeno de infraccionalidad de las normas relativas a jornada y descansos y, por otra, a la creciente demanda de sistemas excepcionales de distribución del tiempo de trabajo, por parte de las empresas. A ello se suma la ausencia de

variables de ajuste ante situaciones de dificultad económica distintas al despido. (Mensaje presidencial 2003)²³

Estas premisas sirvieron de base al gobierno de ese entonces para presentar el proyecto de reforma que tímidamente consideraba un cambio de paradigma en la génesis de la regulación del tiempo de trabajo, al consignar un procedimiento de adaptabilidad pactada de la jornada laboral.

El proyecto de ley se enmarcaba en la figura de los sistemas excepcionales de distribución de la jornada de trabajo que analizamos anteriormente y establecía una modalidad dual para la adaptabilidad de la jornada. En ambos casos, la protección del trabajador se centraba en un procedimiento que asegurara la inexistencia de la imposición de la voluntad de una parte sobre la otra.

*Empresas que no negocian colectivamente
el pacto de adaptabilidad de jornada*

Para este caso, el proyecto de ley proponía ampliar a un mayor número de empresas y sectores productivos la posibilidad de contar con sistemas especiales de distribución de la jornada de trabajo. De esta manera, la organización productiva podría responder eficientemente a las modificaciones en los ritmos de producción.

El proyecto perfeccionaba el sistema actual de autorización. Este dejaba de ser un sistema excepcional y pasaba a ser una regla de aplicación general a toda la economía. Para ello se ampliaba, por una parte, el ámbito de aplicación de esta facultad y, por otra, se explicitaban en la ley los criterios de autorización, restándole la discrecionalidad que hasta ahora goza la autoridad administrativa.

El otorgamiento de tales autorizaciones requería siempre el acuerdo de los trabajadores involucrados en el sistema de jornada solicitado; también, el pleno cumplimiento de las condiciones de higiene,

²³ A partir de este, el Presidente de la República dio inicio a un proyecto de ley que contempla un conjunto de iniciativas de fomento del empleo y la productividad.

seguridad y prevención de riesgos; finalmente, la certificación de cumplimiento de la normativa laboral y previsional vigente.

*Empresas que negocian colectivamente
el pacto de adaptabilidad de jornada*

En estas empresas eran las partes las que pactaban directamente en el proceso de negociación colectiva la distribución de la jornada de trabajo y los descansos, en un esquema flexible y bajo los mismos nuevos límites fijados para los sistemas excepcionales de las empresas que no negocian en forma colectiva. Su vigencia se establecía mediante un procedimiento de autorización administrativa *fast track*, en virtud del cual las partes debían depositar el acuerdo ante la Dirección del Trabajo.

La Dirección del Trabajo se limita entonces a recepcionar las solicitudes, a comprobar la naturaleza de los antecedentes presentados y luego a verificar si la solicitud de jornada especial se encuentra enmarcada en los límites y requisitos establecidos por la ley.

Límites regulatorios comunes

Para todos los casos se establecía un marco más flexible de límites regulatorios, a saber: límites diarios y semanales de 45 horas en cómputo promedio de la jornada ordinaria de trabajo, asegurando adecuados descansos compensatorios para los trabajadores que deban cumplir ciclos de trabajo distintos de los prescritos en la normativa. El tope de días continuos de trabajo para centros urbanos se fijaba en 7 días seguidos máximo de labor; y para faenas apartadas de los centros urbanos este límite aumentaba a 12 días para las actividades permanentes y a 20 días para las faenas transitorias.

*Jornada parcial entre jóvenes: la propuesta
del Consejo Asesor Trabajo y Equidad*

Un grupo de consejeros propuso favorecer el trabajo en jornada parcial entre los jóvenes menores de 24 años por la vía de eliminar la restricción referida a la continuidad de la jornada que vimos anteriormente, de forma tal de posibilitar jornadas parciales en intervalos más flexibles.

Banco de horas de trabajo para jóvenes y mujeres

Esta medida tiene por objeto posibilitar un aumento de la participación en el mercado de trabajo. Consiste en facultar a las partes el pacto de la jornada de trabajo en base anual o mensual, en razón de 2.000 horas anuales de trabajo o 180 horas mensuales de trabajo, ambas como límite máximo, exceptuando a las partes de las normas de distribución semanal de la jornada, pero manteniendo los límites diarios y estableciendo reglas de descanso semanal.

Este pacto opera estableciendo un sistema de gestión basado en una “cuenta corriente” de horas de trabajo, de forma tal que mientras mayor sea el número de días continuos de trabajo, mayor será el número de días continuos de descanso. Así, el sistema permite eliminar a la institución que ha sido identificada por los operadores como la más rígida de la regulación del tiempo de trabajo: el límite de distribución semanal; al tiempo que los trabajadores en términos absolutos tienen más días de descanso en el año.

Banco de horas extraordinarias de trabajo

La propuesta opera en forma similar a la anterior y se aplica respecto de las horas extraordinarias de trabajo. Actualmente, las horas extraordinarias de trabajo solo se pueden laborar en un máximo de dos por día, sin importar la extensión de la jornada ordinaria diaria de trabajo. La operatoria de este pacto consiste en establecer un sistema de gestión basado en una “cuenta corriente” de horas extraordinarias de trabajo, de forma tal que las partes puedan hacer frente a los aumentos no planificados de la demanda de una manera expedita.

El pacto de horas extra debería ubicarse en el rango de 48 horas extraordinarias mensuales o de 520 horas extraordinarias anuales, manteniendo el límite al tiempo máximo absoluto diario de trabajo en 12 horas actuales.

