



Regulación del Mercado Laboral en Chile¹

Marcela Paz Cancino Salas²

marcela.cancino.s@gmail.com

Santiago, enero de 2012

Resumen

En Chile, a mediados de la década de los setenta, se llevó a cabo un proceso de grandes reformas económicas, las que surgieron a causa de la gran crisis institucional y económica que se gestó durante el período 1970-1973. Todo el sistema económico se encontraba en crisis, y los efectos dañinos de las políticas económicas erradas que se habían adoptado se manifestaban en todas las áreas del país. Asimismo, en el mercado laboral, la estricta legislación que regía durante el período dio lugar a un mercado excesivamente rígido, donde no sólo resultaba difícil introducir nuevas tecnologías o modificar la orientación de las firmas sino que además los ajustes de mano de obra resultaban altamente complejos, precisamente por los altos costos de los despidos, los mecanismos engorrosos para concretarlos y la existencia de monopolios en algunas actividades del mercado del trabajo.

Palabras Claves: Reformas económicas, sistema económico, políticas económicas, mercado laboral.

Abstract

In Chile, in the mid-seventies, took out a process of major economic reforms, which arose from the large institutional and economic crisis that developed during the period 1970-1973. The whole economic system was in crisis, and the harmful effects of misguided economic policies that were adopted were visible in all areas of the country. Also in the labor market, strict legislation governing the period resulted in an excessively rigid market where not only difficult to introduce new technologies or changing the orientation of the firms but also the labor adjustments were highly complex, precisely because of the high costs of layoffs, cumbersome mechanisms for achieving them and the existence of monopolies in some labor market activity.

Keywords: Economic Reforms, economic system, economic policy, labor market.

¹ Los derechos de propiedad del presente documento, son exclusivos de la autora y han sido libremente puestos a disposición de www.paisproactivo.cl.

² La autora de este documento de estudio es Administradora Pública y Licenciada en Ciencias de la Administración Pública de la Universidad de Santiago de Chile. También posee un Diploma en Políticas Públicas de esta casa de estudios superiores. Actualmente se desempeña profesionalmente en temas de diversidad y no discriminación en el Sector Público Chileno.

Regulación del Mercado Laboral en Chile

En Chile, ya en el año 1973 la economía decrecía, existía un déficit en el sector público y la inflación se elevaba en forma exagerada a la vez que los sueldos bajaban. Al final del gobierno de Salvador Allende³ eran más de tres mil los precios que estaban subyugados a la fijación que hacía el Estado, lo que generó como efecto, una escasez generalizada de la mayoría de los bienes en los mercados formales y con ello la aparición de extensos “mercados negros”⁴. Al mismo tiempo, en el mercado laboral, la legislación vigente en el período dio paso a un mercado extremadamente rígido. Por lo demás, la legislación chilena permitía que el Estado asumiera el manejo de las empresas que fueran incapaces de llegar a acuerdos con sus trabajadores. A la vez, las tasas de contribución a la seguridad social eran muy altas, y tenían altos impuestos al estar muy disociados los costos y los beneficios que percibían quienes accedían a esto.

La crisis generalizada que se vivía en lo económico exhortaba a la realización de reformas estructurales en distintos campos, por lo que a mediados de la década de los setenta se comenzó a implementar diversas reformas que pretendían lograr una estabilidad macroeconómica, aumentar la eficiencia de la economía, abrir la economía al comercio internacional, y aumentar la participación del sector privado. La economía chilena liberalizó su régimen comercial para hacerlo más liberal, por ejemplo, eliminando la totalidad de las barreras no arancelarias, también se introdujo reformas en los mercados laborales y financieros, y se reformaron instituciones y regulaciones en apoyo a una economía de mercado⁵.

En el mercado del trabajo, durante el período posterior a 1973 la desregulación y flexibilización del mercado laboral fueron elementos importantes de la nueva estrategia de desarrollo seguida por la economía chilena, ya que la regulación existente en 1973 era incompatible con un modelo que pretendía fortalecer la inversión privada y promover la eficiencia económica. Las distintas reformas laborales implementadas en nuestro país tenían relación con el objetivo de lograr una mayor eficiencia en la asignación de recursos.

³ Salvador Allende Gossens (1908 - 1973) fue un médico y político socialista chileno, presidente de Chile entre el 4 de noviembre de 1970 y el 11 de septiembre de 1973.

⁴ Es el término utilizado para describir la venta clandestina e ilegal de bienes, productos o servicios, violando la fijación de precios o el racionamiento impuesto por el gobierno o las empresas.

⁵ Economía de Mercado se entiende como la organización y asignación de la producción y el consumo de bienes y servicios, que surge del juego entre la oferta y la demanda en una situación de competencia imperfecta, lo que demanda una determinada participación del Estado para corregir y/o mejorar los efectos negativos de externalidades y fallos del mercado y para garantizar un acceso general mínimo a ciertos bienes y servicios.

En general, la orientación principal de las reformas a las leyes laborales fue permitir un mercado laboral más flexible, que fuera acorde a un comportamiento más competitivo de los mercados y a la generación de empleos. Los mayores énfasis se pusieron en la eliminación de los monopolios y los privilegios especiales de los que gozaban algunos grupos con poder de presión que, junto con llevar a soluciones ineficientes, perjudicaban abiertamente a los trabajadores no organizados, a los desempleados y finalmente a los propios consumidores, y en flexibilizar las leyes laborales referidas a la negociación colectiva y huelga, a los procedimientos de despido e indemnizaciones y a la normativa de sindicalización.

