

# PARTE V

---

## Conclusiones y apuntes para el futuro

---

En esta parte final se presentan brevemente algunas de las conclusiones principales de este informe. Primero, se resumen algunos aspectos claves del desarrollo de la economía chilena; la evolución macroeconómica, las políticas que apoyaron esta evolución y el proceso de modernización productiva. Segundo, se describen los logros y problemas del mercado de trabajo: la creación de empleo, su calidad, los cambios en el funcionamiento del mercado laboral. Tercero, se presentan las conclusiones de un análisis de la sustentabilidad del proceso: el papel de las instituciones, el sistema educacional, la competitividad y los problemas del medio ambiente. Cuarto, se analizan los resultados de una selección de políticas focalizadas.

Sobre la base de las conclusiones del informe, se sugieren a continuación algunas prioridades futuras, en cuatro campos: el equilibrio del mercado laboral; la calidad del empleo; las instituciones laborales, y la sustentabilidad.

### **CONCLUSIONES DESARROLLO EN CHILE: CRECIMIENTO, EMPLEO Y POBREZA**

#### **Crecimiento económico**

1. Durante los últimos 13 años, la economía chilena ha crecido de un modo vigoroso y sin interrupciones, en el ciclo de crecimiento más largo que registran las cuentas nacionales.<sup>1</sup> A lo largo de ese período, el país ha pasado

---

1. Entre 1986 y 1996 Chile ha crecido a un 7% anual, en tanto la economía mundial lo hizo en un 3.3%, América Latina en 2.7% y los países en desarrollo al 5.3%. El grupo de 30 países asiáticos lo hizo al 7.8%. En ese lapso, el producto por habitante creció al 5.5% anual y en 76% para todo el período.

- de una situación de brecha externa, con elevados niveles de desempleo y de pobreza a una situación de crecimiento alto y sostenido, con estabilidad macroeconómica, niveles récord de ahorro e inversión, fuertes incrementos en productividad, solvencia externa y avances importantes en la reducción de la pobreza. El desempeño económico chileno ha sido ampliamente reconocido a nivel internacional, en tanto el discurso público recoge la existencia de una oportunidad histórica de abandonar el subdesarrollo en un par de décadas, beneficiándose del consenso básico entre sector público y privado en torno a las principales orientaciones del desarrollo y la política económica.
2. El elevado ritmo de crecimiento económico ha permitido incorporar al mercado de trabajo a una gran cantidad de personas, permitiendo una importante reducción del desempleo. Dicho crecimiento ha permitido alcanzar un nivel de ocupación que llegó a considerarse cercano al pleno empleo. Esto pone en el centro del debate nacional los temas de productividad, desarrollo tecnológico e inversión en recursos humanos, ya no sólo como instrumentos de competitividad y equidad sino también como claves para perseverar en un crecimiento con estabilidad macroeconómica.
  3. La estabilidad macroeconómica ha sido el principio rector de la política económica en el período reciente, adaptando las políticas sociales, sectoriales y de desarrollo a las posibilidades del equilibrio fiscal y a los balances macroeconómicos. El Banco Central ha jugado un rol central en la política antiinflacionaria, ejerciendo eficazmente su rol autónomo desde diciembre de 1989. El gobierno central, por su parte, ha colaborado al mantener una política fiscal equilibrada, con elevado ahorro en su cuenta corriente, junto a una selectividad sectorial ex-post y a un esfuerzo de focalización en las políticas sociales.
  4. Impulsados fundamentalmente por el ahorro de las empresas, el ahorro y la inversión han crecido notablemente, más que duplicando en una década su importancia relativa respecto del PIB. El sector público se ha transformado en un proveedor neto de ahorros para la economía, consolidándose una gestión con superávit globales desde 1987. Debido a la reforma previsional de 1981 que generó una necesidad de fondos públicos (de entre 4 y 5% del PIB) para pagar la deuda derivada del antiguo sistema previsional, el gobierno ha debido mantener un importante superávit corriente. El ahorro externo se ha constituido en fuente importante de financiamiento de proyectos productivos, especialmente en lo que respecta a grandes proyectos de explotación de recursos naturales; sin embargo, con el objeto de mantener al ahorro externo como una fuente complementaria de recursos, ha destacado el esfuerzo por mantener un déficit de cuenta corriente en balanza de pagos a un nivel sostenible en el largo plazo (3 a 4% del PIB). Perseverar y aún mejorar los ya elevados niveles de ahorro es probablemente el principal de los actuales desafíos macroeconómicos de la economía chilena.

5. Para aprovechar cabalmente la oportunidad del retorno a los mercados financieros, la autoridad económica ha buscado asegurar un acceso estable a los flujos externos e intentar que se canalicen hacia inversiones que mejoren la competitividad. Ello se ha expresado en un cambio cualitativo en la cuenta de capitales, donde gradualmente la inversión extranjera directa y los capitales de largo plazo han remplazado a los capitales de corto plazo, como principal fuente de financiamiento. Con ello se ha modificado estructuralmente la relación de la economía chilena con el exterior, mejorando la clasificación de riesgo-país, renovando y diversificando el acceso a los mercados voluntarios de crédito, reduciendo drásticamente los indicadores de endeudamiento externo y, en fin, transformando al país de deudor en acreedor neto ante el Fondo Monetario Internacional. Esta última situación, de paso, le impone nuevas responsabilidades en su política económica internacional.
6. La política económica de los 90 ha privilegiado emitir señales de mediano plazo estables, de modo que el desempeño de los agentes económicos privilegie horizontes largos y decisiones productivas. Ello es un estímulo al desarrollo productivo y exportador, ya que al estabilizarse los horizontes macroeconómicos, se reduce la incertidumbre, mejorando la rentabilidad de la inversión y ampliándose el espacio para las ganancias en productividad y competitividad. Los equilibrios macroeconómicos además cumplen un rol social, en tanto una inflación baja y declinante han permitido aumentos sostenidos en el salario real, apoyados en incrementos en productividad. De otra parte, el crecimiento ha elevado persistentemente los recursos reales asignados al gasto social, evitando ciclos bruscos que afecten la continuidad y cobertura del mismo.

### **Modernización productiva**

7. Chile enfrenta un cambio estructural en la dinámica de su crecimiento. En la segunda mitad de los años 80, el crecimiento se vio favorecido por mejoras importantes en términos de intercambio y por alzas significativas en el tipo de cambio real que mejoraron la competitividad-precio de las exportaciones. En tal período, el crecimiento consistió básicamente en recuperar la capacidad productiva en desuso, con una brecha considerable entre producto efectivo y potencial. En los 90, al coparse la capacidad productiva más fácilmente incorporable, el crecimiento ha debido fundamentarse más en esfuerzos de inversión y en ganancias en productividad y eficiencia.
8. Profundizar los aumentos en la productividad aparece como un claro desafío para la política macroeconómica y para la política de desarrollo productivo, en tanto pasa a constituir un determinante en la sustentabilidad del proceso de crecimiento de la economía. Esta última política abarca campos tan diversos como la adquisición, generación y difusión de tecnologías; un

mayor esfuerzo de I&D en las empresas; la reforma y modernización del sistema educacional, la mejora en cobertura y pertinencia en las actividades de capacitación y el despliegue de políticas e instituciones orientadas a afianzar las redes de un sistema de innovación nacional. Se trata en todos estos casos, de ámbitos que muestran rezagos en la competitividad de la economía chilena y que deberán recibir más atención en las políticas públicas futuras.

