

REFORMAS ECONÓMICAS Y MERCADOS LABORALES: ASPECTOS RELATIVOS A POLÍTICAS Y LECCIONES DERIVADAS DEL CASO CHILENO

**Sebastián Edwards
y Alejandra Cox Edwards**

En este trabajo se analizan las reformas introducidas a la regulación del mercado laboral en Chile durante los últimos 20 años. El estudio se centra en la reforma de la seguridad en el empleo, en la descentralización del proceso de la negociación salarial y en la reducción del impuesto sobre las nóminas. Interesa comprender hasta qué punto estas reformas contribuyeron a reducir la tasa de desocupación en Chile de niveles ‘europeos’ a ‘estadounidenses’. Se concluye que

SEBASTIÁN EDWARDS ocupa la cátedra Henry Ford II de Economía Internacional en la Escuela Anderson (posgrado en Gestión) de la Universidad de California, Los Ángeles. Es investigador asociado del National Bureau for Economic Research, y coeditor del *Journal of Development Economics*. Entre 1993 y 1996 fue el Economista en Jefe para América Latina del Banco Mundial.

ALEJANDRA COX EDWARDS. Economista, Pontificia Universidad Católica de Chile, y doctorada en economía, Universidad de Chicago. Es profesora titular de California State University of Long Beach (CSULB). Entre 1993 y 1996 trabajó en el Banco Mundial en materias de políticas laborales y proyectos de inversión en educación.

* Esta es una versión revisada de un trabajo presentado en el 29º Panel sobre Política Económica, Francfort, abril de 1999. Agradecemos a Charles Wyplosz, a los revisores de ponencias y a los expertos que participaron en el debate por sus comentarios y sugerencias, a Steve Nickel y a Carmen Pages-Serra por sus útiles comentarios y análisis, y a Alejandro Jara, que prestó una ayuda muy valiosa en la labor de investigación. Nuestro reconocimiento a Carmen Pages-Serra y a Rodrigo Fuentes por compartir sus datos con nosotros.

Traducción al castellano de Alberto Ide.

tanto la reducción de los impuestos sobre las nóminas (dentro del contexto de la reforma de la seguridad social) y la descentralización de las negociaciones aumentaron el grado de flexibilidad del mercado laboral y contribuyeron a la baja del desempleo. El análisis sugiere que la reforma a la seguridad en el empleo no influyó significativamente en el índice agregado de desocupación.

I. INTRODUCCIÓN

La mayoría de los países que adoptaron una agenda de reformas económicas durante la década pasada descubrieron que el camino que conduce a la liberación económica era más accidentado de lo que se esperaba. En muchos casos la estabilidad macroeconómica ha sido esquivada, el crecimiento ha sido tímido y las condiciones sociales no han mejorado significativamente. Lo anterior ha ocurrido prácticamente en todas las regiones del mundo, incluidas Europa Central y Oriental. Frente a esta realidad, los encargados de formular las políticas, los académicos y los analistas han procurado encontrar ejemplos de reformas exitosas y extraer lecciones de las experiencias. Durante la última década, Chile ha logrado acumular tal vez el historial más exitoso entre las economías sometidas a reformas. El crecimiento del PIB alcanzó un promedio de 7,2% anual entre 1988 y 1997, la tasa de desocupación bajó de 20% a comienzos de los años ochenta a 6% en el período 1996-1997; los salarios reales crecieron a una tasa que excedió el 5% entre 1988 y 1997, y, tras una larga historia de desequilibrios macroeconómicos, la inflación no superó el 5% entre 1997 y 1998¹. Véase la Figura N° 1 para la evolución de estas variables durante el período 1984-1997.

La economía chilena experimentó un profundo proceso de reformas orientado hacia la liberalización, el cual se inició a mediados de la década de 1970 bajo la égida de un régimen militar dictatorial liderado por el general Augusto Pinochet. Los elementos más importantes del programa de modernización chileno fueron²:

¹ Durante el período 1998-1999, y en parte como resultado de la crisis del Sudeste asiático, la tasa de crecimiento de PIB real disminuyó significativamente, y el desempleo aumentó a una cifra que superó el nivel del 10%.

² Sobre las reformas chilenas, véase, por ejemplo, Edwards y Edwards (1991), y los ensayos en Bosworth y otros (1994).

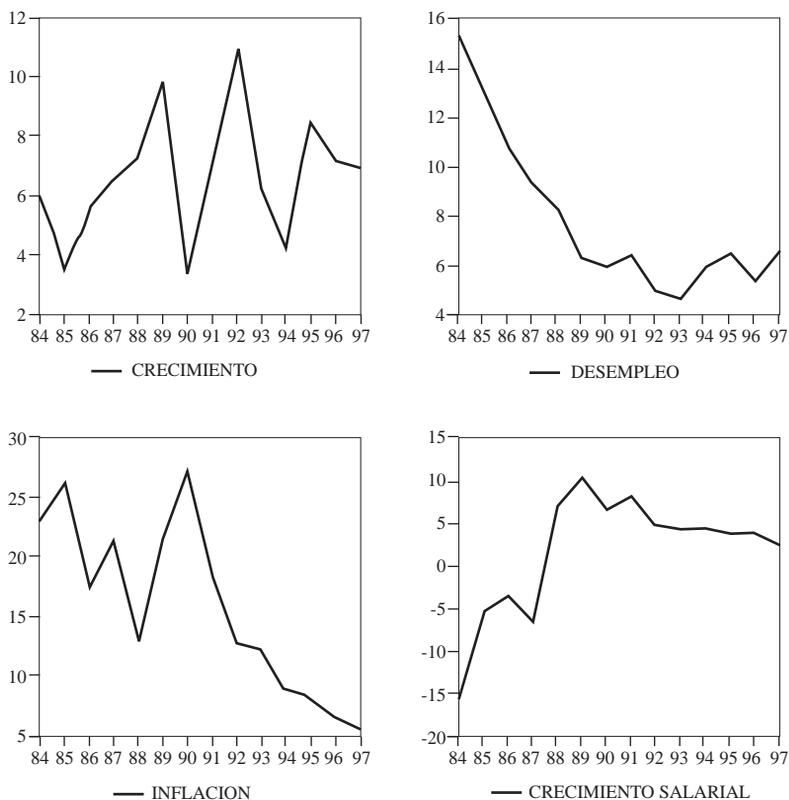
- Una reforma tributaria radical destinada a eliminar las principales distorsiones, controlar el déficit fiscal y alcanzar un equilibrio macroeconómico.
- La apertura (unilateral) del comercio internacional mediante la eliminación de las restricciones cuantitativas y la adopción de un arancel de importación uniforme de 10%.
- Un programa de privatización en gran escala, que abarcaba la mayoría (pero no la totalidad) de las áreas de la economía. Por ejemplo, el Estado mantuvo la propiedad de la empresa nacional productora de cobre (CODELCO), al igual que de otras importantes empresas públicas.
- Una profunda reforma financiera que desreguló el mercado de capitales interno y permitió el ingreso relativamente libre al sector bancario.
- Una reforma de las regulaciones del mercado laboral con el objeto de aumentar la flexibilidad del mismo y de reducir el grado y la intensidad de los conflictos laborales.
- La privatización de la seguridad social.

La experiencia chilena ha despertado enorme interés entre los encargados de formular políticas y los analistas de todo el mundo. Así por ejemplo, muchos participantes en el debate sobre el futuro del sistema de seguridad social en los Estados Unidos se han referido a la experiencia chilena con admiración. La política económica de las reformas chilenas también ha sido objeto de una gran cantidad de análisis. Asimismo, muchos analistas han observado que a pesar de la profundidad de las reformas, Chile ha mantenido una actitud hasta cierto punto pragmática frente a la movilidad del capital. Tanto durante el régimen militar como durante las administraciones democráticas que le han seguido, Chile ha impuesto restricciones a la libre movilidad del capital a corto plazo, al tiempo que ha alentado la inversión externa directa. Como consecuencia de las crisis monetarias ocurridas en México, Asia Oriental, Rusia y Brasil, esta política orientada hacia los flujos de capital ha concitado mucha atención, y algunos analistas, incluidos altos funcionarios del Banco Mundial, han sostenido que la mayoría de los mercados emergentes deberían contemplar la posibilidad de adoptar una variante de dicha política³.

Uno de los logros más notables de Chile durante los últimos 15 años —el cual, paradójicamente, ha recibido escasa atención en la bibliografía

³ Existen dudas, sin embargo, sobre si estos controles han sido eficaces. Véase Edwards (1999).

FIGURA N° 1: INDICADORES MACROECONÓMICOS ESCOGIDOS



especializada— es la reforma de las regulaciones del mercado laboral⁴. Se emprendieron dos grandes reformas en un esfuerzo destinado a modernizar las relaciones laborales, disminuir las distorsiones del mercado laboral y aumentar la flexibilidad del mismo. La primera reforma se aplicó a comienzos de los años ochenta durante el régimen militar. La segunda la puso en práctica el primer gobierno democrático post-Pinochet a comienzos de la década de 1990. Las reformas del mercado laboral chileno abarcaron tres áreas:

⁴ El volumen de Brookings sobre la experiencia chilena editado por Bosworth y otros (1994) carece de un capítulo sobre las reformas laborales. En nuestro propio libro se incluye un capítulo sobre la materia, pero que sólo cubre los sucesos ocurridos hasta 1985. Gruber (1987) es una de las pocas obras en idioma inglés dedicadas al tema. Edwards (1995), Edwards (1996) e IDB (1996) analizan las reformas laborales chilenas dentro de un contexto latinoamericano más amplio.

- Se reformó la legislación sobre protección del empleo con el objeto de aumentar el grado de ‘flexibilidad’ del mercado laboral. Desde un punto de vista práctico esta reforma impuso una cifra tope para el monto del desahucio que un trabajador despedido tenía derecho a recibir.
- Se modificó la legislación sobre negociación colectiva. El objetivo de esta reforma era reducir el poder de los sindicatos y aumentar el grado de descentralización del proceso de negociación.
- Se redujeron los impuestos sobre las nóminas. Esta medida se adoptó en el contexto de una reforma en gran escala de la seguridad social que vino a reemplazar un sistema insolvente de pagos con cargo a los ingresos corrientes por un régimen de capitalización total administrado por el sector privado.

Lo que transforma esta experiencia en un fenómeno particularmente interesante es el hecho de que entre 1983 y 1985 y entre 1993 y 1995 Chile experimentó una transición desde tasas de desocupación habitualmente asociadas a algunos países europeos hacia índices de cesantía similares a los que suelen prevalecer en los Estados Unidos. Si bien durante el período 1983-1985 la tasa no corregida de desempleo alcanzó un promedio de 17,3%, en el bienio 1993-1995 había descendido a 5,8%. Y todo lo anterior ocurría mientras las tasas de crecimiento de los salarios reales superaban el 5% anual⁵.

El propósito de este trabajo es analizar la manera en que las reformas orientadas hacia la liberación económica aplicadas en Chile afectaron los parámetros del mercado laboral, y en particular el nivel de desempleo agregado. Nuestro análisis se concentra en los cambios introducidos en las regulaciones del mercado laboral durante el régimen militar y durante el primer gobierno democrático que le sucedió. En particular, nos interesa extraer lecciones de esta experiencia para los países —tanto emergentes como avanzados— que están considerando la posibilidad de reformar sus estructuras económicas y se orientan progresivamente hacia el mercado. Con el objeto de proporcionar el telón de fondo adecuado para esta discusión, situamos el punto de partida de nuestro análisis a comienzos de la década de 1970, cuando el gobierno del Presidente Salvador Allende intentó estructurar un sistema económico basado en principios socialistas. Luego

⁵El nivel inicial de salarios era, sin embargo, sumamente bajo (Edwards y Edwards, 1991). Asimismo, como se explicó más arriba, la crisis de los mercados emergentes ocurrida entre 1998 y 1999 trajo consigo una dramática reducción de la actividad económica y un aumento en la tasa de desocupación.

nos referimos a los principales avances relacionados con el mercado laboral ocurridos durante el régimen militar y el primer gobierno democrático de la era post-Pinochet. Analizamos en detalle aspectos específicos de las reformas a la legislación laboral, incluidos los cambios relativos a la legislación de protección del empleo y al papel de los sindicatos. A lo largo del trabajo nos esforzamos por entregar una comparación entre el grado de regulación del mercado laboral en Chile y en los países europeos.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: la Sección I corresponde a la introducción y en ella se presenta el tema de este trabajo. En la Sección II se entrega un panorama general del mercado laboral chileno durante el período 1966-1997. Analizamos la manera en que evolucionaron las regulaciones a lo largo de esa época. En esta sección utilizamos datos de encuestas para examinar la evolución de los patrones de desempleo⁶. En las secciones III a V se describen de manera muy detallada los tres principales componentes de las reformas del mercado laboral chileno: la Sección III se concentra en las reformas a la legislación sobre seguridad en el empleo; la sección IV se refiere a las reformas a las normas de negociación colectiva y a la evolución del papel de los sindicatos; en la Sección V nos concentramos en las consecuencias para el mercado laboral de la privatización de la seguridad social. En la Sección VI utilizamos series cronológicas agregadas para analizar las repercusiones del paquete de reformas en la flexibilidad del mercado laboral, concentrándonos en su efecto en la tasa de desocupación ‘de equilibrio’ y en la persistencia del desempleo. En esta sección procuramos cuantificar la contribución de cada uno de los componentes de las reformas laborales a la reducción del desempleo a largo plazo. Por último, la Sección VII contiene los comentarios finales. El trabajo incluye además un apéndice en el que presentamos un modelo de mercado laboral doble para analizar las consecuencias en el mercado laboral de una reforma de la seguridad social.

II. VISIÓN GENERAL DE LAS TENDENCIAS Y REGULACIONES DEL MERCADO LABORAL EN CHILE

En esta sección proporcionamos un panorama general de los mercados laborales en Chile durante el último cuarto de siglo. Comenzamos con un análisis de las regulaciones laborales, incluidas las reformas del merca-

⁶En este caso sería pertinente analizar estas reformas desde el punto de vista de la economía política. Sin embargo, por falta de espacio remitimos al lector a Edwards y Lederman (1998); Bosworth y otros (1994) y Piñera (1990).

TABLA Nº 1: LA EVOLUCIÓN DE LAS REGULACIONES DEL MERCADO LABORAL

FASE/ AÑOS	Representación sindical y negociación colectiva	Política salarial	Seguridad en el empleo	Impuestos sobre las nóminas
Condiciones iniciales 1931-1965.	Sistema tripartito de negociación colectiva y resolución de conflictos. El código del trabajo de 1931 se concentra en la resolución de conflictos. Si bien la legislación favorecía la negociación colectiva a nivel empresas, y este era el sistema de negociación predominante, los mecanismos de resolución de conflictos proyectaban las negociaciones más allá de la empresa. Con el tiempo, las negociaciones sectoriales se extendieron a todo el ámbito económico.		Despido sin expresión de causa con una notificación previa de un mes. Desahucio equivalente a un mes de sueldo por año de servicio para empleados de oficina.	El principal componente de los impuestos sobre las nóminas son las impositciones en la seguridad social. Chile instauró un Sistema de Seguridad Social en 1924, que se basaba en una serie de sistemas de pensiones de origen privado que cubrían a grupos específicos de trabajadores o sectores de actividad económica. El sistema de seguridad social financió beneficios de jubilación, invalidez y de seguro en caso de muerte, un sistema público de atención de salud, el pago de asignaciones familiares, y un subsidio de desempleo. Asimismo, se contribuía con un 1% al financiamiento de programas de capacitación públicos.
Fase I 1966-1973.	Creciente polarización del movimiento laboral.	Uso generalizado de la indexación salarial.	Ley de inamovilidad. Para despedir a un empleado se requiere la expresión de una causa "justificada", o bien el pago de un desahucio equivalente a un mes de sueldo por año de servicio.	A pesar de las altas tasas de impositciones nominales, en 1970 el sector público destinaba un 20,5% de su presupuesto a cubrir los déficit en los sistemas de salud y de pensiones además de sus propias contribuciones.
Fase II Liberalización económica con un mercado laboral sometido a un alto grado de intervención. 1974-1979.	Decreto ley 670, de octubre de 1974, vino a sustituir la anterior legislación que definió las comisiones tripartitas, otorgándoles un carácter consultivo. Se las concebía como un mecanismo de transición, al tiempo que se elaboraba una nueva política respecto del mercado laboral y se prohibía la actividad sindical.	Reajustes salariales impuestos por decreto en todo el ámbito económico.	El despido sin expresión de causa es restablecido en 1978 para todos los nuevos empleados. Los empleadores pagan un desahucio equivalente a un mes de sueldo por año de servicio a todos los trabajadores despedidos, a menos que exista una "causa justificada", que incluye la "causa económica".	Diversas modificaciones parciales rebajaron las impositciones de un nivel máximo de 60% en 1974 a cifras del orden del 33% en 1980. Las tasas variaban de acuerdo con el plan específico al cual estaba afiliado un empleado, pero los planes estaban garantizados por el Estado. Por ejemplo, en 1976 se eliminó la impositción del 1% destinada a financiar programas de capacitación.