La estrategia de desarrollo seguida en Chile concordaba con que las mejoras en el nivel de bienestar de los trabajadores debían irse obteniendo gradualmente a lo largo del tiempo por la vía de los aumentos en su productividad, y que las redistribuciones de ingreso debían obtenerse a través de la política social y no por medio de las negociaciones salariales. A la vez, la política salarial se orientó a separar totalmente al Estado de la determinación de salarios en el sector privado, dejando que éste sólo determinara los salarios mínimos, tratando de fijar salarios lo menos distorsionadores posibles con el fin de preservar los objetivos de eficiencia y de oportunidades de empleos.

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

A consecuencia de las altas tasas de inflación que tuvo Chile durante su historia, los mecanismos de indexación⁶ han sido una práctica que se ha generalizado por todos los sectores de la economía chilena. En particular, la indexación se ha manifestado en el mercado laboral, en el sector financiero, en la política cambiaria y monetaria y en el sistema tributario. Los primeros mecanismos de indexación en la economía chilena aparecieron en las remuneraciones en la década de los cuarenta y por mucho tiempo esta práctica sólo se asoció a este mercado. Al principio, ésta afectó sólo a los empleados particulares, extendiéndose luego a otros sectores de la fuerza de trabajo. La indexación

⁶ Corresponde a la adecuación de las tarifas en función de las variaciones de precios de los principales insumos del respectivo servicio y de la tasa de tributación (Consultado en: Mecanismo de Indexación: www.subtel.cl/prontus.../site/artic/.../et_will_anexo_index.pdf).

de las remuneraciones se ha caracterizado por una gran variedad en cuanto al mecanismo, forma institucional y periodicidad de los reajustes.

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

De 1979 en adelante, en relación a las modificaciones específicas a las leyes laborales relativas a las normas de sindicalización, negociación colectiva y huelga, y de procedimientos de despido e indemnizaciones, éstas fueron en la dirección de conseguir mercados más competitivos, donde las remuneraciones pudieran irse determinando de acuerdo con la evolución de la productividad y no de acuerdo con los poderes de presión e intereses meramente redistributivos. En esta línea, el modelo de desarrollo implementado en Chile sugiere con claridad que las mejoras en el nivel de bienestar de los trabajadores debían irse obteniendo paulatinamente a lo largo del tiempo por la vía de aumentos en su productividad, y que las redistribuciones de ingreso debían obtenerse aplicando una política social y no a través de las negociaciones salariales. El corazón de las reformas apuntaba a revitalizar pilares de una economía de mercado como la libertad de precios, la apertura de mercados, la preocupación por los equilibrios macroeconómicos, el fortalecimiento del derecho de propiedad, la libertad de emprender y de elegir, etc. A través del tiempo se fue creando la convicción de que sólo de esta manera se iba a lograr un verdadero desarrollo de la empresa privada y se iba a asegurar así que el país se enfilara por la senda del crecimiento económico y de una mayor prosperidad.

Ya en los años 1974 a 1991, los principales cambios en materia laboral en el período decían relación con las siguientes temáticas: privilegios y licencias, régimen de despidos e indemnizaciones, afiliación sindical y negociación colectiva, derecho de huelga, abarcando también el tema de las cotizaciones laborales (previsión y salud) y régimen salarial.

Los resultados de la experiencia chilena son, en términos globales, muy positivos. En lo que se refiere a los principales indicadores del mercado laboral, es cierto que hubo largos períodos en que el nivel de desempleo fue altísimo y que los salarios reales del año 1970 recién vinieron a recuperarse el año 1981; sin embargo, al margen de problemas coyunturales que puedan haber incidido, el análisis de dichos resultados no puede ignorar

la profundidad de la crisis que antecedió al proceso de reformas, que en una de sus manifestaciones significó una caída de los salarios reales en 1973 a la mitad de lo que eran en 1970, ni tampoco el hecho de que el modelo económico chileno recién vino a estructurarse en forma completa y coherente en los primeros años de la década de los ochenta, hay que recordar también que durante 1975 hubo una brutal caída en el precio del cobre. Si bien es cierto que durante los primeros años del régimen militar se debió soportar un costo social elevado en términos de alto desempleo y bajos salarios, la responsabilidad de dicha situación no puede atribuirse en exclusividad al proceso de implementación de las reformas.

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

En este sentido, es importante entender que los mercados no se autorregulan de manera eficiente ya que se encuentran insertos en un entorno cambiante, y por ello, complejo, por lo que muchas veces colapsan frente a las crisis ya que sus leyes se cumplen sólo en condiciones ideales.

Para que los mercados funcionen en forma de perfecta competencia, debe haber muchos compradores y vendedores, tantos, que ninguno de ellos pueda afectar con sus decisiones el precio de mercado y así no se distorsione el sistema. Una condición para que se cumpla el equilibrio de mercado es que los productos deben sean homogéneos, o perfectamente sustituibles y con idéntica calidad. Así, cuando las condiciones de la competencia no se cumplen y no satisfacen el interés público, hay que establecer normativas. En ese sentido, la intervención del Estado debe eliminar esas imperfecciones para aproximarse lo mejor posible a las condiciones de competencia perfecta.

Referencias

- Balance Cuatrienio 2006 – 2010. FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA
- COLOMA FERNANDO - ROJAS PATRICIO. Evolución del Mercado Laboral en Chile: Reformas y Resultados.
- Fiscalía Nacional Económica: <http://www.fne.gob.cl/>
- Urrutia, Eugenio Rivera, Profesor Visitante CIDE y Consultor Unidad Industrial CEPAL/México. “REGULACIÓN ECONÓMICA Y COMPETENCIA”. CEPAL – COPROCOM – IDRC. CURSO INTERNACIONAL SOBRE ASPECTOS ECONOMICOS Y LEGALES DE LA COMPETENCIA. San José, Costa Rica. 2003.