9. El desafío de productividad abarca prácticamente a todos los sectores pues la brecha de productividad respecto de las mejores prácticas internacionales es generalizada. La productividad media por ocupado es un tercio de la norteamericana pero además existe una acentuada heterogeneidad entre ramas, empresas y regiones. La productividad por ocupado de las pequeñas empresas es 38% de la respectiva en las grandes empresas; la productividad del sector electricidad, gas y agua es más de nueve veces la productividad del sector agrícola y en la propia industria manufacturera, la productividad del subsector sustancias químicas industriales quintuplica a la de textiles o prendas de vestir.
10. El crecimiento económico durante los últimos 13 años también admite dividirse en dos fases, examinando ahora su dinámica sectorial. El primer período (1985-1989) estuvo liderado por las ganancias en competitividad-precio de los sectores transables, y por lo tanto estuvo marcado por un auge exportador, con crecimientos importantes del sector agropecuario y silvícola, del sector pesquero y manufacturero. En dicho período también hubo sectores de no transables que se expandieron a una tasa bastante elevada, como aconteció en construcción, comercio o telecomunicaciones y como lo muestran ciertas investigaciones, tal dinámica no estuvo ajena a la dinámica exportadora. Estas diferencias tienen también que ver con las opciones tecnológicas disponibles.
11. Durante el segundo período (1990-1996), consistente con la caída del tipo de cambio real, han adquirido mayor importancia una serie de sectores no transables, como el sector de servicios básicos (electricidad, gas y agua); el comercio y el transporte y comunicaciones. Con todo, las exportaciones globales y no tradicionales han mantenido una dinámica de elevada expansión, dando cuenta de las ganancias en productividad del sector. Recuperaciones en el nivel del tipo de cambio real o frenos en su tendencia declinante dependerán esencialmente de conseguir mayores niveles de ahorro interno y de obtener mejoras relativas en el crecimiento de la productividad del sector no transable.
12. Otro factor que puede dar un nuevo impulso al sector exportador, es la política de acuerdos comerciales que viene siendo adoptada, en tanto ellos significarán un aumento de la apertura comercial del país, logrando simultáneamente aperturas recíprocas en los principales socios comerciales. Las exportaciones chilenas muestran un interesante proceso de diversificación de productos y de mercados, aumentando la importancia de

las exportaciones de manufacturas (tanto basadas en recursos naturales como el resto). Sin embargo, las exportaciones siguen estando bastante concentradas en recursos naturales, que como es bien sabido, tienden a precios más volátiles y son más vulnerables a presiones proteccionistas. Una motivación importante detrás de la política de acuerdos comerciales es justamente la apertura de mercados para los productos chilenos de mayor valor agregado, en particular, tratando de desmontar las prácticas de escalonamiento arancelario presentes en los principales mercados industrializados que frenan las posibilidades de exportación de manufacturas.

### **Pobreza y distribución del ingreso**

13. Desde 1987 hasta 1996, Chile ha experimentado una baja constante en los niveles de pobreza, registrándose una disminución de 21.9 puntos porcentuales desde el 45.1% de la población en 1987 hasta el 23.2% en 1996. La indigencia experimentó un descenso relativo aún mayor, alcanzando en 1996 menos de la tercera parte de su valor en 1987. Existe acuerdo en que ese resultado positivo se debe al constante crecimiento económico, que ha generado las bases para el aumento de las oportunidades de las personas. Ello ha sido acompañado por un significativo aumento del salario mínimo y por el incremento de los recursos destinados al gasto social en función de políticas sociales estables y dirigidas a los sectores de mayores necesidades.
14. Al actual ritmo de incidencia del crecimiento sobre la pobreza y creciendo al 6.5% anual hasta el año 2000, es posible llegar a inicios del siglo próximo con más de dos millones de chilenos aún sumidos en la pobreza. Esta extrapolación lineal no considera que la “pobreza dura” puede ser más refractaria al crecimiento económico, ni que la “modernización” también genera pobres y excluidos. Ello parece acontecer con aumentos de productividad que desplazan mano de obra, sin adecuadas políticas de readiestramiento que faciliten la reinserción laboral en actividades de mayor productividad. Esto acentúa la heterogeneidad en la base productiva con diferenciales muy elevadas de productividad y remuneraciones entre sectores y a su interior.
15. Existe una relativa claridad sobre el hecho de que luego de una década de crecimiento elevado, los beneficios se concentran, limitando el acceso de las mayorías a las oportunidades de progreso. Los cambios en la distribución del ingreso, que es concentrada, son marginales. Hay avances respecto de los índices más elevados de concentración de mediados de los 80 pero aún no se retorna a los del período anterior al régimen militar. Comparando con ese período, se aprecia un marcado empeoramiento en los grupos medios, nulo avance en el 40% más pobre y un mejoramiento en el 10% más rico.

16. La distribución de los ingresos autónomos se ha mantenido prácticamente constante en una década de crecimiento. Ello indicaría que los escasos avances en la distribución personal y familiar del ingreso no surgen tanto en la estructura productiva –en la distribución funcional del ingreso– como a través de las políticas activas de gasto social que se han realizado, particularmente concentradas en traspasos de ingresos hacia el decil más pobre.

## EVOLUCION Y CALIDAD DEL EMPLEO

### Evolución del empleo y desempleo

1. El desempeño general del mercado laboral en Chile durante el período 1986-96 fue destacado. Durante este período se crearon más de 1 400 000 empleos (neto), lo que permitió que la tasa de desempleo bajara desde un 10.4% en 1986 a un 6.2% en 1992, para mantenerse relativamente estable entre 6 y 7% (según las estimaciones revisadas de 1996).
2. Al analizar estas cifras, hay que tener en cuenta que en los años anteriores al período de análisis hubo un crecimiento explosivo del desempleo abierto, por lo que el mejoramiento refleja en buena parte la recuperación exitosa luego de la crisis de los años 1982/83. La creación de empleo se debe en primer lugar al desempeño de la economía en términos de crecimiento y estabilidad de condiciones macroeconómicas. Además, los efectos negativos netos que había tenido la apertura comercial sobre el empleo disminuyeron durante el período de análisis con los ajustes en el sistema industrial.
3. La creación de empleos en los últimos años estuvo muy estrechamente correlacionada con el crecimiento económico, con una variación cíclica que correspondía al ciclo económico. En particular, en 1994 y 1995, la creación de empleos fue mucho menor que en los años anteriores. Aunque el empleo creció nuevamente en 1996, la tendencia de largo plazo parece una baja en la relación empleo-producto, que sería deseable en la medida que refleje un necesario aumento de productividad, pero que plantea preguntas para el desempeño futuro del mercado del trabajo. Con todo, es importante destacar también la heterogeneidad de los aumentos de productividad que podrían existir y en los aumentos variables en la demanda de distintos tipos de mano de obra.
4. Cabe destacar la fuerte incorporación de mujeres al mercado laboral durante el período de análisis. Su tasa de participación aumentó en 5 puntos de por ciento entre 1986 y 1993 (de 29.8% hasta 34.9%) antes de bajar levemente en los últimos dos años. Respecto de su comportamiento en el mercado laboral, la creación de empleos genera flujos importantes de entrada y salida de mujeres desde el sector pasivo, lo que podría explicarse por la existencia de un pool de inactivas que están dispuestas a entrar a la fuerza de trabajo cuando se dan las condiciones.

## Composición del empleo

5. El empleo industrial, que había venido subiendo en forma sostenida desde 1986, está prácticamente estancado desde 1994. Si bien la creación de empleos en ramas diferentes que la industria no es en sí un hecho negativo, debe causar cautela respecto de la estrategia de desarrollo futuro: es justamente el sector industrial el que tendría que jugar un papel clave en la llamada “segunda ola exportadora” que consiste en exportar productos con mayor valor agregado. En 1992, el empleo agrícola llegó a su máximo nivel durante el período analizado, y desde entonces ha descendido en forma sostenida, ilustrando los efectos que tiene la modernización agrícola basada en aumentos de productividad, tendencia que probablemente continuará. Durante el final del período ha habido un repunte en la construcción y sobre todo en los servicios, donde hay un crecimiento de la productividad inferior al promedio.
6. A pesar del crecimiento económico elevado y del buen desempeño del mercado laboral, la participación del sector informal en el empleo total casi no ha cambiado durante el período de análisis. En este sentido, el sector informal no puede ser considerado como un mero sector de “reserva” que cobra importancia solamente en tiempos de crisis en los mercados laborales formales. Se trata por el contrario de un sector que concentra de manera relativamente permanente a un tercio de los empleos.