Permiso para capacitación laboral

Esta es una medida diseñada para enfrentar ciclos de crisis económica y opera como una suspensión de la obligación de prestar los servicios, reduciendo a cero la jornada de trabajo durante el período en que el permiso se encuentra vigente. Esta regulación fue establecida de manera transitoria, pero si tiene éxito debiera ser introducida como una alternativa permanente ante los ciclos económicos contractivos de toda la economía o de un sector de esta.

Esta medida sirve como una alternativa al despido. Permite que en forma voluntaria el trabajador y su empleador acuerden un permiso de hasta 5 meses sucesivos o alternados. Durante el permiso, el trabajador no presta servicios a la empresa, asiste a capacitación de alrededor de 20 horas semanales y recibe prestaciones monetarias garantizadas equivalentes al 50% de las rentas de los últimos 6 meses, con tope de \$190 mil mensuales (US\$253).

Los beneficiarios son los trabajadores afiliados al Seguro de Cesantía con contrato a plazo indefinido con seis meses de cotizaciones continuas. Trabajador y empleador firmarán un acuerdo ante un ministro de fe, para ratificar el acceso al permiso de capacitación.

El financiamiento de la medida será tripartito: el empleador, la Cuenta Individual de Cesantía y el Fondo de Cesantía Solidario. El empleador realiza un copago promedio al mes de un 10% de las remuneraciones del trabajador a la cuenta individual de este y realiza la cotización de la ley de accidente del trabajo. La cuenta individual por cesantía financia parte del monto del beneficio de remuneraciones. El Fondo de Cesantía Solidario financia i) parte del monto del beneficio de remuneraciones; ii) las cotizaciones previsionales del trabajador, y iii) el pago de la capacitación.

El contrato de trabajo sigue vigente, junto con todos sus derechos. Los pagos mensuales al trabajador se realizarán combinando un aporte del empleador y del seguro de cesantía, cuya cobertura se mantendrá si el contrato concluye durante o después del permiso para aquellos trabajadores que cumplen con los requisitos de acceso.

Referencias bibliográficas

- Benvin, Evelyn y Marcela Perticará. 2007. "Análisis de los cambios en la participación laboral femenina en Chile." *Revista de Analisis Económico*, Vol. 22(1): 71-92.
- Bergoeing, Raphael; Andrés Hernando, and Andrea Repetto. 2003. "Idiosyncratic productivity shocks and plant-level heterogeneity." Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile. Documento de Trabajo 173.
- Caballero, Ricardo J.; Kevin N. Cowan; Eduardo Engel, and Alejandro Micco. 2004. "Effective labor regulation and microeconomic flexibility." NBER Working Papers 10744.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, y Organización Internacional del Trabajo, OIT. 2009. "Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe." Boletín CEPAL/OIT, Junio, Número 1.
- Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad. 2008. "Informe final hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social." Santiago, Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad.
- Contreras, Dante y Gonzalo Plaza. 2007. "Participación femenina en el mercado laboral chileno. ¿Cuánto importan los factores culturales?" Encuentro 2004 de la Sociedad de Economía de Chile. Villa Alemana, Chile.
- Contreras, Dante; David Bravo, y Esteban Puentes. 2000. "Tasa de participación femenina: 1957-1997. Un análisis de cohortes sintéticos." Universidad de Chile. Documento de Trabajo 170.
- Cortázar, René. 2001. "Instituciones para el mercado laboral." Cieplan. Serie de Estudios Socioeconómicos N° 11.
- Cowan, Kevin. 2007. "¿Estabilidad del empleo o del ingreso? Análisis del sistema de protección contra el desempleo en Chile." *Estudios Públicos* N° 105:173-202.
- Encuesta Casen. Varios años. Santiago: Ministerio de Planificación Nacional.
- Foster, L.; J. Haltiwanger, and C. Krian. 1998. "Aggregate productivity growth: Lessons from microeconomic evidence." NBER Working Paper 6803.
- InterAmerican Development Bank, IADB. 2004. "Good jobs wanted: Labor markets in Latin America." Inter-American Development Bank. Washington DC. Economic and Social Progress Report.
- Melis, Christian, y Felipe Sáez. 2009. "El contrato de trabajo en los Dictámenes de la Dirección del Trabajo." Legal Publishing.
- Mensaje Presidencial N° 078-350. 2003. Presidente de la República Ricardo Lagos. Santiago, 14 de octubre.
- Micco, Alejandro, and Carmen Pagés. 2006. "The economic effects of employment protection: Evidence from international industry-level data." IZA. Discussion Papers 2433.

- Mizala, Alejandra; Pilar Romaguera, y Paulo Henríquez. 1999. "Female labor supply in Chile." CEA. Documento de Trabajo 58.
- Nickell, Stephen, and Richard Layard. 1999. "Labor market institutions and economic performance." In *Handbook of Labor Economics*, ed. Orley Ashenfelter, and David Card, Vol. 3C: 3029-3084. Amsterdam: Elsevier/North-Holland.
- Organization for Economic Cooperation and Development, OECD. 1999. *Employment Outlook 1999*. Paris: OECD.
- . 2004. *Employment Outlook 2004*. Paris: OECD.
- Organización Internacional del Trabajo, OIT. 2001. International Confederation of Free Trade Unions, the Public Services International and Education International. Maternity Protection ILO Convention N°183, June.
- Ozaki, Muneto. 2000. "Negociar la flexibilidad. Función de los interlocutores sociales y el Estado." Oficina Internacional del Trabajo.
- Vodopivec, Milan. 2006. "Choosing a system of unemployment income support: Guidelines for developing and transition countries." *World Bank Research Observer*, Vol. 21(1): 49-89.



Este libro se terminó de imprimir
en el mes de julio de 2009,
en los talleres de CyC Impresores Ltda.,
ubicados en San Francisco 1434,
Santiago Centro