(continúa)

(continuación tabla N° 1)

Fase III Reformas laborales 1980-1990	La afiliación sindical adquiere un carácter voluntario. Negociación colectiva descentralizada. Negociaciones laborales abiertas a las fuerzas del mercado. Huelgas sin empleo garantizado después de 60 días.	Fijación del salario mínimo.	A partir de 1981, se puede despedir a cualquier trabajador, nuevo o ya contratado, sin expresión de causa, siempre que se cancele un desahucio. Los desahucios están sujetos a negociación. A falta de un acuerdo explícito el desahucio mínimo sería de un mes de sueldo por año de servicio con un tope de 5 meses. Una reforma de 1984 estableció que el desahucio mínimo acordado por las partes no podía ser menor que el desahucio establecido por la ley. Además, la "causa económica" para despedir a un empleado no se considera "causa justificada".	En 1980, mediante una reforma se rebajaron las impositciones en la seguridad social a una cifra apenas superior al 20% (10% hacia jubilación, 7% hacia salud, y cerca de un 3% hacia pensiones por invalidez). Las personas que recién se incorporaban a la fuerza laboral debían imponer en un nuevo programa de pensión por vejez basado en un plan de ahorro individualizado obligatorio, que sería administrado por instituciones privadas (AFP). Los imponentes antiguos no podían optar por retirarse del sistema tradicional de pagos con cargo a los ingresos corrientes. En el caso de las impositciones para atención de salud tanto a los antiguos imponentes como los que recién ingresaban al sistema se les ofrecía la opción de retirarse del sistema público (FONASA) y destinar el 7% a una póliza de seguro para atención de salud ofrecida por una institución aseguradora de salud privada autorizada (ISAPRE). Una pensión básica, el subsidio de desempleo y los programas de asignaciones familiares serían financiados completamente por el presupuesto del gobierno central.
Fase IV Consolidación de las reformas laborales. 1991 en adelante.	La nueva ley eliminó el período de 60 días de duración de una huelga legal, que permitía a los empleadores despedir sin desahucio a los trabajadores en huelga. Asimismo, la nueva ley restableció condiciones más estrictas para el reemplazo de trabajadores en caso de huelga. Las negociaciones laborales pueden realizarse a nivel sectorial si así lo acuerdan empleadores y trabajadores.	Fijación del salario mínimo	Para despedir a un empleado se requiere una expresión de "causa". El desahucio de un mes de sueldo por año de servicio se aplica a los despedidos por "causa económica". El desahucio se cancelará con un 20% de recargo si el empleador no puede comprobar la "causa económica" aducida. No existe obligación de pagar un desahucio en el caso de despedidos por "causa justificada". El tope para el monto del desahucio se elevó a 11 meses de sueldo. Tratado diferenciado al servicio doméstico basado en cuotas individualizadas.	

do laboral introducidas en 1981 y 1990. A continuación utilizamos datos de encuestas para analizar la evolución de algunas variables fundamentales, incluida la tasa de desocupación y las tasas de actividad.

II.1. Cuatro fases generales en la legislación laboral chilena

Los estudios sobre las regulaciones del empleo han tendido a concentrarse en: a) la facultad de los empleadores para despedir trabajadores; b) el costo de los desahucios; c) el poder de los sindicatos; y d) las limitaciones a los contratos de trabajos temporales. Grubb y Wells (1993) y Nickell (1997), por ejemplo, se han concentrado en dichas variables en un intento por analizar el efecto de las regulaciones del empleo en los parámetros del mercado laboral en los Estados Unidos y en la Comunidad Europea. Bertola (1990) utilizó una serie de indicadores de seguridad en el empleo para clasificar los países de la OCDE desde mercados laborales altamente regulados (Italia) a menos regulados (Estados Unidos). Estas clasificaciones fueron usadas después para analizar la evolución del empleo y la brecha salarial en un grupo de 10 países. Edwards (1995) investigó los efectos de algunos de estos indicadores —incluidas las prerrogativas de los sindicatos y la legislación sobre seguridad en el empleo— en el comportamiento del mercado laboral de un grupo de países latinoamericanos.

Basándose en el comportamiento de estos indicadores, y tal como quedará de manifiesto en el resto del trabajo, es posible dividir la historia reciente del mercado laboral chileno en cuatro fases claramente distinguibles⁷.

- La primera fase, que se extiende desde 1966 hasta 1973⁸, corresponde a una era de creciente intervención y regulación por parte del Gobierno. Esta postura en la formulación de políticas alcanzó su apogeo en el período 1970-1973 durante la administración del presidente socialista Salvador Allende. En los primeros 3 meses del gobierno de Allende por decreto presidencial se aumentó en 56% el

⁷ Edwards (1999) y Mizala (1998), entre otros, han propuesto un esquema de clasificación similar para este período.

⁸ Nosotros situamos el inicio de esta era en 1966 por dos razones: en primer lugar, y tal como lo analizamos en la sección II de este trabajo, en ese año se promulgó una legislación muy estricta que limitaba severamente los despidos de trabajadores. En segundo lugar, 1966 es el primer año para el cual existen datos globales a nivel nacional sobre empleo y desempleo en Chile.

salario mínimo legal⁹. Este período se caracterizó por la nacionalización en gran escala de empresas del sector privado, un desequilibrio macroeconómico en expansión y una creciente intranquilidad política. La inflación aumentó en forma acelerada y para 1973 los salarios reales habían disminuido significativamente (véase Dornbusch y Edwards 1990, para mayores detalles).

- La segunda fase corresponde a los años iniciales del régimen militar y cubre el período 1974-1979. Durante esta etapa, y en gran parte debido a motivos de represión política, se suprimió la actividad sindical. Desde un punto de vista legal, sin embargo, no se introdujeron reformas importantes en la legislación laboral. A lo largo de este período Chile sufrió un brusco descenso en los términos de intercambio que desembocó en una recesión de gran magnitud en 1975. El desempleo alcanzó niveles sin precedentes y el gobierno puso en práctica un programa temporal de obras públicas —conocido como Programa de Empleo Mínimo (PEM)— como una forma de combatir este fenómeno. El período llega a su fin en 1980 con la aplicación de la reforma laboral del gobierno militar, conocida popularmente en Chile como el *Plan Laboral*.
- La tercera fase abarca los años 1980 a 1990 y corresponde al último decenio del régimen militar. Durante este período las relaciones laborales se rigieron por el recién aprobado *Plan Laboral*. Se continuaron adoptando iniciativas globales destinadas a modernizar la economía chilena, y la privatización de la seguridad social llegó a convertirse en una de las reformas más importantes emprendidas en esta época. Durante esta fase Chile se vio una vez más afectado por un fenómeno recesivo de gran alcance, ya que la crisis de la deuda observada entre 1982 y 1983 se tradujo en un pronunciado descenso de la producción y una notoria alza del desempleo.
- La cuarta y última fase corresponde al período 1991-1998, y engloba los gobiernos democráticamente elegidos de los presidentes Patricio Aylwin (1990-1994) y Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000). Durante el primer año de esta fase se aplicó una nueva reforma a la legislación laboral. Aumentó la protección del empleo y a los sindicatos se les asignó un papel más importante en el proceso de nego-

⁹ Este tipo de aumento no era, por cierto, sustentable. En el segundo trimestre de 1973, y a pesar de los esfuerzos del Gobierno, la inflación había deteriorado muy significativamente el salario mínimo real. En ese entonces el salario mínimo era, en términos reales, un 20% inferior a su nivel de 1970. Para un análisis de la experiencia del gobierno de Allende, véase, por ejemplo, Dornbusch y Edwards (1990) y Larraín y Meller (1991).

ciación colectiva. De todos modos, los nuevos gobiernos democráticos se esforzaron por mantener un código laboral ‘flexible’¹⁰.

En función de la intensidad de las ‘rigideces’, los períodos pueden clasificarse de la siguiente manera: el período 1966-1973 fue el más restrictivo (y 1970-1973 resulta ser una época particularmente generadora de distorsiones). El segundo período más restrictivo es 1974-1979, cuando la legislación de protección del empleo mantuvo sus tradicionales características mientras se aplicó la indexación obligatoria de los salarios. Luego viene 1990-1997, período en que las restricciones disminuyen significativamente, seguido a su vez (de cerca) por 1980-1989, el período menos restrictivo. En lo que resta de este trabajo analizaremos el comportamiento del mercado laboral chileno durante estas fases, en particular después de que se introdujeron las reformas laborales¹¹. Más específicamente, nos preguntamos si el mercado laboral se comportó con mayor ‘fluidez’ durante períodos con menores restricciones.

En la Tabla N° 1 se resume la evolución de las intervenciones clave en el mercado laboral durante estos cuatro períodos. Esta tabla abarca cuatro aspectos de los mercados laborales: a) normas que rigen la negociación colectiva; b) legislación relativa a la seguridad en el empleo; c) impuestos sobre las nóminas; y d) regulaciones que afectan la fijación y el reajuste de salarios, incluidas las normas de indexación. Con el fin de proporcionar un trasfondo adecuado, en esta tabla se incluye además información sobre la evolución histórica (previa a 1996) de las regulaciones del mercado laboral.

II.2. Tendencias del mercado laboral a lo largo de los períodos

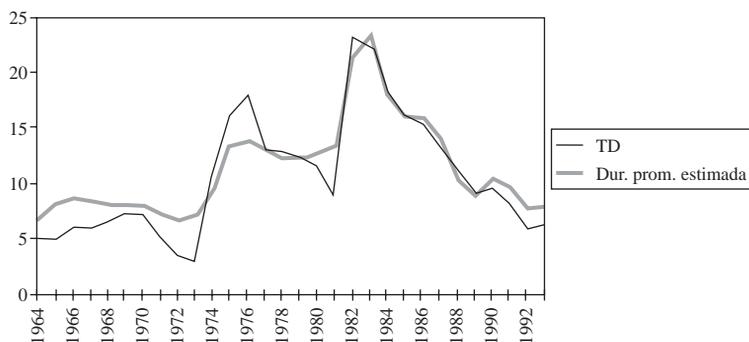
En esta subsección empleamos datos de encuestas de la Universidad de Chile para el Área del Gran Santiago (AGS) con el objeto de analizar las tendencias de desempleo entre 1964 y 1994. Aun cuando esta es la única serie de datos basados en encuestas que se remonta a épocas pasadas, el hecho de que abarque sólo cerca de un tercio del mercado laboral del país constituye una limitación que debería tenerse en cuenta al momento de interpretar los resultados. La encuesta se realiza en junio de cada año y

¹⁰ Al momento de escribirse este trabajo, sin embargo, la administración del Presidente Frei está impulsando una nueva reforma laboral que, de ser aprobada, aumentará el grado de centralización del proceso de negociación.

¹¹ Pages y Montenegro (1998) realizan una clasificación análoga.

contiene información sobre la participación en el mercado laboral y el nivel de ocupación durante la semana que precede al sondeo, y sobre los salarios recibidos en mayo. El Área del Gran Santiago es predominantemente urbana y se concentra en los servicios. La Figura N° 2 contiene la tasa de desocupación y la duración promedio estimada del desempleo para el Área del Gran Santiago. Los aumentos en el desempleo observados en 1975 y 1982 fueron asociados a fenómenos recesivos de gran magnitud que redujeron el crecimiento del PIB a una cifra significativamente menor que su tendencia a largo plazo. Después de 1982 se apreció una constante disminución de la tasa de desocupación, la que llegó a niveles históricos a comienzos de los años noventa. La duración promedio estimada del desempleo subió de aproximadamente 8 semanas en el período 1964-1973, a cerca de 12,5 semanas en el período 1974-1978, y a 14,8 semanas en el período 1979-1990 hasta llegar a 23,5 semanas en 1983¹².

FIGURA N° 2: TASA DE DESOCUPACIÓN Y DURACIÓN DEL DESEMPLEO



III. REFORMAS A LA LEGISLACIÓN SOBRE SEGURIDAD EN EL EMPLEO

Al igual que en la mayor parte de los países latinoamericanos, la legislación laboral chilena tradicional proporcionaba un amplio grado de protección al empleo. Con el tiempo, el grado de seguridad en el empleo había llegado a ser tan alto que a las empresas les costaba mucho ajustarse a *shocks* externos o a cambios en los precios relativos. En efecto, desde

¹² La metodología usada para producir una estimación de la duración promedio del desempleo se presenta en Ureta (1998).

mediados de la década de 1960 el despido de trabajadores en prácticamente cualquier circunstancia se había vuelto una tarea muy difícil para las firmas. Por añadidura, esta legislación había aumentado el costo total de la contratación de mano de obra, lo cual había inducido a las empresas a adoptar tecnologías que necesitaran un uso relativamente más intensivo del capital (Edwards y Edwards, 1991). Uno de los objetivos explícitos de la reforma laboral de 1980 era el de revertir esta tendencia al reducir el costo del despido de trabajadores —y al mismo tiempo seguir entregando algún grado mínimo de seguridad en el empleo. Se esperaba que al reformarse la legislación sobre seguridad en el empleo las firmas serían más capaces de adaptarse a nuevas circunstancias externas. En esta sección analizamos con cierto detalle las reformas chilenas a la protección de la seguridad en el empleo, y determinamos en qué medida este aspecto de la reforma permitió alcanzar los objetivos propuestos.

III.1. Legislación sobre seguridad en el empleo durante la década de 1960 y principios de los años setenta

Tradicionalmente, Chile ha utilizado tres herramientas para proporcionar seguridad en el empleo:

- Notificación por adelantado a los trabajadores en caso de un despido inminente. Durante todo el período objeto de nuestro análisis las firmas tenían que notificar al trabajador con un mes de anticipación.
- Limitaciones al uso de contratos laborales de plazo fijo.
- Pago de desahucio en caso de despido. El alcance de este instrumento fue modificado drásticamente en las reformas laborales de 1980 y 1990.

La legislación sobre seguridad en el empleo fue introducida en 1966 con la aprobación de la así llamada ‘ley de inamovilidad’. Hasta 1966 había prevalecido la doctrina del ‘empleo a voluntad’, aunque en la ley se hacía una importante distinción entre empleados de oficina y obreros. Los empleadores podían despedir a los obreros sin expresión de causa, notificándolos por anticipado, o bien pagándoles una suma equivalente al salario de un mes. Los empleados de oficina recibirían un desahucio calculado en función de su sueldo y antigüedad en el cargo. La ley de 1966 estableció el principio de “causa justificada”, que incluía “faltas graves” como comportamiento delictual y ausentismo, y de “necesidades económicas” de la firma. La ley otorgó a los trabajadores el derecho a apelar de un despido ante

los tribunales, y si los juzgados del trabajo estimaban que en la exoneración no existía una “causa justificada”, el trabajador debía ser reincorporado en su puesto. Si en tal caso el empleador se negaba a reintegrar al trabajador, el juez podía obligar a aquél a pagar un desahucio equivalente a no menos de un mes de salario por año de servicio. No existía un límite superior para el monto de este desahucio. Si bien la legislación contemplaba los motivos económicos entre las ‘causas justificadas’, en la práctica y con el tiempo los juzgados del trabajo tendieron a no considerar las razones económicas o financieras como ‘justificadas’, aumentando así de manera muy significativa el costo de los despidos para una firma.

III.2. Reformas a la seguridad en el empleo bajo el régimen militar

Entre 1973 y 1979 el régimen militar adoptó un enfoque fragmentario con respecto a la legislación sobre seguridad en el empleo. Tal vez el cambio más importante observado en este período fue que los juzgados del trabajo adoptaron una actitud más comprensiva hacia los reclamos de las empresas, reduciendo de hecho el alcance de la protección del empleo. Asimismo, en marzo de 1975 el gobierno militar agregó causas de índole política al “despido justificado”. Entre ellas se incluía la participación en paros o huelgas ilegales, actividades delictuales e infracción a la ley de control de armas.

En 1978 la administración de Pinochet abolió las distinciones entre empleados de oficina y obreros, y dispuso que todos los trabajadores despedidos por “motivos injustificados” tenían derecho a recibir un desahucio equivalente a un mes de sueldo por año de servicio, sin límite superior para el monto total que debía cancelarse.