## Ingresos

7. Durante el período de análisis, el índice de remuneraciones reales aumentó en 3.4% al año, mientras que el salario mínimo lo hizo en 4.2%. Este desempeño positivo, sin embargo, tuvo lugar luego de una profunda caída en los años inmediatamente anteriores (1983-85). La política de fijación del salario mínimo procuró ser un instrumento para introducir mayor equidad en la estructura de remuneraciones chilena. Este objetivo se refleja en el aumento en la relación salario mínimo/índice general de remuneraciones. No hay ninguna evidencia de que el aumento real de los salarios mínimos haya tenido un impacto negativo sobre el empleo.
8. Hay una alta concentración de la mano de obra ocupada en los tramos de bajos ingresos (68% por debajo de tres salarios mínimos) y con una distribución bastante uniforme a este nivel (el promedio de los cuatro primeros quintiles está alrededor de los dos salarios mínimos). Los diferenciales salariales por ocupación en el sector moderno muestran una evidente mejora relativa de los gerentes, administradores y directores frente al resto de las categorías. Los diferenciales intraobreros e intraempleados no muestran tendencias claras. La categoría profesionales y técnicos experimentó una caída frente al grupo de empleados especializados.

9. Los resultados de los instrumentos colectivos (en que participa un 15% de la fuerza de trabajo asalariada) en materia de salarios de base en el período analizado son inferiores a la evolución de las remuneraciones reales promedio. Esto puede implicar una pérdida relativa en la participación de este grupo de trabajadores en el ingreso total, o bien un incremento de otros componentes de la remuneración, distintos del salario de base. Aquellas ramas de actividad económica caracterizadas por mayores tasas de cobertura (minería y electricidad) experimentaron aumentos menores en sus remuneraciones promedio. Entonces, la sindicalización y la negociación colectiva no pueden ser citadas como principal factor para el alza de las remuneraciones.

### Calidad del empleo

10. El desarrollo de la calidad del empleo en el proceso de modernización económica y productiva es altamente heterogéneo. Primero, mientras que algunos grupos de trabajadores mejoran sustancialmente sus condiciones de trabajo y de vida, otros permanecen rezagados o, incluso, ven empeorar sus condiciones. Segundo, no todos los factores que inciden en un indicador resumen de la calidad del empleo avanzan necesariamente en la misma dirección, como por ejemplo en el caso de la existencia o creación de empleos que muestran una combinación de aspectos positivos con insuficiencias en dimensiones específicas: riesgos, protección social, intensidad, estrés.
11. Aunque no todas las dimensiones de la calidad del empleo son fácilmente medibles, los datos de la encuesta CASEN (1994) permiten una primera aproximación a los distintos tipos de empleo en Chile y su calidad en términos de ingresos, acceso a la capacitación, cotización en un sistema provisional, tasa de sindicalización y horas trabajadas. El 48% de los ocupados en Chile pertenece a la categoría de asalariados estables protegidos (permanente y con contrato), el 8% a la de asalariados inestables protegidos (no permanente o servicio doméstico, con contrato), el 15% a asalariados no protegidos (sin contrato) y el 3% a temporeros. Finalmente, el 23% de los ocupados corresponde a la categoría cuenta propia y el 3% a los empleadores.
12. Al comparar la categoría de asalariados estables protegidos con las otras categorías de asalariados, se observa en promedio una clara ventaja para los asalariados estables protegidos: el 24% de ellos ha tenido alguna capacitación durante el año anterior a la encuesta (entre 2% y 10% para las otras categorías de asalariados), el 15% está afiliado a un sindicato (entre 1% y 4%), solamente el 4.4% no cotiza en ningún sistema previsional (entre 13% y 73%) y el ingreso promedio del trabajo es de \$ 160 000 (entre \$ 59 000 y \$ 98 000).



13. El promedio de las horas trabajadas se mantuvo sin grandes cambios entre 1986 y 1995 (46 horas). Sin embargo, se observa un aumento en el porcentaje de los ocupados que trabaja 48 horas semanales (desde un 34% en 1986 hasta un 57% en 1995), mientras que el porcentaje de los horarios más largos y más cortos disminuyó. Estos datos globales esconden casos extremos que ocurren en sectores de importancia estratégica como la minería. En algunas empresas de subcontratación en lugares lejanos, existen sistemas que van hasta 20 días consecutivos de trabajo de 12 horas, con 10 días de descanso.
14. Respecto de la seguridad y salud ocupacional, los datos globales de accidentabilidad indican una tasa de accidentes de alrededor de 11% de la fuerza laboral durante el período de análisis, luego de una disminución a la mitad entre 1970 y 1986. Sin embargo, estos datos tienen una cobertura limitada (incluyen solamente las empresas afiliadas a las Mutualidades) y esconden variaciones importantes entre sectores económicos, empresas de tamaños distintos y tipos de riesgos ocupacionales.
15. Chile se encuentra en una situación de “tránsito epidemiológico”, donde se superponen o combinan los antiguos con los nuevos riesgos laborales. La incorporación de equipos automatizados implica un alejamiento del trabajo humano de los insumos y de su manipulación directa, lo que ha reducido riesgos clásicos de neumoconiosis en los mineros, operarios textiles y metalúrgicos, o de intoxicaciones químicas agudas. Sin embargo, las nuevas tecnologías aportan también nuevos riesgos. El uso intensivo y repetitivo de partes u órganos del cuerpo en desmedro de otros, como las manos en la digitación y el uso de la pantalla de datos, puede ocasionar enfermedades de ocurrencia masiva nueva como la tendosinovitis o acelerar trastornos de la visión.

## Nuevos empleos

16. La dinámica chilena de la reestructuración económica en un contexto globalizado implica una serie de cambios en los sistemas productivos que a su vez tienen un importante impacto sobre las formas de empleo y el contenido del trabajo.
17. Un fenómeno muy extendido que tiene un fuerte impacto en las características del empleo y el contenido del trabajo es la subcontratación. Hay que distinguir entre la subcontratación de bienes o de prestación de servicios, por un lado, y la subcontratación de trabajo, por otro. Ejemplos para la subcontratación de bienes y de servicios en Chile son la industria del calzado y del vestuario, donde una parte de la producción se externaliza a pequeños talleres o trabajadores a domicilio, así como la minería. La minería es el único sector económico cuyas estadísticas del empleo diferencian entre empresas mandantes y empresas contratistas; según estos

datos, el porcentaje del empleo de empresas contratistas en el total aumentó desde un 8% en 1989 hasta un 33% en 1995.

18. En el caso de la subcontratación de trabajo, el objetivo único o predominante de la relación contractual es el suministro de mano de obra (y no de bienes ni de servicios). Cuando estos servicios van más allá del acto de la colocación, se produce una división en la figura del empleador, entre el que usa los servicios directos del trabajo (empresa usuaria) y quien firma el contrato y cumple con las obligaciones laborales y previsionales (empresa “contratista”). Esta forma de subcontratación se observa en Chile en diversos sectores económicos, como la industria alimentaria, metalmecánica, del vidrio, en la actividad minera, el transporte y los servicios muy a menudo precariza el empleo, tanto por la incertidumbre e inestabilidad que genera el doble empleador como por el nivel de las remuneraciones, el frecuente incumplimiento de pago como la falta de claridad respecto de las responsabilidades en las condiciones de seguridad e higiene laboral.

## Exclusión

19. Si bien el mercado laboral ha incorporado una gran cantidad de personas mediante la creación de empleo durante el período de análisis, persisten procesos graves de exclusión, tanto del mercado laboral (de un empleo) como al interior del mercado laboral (de los empleos “buenos” en términos de ingresos, estabilidad y protección). Se pueden identificar varios factores (género, edad, nivel de escolaridad) que inciden fuertemente en los procesos de exclusión y que tienden a reforzarse mutuamente.
20. Los hogares pobres muestran una baja tasa de integración al mercado de trabajo, particularmente en el caso de las mujeres y los jóvenes. Además, cuando ingresan a la fuerza de trabajo, están más sujetos a la desocupación y a los malos empleos. Los débiles vínculos funcionales y culturales de estos grupos con la sociedad, y su situación como excluidos socialmente pueden explicar parcialmente los niveles de pobreza de sus hogares.
21. En comparación con otros países latinoamericanos, los niveles de escolaridad formal en Chile son relativamente altos. En 1994, los “no pobres” contaban con una escolaridad promedio de 9.7 años, mientras que los pobres no indigentes alcanzaban 7.8 años y los indigentes 7.3 años. No cabe duda de que la escolaridad sigue creando condiciones para la inserción laboral. Sin embargo, en un contexto de casi-universalidad de la educación primaria, la educación primaria así como la educación secundaria incompleta se encuentran “devaluadas” respecto de su contribución a la inserción laboral, en parte porque al ampliarse la cobertura, puede haber caído la calidad de la educación. Recién la educación secundaria completa modifica significativamente la calidad de la inserción laboral.

22. La situación de los jóvenes es un tema de especial interés público, ya que las tasas de desempleo de los 15 a 19 años, y en menor medida, de los 20 a 24 años, han sido persistentemente más elevadas que las tasas promedio de desempleo. Esta situación se agrava para las mujeres jóvenes. Como factores que expliquen la difícil inserción de los jóvenes en el mercado laboral se pueden mencionar reticencias de parte de los empleadores por su edad o su escasa experiencia, resistencias desde los propios jóvenes por aceptar determinados empleos, capacitación inadecuada, así como un desconocimiento respecto de cómo buscar empleo.

## **ALGUNOS FACTORES QUE FAVORECEN LA SUSTENTABILIDAD DE LA GENERACION DE EMPLEO**

### **Condiciones institucionales en el mercado del trabajo**

1. La institucionalidad del mercado de trabajo durante los años 80 estuvo marcada por generar una individualización de los derechos laborales y plena libertad para que los mecanismos de mercado operaran. Se concentró la negociación colectiva a nivel de empresas, fomentó una libertad considerable en los contratos de trabajo, amplió las facilidades para despedir y eliminó el aporte patronal para las pensiones de los trabajadores, ahora basados en la capitalización de los aportes individuales. El diálogo social fue inexistente y la población sindicalizada cayó a un tercio.
2. Con el retorno del régimen democrático, ha habido un cambio en lo que se refiere a la normativa laboral, al diálogo social, y la actuación de empresarios y trabajadores. En cuanto a la normativa laboral, una primera reforma amplió la protección contra el despido, extendió la libertad sindical, y aumentó la protección contra la discriminación, con respecto a las horas de trabajo y en la subcontratación. En la actualidad el gobierno ha promovido nuevas reformas laborales y ya se encuentran aprobadas las modificaciones a la judicatura de trabajo, a las facultades de la Dirección del Trabajo y al sistema de capacitación. Se encuentran en discusión la reforma de la extensión de la negociación colectiva y la protección al trabajador cesante.
3. La evolución de los conflictos colectivos en Chile muestra una cierta estabilidad cíclica en el sector privado. En cambio las huelgas han aumentado considerablemente en el sector público a partir de 1990, tanto en el número de trabajadores como en los días-huelga. Ello tiene una incidencia directa en el aumento de las huelgas ilegales ya que la ley chilena reconoce el derecho a la huelga de manera limitada, sólo a algunos trabajadores del sector privado y en determinadas etapas de la negociación colectiva. Existe, por lo tanto, un cierto desbordamiento del marco legal, que ha sido percibido por el gobierno y ha propuesto al parlamento algunas modificaciones tendientes a liberalizar el ejercicio de la huelga, tanto en el sector privado como, eventualmente, en el sector público.

4. Las posiciones de los empleadores y de los trabajadores con respecto a algunas de estas reformas han sido muy contrapuestas, lo que en parte ha resentido el diálogo social que comenzó en 1990. En efecto, al comienzo del período democrático se estableció un diálogo tripartito que logró una concertación en torno a cuestiones no sólo salariales, sino que también de mediano y largo plazo como la capacitación, la equidad del desarrollo y la reducción de la pobreza. Pero a partir de 1994 la coordinación entre los actores sociales ha sido débil y el diálogo tripartito a nivel nacional escaso. Hoy en día el Foro de Desarrollo Productivo es la única instancia de diálogo de mayor envergadura.
5. Las organizaciones gremiales representativas de los empleadores y de los trabajadores tienen una presencia variable en la cuestión laboral. La Confederación de la Producción y del Comercio tiene una presencia permanente en las discusiones al nivel nacional de las políticas sociales y laborales. Sin embargo, no representa bien a los pequeños y medianos empresarios, quienes cuentan con diversos organismos de representación. El más importante es la CONUPIA, pero que aún así no alcanza a representar ni al 10% de las pequeñas y microindustrias del país, las que, en términos de representación de sus intereses presentan un cuadro débil. Por otro lado, la sindicalización en el país, aunque ha aumentado desde 1986, sigue siendo de reducida cobertura: 13% de la fuerza de trabajo y 19% de los asalariados. La Central Unitaria de Trabajadores (CUT) representa la perspectiva sindical en el debate laboral y social, pero tiene poca presencia en la negociación colectiva, salvo en el sector público, debido a la característica descentralizada del sistema.
6. Existe poca evidencia directa sobre el impacto de las instituciones laborales tales como el sistema descentralizado de la negociación colectiva o las prácticas de despido en el empleo. Desde 1986 el empleo fue aumentando cuando existía un marco regulatorio flexible. Sin embargo, cuando se extendió la regulación laboral a comienzos de los 90, el empleo siguió creciendo y de hecho en el período 92 y 93 fue la más alta tasa de toda la década, de modo que los temores anticipados que se manifestaron con respecto al impacto negativo que tendrían sobre el nivel del empleo, resultaron infundados. El problema actual es diseñar instituciones laborales para apoyar un proceso de aumento de la productividad, que se debe dar en un marco en el que existan el diálogo y la participación.

## La educación y el proceso de reforma

7. La educación es uno de los componentes esenciales para asegurar en el largo plazo la sustentabilidad del proceso de generación de empleos de buena calidad. Sin una mano de obra calificada el país no podrá avanzar significativamente en el proceso de crecimiento y modernización al cual se

encuentra abocado. El gobierno ha comprendido este factor y es así como a partir de 1992 se han definido programas educacionales, como el MECE, que buscan mejorar la calidad y la equidad en los programas de enseñanza, particularmente en la educación básica. Esto es particularmente importante porque el problema central del sistema educativo chileno sigue siendo la desigual distribución de oportunidades y de la calidad de esas oportunidades. De acuerdo a los estudios del propio Ministerio de Educación, tanto las oportunidades como la calidad de la educación se asocia al origen social de los estudiantes, el que a su vez se canaliza en la dualidad educación pública versus educación privada. Todos los datos sobre calidad muestran diferencias significativas entre ambos tipos de educación, diferencias que se van incrementando a medida que se avanza en el sistema educación: la diferencia observada de cobertura en la educación básica es mínima mientras que en la educación superior es importante. Así, sólo el 8% de los jóvenes del primer quintil de ingreso participa en ella versus el 54% del quinto quintil que lo hace. Esta dualidad social se observa también en la educación técnica, que ha crecido significativamente, desde 1988, hasta llegar hoy día a representar el 40% de la matrícula de la enseñanza media. Los alumnos que optan por esa variante educacional (que proviene, en general de los sectores pobres y de hogares donde los padres tienen baja escolaridad), buscan elevar su posicionamiento para encontrar un empleo mejor que el que creen que conseguirían con educación media científico-humanista.

### **La competitividad en los mercados internacionales y sus perspectivas**

8. Los rezagos en la capacitación y educación de la mano de obra es uno de los factores débiles que menciona sobre Chile el Informe 1996 sobre competitividad mundial. Los otros incluyen una débil base exportadora en productos industriales, la vulnerabilidad en infraestructura de transporte y la reducida producción de bienes de capital. Las ventajas se encuentran en el dinamismo de la inversión y del crecimiento, la orientación de la economía al exterior, el balance fiscal, entre otros. Mantener la competitividad se considera un tercer elemento para la sustentabilidad de la generación de empleo en el largo plazo y en el debate nacional ha ido ganando presencia la idea de una profundización exportadora, particularmente porque como lo muestran los estudios de la CEPAL, aunque el desempeño de Chile en sus exportaciones ha sido muy bueno, es preciso conocer su composición. En efecto, en un análisis del comercio con los países de la OCDE se muestra que la participación de Chile en esos mercados es muy pequeña y que consiste fundamentalmente de exportaciones de recursos naturales que no son la parte dinámica del comercio internacional. La realidad en el Mercosur es diferente, pues los productos chilenos que se exportan son mucho más dinámicos y la presencia de las manufacturas (particularmente las no basadas

en recursos naturales) es mayor que la de los recursos naturales. Pero desde el punto de vista del contenido tecnológico de las actividades exportadora, el país, aunque ha ido creciendo, dista mucho de estar en un nivel comparativo con países como México y por cierto con los del Sudeste Asiático o de la OCDE. El país más bien se ha especializado en sectores en los cuales tiene fuertes ventajas comparativas, aunque sean poco dinámicos en el comercio internacional y de bajo contenido tecnológico.