No fue sino hasta la puesta en práctica del *Plan Laboral* de 1980 cuando la legislación sobre seguridad en el empleo sufrió importantes modificaciones. Este nuevo cuerpo legal siguió dando un trato igualitario a todos los trabajadores —empleados de oficina y obreros— y estableció que, en general, la naturaleza del desahucio pasaría a formar parte del contrato de trabajo general, y su nivel y otros aspectos serían objeto de negociaciones entre el empleador y el empleado¹³. No obstante, según lo dispuesto en la reforma, el paquete de desahucio acordado entre empleados y empleadores no podía ser inferior a un mes de sueldo por año de servicio,

¹³ Esta nueva disposición se aplicaba sólo a los contratos firmados después de agosto de 1981. Véase la Ley 18.018 para más detalles.

con un máximo de cinco meses¹⁴. Este desahucio mínimo entraría en vigencia en caso de no existir un acuerdo explícito entre las partes. En junio de 1984 el régimen de Pinochet determinó que las necesidades económicas o financieras de una empresa no constituían una “causa justificada” de despido, y que los trabajadores exonerados por esos motivos tenían derecho a recibir el mismo paquete de desahucio que otros funcionarios (véase la Tabla N° 1 para mayores detalles).

III.3. Reformas a la seguridad en el empleo introducidas por el primer gobierno democrático post-Pinochet en 1990

En diciembre de 1990 entró en vigor la reforma laboral aplicada por el gobierno de Aylwin (Ley 19010). En ella se modificaron las normas de despido sin “causa justificada” en cinco aspectos:

1) Se restableció la noción de despido por “causas económicas”, manteniéndose el desahucio legal en 30 días de salario por cada año de servicio, pero se elevó el paquete máximo de 5 a 11 meses de salario; 2) Los empleadores que despidieran a un trabajador aduciendo “causas económicas” estarían obligados a pagar el desahucio legal, o cualquier monto de desahucio superior al legal acordado previamente con el trabajador. A los empleadores se les impuso la obligación de probar las “causas económicas”, y se fijó un límite al monto adeudado en caso de no presentarse pruebas legales ante el juzgado. Al no demostrarse las causas económicas el desahucio legal se elevaría en un 20%¹⁵; 3) La ley estableció un trato particular para los trabajadores domésticos, quienes tendrían el derecho a recibir un desahucio no bien fueran despedidos, independientemente de la causa. El monto del desahucio correspondería a los fondos acumulados como resultado de un depósito mensual del 4,11% del sueldo mensual imponible en una cuenta de ahorro a nombre del trabajador; 4) Todos los trabajadores con una antigüedad en el puesto superior a 6 años podrían optar por abandonar el plan de seguridad en el empleo y participar en un “fondo de desempleo”. En este último sistema los empleados aportan mensualmente el 4,11% del sueldo mensual imponible a una cuenta personalizada a su nombre. Si el trabajador deja su cargo por cualquier motivo —ya sea voluntariamente o por despido—, puede retirar el monto que ha acumu-

¹⁴ En rigor, la ley establecía un máximo de 150 días de salario.

¹⁵ Usando el mismo principio de establecer un grado de responsabilidad limitado, al no demostrar la “causa justificada” el empleador se vería obligado a pagar el desahucio legal (por motivos económicos) aumentado en 50%.

lado en el fondo; 5) Se suprimieron los motivos políticos para el despido, introducidos en 1975 por el régimen militar.

III.4. El costo de la legislación sobre seguridad en el empleo en Chile

Ni en la reforma de 1980 ni en la de 1990 se intentó alterar el hecho de que los desahucios aumentaran de acuerdo con la antigüedad en el puesto. Las reformas fijaron una cifra tope para el desahucio que debía pagarse, acotando la discreción de los juzgados del trabajo. La reforma de 1980 estableció una cifra tope para los desahucios equivalente a 5 meses de sueldo, mientras que la reforma de 1990 aumentó esa suma a 11 meses de salario. En principio, los esquemas de desahucio asociados a la antigüedad repercuten de dos maneras en los incentivos al mercado laboral. En primer lugar, tenderán a desalentar los despidos; más específicamente, van a desincentivar el despido de los trabajadores con más años de antigüedad. En segundo lugar, van a desalentar las contrataciones. El efecto neto en los parámetros del mercado laboral —y en particular en la tasa agregada de desocupación— es en principio ambiguo. Álvarez y Veracierto (1999), por ejemplo, han elaborado un modelo de equilibrio general en que el mayor grado de protección del empleo reducirá la incidencia del desempleo, pero aumentará su duración. El efecto neto en la *tasa* de desocupación dependerá de los parámetros específicos del modelo. En su simulación específica, un aumento en el monto de los desahucios de 3 a 12 meses de salario permite reducir la tasa agregada de desempleo.

Muchos autores han procurado construir índices en los que se tienen en cuenta los costos de los esquemas de seguridad en el empleo. Si bien algunos autores han construido índices comparativos transnacionales (Grubb y Wells 1993; Lazear 1990), otros han calculado la manera en que los costos de despido evolucionan a lo largo del tiempo en un país determinado (véase Bentolila 1997 para una aplicación al caso de España). En este trabajo usamos una metodología propuesta recientemente por Pages y Montenegro (1999) para construir un índice de los costos de la legislación sobre seguridad en el empleo en Chile. De acuerdo con estos autores, el costo de la legislación de protección del empleo puede resumirse en la siguiente expresión:

$$(1) \quad C_t = \sum \beta^I \delta^{I-1} (1 - \delta) (b + a S^j t+I + (1 - a) S^u t+I) .$$

Donde β es el factor de descuento, δ es la probabilidad de permanecer en el mismo empleo, $\delta^{t-1} (1 - \delta)$ es la probabilidad de despido después de t años, b es el costo de la notificación por anticipado (un mes de sueldo durante todo el período analizado), a es la probabilidad de que los juzgados del trabajo admitan los apuros económicos como una “causa justificada”, S^{t+I} es el monto pagado por concepto de causa justificada, y $S^u t+I$ es el monto cancelado por concepto de despido injustificado. En el cálculo real de este índice consideramos ocho períodos distintos: 1) Antes de 1966, cuando prevalecía la doctrina del “empleo a voluntad”, y la notificación con un mes de adelanto constituía la única restricción a los despidos; 2) El período 1966-1969, cuando los juzgados, las empresas y los trabajadores estaban aprendiendo a regirse por la nueva ley de seguridad en el empleo de 1966. Durante esta época, los juzgados del trabajo no demostraban una absoluta indiferencia frente a las necesidades económicas de las empresas; 3) El período 1970-1973, cuando en Chile aumentaron significativamente los conflictos sociales y políticos. Durante este período los juzgados del trabajo rara vez dieron la razón a las firmas al momento de dictar fallos en conflictos laborales; 4) 1974-1977, período que corresponde a los primeros años del régimen militar. Durante esta época los juzgados se inclinaron a favor de las empresas; 5) 1978-1980, cuando aumentó aun más la probabilidad de que los apuros económicos fueran considerados una “causa justificada” (parámetro a en la ecuación 1); 6) 1981-1984, etapa correspondiente a los primeros años de aplicación del plan laboral del gobierno de Pinochet; 7) El período 1985-1990, cuando se eliminó la dificultad económica como “causa justificada”; y 8) 1991-1997, que corresponde a la época de la reforma laboral democrática¹⁶. En la Figura N° 3 se presenta la evolución de este índice a través del tiempo. Como puede apreciarse, en él se consiguen los importantes cambios en la legislación sobre protección del empleo introducidos durante el período estudiado¹⁷. La liberalización de los mercados laborales en la década 1980-1990 se ve claramente reflejada en el índice, lo mismo que el mayor grado de protección del empleo que introdu-

¹⁶ Previa solicitud, el autor puede poner a disposición de cualquier interesado los parámetros reales usados para elaborar el índice de seguridad en el empleo.

¹⁷ La principal diferencia entre nuestro índice y el de Pages y Montenegro (1999) es que nosotros tomamos en cuenta explícitamente el cambio de actitud de la Inspección del Trabajo en el período 1969-1973. Es decir, en nuestros cálculos el parámetro “ a ” adopta un valor distinto que en los de ellos. Con el fin de introducir algún grado de comparación con su trabajo, utilizamos deliberadamente los valores que les asignaron a los demás parámetros de la ecuación (1). En ese sentido, nuestro índice podría denominarse ‘índice revisado de Pages-Montenegro’.

jo la reforma de 1990. Para contar con mediciones alternativas del costo del despido, también calculamos cuál sería el costo esperado para una firma si decidiera despedir a trabajadores con 10 y 20 años de servicio. Denominamos esos índices *costo diez* y *costo veinte*, respectivamente. Los tres índices presentan un alto grado de correlación; cuando se los mide en logaritmos, sus coeficientes de correlación oscilan entre 0,94 y 0,97.

Como lo demuestra claramente nuestro *índice de seguridad* en la Figura N° 3, hacia comienzos de la década de 1990 el costo impuesto por la legislación de protección del empleo en Chile era significativamente menor que el que había alcanzado en el período 1970-1973. Con todo, una interesante pregunta que surge a este respecto es cómo se compara a nivel internacional la legislación chilena sobre seguridad en el empleo. Este tema se aborda en la Tabla N° 2, donde la legislación chilena sobre protección del empleo de comienzos de los años noventa se compara con la de 36 países

FIGURA N° 3: ÍNDICE DE SEGURIDAD EN EL EMPLEO

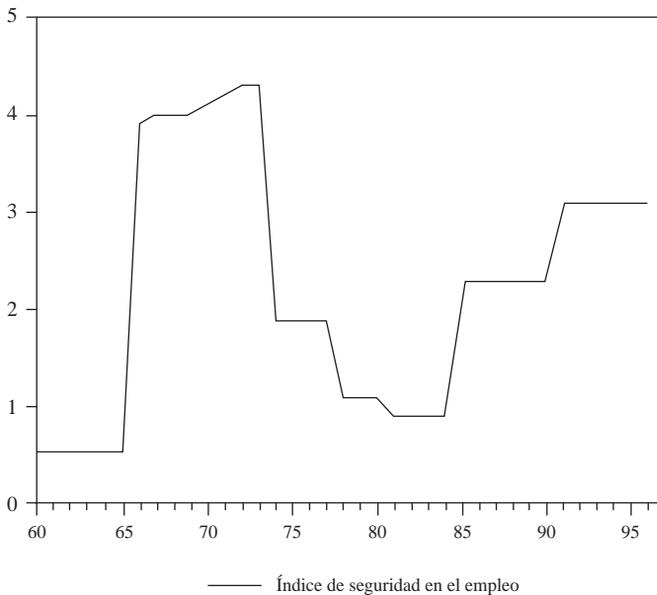


TABLA N° 2: PROTECCIÓN DEL EMPLEO EN CHILE, EN EL RESTO DE LATINOAMÉRICA, EN PAÍSES EUROPEOS ESCOGIDOS, Y EN LOS ESTADOS UNIDOS A MEDIADOS DE LA DÉCADA DE 1980

	Chile	Resto de Latinoamérica	Países europeos escogidos	Estados Unidos
1 Causa de despido	10	10	29	31,5
2 Desahucio basado en los años de servicio (3 años)	4	12	23	37
3 Período de prueba	17,5	20,2	20,8	37
4 Desahucio por 20 años de servicio	26	18,5	21,6	37
5. Reincorporación	23	21,3	13	23
6. Índice de protección general	11,5	12,8	22,7	37

Véase texto para detalles.

Los índices clasifican a los países de más protectores (1) a menos protectores (37).

Fuente: Basado en información detallada proporcionada por Márquez y Pages (1998).

de todo el mundo¹⁸. Los datos esenciales de esta tabla fueron tomados de un trabajo reciente de Márquez y Pages (1988), en el que se utilizó la metodología de Grubb y Wells (1993) para clasificar los países de acuerdo con el grado de restricción impuesto en seis aspectos de la legislación sobre seguridad en el empleo. El país más restrictivo en una determinada categoría ocupa el 1º lugar; el menos restrictivo se ubica en el lugar 37. Se consideran las siguientes características de la legislación sobre seguridad en el empleo: 1) Causal de despido: los países se clasifican de acuerdo con la probabilidad de que los contratiempos económicos sean considerados una causa justificada de despido; 2) Desahucio basado en tres años de

¹⁸ Además de Chile, los siguientes países están incluidos en la muestra: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guayana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Surinam, Trinidad, Uruguay, Venezuela, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Holanda, Portugal, España, Reino Unido y los Estados Unidos.

servicio. Los países se clasifican según el costo previsto para la firma si decide despedir a un trabajador con tres años de servicio; 3) Período de prueba: los países se clasifican según la duración del período de prueba de un trabajador; 4) Desahucio por veinte años de servicio. Los países se clasifican de acuerdo con el costo previsto para una forma si decide despedir un trabajador con veinte años de servicio; 5) Reincorporación. Se pregunta si las empresas tienen que reincorporar a trabajadores que, según los tribunales, han sido despedidos injustamente; 6) Índice general del grado de restricción. En la Tabla N° 2, las cifras reales para el “Resto de Latinoamérica” y “Países europeos escogidos” corresponden a la clasificación promedio para ese grupo específico de países, la cual aparece en Márquez y Pages (1998). El aspecto más interesante de esta tabla es que, a pesar de las reformas implantadas en las dos últimas décadas, la legislación chilena sobre seguridad en el empleo sigue siendo —al menos desde una perspectiva de comparación internacional— más bien restrictiva¹⁹.

Diversos estudios empíricos han intentado medir el efecto de la legislación sobre seguridad en el empleo en los parámetros del mercado laboral. En el de Bentolila y Saint Paul (1992) se emplea un enfoque de “antes y después” para analizar el caso de España. Ellos demuestran que la demanda de mano de obra fluctuaba más en respuesta a cambios bruscos en la producción después de haberse adoptado normas de empleo flexibles. Houseman (1991) utiliza datos obtenidos en acérías de Europa Occidental y ofrece evidencias de que la aplicación de una política más restrictiva con respecto a los desahucios provocaba una disminución de las contrataciones. Dertouzos y Karoly (1990) usan datos estadounidenses para demostrar que las excepciones estatales a la doctrina del empleo a voluntad reducen los niveles de empleo. Lazear (1990) aplicó un diseño de investigación similar a un panel de países para demostrar que el pago de desahucios más generosos reduce los índices de empleo. Un estudio reciente de Pages y Montenegro (1999) utilizó datos chilenos para el período 1960-1997 con el objeto de evaluar el efecto que las modificaciones de la legislación sobre seguridad en el empleo tuvieron en los índices de empleo, desempleo y en las tasas de actividad. Descubrieron que la seguridad en el empleo basada en los años de servicio reduce las tasas agregadas de empleo a largo plazo, particularmente a través del efecto en la tasa de empleo de jóvenes. De todas maneras, como la reducción en la tasa de empleo de jóvenes coincide

¹⁹ Los índices de clasificación de este tipo adolecen de una serie de limitaciones, incluido el hecho de que no consideran que el costo de la legislación de protección al empleo tiende a afectar los incentivos, y de que las empresas y los trabajadores deben llegar privadamente a acuerdos ejecutorios. Por este motivo hay que interpretar dichos índices con cuidado.

con una disminución de la tasa de actividad de la mano de obra entre los jóvenes, no se advierte un impacto visible en el desempleo. Ellos sostienen que un desahucio uniforme repercutiría levemente en el nivel de empleo de los jóvenes o en la tasa agregada de empleo o desempleo. En la sección VI de este trabajo nos valemos de nuestros índices de los costos de la legislación sobre seguridad en el empleo para investigar el efecto que esta reforma laboral en particular tuvo en el índice agregado de desempleo de Chile.

IV. EL PAPEL DE LOS SINDICATOS Y SU EFECTO EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Uno de los objetivos fundamentales de las reformas laborales en Chile era el de modificar drásticamente la naturaleza del proceso de negociación colectiva. A comienzos de los años setenta las relaciones laborales se habían vuelto sumamente tensas: por una parte, los sindicatos se habían transformado en instituciones altamente combativas y politizadas; por otra parte, el sector privado había estado adoptando una postura cada vez más contraria a los trabajadores. El conflicto entre los sindicatos y el sector privado había alcanzado su punto más álgido durante el gobierno de Allende, cuando muchos de estos organismos recurrieron a la fuerza para tomarse empresas donde trabajaban sus miembros, proporcionándole al Gobierno un pretexto para nacionalizarlas. Inmediatamente después del golpe militar se suprimieron los derechos de los sindicatos. No fue sino hasta 1979, y debido a presiones de sindicatos estadounidenses, cuando el régimen de Pinochet decidió restituir esos derechos. Sin embargo, en ese entonces quedó de manifiesto que la legislación antigua ya no era adecuada, y que era necesario elaborar un nuevo marco legal. Ése era exactamente el propósito del así llamado *Plan Laboral* de 1980. En esta sección nos referimos a la reforma de la legislación sobre negociación colectiva durante el gobierno de Pinochet (y los que le siguieron), y analizamos en qué medida se han cumplido esos objetivos.

IV.1. Algunos antecedentes acerca de la legislación chilena sobre negociación colectiva

Las normas que rigen el proceso de negociación colectiva en Chile fueron establecidas por primera vez en el Código del Trabajo de 1931, y con el paso de los años fue evolucionando en el sentido de otorgar cada vez

más poder a los sindicatos. En la época en que ocurrió el golpe militar de 1973, las principales características del proceso de negociación colectiva eran las siguientes:

- El Gobierno participaba activamente en el proceso de negociación por medio de las llamadas *comisiones tripartitas*.
- La afiliación sindical era obligatoria para los trabajadores empleados en cualquier empresa que contara con sindicato. Para crear un sindicato se requería la aprobación del 55% de los trabajadores de una firma.
- Los sindicatos podían decidir si negociar a nivel de cada empresa en particular, o a nivel de rama de actividad industrial.
- Las huelgas legales podían convocarse en caso de fracasar una serie de instancias previas, incluido el arbitraje. La duración de las huelgas era indefinida. Sin embargo, en 1973 muchos sindicatos organizaron huelgas o paros ilegales como una manera de presionar al empresariado para que cediera a sus demandas.
- Las prácticas de huelga patronal fueron severamente restringidas y una vez declarada una huelga la firma no podía contratar trabajadores de reemplazo. Los sindicatos podían llamar a una huelga indefinida, disposición que podía resultar especialmente onerosa para las empresas. Es más, los sindicatos solían exigir, como condición previa para retornar al trabajo, el pago de los salarios que habían dejado de percibir durante la huelga.
- Había una serie de leyes que establecían normas especiales para ramas específicas de actividad industrial. Esta tendencia ya se había iniciado en 1956, cuando se les otorgaron privilegios extraordinarios a los trabajadores de la industria del cobre (el principal producto de exportación del país).
- En muchos gremios se exigía por ley estar afiliado a los sindicatos representativos de esa rama de actividad —los llamados *sindicatos profesionales*. Estas disposiciones se aplicaban a los peluqueros, presentadores de televisión, profesores y conductores de buses, entre otros, e imponían estrictas barreras para incorporarse a esas actividades.

El índice de sindicalización aumentó aceleradamente desde un 11% del total de trabajadores empleados a principios de la década de 1960, hasta casi el 37% en 1973. En ese entonces el índice de sindicalización sobrepasaba el 85% en el sector minero, el 60% en el sector manufacturero y 50% en el sector de servicios públicos (Feres, 1997). Durante los primeros años

del régimen militar el Gobierno desempeñó un papel cada vez más protagónico en el proceso de negociación, particularmente en la fijación de salarios. Por ejemplo, a comienzos de julio de 1975 el Gobierno impuso un sistema de hecho para la indexación de salarios con criterio retroactivo.

IV.2. El ‘Plan Laboral’ del gobierno militar

En 1979, y sometido a un alto grado de presión internacional, el gobierno militar decidió autorizar la libre participación en los sindicatos, en el contexto de un nuevo conjunto de leyes laborales²⁰. Tres cuerpos legales aprobados a mediados de 1979 establecieron nuevas normas para la constitución de los sindicatos, y determinaron sus derechos y obligaciones. Estos decretos también se referían a la creación de organizaciones patronales y a las normas que rigen la negociación colectiva²¹. En la reforma laboral introducida por el régimen militar se eliminó el requisito de la sindicalización obligatoria en las empresas, de modo que la afiliación a un sindicato se volvió una decisión individual y voluntaria, y todas las negociaciones tenían que efectuarse a nivel empresarial. Un importante objetivo de estas reformas era el de contener (la mayor parte de) los costos de un conflicto laboral para las dos partes directamente comprometidas en el proceso de negociación. Por ejemplo, estipulaba que a falta de un nuevo convenio colectivo el contrato antiguo conservaría su vigencia mientras las negociaciones siguieran su curso. La nueva oferta de contrato de parte de los empleadores debería contener un reajuste salarial acorde con la inflación acumulada. El nuevo contrato, u otro en su reemplazo que incluyera la misma condición, entraría en vigor a menos que los trabajadores convocaran a una huelga. Para llamar a huelga la ley exigía la aprobación de una mayoría absoluta de los trabajadores representados. En caso de huelga la empresa podía imponer un cierre patronal y despedir temporalmente a los trabajadores, medida que la ley anterior prohibía de manera explícita. En contraste con la legislación antigua, la nueva permitía que los trabajadores aceptaran otros empleos, y los empleadores podían contratar reemplazantes temporales. Cada trabajador en particular podía abandonar la negociación y volver al trabajo después de 30 días de huelga, y los empleadores tenían la obligación de aceptarlos de vuelta en la empresa, con un salario completa-

²⁰ Piñera (1990) proporciona una fascinante descripción del proceso que condujo a las reformas laborales.

²¹ Esta nueva legislación vino a reemplazar el Título II del Volumen IV del Código del Trabajo de 1931 que, irónicamente, llevaba el título de “Conflictos colectivos”.

mente reajustado según la tasa de inflación acumulada desde el contrato previo. La continuación de una huelga por un período superior a 60 días se consideraba como renuncia voluntaria al puesto.

IV.3. Los sindicatos y la reforma laboral aplicada por el primer gobierno democrático post-Pinochet

En febrero y agosto de 1991 entraron en vigencia nuevas leyes sobre derechos sindicales y negociación colectiva. La nueva legislación no se apartó significativamente del marco establecido en 1980, pero sí abolió la prohibición de negociaciones supraempresariales o la prohibición de tratar ciertos temas en el proceso de negociación colectiva. A los sindicatos y a las asociaciones gremiales se les concedió el derecho a negociar con más de un empleador. La nueva ley eliminó el período de 60 días para la huelga legal, lo que permitía a los empleadores despedir a los trabajadores en huelga sin desahucio una vez cumplido ese plazo. Asimismo, la nueva ley reintrodujo condiciones más estrictas para el reemplazo de trabajadores en caso de huelga, que habían sido anuladas con la enmienda del artículo 26 de la legislación anterior en 1982²².

IV.4. Cuantificación del grado en que se reformó la negociación colectiva en Chile: Perspectivas comparativas y de series cronológicas

El objetivo fundamental de las reformas a la negociación colectiva era reducir el costo de las disputas, disminuir el poder de los sindicatos, descentralizar las negociaciones y lograr que las partes llegaran a un rápido acuerdo. En cierto modo, la finalidad de la reforma era apartar la negociación colectiva de la tradición europea más centralizada y aproximarla al modelo descentralizado estadounidense. Este propósito de la reforma se logró en gran medida. En la Tabla N° 3 presentamos una comparación explícita entre algunas importantes características de la legislación chilena sobre negociación colectiva, y las mismas características en un grupo de

²² El artículo 157 de la Ley 19069 disponía que el empleador podía contratar trabajadores de reemplazo a partir del primer día de iniciada la huelga, sólo si la última oferta contenía las mismas condiciones del contrato previo reajustadas según el alza del costo de la vida. Si la última oferta no había cumplido con las condiciones mencionadas, los empleados podían contratar sustitutos a partir del decimoquinto día después de iniciada la huelga, y los trabajadores podían retornar a su puesto después de 30 días después del inicio de la huelga.

TABLA N° 3: NATURALEZA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA:
CHILE, PAÍSES EUROPEOS SELECCIONADOS Y LOS ESTADOS UNIDOS

	Chile			Países europeos seleccionados		EE.UU.	
	1970-73	1985-89	1995-96	1980	1994	1980	1994
1. Densidad sindical	34,7%	8%	15%	53%	40%	22%	16%
2. Nivel de negociación	2+	1	1	2+	2	1	1
3. Coordinación de las negociaciones	2+	1	1	2+	2+	1	1
4. Participación de federaciones	4	1	1+	2+	2	1	1
5. Intervención gubernamental	3	2	1	2+	2+	1	1

Categorías definidas por Flanagan (1999)

Notas

Densidad sindical = proporción de trabajadores que reciben sueldos y salarios que están afiliados a sindicatos.

Nivel de negociación = 1) Negociación a nivel de la planta; 2) Negociación a nivel de rama de actividad industrial; 3) Negociación centralizada.

Coordinación de las negociaciones = El rango abarca desde las negociaciones des-coordinadas (=1) hasta las negociaciones altamente coordinadas (= 3).

Participación de federaciones = Las federaciones sindicales, de empleadores, o ambas: 1) no participan en la fijación de salarios en ninguna de las siguientes modalidades; 2) participan en la formulación de exigencias salariales para todos los afiliados; 3) negocian beneficios no salariales; 4) negocian una parte del acuerdo salarial (por ejemplo, el reajuste según el costo de la vida); 5) representan a los afiliados en procesos de mediación con ratificación centralizada; 6) representan a los afiliados en los arbitrajes; 7) negocian acuerdos salariales nacionales sin obligación de avenimiento; 8) negocian acuerdos salariales nacionales con obligación de avenimiento.

Participación gubernamental = 1) sólo fija el salario mínimo; 2) ordena que se efectúen reajustes; 3) cumple un papel en las negociaciones tripartitas.

países europeos seleccionados y en los Estados Unidos. La primera variable en esta tabla es el grado de densidad sindical, o porcentaje de la fuerza laboral que pertenece a un sindicato. El segundo es un índice que mide el grado de centralización del proceso de negociación. El índice va de 1 a 3, y un número superior es señal de un proceso más centralizado. Los índices para Europa y los Estados Unidos fueron tomados de un trabajo reciente de Flanagan (1999); ésta es también la fuente para los demás índices de la

tabla²³. Los valores de los índices para Chile los determinamos nosotros después de analizar la evolución de la legislación chilena sobre negociación colectiva durante el período estudiado²⁴. El tercer índice de la tabla capta el grado de coordinación de las negociaciones dentro de los sindicatos, las empresas y el Gobierno. El índice va de 1 a 3, y mientras mayor la cifra, mayor el grado de coordinación. El cuarto índice mide el grado en que las federaciones sindicales participan activamente en el proceso de negociación. Un número superior denota un grado mayor de participación. Por último, el quinto índice mide la participación del Gobierno en la negociación colectiva. Un valor de 1 se refiere a un grado mínimo de participación, y una cifra superior indica una postura más activa de parte del Gobierno (véanse las notas de la Tabla N° 3 para mayores detalles). Los datos de la Tabla N° 3 captan de manera bastante elocuente el drástico cambio experimentado por el proceso de negociación colectiva en Chile. Los sindicatos perdieron importancia y el proceso mismo se tornó más descentralizado. Además, el Gobierno, que hasta 1979 había cumplido una función clave en las negociaciones laborales, fue marginado completamente del proceso.

Como lo ha señalado Flanagan (1999, p. 1172), los datos sobre densidad sindical pueden entregar una visión engañosa sobre la naturaleza de las relaciones industriales. El problema es que estos datos dicen muy poco —si es que algo dicen— sobre la “intensidad de la influencia... [o] del poder de negociación de los sindicatos”. A este respecto, los datos sobre la verdadera cantidad e intensidad de las huelgas proporcionan importante información complementaria. Según la OIT (1994), el nivel de conflictos laborales en Chile a comienzos de los años noventa equivalía a sólo un quinto de los niveles observados en el período 1966-1970. Además, de acuerdo con este estudio, durante el período 1990-1993 las pérdidas asociadas a huelgas correspondían a un promedio de una hora de trabajo por año. Lo anterior situaría los niveles de conflicto chilenos por debajo de los observados en países más desarrollados. En 1996, en 183 de 1.584 negociaciones registradas se recurrió a la huelga —es decir en el 11,5% de los casos. Este porcentaje ha estado bajando desde 1986, cuando era un 12,5%. La duración promedio de las huelgas ha disminuido de 25 días en 1985 a 10 días en 1996. La cantidad de días-trabajador perdidos por huelga cayó

²³ Los siguientes países europeos fueron incluidos por Flanagan (1999) en su estudio: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza y el Reino Unido. Las cifras de la Tabla N° 10 corresponden al índice promedio de estos países. La Tabla N° 1 en Flanagan (1999) contiene datos individuales para cada uno de estos países.

²⁴ Para el período anterior nos basamos en Barría (1971 a, b).

de cerca de 750.000 en 1991 a alrededor de 250.000 en 1996. Todos estos indicadores sugieren que a las huelgas se apela como último recurso.

La Tabla N° 4 presenta algunos aspectos de la actividad huelguística en Chile entre 1960 y 1996. Con el objeto de afinar el análisis hemos incluido datos de tres períodos: a) 1960-1970, que corresponde a la era previa a las reformas, caracterizada por una legislación rígida y combativa; b) 1985-1989, que corresponde a un período en que la nueva legislación laboral estaba en vigencia, pero el país seguía gobernado por los militares; c) El período 1990-1996 que corresponde a una época posterior a las reformas, pero dentro de un gobierno democrático. Las primeras dos columnas se refieren a la cantidad de huelgas legales. Como puede apreciarse en la columna 1, durante el período posterior a las reformas, pero democrático, la cantidad total de huelgas alcanzó su apogeo en 1992 y desde entonces ha disminuido en forma constante. Asimismo, en cada uno de estos años el número de huelgas ha sido menor que durante el período previo a las reformas. Este hecho resulta particularmente impresionante si se considera que estas cifras se refieren a la cantidad absoluta de huelgas. Cuando estos datos se ajustan por empleo (columna 2), resultan aun más impresionantes. Entre 1960 y 1970 hubo en promedio 9,9 huelgas anuales por cada 100.000

TABLA N° 4: ACTIVIDAD HUELGUÍSTICA EN CHILE: 1960-1996
(Promedios anuales)

	(1) Cantidad de huelgas (promedio anual)	(2) Cantidad de huelgas por cada 100.000 trabajadores empleados	(3) Días-trabajador perdidos por huelga (promedio por huelga)	(4) Promedio de días por huelga	(5) Porcentaje de la fuerza laboral sindicalizada
1960-70	279	9,9	2.549	22	n.a.
1985	42	1,2	n.a.	21	8
1986	41	1,1	n.a.	15	5
1987	81	2,0	n.a.	14	8
1988	72	1,7	1.215	14	7
1989	101	2,3	2.956	16	13
1990	176	3,9	1.393	15	18
1991	224	4,9	3.276	12	23
1992	247	5,1	1.355	12	17
1993	224	4,4	1.393	12	14
1994	196	3,8	1.592	13	10
1995	187	3,6	1.872	12	17
1996	183	3,5	1.282	10	18

Fuente: Feres (1997), Instituto Libertad y Desarrollo (1997).

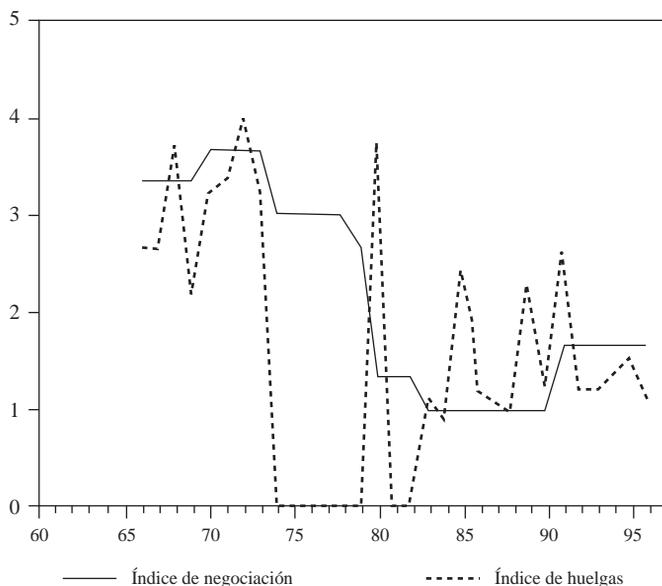
trabajadores empleados; para el período 1994-1996 esa cifra había bajado a 3,6 huelgas anuales por cada 100.000 trabajadores empleados. Un aspecto particularmente importante que cabe hacer notar es que entre 1994 y 1996 esta disminución de la actividad huelguística se produjo cuando los salarios reales estaban creciendo a un ritmo anual de 4,2%. Otro aspecto interesante de la columna 1 es que muestra que una vez restablecida la democracia en 1990 la cantidad de huelgas aumentó muy significativamente en relación con el nivel registrado durante el período 1985-1989. Este drástico cambio proporciona alguna evidencia de que incluso después de promulgada la Ley Laboral en 1980 los sindicatos se sintieron inhibidos y sus presiones en el proceso de negociación no llegaron al extremo de declararse en huelga. La columna 3 indica la cantidad de días laborales perdidos por los huelguistas como consecuencia de la paralización de actividades. Se trata de una medición (indirecta) del costo económico de las huelgas. Como puede observarse, con excepción de 1991 (el primer año completo de gobierno democrático), el número de días laborales perdidos fue inferior durante el período democrático posterior a las reformas que en el decenio 1960-1970. La columna 4 sobre la duración promedio de las huelgas también muestra una notoria declinación entre 1990 y 1996 en relación con el período 1960-1970. En definitiva, los datos presentados aquí proporcionan evidencias concluyentes de que después del retorno a la democracia el sistema de negociación colectiva ha sido relativamente más eficiente que durante la época previa a las reformas. La cantidad de huelgas ha disminuido, como también su duración y el promedio de días laborales perdidos por los huelguistas.