### **Medio ambiente, mundo laboral y sustentabilidad del desarrollo**

9. En una economía cuya dinámica exportadora está tan ligada a los recursos naturales, la sustentabilidad ambiental del crecimiento y la preservación y ampliación de la base de recursos naturales requieren un mayor peso en la agenda pública. Persiste en el país una brecha entre las intenciones y las políticas medioambientales efectivamente aplicadas. Ello se debe a la jerarquización de prioridades de corto plazo, a la relativa holgura que significa la renta de recursos naturales, a que la depreciación o apreciación de estos recursos no se incluye en las cuentas nacionales y también a que la degradación ambiental que resulta de la explotación intensiva de recursos naturales no se percibe de inmediato.
10. Los diagnósticos realizados en los sectores minero, forestal, agrícola y pesquero, ponen de manifiesto algunos de los problemas que han surgido por la explotación intensiva de ellos. En general existe preocupación por la contaminación de las aguas y su eventual disminución en el caso de la minería y del sector forestal, mientras que en ellos y en el sector agrícola y pesquero los problemas son de contaminación del aire y de los propios trabajadores que están ocupados en esas labores. A ello se debe agregar la sobreexplotación del recurso en algunos casos, que pone en peligro la generación de empleo en un futuro próximo, como en el sector pesquero donde ello ya se observa para la pesca artesanal en algunas regiones. La raíz del problema medio ambiental en el país se encuentra en una inadecuada legislación que resulta demasiado general y permite al agente productivo externalizar sus costos ambientales tanto sobre el mundo laboral como sobre la sociedad en su conjunto.

### **PROGRAMAS Y POLITICAS DE APOYO PARA EL CRECIMIENTO Y LA EQUIDAD**

1. La generación de empleo productivo ha sido también el resultado de numerosas políticas de desarrollo productivo y empresarial, que normalmente se han diseñado desde la CORFO para el sector formal en general. Adicionalmente hay políticas con un sesgo social dirigidas hacia

categorías productivas que requieren una atención particular, en la medida en que dejadas al arbitrio del mercado solamente se tornan en actividades marginales. Los recursos puestos a disposición de la CORFO para fomentar la modernización de las empresas, la innovación tecnológica y la reconversión productiva han aumentado considerablemente durante los últimos años. Así, entre 1994 y 1995 aumentaron en 140% en términos reales, de los cuales un poco más de la mitad del incremento se ha usado para la modernización empresarial, principalmente en la mediana y pequeña empresa. El fundamento para este apoyo se encuentra en que a nivel de las empresas está siendo cada vez más evidente abordar las exigencias de globalización y de innovación tecnológica, de calidad y de respeto ambiental. Ello plantea los desafíos de instaurar severas normas de calidad, establecer vínculos más estrechos con proveedores y consumidores, endogeneizar las prácticas de innovación y difusión tecnológica, establecer un nuevo trato laboral, para contar con mano de obra calificada, adaptable y motivada como participante crítico en la innovación tecnológica y una nueva actitud ambiental concebida como una capacidad para generar negocios.

2. Las políticas con sesgo social que se analizan en el documento son el FOSIS, el SERNAM, Chile Joven e INDAP, poniendo énfasis en los programas de apoyo a la generación de empleos e ingresos. Las tres primeras instituciones tienen como propósito llegar a sectores de la sociedad que de alguna manera quedan al margen de la integración social: los pobres, las mujeres jefas de hogar de escasos recursos y los jóvenes que están desempleados. Pero la visión común que hay detrás de estos programas es que esas personas pueden ser integradas al mercado del trabajo para que se puedan desenvolver – también productivamente– en la sociedad en su conjunto. Aun cuando el INDAP también pretende contribuir al abatimiento de la pobreza rural, su orientación está mucho más centrada en instrumentos de apoyo al desarrollo productivo de la agricultura familiar campesina. Ya sea porque estos programas fueron recientemente creados o bien porque ha habido una reciente inyección de recursos del presupuesto público, el desarrollo de estos instrumentos provienen de una clara concepción de que al Estado le corresponde jugar un papel activo en la superación de la pobreza, tema que constituye uno de los propósitos del actual gobierno.
3. En general las acciones de estos organismos se realizan en conjunto con organismos no gubernamentales que actúan como bisagra entre el Estado y la clientela a la cual los programas están dirigidos, lo que ha permitido una cierta masificación en la implementación de los programas. Los beneficiarios del FOSIS ascienden a alrededor de 140 mil personas en los primeros 4 años de operación; en tanto que Chile Joven ha contado con una inscripción efectiva de 95 mil jóvenes para participar en sus actividades; INDAP otorgó más de 80 mil créditos agropecuarios a pequeños productores campesinos y sólo SERNAM se ha mantenido en una escala menor, atendiendo a alrededor de 15 mil mujeres en el Programa Nacional de Apoyo a Mujeres

Jefas de Hogar de Escasos Recursos, y a un poco más de 4 mil temporeros que trabajan en la agricultura. Muchos de los problemas que enfrentan estos programas son más bien el producto de la escasa modernización del Estado como aparato burocrático, de la mala gestión, escasa coordinación y de la rigidez de las normas y procedimientos establecidos para la operación de los programas. Estos factores, mucho más estructurales, a menudo obstaculizan que las acciones lleguen a los sectores más marginados.

## APUNTES PARA EL FUTURO

Sería pretencioso ofrecer recomendaciones, sobre la base de este informe, con una confianza excesiva. Los temas de este informe han estado sujetos a debates intensivos en Chile durante los últimos años. En Chile, existe un corpus de analistas que ha consagrado esfuerzos considerables al seguimiento y a la crítica del progreso económico y social en el país, y hay mucha experiencia práctica en el diseño y la aplicación de políticas sociales. Este informe trata de resumir los puntos fuertes de estos debates, añadiendo elementos e ideas suplementarias, sin por lo tanto pretender tener todas las respuestas. En cierta medida apunta a la identificación de problemas y fallas que necesitan atención, más bien que diseñar las intervenciones detalladas correspondientes.

Se puede desprender de este informe que el desempeño de la economía chilena en la creación del empleo se compara favorablemente con los otros países de América Latina. Pero la desgracia del éxito es que se pone la vara más alta. Las sugerencias que ofrecemos miran hacia adelante, identificando caminos posibles para consolidar los avances del pasado reciente y lograr nuevos objetivos. Al mismo tiempo, se indican problemas persistentes que no han sido superados, y nuevos problemas que surgen del proceso de crecimiento mismo. Aunque la trayectoria del último decenio muestra logros sólidos, se pueden identificar varios riesgos para el crecimiento de los ingresos y del empleo, riesgos para la sustentabilidad del proceso, en campos diversos: capacitación, polarización, medio ambiente, concertación social.

La política macroeconómica ha sido fundamental en la creación del empleo. Reformas en el mercado de capitales, el aumento del ahorro, apertura, política comercial exitosa, una política fiscal y monetaria prudente pero permitiendo la expansión de la demanda interna, fueron elementos claves que proporcionan el telón de fondo del desempeño del mercado laboral. En particular, la política macroeconómica ha privilegiado señales de medio plazo ofreciendo un ambiente estable que alentó la inversión. Generó un apoyo social a través de sus impactos en el campo sociolaboral, por la expansión del empleo y los aumentos en los salarios reales. Para el futuro, la sustentabilidad del proceso de crecimiento dependerá sin duda de la continuación del progreso social.