Con el objeto de ahondar aun más en el tema de la evolución del proceso de negociación colectiva en Chile a lo largo del tiempo, construimos dos índices. El primero de ellos pretende capturar el grado de descentralización del proceso de negociación. Al construir este índice nos concentramos en las características del proceso de negociación resaltadas por Flanagan (1999). Desgraciadamente sólo pudimos construir series largas para tres de los indicadores de Flanagan: nivel de negociación, participación de las federaciones y participación del Gobierno. Nuestro *indicador de negociación* es el promedio simple de estos tres índices parciales, y puede adoptar un valor de 1 a 4; una cifra mayor significa que el proceso de negociación colectiva es más centralizado²⁵. Nuestro segundo índice mide la intensidad de las actividades sindicales, y fue construido sobre la base de

²⁵ En cuanto a la evolución histórica de la negociación salarial en Chile nos basamos en Barría (1971 a, b).

datos de la OIT respecto de actividades huelguísticas. Nuestro *índice sindical* consta de dos componentes: a) cantidad de huelgas anuales por cada 100.000 trabajadores; y b) promedio de días-trabajador perdidos por huelga. Tras modificar la escala de estos datos de 1 a 4, el índice sindical fue definido como su promedio simple. Con todo, cabe hacer notar que debido al historial político chileno ambos índices deberían interpretarse con cuidado. En la Figura N° 4 presentamos la evolución de nuestros índices *de negociación y sindicales*. Utilizamos estos índices en la sección V en un esfuerzo por comprender la manera en que los diferentes aspectos de la reforma del mercado laboral en Chile han repercutido en el índice agregado de desempleo del país.

FIGURA N° 4: ÍNDICES DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y DE ACTIVIDAD SINDICAL



V. LA REFORMA DE LA PRIVATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU EFECTO EN EL MERCADO LABORAL

Uno de los objetivos iniciales de las reformas laborales en Chile fue reducir el nivel de impuestos sobre la nómina, que en los años setenta excedían el 50% del salario para los trabajadores de bajos ingresos. Sin

embargo, lo anterior no fue tarea fácil, ya que el grueso de los tributos sobre las nóminas correspondía a imposiciones en un sistema de seguridad social extremadamente ineficiente y administrado por el Estado. En 1981 el régimen militar decidió introducir una reforma de gran magnitud en materia de seguridad social destinada a reemplazar el antiguo sistema de pago con cargo a los ingresos corrientes por un sistema privado basado en cuentas de pensión individuales. En esta sección se pretende analizar la manera en que la privatización del sistema de seguridad social en Chile afectó los mercados laborales. Para ello elaboramos un modelo simple de un mercado laboral segmentado, donde, tal como ocurre en el caso de Chile, sólo una fracción de los trabajadores está cubierta por un sistema de seguridad social formal.

V.1. La privatización de la seguridad social: Antecedentes

El sistema tradicional de seguridad social chileno de pago con cargo a los ingresos corrientes fue creado en la década de 1920, y se caracterizaba por una tasa muy alta de imposiciones. En 1973, por ejemplo, las imposiciones totales del fondo de pensión —por parte de empleados y empleadores— fluctuaba entre el 16% y el 26% de los salarios, dependiendo del tipo de trabajo que desempeñara la persona. Una vez agregadas las imposiciones en el sistema nacional de salud, el impuesto sobre nóminas de la seguridad social superaba el 50% del salario de la mayoría de los trabajadores. A falta de un vínculo entre imposiciones y beneficios percibidos, el sistema de seguridad social aplicó una pesada carga tributaria al mercado laboral durante los años sesenta y setenta, y al mismo tiempo ofreció derechos que fue imposible materializar (Edwards, 1993).

En 1981, y luego de un intenso debate interno, el gobierno militar decidió introducir una reforma radical en el sistema (de pensiones) de la seguridad social, que ha estado en vigencia desde ese año, con algunos cambios menores. Las bases del nuevo sistema son cuentas de pensión individuales manejadas por empresas privadas conocidas como Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Cada AFP puede administrar sólo un fondo de pensiones; de igual manera, cada participante puede tener sólo una cuenta de pensión.

Un aspecto clave del sistema es su carácter *obligatorio* para las personas que trabajan para un empleador formal. Los participantes pueden decidir libremente qué AFP administrará sus fondos de pensión, y cuando lo deseen pueden transferir sus fondos de una a otra administradora. Al

momento de jubilar pueden optar por adquirir una renta vitalicia o bien por retirar los fondos según un plan predeterminado (actuarialmente justo) (Vittas 1995)²⁶.

Las imposiciones en el área de pensiones del sistema corresponden al 10% del ingreso, en comparación con el promedio de 26% en el sistema antiguo. El total de imposiciones por concepto de pensiones, salud y seguro de supervivencia asciende al 21% del salario, con un tope mensual al que se llega cuando el salario alcanza el equivalente a 60 UF. Un marco regulador detallado y moderno —cuyo cumplimiento lo asegura una institución creada especialmente para este efecto, la Superintendencia de AFP— regula las carteras de inversión, garantiza la libre fijación de cuotas y comisiones y la libre incorporación a esta rama de actividad.

Los trabajadores independientes no están obligados a participar en el sistema. No obstante, tienen la opción de abrir cuentas de pensión que (básicamente) están sujetas a las mismas regulaciones que las de los empleados del sector formal. En 1997 el porcentaje de imponentes activos alcanzó al 58% de los trabajadores empleados; además, el 4% de los trabajadores seguía imponiendo en el sistema antiguo. De modo que en 1997 la *cobertura* total del sistema de pensiones chileno ascendía al 62% de la fuerza laboral, aproximadamente el mismo porcentaje que en el sistema tradicional de pago con cargo a los ingresos corrientes. La falta de universalidad se explica por dos factores fundamentales: primero, los trabajadores independientes no tienen la obligación legal de participar en el sistema. Segundo, la existencia de una pensión mínima (para todos) garantizada por el Estado origina una situación de falta de voluntad de afiliarse por parte de los trabajadores de bajos ingresos, muchos de los cuales son independientes. A estas personas sólo les conviene imponer en forma esporádica, y únicamente la cantidad necesaria para obtener la pensión mínima una vez que jubilen²⁷.

V.2. La reforma al sistema de pensiones y su efecto en el mercado laboral

En la mayoría de los análisis de las reformas a la seguridad social se ha tendido a no prestar suficiente atención a los efectos de las reformas en los mercados laborales (Siebert 1997; Lorz 1997; Gruber 1997 y Schmidt-

²⁶ En el caso de que un fondo acumulado no lograra financiar una renta vitalicia superior a la pensión mínima, el Estado complementa los fondos, siempre que el beneficiario haya realizado imposiciones durante un mínimo de 20 años.

²⁷ Véase Edwards (1998) para detalles sobre los aspectos operativos del sistema.

Hebbel 1997 son algunas excepciones). Es posible sostener, sin embargo, que, en principio, una reforma del sistema de pensiones afectará el funcionamiento del mercado laboral a través de dos canales relacionados. En primer lugar, las reformas que reducen la tasa impositiva sobre las nóminas disminuirán el costo de la mano de obra, aumentarán los salarios netos, o producirían ambos efectos a la vez, y de ese modo tenderán a fomentar la creación de empleos y la tasa de actividad de la mano de obra, elevando en último término el nivel de equilibrio del empleo^{28, 29}. En segundo lugar, al depender de un sistema de capitalización, estas reformas aumentarán en gran medida el grado de conexión entre imposiciones y beneficios percibidos de parte del sistema. Vale decir que este tipo de reformas tenderá a reducir la proporción de las cargas sociales que *se perciben* como un impuesto puro. En esta sección desarrollamos un modelo simple del mercado laboral chileno para analizar la manera en que la reforma de la seguridad social afectó los parámetros del mercado laboral chileno. Si bien el modelo es más bien sencillo, su estructura es lo suficientemente compleja como para captar algunos aspectos microeconómicos clave de la reforma a la seguridad social.

Los mercados laborales de las economías emergentes en general —y de Chile en particular— poseen una serie de características institucionales que los distinguen de los mercados laborales de las naciones industrializadas. Las más importantes son:

- En los países emergentes los mercados laborales suelen caracterizarse por incluir un segmento ‘informal’ más bien amplio, en el cual no influyen de hecho directamente las regulaciones de los mercados laborales como el salario mínimo, la legislación sobre seguridad en el empleo o la seguridad social. El sector informal coexiste con un sector ‘moderno’ donde las regulaciones del mercado laboral se encuentran plenamente vigentes. El hecho de que en Chile el sistema de seguridad social cubra sólo al 62% de los trabajadores empleados

²⁸ Naturalmente que esas reformas que aumentan el impuesto sobre las nóminas tenderán a producir el efecto opuesto.

²⁹ Gruber (1997) sostuvo que los cambios en el financiamiento de la seguridad social en Chile a comienzos de la década de 1980 no tuvieron consecuencias importantes en la eficiencia del mercado laboral. Él cree que los menores costos para las formas de los impuestos sobre las nóminas se traspasaron completamente a los trabajadores en forma de aumentos salariales, con un leve efecto en los niveles de empleo. Pero su conclusión carece de fundamento porque la variación medida en los salarios captada en su estudio fue en gran medida diseñada artificialmente. Para alentar a los afiliados a trasladarse al nuevo sistema se promulgó un decreto que ordenaba traspasar a los trabajadores los ahorros impositivos asociados a ese traslado voluntario (Decreto Ley 3.501, 18 de noviembre de 1980).

proporciona alguna evidencia de que existe una estructura segmentada. Asimismo, Basch y Paredes (1996) presentan evidencias microeconómicas sobre Chile, las que respaldan la visión de que el mercado laboral del país se caracteriza por la coexistencia de estos dos segmentos laborales³⁰.

- A menudo se considera que las imposiciones en la seguridad social constituyen un impuesto (parcial) a la mano de obra y no una compensación diferida o un programa de seguro. El porcentaje de las imposiciones que se considera realmente como impuesto puro depende de la naturaleza del sistema de seguridad social y, más específicamente, de vínculo que se perciba entre imposiciones y beneficios (Diamond y Valdés-Prieto 1994). En el caso de Chile, Torche y Wagner (1997) han sostenido que aun cuando la reforma redujo el componente tributario de las imposiciones en la seguridad social, no lo eliminó del todo.

En términos formales, suponemos que, tal como ocurre en muchas economías en desarrollo y en proceso de transición, el mercado laboral está segmentado. Existe un sector *moderno* o *cubierto* sujeto a un salario mínimo y a cobertura de la seguridad social, y un sector *informal* o *desprotegido* sin cobertura de la seguridad social y con salarios determinados con un criterio competitivo. En igualdad de circunstancias, los trabajadores preferirán ser empleados en el sector ‘protegido’. Ahora bien, el problema es que no hay suficientes empleos en ese sector; las personas que postulan a un trabajo en el sector moderno tienen una probabilidad (p) de conseguirlo, y una probabilidad ($1-p$) de quedar cesantes. En una situación de equilibrio, y en el supuesto de neutralidad de riesgos, el salario obtenido en el segmento *informal* equivale al salario (neto) previsto en el sector *protegido*. Asimismo suponemos que en cada período el empleo en el sector moderno se agota completamente, de modo que la probabilidad de conseguir un trabajo equivale a la proporción vacantes/aspirantes³¹.

Antes de la reforma, los trabajadores del sector *protegido* estaban sujetos a un impuesto sobre las nóminas —cuyo propósito era financiar el sistema de seguridad social— igual a T_1 . También suponemos que hay una

³⁰ Los autores utilizan un método econométrico de “puntos de inflexión” para determinar a) si el mercado laboral chileno es segmentado, y b) para definir cada segmento.

³¹ Este mecanismo es similar al considerado en los modelos de migración del tipo Harris-Todaro. En nuestro modelo, sin embargo, no hay migración. La suposición de neutralidad de riesgo no es esencial; todos los resultados se derivarán si la persona tiene un grado constante de aversión a los riesgos.

disociación entre las imposiciones y los beneficios obtenidos en la seguridad social. Más específicamente, presumimos que las personas consideran las imposiciones en la seguridad social como un impuesto pleno (nosotros corregimos esta suposición en la aplicación empírica del modelo).

Nótese, sin embargo, que el análisis que sigue no estaría afectado por la suposición de que sólo una fracción de la imposición fue considerada como un impuesto. Los trabajadores empleados en el sector moderno reciben un nivel salarial 'neto' equivalente al salario mínimo (W_{\min}). El costo de la mano de obra para las firmas que operan en este sector corresponde al nivel salarial mínimo más el impuesto sobre las nóminas. La reforma de la seguridad social se traducirá en una reducción de este tributo. Esta reducción puede tener dos orígenes: primero, como ocurría en Chile, la reforma propiamente tal puede traer consigo una reducción de las imposiciones. Segundo, el reemplazo del viejo sistema de pago con cargo a los ingresos corrientes por cuentas de pensión individuales, disminuye el grado de disociación entre imposiciones y beneficios. Durante el período posterior a las reformas, al menos una parte de las imposiciones será considerada como imposición diferida.

Dentro de este marco los trabajadores prefieren ser empleados en el sector cubierto, donde se pagan salarios más altos. Con todo, en condiciones de equilibrio el salario previsto en el sector cubierto $E(W_c)$ equivale al salario del sector no cubierto (W_n):

$$(2) \quad W_n = E(W_c)$$

Supongamos, para efectos de simplificación, que los desempleados obtienen ingresos iguales a cero y que la probabilidad de encontrar un trabajo en el sector moderno es igual a la proporción vacantes —es decir, el empleo en ese sector (L_c)— /postulantes, la cual se obtiene sumando las vacantes a la cantidad total de desempleados ($L_c + U$).

$$(2a) \quad W_n = [L_c / (L_c + U)] W_{\min},$$

donde L_c es el nivel de empleo en el sector cubierto por la seguridad social, y U es la cantidad de cesantes. $[L_c / L_c + U]$ es, entonces, la probabilidad de ser empleado en el sector cubierto. La fuerza laboral total equivale a F :

$$(3) \quad L_c + L_n + U = F.$$

Se supone que las empresas maximizan las utilidades, y que su demanda de mano de obra en cada sector (cubierto y no cubierto) depende de los salarios y del precio de los productos:

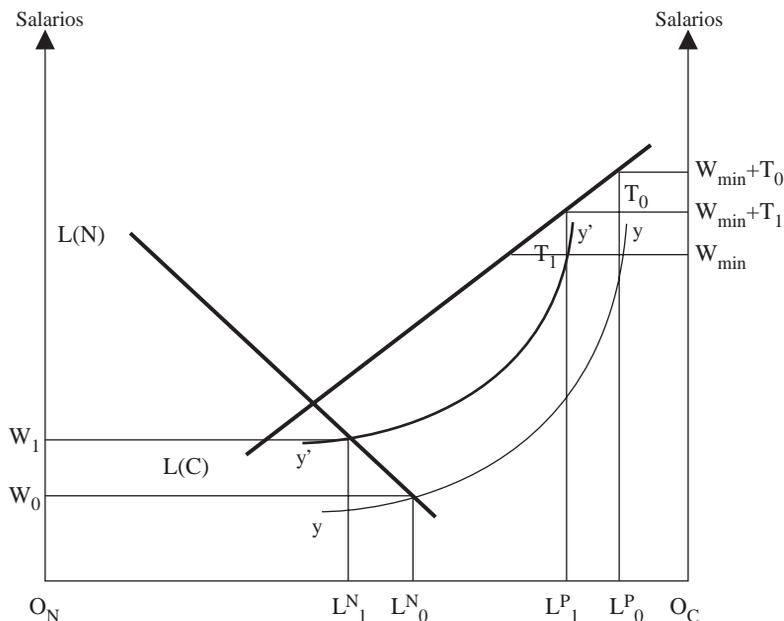
$$(4) \quad L_c = f(W_c, P_c \dots)$$

$$(5) \quad L_n = g(W_n, P_N \dots)$$

P_c y P_N son los precios de los productos en los sectores cubierto y no cubierto.

El equilibrio inicial está representado en la Figura N° 5, donde la curva yy es una hipérbola rectangular que satisface la condición de equilibrio salarial en la ecuación (3). Inicialmente, las personas $O_c L_0^c$ están empleadas en el sector protegido, las personas $O_N L_0^N$ están empleadas en el sector no protegido, y las $L_0^N L_0^C$ se encuentran cesantes. W_{\min} es el salario mínimo, que supuestamente se fija con un criterio de ingreso neto disponible. Se supone que la imposición inicial (previa a la reforma) en la seguridad social (o, más específicamente su componente puramente tributa-

FIGURA N° 5: EFECTO DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL MERCADO LABORAL



rio) es T_0 , y W_0 es el nivel salarial de equilibrio en el sector no cubierto. (Este nivel salarial se obtiene de la intersección de la hipérbola rectangular yy y la curva de la demanda para el sector no cubierto $L(N)$). Resulta claro al observar esta figura que el nivel salarial para los trabajadores empleados en el sector protegido y para los desempleados —es decir, para la reserva de postulantes a empleos en el sector protegido— es igual a W_0 .

Consideremos ahora los efectos —tanto en los salarios como en el empleo— de una reforma de la seguridad social que, como sucedió en Chile, se traduce en una disminución del impuesto a la seguridad social. Este caso se ve una vez más descrito en la Figura N° 5, en el supuesto de que los factores de producción no laborales se fijan en su sector de origen y de que las ofertas de mano de obra es inelástica. Se supone que el nuevo impuesto es T_1 . Como consecuencia de la reducción en el factor de impuesto sobre la nómina, el costo de contratar mano de obra en el sector cubierto disminuye y de este modo el índice de empleo en este sector aumenta a L_1^P . El nivel salarial en el sector no cubierto está determinado ahora por la intersección entre su demanda de mano de obra y la nueva trayectoria de los niveles salariales de equilibrio ($y'y'$), y es igual a W_1 ; el empleo en el sector no cubierto desciende a L_1^N . De todos modos, no es posible establecer a priori lo que ocurre con el desempleo. Esto dependerá básicamente del grado de reducción del componente tributario de las imposiciones en la seguridad social, lo mismo que de los valores de las elasticidades de la demanda de mano de obra en los sectores cubierto y no cubierto. Formalmente, el efecto de la reducción del componente tributario en los salarios del sector no cubierto será:

$$(7) \quad d \log W_n = (1/\Delta) [(U/(L_c + U)) \eta_c (U/F) + (L_n/F) \eta_n (U/(L_c + U))] (T/(1 + T)) d \log T.$$

donde η_c es la elasticidad de la demanda de mano de obra en el sector cubierto, η_n es la elasticidad de la demanda de mano de obra al interior del sector no cubierto, y

$$(8) \quad \Delta = \{ (U/F) - (L_n/F) \eta_n (U/(L_c + U)) \} > 0.$$

La ecuación (7) es, entonces, negativa, lo cual indica que si nos guiamos por nuestras suposiciones las disminuciones en el impuesto a la mano de obra en el sector cubierto ($d \log T < 0$) siempre se traducirán en un alza del nivel salarial de compensación para aquellos trabajadores no cubiertos por el sistema de seguridad social formal. Por otra parte, el efecto de la reforma en la cantidad total de desempleados será

$$(9) \quad dU = -\left\{ \frac{U}{\Delta} \eta_c \left(\frac{L_n}{F} \left\{ 1 + \frac{U}{(L_c + U)} \eta_n \right\} \right) \right\} \frac{T}{(1+T)} d \log T.$$

No es posible poner un signo a priori a esta expresión. Ello significa que, en principio, en este contexto una reforma de la seguridad social que reduce el impuesto a la mano de obra en el sector cubierto podría generar o bien un aumento o bien un descenso en la cantidad de cesantes en la economía. No obstante, según la ecuación (9) el signo de dU dependerá del valor de la elasticidad de la demanda de mano de obra en el sector no cubierto. Más específicamente, si $|\eta_n| < (L_c + U)/U$, entonces la reforma al sistema de seguridad social derivará en una reducción en la cantidad de desempleados.

Si se relajan las suposiciones relativas a la especificidad sectorial del capital y la oferta inelástica de mano de obra, los cálculos se tornan algo más complicados y los resultados ambiguos se vuelven más probables. Si, por otra parte, se reasigna el capital, las consecuencias dependerán de la relación capital-trabajo. Si, como posiblemente ocurre en los países en desarrollo, el sector formal (cubierto) hace un uso intensivo del capital, la probabilidad de que la reforma aumente el número de desempleados es aun mayor. Con una F inelástica, los salarios en el sector no cubierto seguirán creciendo después de la reforma. Lo que resulta interesante es que incluso en el supuesto de que haya una oferta elástica de mano de obra, el modelo desarrollado aquí aún permite estimar el impacto de las reformas en el empleo. Esta sería de hecho la manera de interpretar la ecuación (9) basándonos en esta serie de supuestos (por cierto que con un signo negativo).

Pese a su simplicidad, este modelo capta muy bien los aspectos institucionales más relevantes del caso chileno, y puede emplearse para simular, con valores paramétricos adecuados, los efectos de la reforma del sistema de pensiones en los mercados laborales chilenos. Para llevar a cabo esta simulación necesitamos estimaciones de las elasticidades pertinentes, la cantidad inicial de trabajadores empleados en cada sector, el número inicial de desempleados, al igual que los valores iniciales y finales del componente tributario de las imposiciones en el sistema de seguridad social.

La Tabla N° 5 contiene los valores paramétricos usados en los cálculos. Los valores básicos de los parámetros corresponden a 1981, año en que se pusieron en marcha las reformas. Para que los cálculos resulten tan claros como sea posible se ha supuesto que bajo el sistema de pago con cargo a los ingresos corrientes se consideraba que la imposición en su totalidad era un gravamen, mientras que bajo el nuevo sistema de capitali-

TABLA N° 5: VALORES PARAMÉTRICOS PARA SIMULAR LOS EFECTOS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL MERCADO LABORAL

Parámetro	Valor paramétrico
F (miles de personas)	3.700
L_c (miles de personas)	1.850
L_N (miles de personas)	1.450
U (miles de personas)	400
η_N	-0,5/0.7
η_c	-0,4-0.6
T_0	0,26
T_1	0,05

Fuente: Edwards y Edwards (1991), Coeymans y Mundlak (1993).

zación la mitad de la imposición es vista como una imposición diferida. Vale decir, estamos suponiendo que el componente tributario del nuevo sistema corresponde sólo a la mitad de la imposición obligatoria, o el 5% del salario. Esta última suposición es coherente con los cálculos efectuados recientemente por Torche y Wagner (1997), que aplicaron un enfoque de diferenciales salariales de igualación para calcular la proporción de la imposición en la seguridad social que los trabajadores consideraban como un impuesto³².

Por añadidura, como puede apreciarse en la Tabla N° 5, hemos supuesto un rango de valores para las dos elasticidades de demanda de mano de obra (Coeymans y Mundlak 1993). Lo anterior nos permite simular rangos para los efectos de las reformas en los salarios dentro del sector no cubierto y en la creación de empleos. Los resultados obtenidos de las simulaciones, con las suposiciones empleadas para derivar las ecuaciones (8) y (9) se presentan en la Tabla N° 6. Como puede observarse, sobre la base de la constelación de parámetros empleados en esta sección, estimamos que la reforma del sistema de pensiones chileno generó, con otros valores dados, un aumento en los salarios en el sector no cubierto que fluctuó entre 3,7% y 6,2%, y un aumento neto en los niveles de ocupación

³² Ellos calcularon las ecuaciones de salario en un conjunto de datos con más de 21.000 observaciones en 1990. Desgraciadamente, ese conjunto de datos (conocido como CASEN) sólo está disponible desde la década de 1990.

que varió entre 61.000 y 96.000 puestos. Si se parte del supuesto que la oferta de mano de obra es inelástica con respecto a las imposiciones en la seguridad social, este efecto equivale a una disminución en la tasa de desocupación (con todos los otros valores dados) que en la época de la reforma fluctuaba entre 2 y 3,1 puntos porcentuales. Estos resultados deberían interpretarse como si proporcionaran una estimación de cota superior de los efectos de las reformas en el desempleo. Lo anterior obedece al hecho de que han sido obtenidos bajo el supuesto de que la reforma propiamente tal no afecta la oferta de mano de obra. Utilizando el modelo general elaborado en el apéndice, en Edwards y Edwards (1999) determinamos que, cuando había una respuesta de oferta de mano de obra las reformas a la seguridad social, contribuyeron a reducir la tasa de desocupación en 0,7 a 1,1 puntos porcentuales.

TABLA N° 6: RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN

	Escenario optimista	Escenario pesimista
Creación de empleos	96.000 puestos	61.000 puestos
Cambio porcentual en los salarios en el sector no protegido	6,2	3,7

Fuente: Véase el texto.

VI. REGULACIONES DEL MERCADO LABORAL Y PERSISTENCIA DEL DESEMPLEO: ANÁLISIS GLOBAL

En las secciones anteriores nos hemos concentrado en los aspectos microeconómicos más importantes de las reformas laborales chilenas, y hemos analizado la manera en que la nueva legislación introducida en 1980, 1981 y 1990 afectó la seguridad en el empleo, la negociación colectiva, las huelgas, los impuestos sobre las nóminas y los salarios netos. En esta sección adoptamos una perspectiva distinta y usamos datos agregados de series cronológicas para analizar las maneras en que las reformas afectaron el grado de flexibilidad del mercado laboral y el nivel de equilibrio del

desempleo. Se trata de un aspecto importante, ya que, como se señaló en la introducción, dos de los objetivos explícitos de las reformas eran aumentar el grado de sensibilidad del mercado laboral frente a los *shocks*, y a la vez reducir el nivel equilibrio a largo plazo del desempleo.

Diversos autores han sostenido que el grado de rigidez inserto en la legislación laboral afectará el nivel de equilibrio del desempleo. Ésta ha sido, por ejemplo, la posición de muchos autores que han procurado explicar la alta tasa de desocupación observada en Europa durante los últimos 15 años, y ha sido expuesta en términos particularmente enérgicos por el *Estudio de Empleos de la OCDE* (OCDE, 1994).

La mayoría de los intentos por poner a prueba esta proposición general se han basado en comparaciones entre países con distintos marcos reguladores, y particularmente en comparaciones entre los países europeos y los Estados Unidos. Nickell (1997, p. 55) ha expuesto recientemente una visión general sobre esta materia en los siguientes términos: “He aquí la lección recibida: El mercado laboral europeo es rígido e inflexible; resultado: una alta tasa de desocupación. El mercado laboral norteamericano es dinámico y flexible; resultado: baja tasa de desocupación”. No obstante lo anterior, Nickell (1997) concluye que la lección recibida es correcta sólo en parte, y que algunas (pero no todas) las regulaciones del mercado laboral en Europa provocan un alza en el desempleo. Blanchard y Katz (1997) adoptan una postura similar y estiman que las restricciones al despido de empleados aumentan la duración de la cesantía y los flujos monetarios de los trabajadores, pero no “condujeron necesariamente a un aumento en la tasa de desocupación” (p. 59).

Al analizar los efectos de las regulaciones del mercado laboral, algunos autores se han concentrado en sus efectos en la *dinámica del desempleo*, y en particular en su grado de persistencia. Por ejemplo, en su análisis de los patrones de desempleo europeos y estadounidense, Blanchard y Summers (1986) sostienen que debido a las mayores rigideces, y en particular al papel más activo de los sindicatos, el desempleo ha sido un fenómeno más persistente en Europa que en los Estados Unidos. Asimismo argumentan que en el grado de persistencia del desempleo influye la situación de la economía, de modo que el desempleo es más persistente en “épocas de escasez” que en “épocas de prosperidad”.

Como consecuencia de las reformas en gran escala efectuadas en los últimos 30 años, Chile proporciona una oportunidad única para analizar los efectos de la evolución de las regulaciones laborales en el desempleo y en otros parámetros del mercado laboral *dentro de un determinado país*. Si la ‘hipótesis de las regulaciones’ es correcta, cabría esperar que el mercado

laboral chileno exhibiera un grado mayor de flexibilidad y fluidez durante el período posterior a las reformas. En esta sección usamos datos agregados para explorar esta proposición. En particular nos basamos en los estudios de Blanchard y Summers (1986) y nos concentramos en el grado de *persistencia* del desempleo como un indicador del grado de flexibilidad del mercado laboral. De acuerdo con el modelo de Blanchard-Summers, la persistencia del desempleo es consecuencia directa de la existencia de personas *incorporadas* y *no incorporadas* al mercado laboral. En la medida en que la pertenencia al ‘grupo’ de los incorporados se relaciona con aquellos trabajadores que se encuentran actualmente empleados, la cesantía tenderá a mostrar cierto grado de persistencia. Lo anterior se debe a que, teniendo en cuenta funciones objetivas más razonables, los miembros del grupo de los ‘incorporados’ negociarán contratos laborales que protejan su condición, tendiendo así a perpetuar la situación actual de empleo (desempleo)³³. Esta perpetuación de las actuales condiciones se traducirá a su vez en una persistencia del desempleo.

Las regulaciones tradicionales del mercado laboral—y en particular la legislación sobre protección del empleo y las normas que otorgan un considerable grado de poder a los sindicatos— desempeñan un importante papel dentro de este marco. Primero, como lo señalaron los propios Blanchard y Summers, los sindicatos poderosos serán más capaces de manipular los contratos de un modo que proteja los intereses de sus miembros que actualmente tienen empleo. En este contexto cabría esperar que en la medida en que las reformas del mercado laboral alteren las ‘normas de pertenencia’ y aumenten el grado de flexibilidad del mercado laboral, debería observarse una reducción en el grado de persistencia del desempleo durante el período posterior a las reformas. En el caso extremo en que las reformas anulen absolutamente la distinción entre personas incorporadas y no incorporadas, la persistencia del desempleo tenderá a desaparecer³⁴. En segundo lugar, la existencia de normas de protección del empleo, como la ley chilena de *inamovilidad* promulgada en 1966, contribuirán a restringir la ‘calidad de miembro’ a las personas que actualmente desempeñan un trabajo y están protegidas por la legislación. Este posible efecto (positivo) de la

³³ La expresión en inglés que ha sido traducida aquí como “incorporados,” es “insiders” y dice relación con el excesivo poder de negociación que tienen los trabajadores protegidos por leyes de seguridad en el empleo. Véase Blanchard y Summers (1986) para una derivación formal de esta proposición.

³⁴ Nótese, sin embargo, que existen algunos modelos teóricos que predicen que la existencia de sindicatos más poderosos y de sistemas de negociación más centralizados permitirán reducir la tasa de desempleo global. Véase Flanagan (1999) para una revisión de esta bibliografía.

seguridad en el empleo en el nivel de empleo agregado puede sin embargo contrarrestarse por el hecho de que este tipo de legislación desincentiva los despidos. A la larga, si la protección del empleo afecta positiva o negativamente el nivel de desempleo agregado es, como tantos factores en esta área, un problema empírico.

Iniciamos nuestro análisis de la persistencia del desempleo en Chile considerando un proceso simple que relaciona la actual tasa de desocupación con su valor diferido y con las desviaciones de la tasa de crecimiento del PIB de su tendencia a largo plazo:

$$(10) \quad u_t = \alpha + \beta u_{t-1} + \gamma (g_t - g_t^*) + \varepsilon_t,$$

donde u_t es la tasa agregada de desempleo en el período t , g_t es la tasa de crecimiento del PIB real en el período t , g_t^* es la tasa de crecimiento tendencial del PIB, α , β e γ son parámetros, y ε_t es un término de error. A estas alturas ya no restringimos las características de ε_t y permitimos, en principio, que siga procesos alternativos. La presencia de la brecha de crecimiento del PIB distingue la ecuación (10) de los procesos simples calculados por Blanchard y Summers (1986) para los EE.UU. y un grupo de países europeos³⁵. Lo esperable sería que γ tuviera un valor negativo, lo cual reflejaría el hecho de que las tasas de crecimiento superiores a la tendencia conducirán a una disminución en la tasa de desocupación. Sin embargo, si se mantiene en un nivel constante, g será igual a g^* , y la tasa de desocupación convergerá con su tasa 'natural' u^* :

$$(11) \quad u^* = \alpha / (1 - \beta).$$

Dentro de este marco el grado de persistencia del desempleo estará determinado por b : mientras mayor su valor, más persistente será el desempleo. En el límite, un valor de 1 sugiere la presencia de un fenómeno de histeresis, en que los *shocks* del pasado serán incorporados permanentemente a la tasa de desocupación. Además, para determinados valores de a , un mayor grado de persistencia (es decir, un valor más alto de b) también redundará en un alza en la tasa natural de desempleo.