## 1. Mejorando el equilibrio del mercado laboral

El mercado de trabajo en Chile muestra una tendencia de llegar a una tasa mínima de desempleo alrededor de 6%. Se argumenta a menudo que éste corresponde más o menos al pleno empleo; un elemento que apoya esta perspectiva es que gerentes de empresas declaran que con este nivel de desempleo tienen problemas de reclutar algunas categorías de trabajadores y que la movilidad laboral es alta. Sin embargo, 6 ó 7% de desempleo sigue siendo un problema social de primer orden, porque implica tasas mucho más altas en regiones y entre grupos particulares; el análisis de los problemas de los jóvenes, de las mujeres, de la exclusión social y de la relación entre desempleo y pobreza, da buenas razones para buscar disminuir esta tasa de desempleo. Para que esto no incida negativamente en el mercado de trabajo —a través de una presión sobre los salarios, o dificultades de reclutamiento— es necesario focalizar las políticas del mercado de trabajo sobre grupos y mecanismos específicos:

- (a) La fuerte relación entre pobreza y desempleo identifica un problema social crítico. El análisis del sistema educativo indica que la educación formal no ofrece un camino seguro hacia una inserción adecuada en el mercado de trabajo, al menos hasta que se termine la educación secundaria, dejando muchos jóvenes de familias pobres con pocas oportunidades laborales. La situación de las mujeres jóvenes es particularmente difícil, como se vio en el análisis de la exclusión social. El desempleo persistente es un reflejo de la exclusión social, y las políticas para combatirlo deberían incluir intervenciones dentro pero también fuera del mercado de trabajo. En el diseño de políticas sociales es necesario tratar sistemáticamente de superar los sesgos que se encuentran en el acceso a la escuela, en los beneficios que se obtienen de la educación, en el acceso al mercado de trabajo. La mayoría de las políticas contra la pobreza llegan, por razones diversas, más fácilmente a los menos pobres entre los pobres —ya sea FOSIS, Chile Joven, u otros programas. El nuevo enfoque del FOSIS, que se basa en un concepto territorial, puede ayudar a superar este problema, pero sería deseable también mejorar la representación de los intereses de los más excluidos del mercado de trabajo, que tienen poca capacidad para promover sus propios intereses. Existe también un espacio para mejorar los sistemas de evaluación de los proyectos y actividades en términos de su impacto sobre el empleo.
- (b) El problema del desempleo juvenil coincide en parte con el tema de la pobreza. La tasa de desempleo alta de los jóvenes muestra la existencia de factores estructurales que dificultan la entrada al empleo. Hay problemas del lado de la demanda —a veces la desconfianza de los empleadores con respecto a jóvenes de particulares orígenes sociales— como de la oferta. Muchos jóvenes necesitan más orientación en la búsqueda de un empleo, lo que subraya el papel importante del SENCE. En la segunda fase del programa Chile Joven sería deseable reflejar mejor la diversidad de las necesidades de los jóvenes y la heterogeneidad del mercado de trabajo. Se

- recomienda un seguimiento en el mediano plazo de los individuos que no obtienen una inserción laboral efectiva, lo que necesitaría nuevos instrumentos.
- (c) El nivel de desempleo que se puede considerar el “pleno empleo” depende de las instituciones laborales, y en particular de la seguridad y movilidad en el mercado. El componente friccional del desempleo es más alto en un mercado de trabajo con una alta movilidad de la fuerza de trabajo, en que los ajustes de las empresas son externas, a través del despido y del reclutamiento. Una estabilización de la fuerza de trabajo, y una tendencia de internalizar los ajustes, no sólo traería aparejado una disminución de la tasa de equilibrio del desempleo, sino que también alentaría la inversión de las empresas en la capacitación de su fuerza de trabajo.
  - (d) Las políticas de creación de empleo deberían dar la prioridad a la pequeña y microempresa. Se necesita un conjunto de medidas nucleadas alrededor de la política de crédito que busca remediar la central falta de acceso al capital. Deben incluir un marco regulador propicio que no discrimine en contra de las MyPEs, metodologías adecuadas de capacitación y asistencia técnica, sistemas de información sobre mercados y programas destinados a promover la mejor articulación de ellas entre sí y con empresa mayores. Requerirá crear un sistema nacional de apoyo que incluye acciones del lado de la demanda y de la oferta, así como la instalación de un sistema de evaluación de impacto sobre el empleo. Este sistema debe ser masivo, en lo posible autofinanciado y permanente, debe coordinar las acciones de una variedad de agentes y debe ser centrado en el tema de las microfinanzas y sus condiciones de viabilidad. En el contexto de un tal programa, actividades tal como el programa Capacitación para el Trabajo Independiente de Chile Joven, el programa microempresa del FOSIS y otros podrían tener un impacto mucho más importante sobre el empleo.
  - (e) La tasa de desempleo de las mujeres es mucho más alta que la de los hombres. Además, muchas mujeres entran y salen de la fuerza de trabajo sin pasar por la categoría estadística del desempleo. Entonces, las políticas de creación del empleo deben orientarse en primer lugar a la ampliación de las oportunidades para mujeres, que todavía enfrentan actitudes estereotipadas que limitan sus posibilidades de empleo, por ejemplo, en el sector industrial. Ello requiere de esfuerzos adicionales por parte del sector público, de modo de favorecer tal incorporación en el mercado laboral, evitando prácticas discriminatorias y eliminando barreras culturales y económicas. El análisis de programas de capacitación muestra que estos sesgos afectan la oferta de cursos y el acceso a calificaciones, que limitan el acceso a muchas ocupaciones.

## 2. La calidad del empleo

No es suficiente generar empleos. En muchos países con niveles del desempleo abierto comparable al nivel en Chile, la mayoría de los empleos son de calidad deficiente. En Chile, como hemos visto, la economía está creando “buenos” empleos y “malos” empleos al mismo tiempo. Aunque en algunos sectores y con respecto a algunas dimensiones, la calidad del empleo está mejorando, los avances son desiguales. Es importante no solamente en sí mismo, sino porque hay una estrecha relación entre la calidad del empleo y su productividad. El análisis de las instituciones laborales sugiere, además, que no hay incompatibilidad entre la creación del empleo y su calidad; al contrario, bajo condiciones institucionales apropiadas, mejoras en la calidad y en la cantidad del empleo pueden reforzarse mutuamente.

- (a) La calidad del empleo no aumenta universalmente, y esto es particularmente evidente con respecto a la salud ocupacional y los riesgos de accidentes. Las presiones competitivas y la introducción sin precauciones suficientes de nuevos procedimientos de trabajo son fuentes de innumerables problemas específicos, que los servicios del Estado no tienen la capacidad de fiscalizar. Mejoras en ciertos sectores son compensadas por deterioros en otros (notablemente en la construcción). En las grandes empresas, muy a menudo se desarrollan programas de prevención para reducir la incidencia y los costos (monetarios y sociales) de los accidentes, pero persisten problemas serios en las pequeñas empresas. Un esfuerzo de educación, y de capacitación de los trabajadores y de los empleadores, es necesario. Sería importante lograr la cobertura universal del seguro contra los riesgos de trabajo, y vincularla con programas más extensivos de prevención. Es particularmente notable que los sectores principales de exportación tienen todos problemas en este campo: pesca (accidentes), sector forestal (accidentes), exportaciones agrícolas (plaguicidas) y minería (accidentes y problemas ambientales).
- (b) El tema de la universalidad está igualmente presente con respecto a la seguridad social. La cotización al sistema de pensiones es muy insuficiente en los empleos inestables y entre los trabajadores independientes, con un sesgo en contra de las mujeres y los grupos de bajo ingreso. Aunque el sistema de las AFPs ha mostrado un dinamismo impresionante, para alcanzar una cobertura universal se plantea también la deseabilidad de un régimen básico amplio de pensiones. La desigualdad en la calidad del empleo se refleja también en el régimen dual de protección de la salud.
- (c) El marco regulador existente no es siempre adecuado para los “nuevos” empleos, bajo condiciones de subcontratación, en el trabajo a domicilio, el trabajo a tiempo parcial, el empleo temporero, y otros casos. A veces estos empleos no estándares son de altos ingresos y corresponden a nuevas especializaciones—es el caso de una parte de la subcontratación, por ejemplo. Pero muchos padecen de problemas de falta de protección social y de

condiciones de trabajo inadecuadas, frecuente en el caso del trabajo a domicilio. Dos elementos parecen importantes: el desarrollo de marcos reguladores apropiados, y la promoción de formas de representación. El marco regulador debería respetar la naturaleza específica de cada forma de trabajo, siendo el objetivo una protección adecuada sobre la base de principios generales que se aplican al mercado laboral, pero adaptada a cada situación. Es importante adecuar la regulación a las nuevas necesidades económicas y nuevas formas de organización del trabajo, sin introducir rigideces inútiles. En el caso de la subcontratación, por ejemplo, se podría extender la obligación legal existente de los dueños de la obra con respecto a sus contratistas. La representación adecuada de intereses es muy complementaria al tema de la regulación, porque un marco institucional negociado entre organizaciones representativas puede ser la forma de regulación más eficaz.