El cálculo de la ecuación (10), utilizando tasas de desempleo nacionales chilenas para el período 1966-1997, arrojaron las siguientes estima-

³⁵ Blanchard y Summers (1986) adaptan los procesos ARMA(1,1) a sus datos para Gran Bretaña y los Estados Unidos (véanse sus tablas 6, 7 y 10). En nuestro caso, sin embargo, descubrimos que un proceso AR(1) aumentado se adapta mejor a los datos chilenos.

ciones puntuales (estadígrafo t, entre paréntesis): $\alpha = 1.16$ (1.48); $\beta = 0.87$ (10.7), y $\gamma = -0.32$ (-4.7). Un aspecto interesante que cabe destacar es que nuestro coeficiente AR calculado no es muy distinto de los estimados por Blanchard y Summers para el Reino Unido (0.93) y los Estados Unidos (0.90) para un período mucho más largo.

Aun así, no existen motivos para creer que estos coeficientes van a ser constantes a lo largo del tiempo. En efecto, en la medida en que la legislación laboral experimente drásticos cambios, como sucedió en Chile, es dable esperar que los coeficientes de la ecuación (10) cambien significativamente con el paso del tiempo. Más específicamente, si con las reformas se alcanzara el objetivo esperado de aumentar el grado de flexibilidad del mercado laboral, y de ese modo reducir el grado de persistencia, sería esperable que β disminuyera en forma significativa durante el período posterior a las reformas. Nótese que esta especificación también nos permite investigar la hipótesis más restrictiva de que las reformas influyeron en el nivel de desempleo. Si, como han sostenido algunas entidades, entre ellas la OCDE (1994), un menor grado de restricciones laborales se traduce en un menor nivel de equilibrio del desempleo, podría esperarse que α también fuera menor durante el período posterior a las reformas, tal como lo sería $u^* = \alpha / (1 - \beta)$.³⁶

En la Tabla N° 7 presentamos los resultados de las pruebas de estabilidad de la razón de probabilidad χ^2 para la ecuación (9). Como puede apreciarse, la hipótesis nula sobre la inexistencia de un punto de inflexión en 1980 —el primer año de aplicación de las reformas— queda refutada en

TABLA N° 7: PRUEBA DEL PUNTO DE INFLEXIÓN PARA LA ECUACIÓN DE DINÁMICA DEL DESEMPLEO

	1974	1980	1980 y 1990
χ^2	5.65 (0,26)	10.815 (0,029)	13.26 (0,048)

Valores P entre paréntesis.

³⁶ Agradecemos a Steve Nickell por sugerir la estimación de una ecuación de la dinámica del desempleo, forzando la tasa natural a permanecer constante. Sin embargo, los resultados obtenidos de esta formulación presentaron un alto grado de inestabilidad y fueron difíciles de interpretar.

el nivel convencional. La hipótesis nula en cuanto a que no hubo puntos de inflexión en 1980 y en 1990 también es rebatida. Por último, un aspecto de interés que cabe subrayar es que la hipótesis nula sobre la inexistencia de un punto de inflexión en 1974 (el primer año de dictadura militar) no puede refutarse en un nivel convencional.

En la Tabla N° 8 presentamos los resultados de la estimación de (9) usando variables ficticias en las que se consideran los cambios en los coeficientes α y β para el período posterior a la aplicación de la reforma laboral del régimen militar. *Dumref* es una variable ficticia que adopta un valor de 1 desde 1980 hasta 1997, y de 0 en cualquier otra época. Al igual que antes, $(g_t - g_t^*)$ se calculó como la diferencia entre la tasa de crecimiento real del PIB real, y el crecimiento tendencial a largo plazo del PIB calculado usando el procedimiento de Hodrick y Prescott (1997). Los resultados más importantes en esta tabla son: Primero, hasta 1979 el desempleo exhibía efectivamente un considerable grado de persistencia. De hecho, según las ecuaciones (10.3) y (10.4) no es posible rechazar la hipótesis de

TABLA N° 8: ECUACIONES DE DINÁMICA DEL DESEMPLEO

Coefficiente	Eq. 1.1	Eq. 1.2	Eq. 1.3	Eq. 1.4
Constante	1.167 (1.480)	1.471 (1.792)	1.038 (1.359)	0.088 (0.781)
u_{t-1}	0.866 (10.861)	0.888 (10.952)	0.985 (10.221)	1.065 (8.265)
$g_t - g_t^*$	-0.315 (-4.718)	-0.321 (-4.834)	-0.338 (-5.276)	-0.347 (-5.271)
dumref	-	-0.858 (-1.215)	-	1.547 (1.001)
dumref* u_{t-1}	-	-	-0.151 (-2.097)	-0.284 (-1.973)
R ²	0.824	0.833	0.845	0.850
N	31	30	31	31
D.W.	1.792	1.906	2.017	2.067

histéresis³⁷. En segundo lugar, el grado de persistencia del desempleo disminuyó apreciablemente tras la aplicación de las reformas. El coeficiente de la variable ficticia de las reformas interactuado con el desempleo desfasado es considerablemente negativo, con una estimación puntual que fluctúa entre -0.15 y -0.28 . En tercer lugar, el cálculo de la variable ficticia de reforma para el término constante no es significativo, y si bien es negativo en una de las regresiones, en la otra es positivo. Y en cuarto lugar, el coeficiente de desviaciones del crecimiento de su tendencia a largo plazo siempre es considerablemente negativo, con un coeficiente muy estable de alrededor de -0.3 .

Según nuestra interpretación, estos resultados proporcionan evidencia que respalda la hipótesis de que las reformas laborales chilenas aumentaron el grado de flexibilidad del mercado laboral, como lo señala una disminución en el grado de persistencia del desempleo. Al mismo tiempo, estas regresiones del punto de inflexión no apoyan la postura de que las reformas, en y por sí mismas, redujeron el nivel de equilibrio del desempleo (no se observa un efecto claro en el valor estimado de α).

Aun cuando esta pequeña cantidad de observaciones no nos permite efectuar un análisis detallado en busca de una diversidad de puntos de inflexión, de todos modos podemos investigar la presencia de dos puntos de inflexión —uno correspondiente a cada reforma— en la ecuación de dinámica del desempleo. La Tabla N° 9 contiene los resultados de esa regresión. *Dum8090* es una variable ficticia que adopta un valor de 1 para el período 1980-1990 y de 0 para cualquier otra época, mientras que *Dum9097* adopta un valor de 1 entre 1991 y 1997, y de 0 en el resto de ese período. Los resultados obtenidos tienden a confirmar los presentados más arriba. Pese a que la variable ficticia para la constante es apenas significativa, el coeficiente estimado para ambas variables ficticias interactivas refleja una disminución en el grado de persistencia del mercado laboral en el período posterior a la aplicación de las reformas.

Las regresiones consignadas en las tablas 8 y 9 consideran por lo menos dos discretos puntos de inflexión en el proceso de desempleo chileno. Esta cantidad limitada de inflexiones es el resultado de la pequeña cantidad de observaciones y del hecho de que los modelos de punto de inflexión no son capaces de procesar una gran cantidad de saltos (Hamilton, 1994). Sin embargo, en principio los cambios en el grado de persistencia pueden ser graduales y uniformes, y no leves. Con el objeto de investi-

³⁷ Según las pruebas ADF y Phillips-Perron no es posible rechazar la hipótesis de raíz unitaria. El poder de estas pruebas, sin embargo, es muy reducido en presencia de puntos de inflexión en la serie. Además, con sólo 31 observaciones su confiabilidad es baja.

TABLA N° 9: PERSISTENCIA DEL DESEMPLEO: PRUEBA PARA DOS PUNTOS DE INFLEXIÓN

Variable	Coefficiente estadístico	Error	Estadígrafo t	Prob.
$(g_t - g_t^*)$	-0.351025	0.064304	-5.458866	0.0000
Desemp. (-1)	1.067799	0.125893	8.481779	0.0000
Dum8090*Desemp. (-1)	-0.467489	0.200750	-2.328713	0.0283
Dum9097*Desemp. (-1)	-0.813395	0.385122	-2.112047	0.0448
C	0.073158	1.097515	0.066658	0.9474
Dumref	4.211344	2.320239	1.815048	0.0815
R-cuadrado	0.862895	Variable promedio dependiente.		8.900000
R-cuadrado reajustado	0.835474	Desviación estándar de la variable dependiente.		4.385354
Error estadístico de regresión	1.778781	Info criterio Akaike.		4.161719
Cantidad de observaciones	31	Criterio Schwartz.		4.439265
probabilidad logarítmica	-58.50665	F-estad.		31.46831
Estadígrafo Durbin-Watson	1.956933	Prob. (F-estad.)		0.000000

gar esta posibilidad calculamos la ecuación (10) usando una técnica estocástica de variación de parámetros de acuerdo con el tiempo (Hamilton, 1994). El modelo específico estimado es:

$$(12) \quad u_t = \alpha_t + \beta_t u_{t-1} + \gamma (g_t - g_t^*) + \varepsilon_t,$$

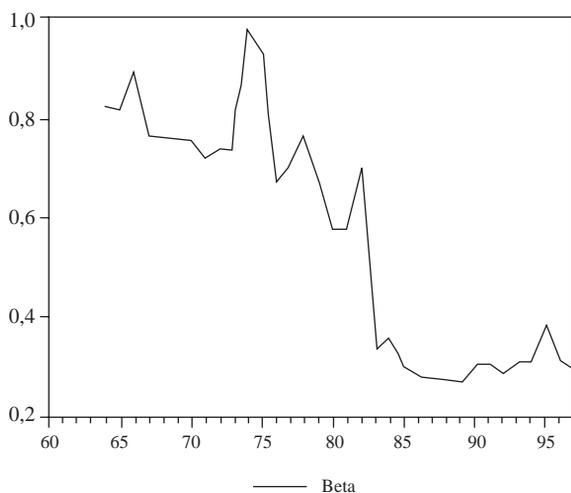
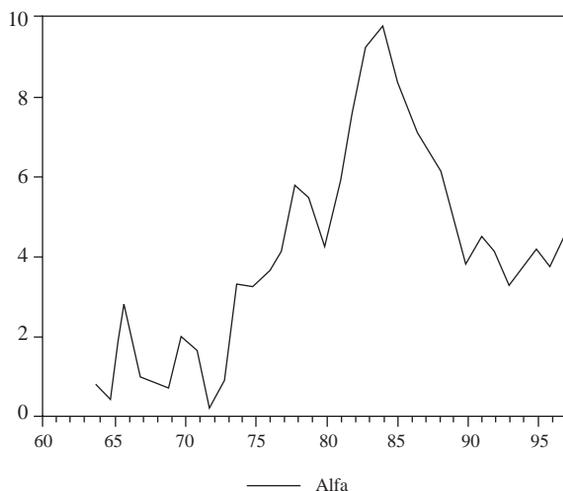
$$(13) \quad \alpha_t = \alpha_{t-1} + \xi_t$$

$$(14) \quad \beta_t = \beta_{t-1} + \zeta_t,$$

donde ξ_t y ζ_t son términos de error de media cero y varianza constante. En la ecuación (12), entonces, se permite que la constante y el término de AR varíen a lo largo del tiempo, mientras que se supone que el coeficiente del término de la brecha de crecimiento permanece constante. En la Figura N° 6 aparecen los valores estimados de alfa y beta³⁸. Como puede verse, estas estimaciones de coeficientes que varían de acuerdo con el tiempo indican de manera muy palmaria que el término autorregresivo en la ecuación de la dinámica del desempleo disminuyó después de que se introduje-

³⁸ Para no perder algunos valiosos grados de libertad retrotrajimos la serie de desempleo hasta 1960, usando los datos sobre desempleo en el Área del Gran Santiago para calcular las tasas nacionales de desempleo para 1960-1965.

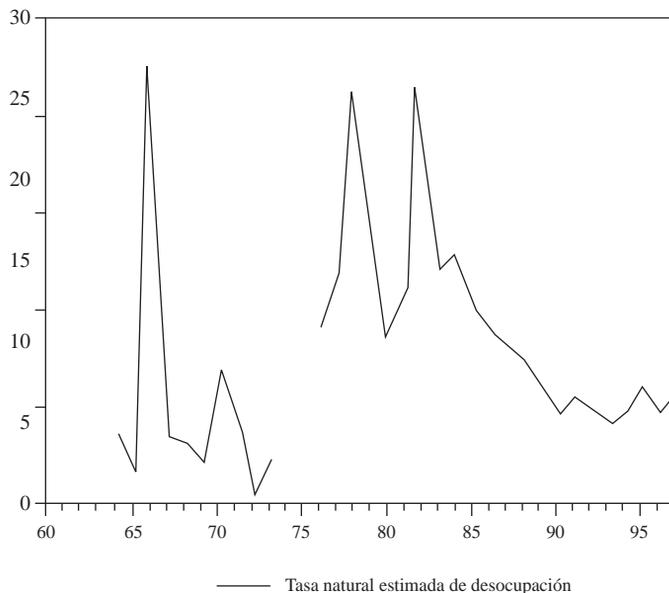
FIGURA N° 6: ESTIMACIONES DE COEFICIENTES QUE VARÍAN CON EL TIEMPO PARA LA ECUACIÓN DE DINÁMICAS DEL DESEMPLEO



ron en Chile las reformas laborales. Estos cálculos sugieren que ya un año después de aplicadas las reformas la estimación puntual del coeficiente de persistencia había bajado en 0.1, y que tres años después de la implementación de las mismas había descendido a casi la mitad de su nivel de la época

previa a las reformas³⁹. Resulta interesante puntualizar que estas estimaciones del filtro de Kalman sugieren que después de aumentar bruscamente durante el período 1974-1982, el coeficiente constante alfa también experimentó una profunda caída durante la época que siguió a las reformas. Además, de acuerdo con estos cálculos, la tasa estable de equilibrio del desempleo también bajó —aunque no demasiado— con posterioridad a la aplicación de las reformas. Véase la Figura N° 7 para la tasa estimativa de desocupación a largo plazo calculada a partir de estas ecuaciones.

FIGURA N° 7: TASA NATURAL DE DESOCUPACIÓN ESTIMADA



¿En qué medida contribuyó cada uno de los componentes de la reforma —seguridad en el empleo y negociación colectiva en particular— al mejoramiento de los parámetros del mercado laboral? La importancia de

³⁹ Con el objeto de afinar la presentación visual, los coeficientes estimados se presentan sin los errores estándar. Sin embargo, éstos demuestran que *cero* se encontraba claramente fuera del intervalo de confianza de 95% en el período 1966-1979. No obstante, después de introducidas las reformas el valor cero pertenecía al intervalo.

esta pregunta estriba en el hecho de que, como se señaló en las secciones III y IV, el efecto de estas reformas en la tasa agregada de desempleo es teóricamente ambiguo. Nosotros abordamos este problema determinando si nuestros índices de protección del empleo y de negociación colectiva pueden explicar la evolución de la persistencia del desempleo a lo largo del tiempo. Más específicamente, desarrollamos regresiones de la siguiente manera:

$$(15) \quad \textit{Persistencia}_t = \gamma_0 + \gamma_1 \log(\textit{índice colectivo})_t + \gamma_2 \log(\textit{índice de protección})_t + \varepsilon_t.$$

Donde *persistencia* se define como la estimación que varía con el tiempo (filtro de Kalman) de β presentada en la Figura N° 7. Un valor mayor de esta variable denota una tasa de desocupación de crecimiento más lento y un mercado laboral menos flexible. El *índice colectivo* y el *índice de protección* miden el grado de restricción (y centralización) de la negociación colectiva y de la legislación sindical, al igual que el costo de la legislación sobre protección del empleo, respectivamente. Este enfoque de la investigación de los (posibles) efectos de las reformas en la tasa de desocupación agregada puede considerarse como una extensión de serie cronológica de las pruebas transnacionales aplicadas por Layard, Nickell y Jackman (1991) para un grupo de países industrializados⁴⁰.

En la estimación real de la ecuación (15) utilizamos cuatro definiciones alternativas para el *índice colectivo*: 1) El índice del grado de centralización del proceso de negociación elaborado en la Sección IV. Se denomina *índice de negociación* y, tal como se explica, un valor mayor indica que el proceso está más centralizado; 2) El índice de actividades sindicales, también elaborado en la Sección IV y presentado en la Figura N° 4. Un valor más alto del índice refleja un mayor nivel de actividad huelguística, un costo promedio por huelga más alto, o ambos fenómenos a la vez. Lo denominamos *índice sindical*; 3) Un índice que combina, como promedio simple, los dos índices previos de centralización y de actividad huelguística. Este índice fue llamado *colectivo 1*; 4) Una versión suavizada del índice colectivo 1 (usando el procedimiento Hodrick-Prescott para suavizar la serie). Este índice recibió el nombre de *colectivo*.

⁴⁰En ese estudio los autores utilizaron datos puntuales agrupados y series de tiempo para calcular las ecuaciones de estructurales estimativas de desempleo para un grupo de 19 países. En la segunda etapa del análisis ellos regresaron los coeficientes de las ecuaciones de desempleo sobre índices que captan las propiedades más importantes de las instituciones de negociación en cada país.

Con respecto al *índice de protección* usamos dos mediciones alternativas: en primer lugar utilizamos el índice del costo de la legislación sobre seguridad en el empleo elaborado en la Sección III y presentado en la Figura N° 5. Y en segundo lugar, usamos el costo de despedir a una persona con veinte años de servicio en la empresa (costo-veinte).

Los resultados obtenidos del cálculo de la ecuación (15) se presentan en la Tabla N° 10, y son bastante interesantes. En primer lugar, los coeficientes de los índices del grado de centralización del proceso de negociación son siempre positivos. Asimismo, los coeficientes del logaritmo de *colectivo*, *colectivo 1* y *negociación* son altamente significativos. Lo ante-

TABLA N° 10: PERSISTENCIA DEL DESEMPLEO Y REFORMA DEL MERCADO LABORAL^a

	EQ 15.1	EQ 15.2	EQ 15.3	EQ 15.4	EQ 15.5
Constante	0.241 (2.125)	0.244 (1.899)	0.225 (2.660)	0.399 (3.081)	0.439 (2.870)
Log (colectivo)	0.822 (15.067)	0.791 (5.603)	–	–	–
Log (negociación)	–	–	0.493 (11.608)	0.557 (10.143)	–
Log (sindical)	–	–	0.050 (1.590)	0.044 (1.540)	–
Log (colectivo 1)	–	–	–	–	0.417 (3.842)
Log (índice de protección)	-0.244 (-4.802)	–	-0.125 (-1.840)	–	-0.180 (-1.370)
Log (costo-veinte)	–	-0.017 (-1.824)	–	-0.118 (-2.364)	–
AR (1)	–	0.512	–	–	–
DW	1.58	2.03	1.65	1.54	1.58
R ²	0.89	0.86	0.91	0.85	0.36
N	31	31	31	31	31

Notas: estadígrafo t entre paréntesis.

^aTambién se incluyó una variable ficticia que adoptó el valor 1 durante los años del régimen militar.

rior sugiere que un proceso de negociación colectiva más centralizado (es decir, uno en que se otorgue una mayor cuota de poder a los sindicatos) aumenta el grado de persistencia del desempleo. Dicho de otro modo, estos resultados sugieren claramente que las reformas al proceso de negociación salarial aumentaron el grado de flexibilidad y de fluidez del mercado laboral. En segundo lugar, los coeficientes para el *índice de protección* del empleo son negativos, con estimaciones puntuales más bien bajas (en valores absolutos). Sólo en dos de las cinco regresiones (15.1) y (15.4) ellos son significativos en niveles convencionales. Estos resultados son algo ambiguos, y sugieren que la seguridad en el empleo o bien no tuvo ningún efecto en el nivel de desempleo agregado —resultado coincidente, por ejemplo, con los de Pages y Montenegro (1999) para el área urbana de Santiago—, o bien tuvo un leve efecto negativo.

TABLA N° 11: EXPLICACIÓN DE LOS CAMBIOS EN LA PERSISTENCIA DEL DESEMPLEO

Cambios ocurridos en los períodos 1966-1970 y 1993-1997

Cambio en el coeficiente de persistencia	-0.468
Cambio atribuido a la reforma de la negociación colectiva	-0.480
Cambio atribuido a la reforma a la protección del empleo	+0.066
Cambio no explicado en la persistencia	-0.054

Fuente: Cálculos de los autores. Véase el texto para más detalles.

Los resultados presentados en la Tabla N° 10 pueden usarse para calcular la verdadera contribución de estas reformas a la reducción de la persistencia del desempleo en Chile. Como lo muestran los cálculos consignados en la Tabla N° 11, las estimaciones en la ecuación (15.1) sugieren que nuestro modelo explica la mayor parte de la reducción de la persistencia en los períodos 1966-1970 y 1993-1997. Estas estimaciones también pueden usarse, en conjunto con los cálculos del Filtro de Kalman de la dinámica del desempleo (ecuación 12), para percibir más claramente el grado en que las reformas afectaron la tasa de desocupación a largo plazo. Por ejemplo, los resultados de la ecuación (15.2) sugieren que, si bien la reforma a la seguridad en el empleo no tuvo ninguna repercusión en la tasa natural de desempleo a largo plazo, la reforma a la negociación colectiva

disminuyó la tasa de desocupación a largo plazo en 1,5 puntos porcentuales⁴¹.

En suma, los resultados presentados en esta sección indican que durante el período posterior a las reformas el mercado laboral chileno experimentó una reducción en la persistencia y en la tasa natural de desempleo. Nuestro análisis también señala que aun cuando la reforma al sistema de negociación colectiva contribuyó en gran medida a aumentar la flexibilidad y a reducir la tasa de desocupación, la reforma del sistema de seguridad en el empleo produjo un efecto insignificante o negativo en las variables.

VII. A MODO DE CONCLUSIÓN

En este trabajo hemos analizado el proceso global de reformas laborales en Chile desde el período del gobierno militar (1973-1989) hasta el presente. El análisis se ha centrado en tres aspectos fundamentales de estas reformas: a) la reducción del grado de seguridad en el empleo; b) la descentralización de la negociación colectiva, y la consiguiente reducción del poder de los sindicatos; y 3) la privatización de la seguridad social. Llegamos a la conclusión de que las reformas cumplieron los siguientes objetivos: 1) Redujeron el costo (en efectivo) para las empresas de los despidos de trabajadores. Llegamos a esta conclusión tras analizar la evolución de varios índices del costo de la seguridad en el empleo. Sin embargo, sostenemos que, desde una perspectiva internacional comparativa, la legislación chilena sobre seguridad en el empleo sigue siendo relativamente restrictiva; 2) Las reformas disminuyeron el grado de centralización del proceso de negociación salarial. Redujeron asimismo el grado de poder de los sindicatos y el costo de los conflictos laborales. Nuestro análisis comparativo sugiere claramente que Chile experimentó una transición desde instituciones basadas en la tradición europea hacia un modelo descentralizado de tipo estadounidense; 3) La reforma de la seguridad social se tradujo en una significativa reducción de los impuestos sobre las nóminas.

Nuestro análisis también sugiere que (algunos de los componentes de) las reformas repercutieron en el nivel dinámico y en el nivel agregado a largo plazo del desempleo. Nuestras conclusiones en esta área pueden resu-

⁴¹ Este cálculo se efectuó comparando el u^* promedio estimativo para el período 1966-1970 con una u^* hipotética para la época 1993-1997. Este último se calcula como el promedio estimado α para ese período, dividido por $(1-\beta^*)$, donde β^* se calcula como el b para 1966-1970, corregido por el efecto estimativo de las reformas. Estas a su vez se obtienen de la ecuación (15.2).

mirse de la siguiente manera: 1) Los ejercicios de simulación basados en el modelo desarrollado en la Sección V sugieren que la reforma de la seguridad social contribuyó a reducir la tasa de desocupación en cerca de 1 a 1,5 puntos porcentuales; 2) El análisis de regresión presentado en la Sección VI —incluidas las estimaciones del Filtro de Kalman de ecuaciones dinámicas de desempleo— indican que durante el período posterior a las reformas el mercado laboral chileno experimentó una reducción en la persistencia y en la tasa natural de desocupación; 3) Las reducciones en la persistencia del desempleo, así como en la tasa natural de desocupación, parecen ser en gran medida producto de las reformas al proceso de negociación colectiva; 4) La reforma a la legislación sobre seguridad en el empleo parece haber tenido un efecto insignificante —o tal vez incluso levemente negativo— en la tasa agregada de desocupación. Es importante recalcar, no obstante, que esta última conclusión no significa que el efecto de las disposiciones sobre seguridad en el empleo fuera nulo. De hecho, Pages y Montenegro (1999) han presentado no hace mucho resultados convincentes que sugieren que esta reforma en particular tuvo una importante repercusión en el nivel y en la composición del empleo.

Las reformas laborales chilenas no han estado exentas de críticas. De hecho, algunos observadores han sostenido que las reformas de liberación económica y, en particular, la nueva legislación sobre seguridad en el empleo, han dado lugar a un creciente nivel de precariedad en el mercado laboral. Aun así no hay evidencia que respalde la afirmación de que las reformas —laborales u otras— afectaron negativamente las condiciones sociales. En efecto, entre mediados de la década de 1980 y mediados de los años noventa Chile experimentó una disminución muy impresionante en la cantidad de pobres. Asimismo, de acuerdo con cifras del Banco Mundial (1997) el coeficiente Gini varió de 0.470 en 1969 a 0.455 en 1996⁴².

REFERENCIAS

- Álvarez, Fernando; y Marcelo Veracierta (1999). "Equilibrium Search and Labor Market Policies". Trabajo presentado en el 14º Annual Macroeconomics Conference NBER, Cambridge MA.
- Baeza, Sergio; y Raúl Burger (1995). "Calidad de las pensiones del sistema privado chileno". En Sergio Baeza y Francisco Margozzini C. (eds.), *Quince años después: Una mirada al sistema privado de pensiones*. Santiago: Centro de Estudios Públicos (CEP).

⁴² Los cálculos del Banco Mundial (1997) también indican que el coeficiente Gini experimentó un alza significativa entre 1985 y 1990.

- Banco Mundial (1997). *Chile: Poverty and Income Distribution In a High-Growth Economy, 1987-1995*. Report 16377-Ch., Washington D.C.
- Barría, Jorge S. (1971a). *El movimiento obrero en Chile*. Santiago: Trígono, Universidad Técnica del Estado.
- (1971b). *Historia de la CUT*. Santiago: Ediciones Prensa Latinoamericana.
- Basch, Miguel; y Ricardo D. Paredes (1992). “Segmentación laboral en Chile: Nueva evidencia a partir de estimaciones de cambio de régimen”. *Colección Estudios CIEPLAN*.
- Bentolila, Samuel (1997). “Las decisiones judiciales sobre despidos en España: Una perspectiva económica”. *Cuadernos de Información Económica* #128-129 (Nov.): 170-79.
- ; y Gilles Saint Paul (1992). “The Macroeconomic Impact of Flexible Labor Contracts, with an Application to Spain”. *European Economic Review* 36 (5).
- Bertola, G. (1990). “Job Security, Employment and Wages”. *European Economic Review*, 34 (4).
- BID. (1996). *Progreso económico y social en América Latina. Cómo organizar con éxito los servicios sociales*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Blancard, O.; y L. F. Katz (1997). “What We Know and Do Not Know About the Natural Rate of Unemployment”. *Journal of Economic Perspective*.
- ; y L. Summers (1986). “Hysteresis and the European Unemployment Problem”. *NBER Macroeconomic Annual*.
- Bosworth, Barry P.; Rudiger Dornbusch; y Raúl Labán (1994). “The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges: Introduction”. En Barry P., Bosworth, Rudiger Dornbusch y Raúl Labán (eds.), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Cheyre, Hernán (1988). *La previsión en Chile ayer y hoy. Impacto de una Reforma*. Santiago: Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Coymans, Juan Eduardo; y Yair Mundlak (1993). *Sectoral Growth in Chile 1962-82*. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Dertouzos, James; y Lynn Karoly (1992). *Labor Market Responses to Employer Liability*. Santa Mónica, CA: RAND.
- Diamond, P.; y S. Valdés-Prieto. (1994). “Social Security Reforms”. En Barry P., Bosworth, Rudiger Dornbusch y Raúl Labán (eds.), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Dornbusch, R.; y S. Edwards (1990). “Macroeconomic Populism”. *Journal of Development Economics* 32 (2).
- Edwards, Sebastián (1995). *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*. Nueva York: Oxford University Press.
- (1996). “The Chilean Pension Reform: A Pioneering Program”. *NBER Working Paper* 5881.
- (1998a). “Chile: Radical Change Towards a Funded Pension System”. En Horst, Siebert (ed.), *Redesigning Social Security*. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.
- (1998b). “The Chilean Pension Reform: A Pioneering Program”. En Martin, Feldstein (ed.), *Privatizing Social Security*. The University of Chicago Press.
- y Daniel Lederman (1998). “The Political Economy of Unilateral Trade Liberalization: The Case of Chile”. *NBER Working Paper* No. W6510.
- y Alejandra Cox Edwards (1991). *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.

- (1999). “Social Security Reform and Labor Markets: The Case of Chile”, Manuscript, August.
- Edwards, Alejandra Cox (1993). *Labor Market Legislation in Latin America and the Caribbean*. The World Bank. Latin America and the Caribbean Technical Department. Regional Studies Program. Report #31.
- (1995). “Labor and Economic Reforms in Latin America and the Caribbean”. *Regional Perspectives on the World Development Report*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- (1999). “Labor Market Reform and Modernization of Labor Relations in Chile”. *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas* (por aparecer).
- Feres, María Ester (1997). “Sindicalismo y negociación colectiva”. En *La negociación colectiva en Chile*. Santiago: Editorial Gestión.
- Flanagan, Robert J. (1999). “Macroeconomic Performance and Collective Bargaining: An International Perspective”. *Journal of Economic Literature* 27 (September). 1150-75.
- Grubb, D.; y W. Wells (1993): “Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries”. *OECD Economic Studies*, 21.
- Gruber, Jonathan (1997). “The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile”. *Journal of Labor Economics*, 15 (3).
- Hamilton, J. (1994). *Time Series Analysis*. Princeton University Press.
- Hodrick, Robert J.; y Edward C. Prescott (1997). “Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation”. *Journal of Money, Credit, and Banking*, 29 (1).
- Houseman, Susan (1991). *Industrial Restructuring with Job Security: The Case of European Steel*. Cambridge University Press.
- ILO (1994). *Las relaciones laborales en Chile*. Informe Relasur. Colección Informes OIT 41.
- Larraín, Felipe; y Patricio Meller (1990). “La experiencia socialista-populista chilena: La Unidad Popular, 1970-73”. *Cuadernos de Economía*, 27 (82).
- Layard, Richard G.; Stephen Nickell; y Richard Jackman (1991). *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labor Market*. Oxford: Oxford U. Press.
- Lazear, Edward P (1990). “Job Security Provisions and Employment”. *Quarterly Journal of Economics*, 105 (3).
- Lorz, O. (1998). “Social Security and Employment”. En Siebert, H. (ed.), *Redesigning Social Security*. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.
- Márquez, G.; y Carmen Pages. (1998). “Ties that bind”. Bank Working Paper, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Mizala, A. (1998). “La regulación del mercado laboral en Chile”. *Perspectivas*, 2.
- Nickell, Stephen (1997). “Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe vs. North America”. *Journal of Economic Perspectives*, 11 (3).
- OECD (1994). *OECD Job Study*. Vols. I y II. París: OECD.
- Pages, Carmen; y Claudio Montenegro (1999). “Job Security, Tenure and Employment Dynamics: Theory and Evidence from Chile”. Working Paper #398 Banco Interamericano de Desarrollo (septiembre).
- Piñera, José (1990). *La revolución laboral en Chile*. Santiago: Zig-Zag.
- Schmidt-Hebbel, Klauss (1997). “Pension Reform, Informal Markets and Long-Term Income and Welfare”. *Documento de Trabajo del Banco Central de Chile*.
- Siebert, H. (1997): “Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe”. *Journal of Economic Perspectives*, 11 (3).

- Torche, Aristides; y Gert Wagner (1997). "Previsión social: Valoración individual de un beneficio mandado". *Cuadernos de Economía*, 34 (103).
- Ureta, Manuelita (1998). "Incidencia y duración del desempleo en áreas urbanas del Paraguay". *Estudios de Economía*, 25 (1).
- Vittas, Dimitri (1995). *Strenghts and Weaknesses of the Chilean Pension Reform*. Washington D.C.: Banco Mundial.