- (d) El desarrollo económico rápido trae aparejados muchos problemas específicos de calidad del empleo. Uno es el desarrollo de horarios de trabajo no-estándar; muchas industrias operan con turnos, y en el sector forestal, la pesca y la minería son frecuentes largos períodos de trabajo continuo (en el caso de la minería, a veces en altitud). Se encuentran problemas de estrés laboral, de efectos sobre los individuos de un deterioro ambiental o de la utilización de productos peligrosos. El tema llama a un esfuerzo de coordinación entre trabajadores y empleadores, porque mejoras en estas condiciones muy a menudo son en el interés de ambos, si se adopta una perspectiva de mediano plazo.

### 3. Las instituciones laborales

El contexto institucional es un campo de desafíos considerables, en particular por la falta de consenso en la sociedad sobre el papel de las instituciones laborales. El sector empresarial aboga por la posición que la creación de empleo en Chile en los últimos 10 años es en gran medida el resultado de instituciones laborales flexibles. Pero hay debilidades institucionales en el mercado de trabajo que constituyen un riesgo para la sustentabilidad del proceso de generación de empleo, que necesitan atención para reforzar lo social dentro del mercado.

- (a) Persisten asimetrías en la representación y en el diálogo, que reflejan la historia del país. El movimiento sindical está fragmentado y le falta capacidad técnica. La representación del sector de la micro y pequeña empresa padece de problemas paralelos. Sólo el sector de la gran empresa tiene una base institucional sólida. Esta asimetría es quizá una de las razones de la debilidad relativa de las instituciones de diálogo tripartito o bipartito al nivel nacional. Existe un espacio para la creación de nuevas instituciones de coordinación, de movilización y de capacitación al nivel sectorial o local, o la ampliación de instituciones nacionales existentes como el Foro de

Desarrollo Productivo. Pero para la creación de un diálogo eficaz, es necesario enfrentar el desafío de reforzar las instituciones de representación, también en el sector público donde la conflictividad está aumentado significativamente.

- (b) En la búsqueda de la creación sostenida de empleo de buena calidad, el espacio de diálogo dentro de la empresa parece fundamental. La exclusión de los sindicatos de muchas áreas de desarrollo y de gestión de la empresa explicita una falta de confianza de parte de los empleadores, situación muy a menudo recíproca, en la medida que los sindicatos se concentran en sus reivindicaciones, sin buscar un diálogo sobre la estrategia de la empresa. Sin embargo, existen experiencias exitosas de coordinación entre dirección y sindicatos que han logrado mejoras importantes de la productividad y del desempeño general de la empresa a través del compromiso de la fuerza laboral. Tales experiencias muestran que es posible superar las desconfianzas del pasado. Estudios realizados en el sector metalmeccánico muestran que los establecimientos han recurrido a la participación de los trabajadores para optimizar la introducción de innovaciones en la base técnica y mejorar la gestión de producción. Indicadores de productividad de los establecimientos muestran una asociación positiva con programas de participación de los trabajadores. Por cierto, los límites a esa participación están definidos por la capacitación de los trabajadores. A mayor capacitación, mayor potencialidad de movilizar los saberes individuales y colectivos de la mano de obra para potenciar la gestión de productividad en los establecimientos. Estrategias de productividad son eficaces cuando se basan en políticas de recursos humanos que enriquecen los empleos, extienden la capacitación, y se basan en la participación.
- (c) La capacitación parece el elemento crítico. Sirve no sólo para aumentar la productividad de la empresa, sino que es un elemento importante de la calidad del empleo para el trabajador. Por otra parte, se observa que los establecimientos aplican crecientemente programas de capacitación. Sin embargo, no es evidente que la gestión de los recursos humanos articule debidamente la capacitación de la mano de obra y el sistema de remuneraciones e incentivos. Así como la participación es importante para la gestión de productividad, la participación de los trabajadores en la detección de las necesidades de capacitación, y en la implementación de los programas correspondientes, es igualmente importante. No se trata de resolver con este procedimiento un problema de relaciones laborales sino de atender un problema técnico: nadie mejor que los empresarios y los trabajadores de un sector, o un establecimiento, para definir las necesidades específicas de capacitación. Por lo tanto, existe un campo de interés común de empresarios y trabajadores alrededor de la capacitación que es un espacio potencial de coordinación que debiera aprovecharse más decididamente. Pero se debe constatar que esta perspectiva no se comparte universalmente, como se vio en los debates contradictorios que hubo cuando se discutió el

- proyecto de ley de reforma del SENCE, actualmente aprobado y que incluye la propuesta de constituir comités paritarios de formación al nivel de la empresa.
- (d) La relación entre flexibilidad y empleo, como hemos visto en el informe, no es sencilla. En efecto, es importante promover eficiencia en la asignación de la fuerza laboral, facilitando el desplazamiento desde empleos de baja a mayor productividad, y reduciendo los costos de la búsqueda de empleo. Sin embargo, la creación sostenida del empleo de buena calidad necesita un equilibrio entre flexibilidad, protección y estabilidad. Una alta rotación de mano de obra, o una precarización del empleo, dificulta la capacitación, y mina la coordinación entre empleadores y trabajadores, necesaria para la innovación y la adaptación de la empresa, sin considerar sus efectos sobre el bienestar de los trabajadores. Al mismo tiempo, ajustar horarios, jornadas laborales o sistemas de pago a los cambios en los sistemas de producción puede ofrecer contribuciones importantes al aumento de la productividad. Existe aquí, como en el caso de la capacitación, un espacio importante para la coordinación. Una adaptabilidad de las empresas que surge de un proceso de diálogo y negociación tiene una legitimidad social que facilita el dinamismo empresarial mucho más que una flexibilidad impuesta desde arriba. Sería valioso tratar de multiplicar las experiencias existentes que han optado por este camino.
- (e) El debate actual sobre el diseño de un sistema de protección del trabajador cesante nos parece muy bien planteado. El despido es relativamente fácil en el mercado de trabajo chileno, y un sistema que limita la seguridad en el empleo –y pocos pretenden garantizar la seguridad en el empleo en condiciones de competencia intensa– tiene como contraparte natural un sistema institucional que proporciona una cierta seguridad en el mercado de trabajo. Entre los temas importantes que se debe considerar en esta discusión, está la cobertura efectiva del sistema; otro, muy importante, pero quizá más difícil, es el vínculo que se puede introducir entre un sistema de protección de ingresos, y las políticas de reintegración del trabajador cesante en el mercado laboral. Para proporcionar un seguridad en el mercado de trabajo, la reinserción laboral es tan importante como el apoyo a corto plazo en términos de ingreso.
- (f) Un último tema institucional, y no el menor, concierne a las normas laborales y comercio internacional. Tema muy controvertido al nivel internacional, ya se lo incluyó en el acuerdo bilateral entre Chile y Canadá. Dentro de las instituciones del Mercosur existen instancias de discusión y acuerdos sobre temas sociales (recién se aprobó un acuerdo multilateral sobre seguridad social), qué afectarán a Chile si en algún momento futuro entra como miembro entero del bloc. El punto importante aquí es que Chile se encuentra en una posición relativamente favorable, en que el marco regulador, aunque sin duda se podría mejorarlo, se aplica con más eficacia que en la mayoría de los países de América Latina. En la medida que los acuerdos laborales internacionales se basan en la aplicación eficaz de la legislación nacional

—como es el caso del NAFTA— Chile podría ganar ventajas. Además, como se argumentó en un informe anterior de la OIT, se podrían aprovechar acuerdos internacionales de este tipo para consolidar y reforzar políticas sociales en el frente doméstico.

#### 4. Sustentabilidad

La sustentabilidad del proceso de creación de empleo depende de muchos factores que analizamos más arriba. La evolución reciente de la economía chilena muestra un desempeño que mejora en términos de productividad; pero por lo mismo, crea menos empleo. Aunque el nivel de empleo formal ya es relativamente elevado, el desafío es asegurar que el crecimiento de productividad se relacione con un aumento de la producción al menos igual, mientras que la segmentación del mercado laboral disminuya a través de un mejoramiento de la calidad de los empleos.

- (a) Profundizar los aumentos en la productividad, todavía baja en comparación internacional, aparece como un claro desafío para la política macroeconómica y para la política de desarrollo productivo; pasa a constituir un determinante clave para persistir en altas tasas de crecimiento de producto y empleo. Es un tema estratégico para una economía abierta y competitiva. Preservando las fuentes macroeconómicas de la competitividad, es necesario ahora abordar las reformas microeconómicas que abran más espacio a las nuevas fuentes de la competitividad: capacitación y productividad, impulso tecnológico, inversión en el exterior e infraestructura. Urge readecuar los incentivos, la institucionalidad y los comportamientos público y privado hacia una economía abierta, competitiva, innovadora y dinámica. Los pilares de esa reforma microeconómica son: i) un marco de regulación y una mentalidad adecuados para una economía abierta, ii) inversión en el exterior, iii) innovación y cambio técnico, y iv) capacitación y productividad. En estos campos, las políticas públicas debieran favorecer el protagonismo privado. No se trata de una institucionalidad que apoye las exportaciones sino de una que se construye con los exportadores. Tales reformas ya se han iniciado en empresas líderes, pero el sector público debe acompañarlas eficazmente.
- (b) El desarrollo del capital humano es crítico para la sustentabilidad, a través de mecanismos diversos. La educación es el elemento central en la transmisión entre generaciones de oportunidades y exclusiones; es un factor clave en el acceso al mercado de trabajo; y es la base para el desarrollo de capacidades productivas. El informe muestra que la terminación de la escuela secundaria es esencial para lograr un ingreso adecuado al mercado de trabajo, los que no terminan la secundaria quedan con empleos de baja calidad e incluso tienen tasas particularmente altas de desempleo. Una intervención fuerte del Estado para mejorar la institucionalidad educativa sería necesaria

- para mejorar la distribución desigual de oportunidades educativas y de la calidad de la enseñanza.
- (c) La capacitación es claramente insuficiente, si uno la compara con las necesidades de los nuevos sistemas de producción que se desarrollan en la economía chilena, o las inversiones en capital humano que se hacen en Asia del Este. Hay muchas innovaciones en el campo de la capacitación en Chile: el sistema del SENCE, que vincula la demanda de las empresas con la oferta de capacitación del sector privado; y programas especiales como Chile Joven, las actividades del FOSIS, de SERNAM, del INDAP y del SERCOTEC. Pero la utilización de las posibilidades de capacitación es todavía insuficiente. Hay una fracción de trabajadores que son analfabetos potenciales. Alfabetizar sería una contribución para mejorar la productividad, disminuir los costos de accidentes del trabajo, y abrir oportunidades de capacitación a esos trabajadores que, de lo contrario, quedarían excluidos de aumentar sus saberes. Muchas empresas, especialmente medianas y pequeñas, utilizan apenas una fracción de la franquicia tributaria. Estas inhibiciones responden a varias razones, pero más importante que las razones culturales son las incertidumbres empresariales acerca de cómo formular sus programas de capacitación y cuál es la relación beneficio-costos de esos programas. En tal sentido, los Organismos Técnicos Intermedios Reconocidos (OTIRs), que promueven, intermedian y gestionan la capacitación en las empresas y su relación con el sistema nacional de capacitación, tienen un papel fundamental que cumplir en el fortalecimiento de la demanda de capacitación, asistiendo técnicamente a los empresarios, y en el fortalecimiento de la calidad de oferta de los servicios de capacitación. Sin embargo, aún con las reservas que el sistema SENCE es materia de mejoramiento continuo, la actual institucionalidad y normativa es un marco todavía no aprovechado plenamente para un proceso de desarrollo futuro donde la capacitación laboral es cimiento para construir competitividad y atender las demandas de mayores calificaciones en un proceso dinámico de creación de empleos.
- (d) La situación en el sector rural plantea desafíos importantes. Es relativamente claro que los sectores agrícola y forestal seguirán siendo sectores dinámicos, en los cuales será necesario aumentar la productividad aún más allá de lo que ya ha venido ocurriendo a partir de 1990. Pero es imprescindible poner atención sobre la calidad del empleo, tanto en términos de capacitación como condiciones laborales en general, incluyendo salarios, seguridad en el trabajo, cobertura de la salud y la previsión social. En general es en estos sectores donde más empleos malos se han generado: altamente precarios en comparación con el promedio de los empleos urbanos, a menudo más peligrosos, con muy bajos niveles organizacionales y con salarios prácticamente siempre alrededor del mínimo, al menos en la agricultura. Muchos de los asalariados de la agricultura pertenecen a hogares indigentes. Estos factores plantean dudas sobre la sustentabilidad del sector en el



mediano y largo plazo, si es que no logra contar con una mano de obra con características compatibles con el nivel de desarrollo y el dinamismo exportador que pretende alcanzar.

Por otra parte, el sector de la pequeña producción campesina encontrará indudables problemas como resultado de la apertura comercial en la que el país se halla empeñado. Tendrán que pasar por un proceso de reconversión productiva, en el cual INDAP será de fundamental importancia.

A la vez, la inversión descentralizada de recursos deberá tomar en cuenta el impacto empleo de sus programas, no sólo directo sino que también considerar por sobre todo sus encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, que muchas veces tienen un impacto más significativo que el empleo que se genera directamente. Sería conveniente que los organismos regionales encargados de tomar estas decisiones incorporaran estas metodologías en la evaluación de sus proyectos de inversión.

- (e) En un modelo de crecimiento fuertemente basado en la exportación de recursos naturales, las consideraciones sobre la sustentabilidad medioambiental pasan a formar parte de las bases mismas sobre las cuales se asienta el desarrollo. Parece de la mayor importancia adecuar la legislación vigente en el país de modo que se proteja y asegure la capacidad de los recursos naturales para continuar siendo uno de los motores del crecimiento económico. Toda la evidencia disponible indica que en la actualidad ello no es así y que en el mediano plazo se enfrenta el peligro de la degradación y agotamiento de diversos recursos naturales que hoy son muy importantes para el desarrollo del país. El análisis efectuado en el informe sugiere que los vacíos de la legislación actual permiten que los agentes productivos se comporten de manera contraria a las posibilidades de sustentar el medio ambiente y los recursos naturales.

## 5. Comentarios finales

El empleo se ubica en el centro del proceso de desarrollo, lo que explica por qué este informe cubre tantos temas. Por lo tanto, los desafíos no se pueden resumir en algunas palabras. El buen desempeño en términos de creación de empleo en el último decenio es un logro excepcional. Se debe a un serie de factores, incluso una gestión económica eficaz al nivel nacional y al nivel de la empresa. Pero al mismo tiempo levanta varios problemas y retos para el futuro. Entre estos retos, uno es acelerar la disminución de la pobreza y combatir la exclusión social. La creación sostenida del empleo, los aumentos del salario real y la aplicación determinada de políticas sociales han contribuido decisivamente a la disminución de la pobreza, pero sin afectar significativamente el patrón de desigualdad, mientras que el proceso de crecimiento sigue siendo una fuente de exclusión social de algunos, al mismo tiempo que genera las condiciones para la integración de otros. Claramente persisten problemas

estructurales en la segmentación del mercado de trabajo, en el acceso a la educación y al empleo y en la calidad del empleo. Se necesita la construcción de un marco institucional y patrones de comportamiento que pueden modificar estas estructuras, en que las políticas sociales y asistenciales tienen un papel de complemento.

El rol de los distintos actores sociales en este proceso es clave. No se puede asignar al Estado o al mercado una responsabilidad social que debería ser más bien compartida con otros actores sociales. En la búsqueda de marcos institucionales que cuenten con una legitimidad social, que aseguren que se alcancen los objetivos económicos y sociales juntos, la participación y el compromiso de los empleadores y de los trabajadores parece fundamental. Así Chile podrá seguir creciendo, generando empleos buenos para todos y alcanzando mayores niveles de justicia social.