

---

## macroeconomía del desarrollo

# **F**lexibilidad, protección y políticas activas en Chile

Mario D. Velásquez Pinto



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, enero de 2009

Este documento fue preparado por Mario D. Velásquez, Consultor de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/Dinamarca: "Labour Markets, Workers' Protection and Lifelong Learning of the Labour Force in a Global Economy: Latin America and Caribbean Experiences and Perspectives" (BDE/07/001). Se agradece la contribución financiera del gobierno danés.

El autor agradece los comentarios a la primera versión de este estudio, de Jürgen Weller y de Clemente Ruiz, así como de los demás participantes del Taller de debate interno realizado en la CEPAL en enero 2008 y de Joseph Ramos en el Taller Final en agosto 2008. Este trabajo contó con la activa colaboración de María Gabriela Loyo, abogada laboralista, tanto en la recopilación de información como en la discusión previa de sus contenidos.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8843      ISSN versión electrónica 1680-8851

ISBN: 978-92-1-323276-7

LC/L.3006-P

N° de venta: S.09.II.G.19

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

# Índice

---

|  |    |
|--|----|
| <b>Resumen</b> .....   | 5  |
| <b>Introducción</b> .....  | 7  |
| <b>I. La evolución del mercado de trabajo</b> .....                          | 9  |
| 1. El concepto de flexibilidad .....   | 9  |
| 2. Marcos regulatorios y evolución del mercado de trabajo.....               | 10 |
| <b>II. Regulación, flexibilidad y cambios en el mercado de trabajo</b> ..... | 15 |
| 1. Tipos de contrato y causas de término .....                               | 15 |
| 2. Subcontratación y suministro de personal.....                             | 20 |
| 3. Política de remuneraciones y salarios participativos.....                 | 23 |
| 4. Tiempos de trabajo y organización de la jornada.....                      | 30 |
| 5. Organizaciones sindicales y negociación colectiva .....                   | 39 |
| <b>III. Cambios recientes en protección social</b> .....                     | 49 |
| 1. Pensiones .....   | 49 |
| 2. Salud .....   | 51 |
| 3. Cesantía.....   | 53 |
| <b>IV. Las políticas activas</b> .....                                       | 57 |
| 1. Evolución reciente .....  | 57 |
| 2. Programas de empleo directos e indirectos .....                           | 59 |
| 3. Servicios de información e intermediación laboral.....                    | 61 |
| 4. Capacitación laboral.....   | 62 |
| <b>V. Los actores y la flexiguridad</b> .....                                | 65 |
| 1. Negociación y reformas .....  | 65 |
| 2. El modelo de flexiguridad en el debate.....                               | 67 |
| 3. El diálogo social.....  | 69 |

|   |    |
|---|----|
| <b>Conclusiones</b> .....   | 73 |
| <b>Bibliografía</b> .....   | 79 |
| <b>Anexos</b> .....   | 81 |
| <b>Serie macroeconomía del desarrollo: números publicados</b> ..... | 99 |

### Índice de cuadros

|           |  |    |
|-----------|--|----|
| CUADRO 1  | MARCOS REGULATORIOS DEL MERCADO DE TRABAJO Y PRINCIPALES TENDENCIAS 1973-2007.....       | 10 |
| CUADRO 2  | TIPOS DE CONTRATOS SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA.....                               | 16 |
| CUADRO 3  | EMPRESAS QUE SUBCONTRATAN SEGÚN TAMAÑO .....   | 22 |
| CUADRO 4  | DESEMPEÑO SALARIAL Y MARCOS REGULATORIOS: 1973-2007.....                                 | 24 |
| CUADRO 5  | EMPRESAS CON REMUNERACIONES VARIABLES Y BONOS POR PRODUCTIVAD .....                      | 29 |
| CUADRO 6  | SISTEMAS DE BONOS O INCENTIVOS POR TAMAÑO DE EMPRESAS .....                              | 30 |
| CUADRO 7  | EMPRESAS Y TRABAJADORES CON JORNADAS PARCIALES, SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA ..... | 32 |
| CUADRO 8  | DISTRIBUCION DE LA JORNADA DE TRABAJO SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESA .....                      | 34 |
| CUADRO 9  | EMPRESAS QUE TRABAJAN LOS DOMINGOS .....   | 36 |
| CUADRO 10 | EMPRESAS SEGÚN SISTEMA DE TURNOS POR ACTIVIDAD ECONOMICA .....                           | 37 |
| CUADRO 11 | EMPRESAS CON JORNADAS ESPECIALES .....   | 38 |
| CUADRO 12 | AFILIACION SEGÚN TIPOS DE SINDICATOS.....  | 43 |
| CUADRO 13 | APORTES DEL BENEFICIARIO SEGÚN INGRESOS PARA ATENCION EN MODALIDAD INSTITUCIONAL .....   | 52 |
| CUADRO 14 | COBERTURA DE BENEFICIARIOS E INVERSION EN CAPACITACION .....                             | 63 |

### Índice de gráficos

|            |   |    |
|------------|---|----|
| GRAFICO 1  | EVOLUCION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y EL DESEMPLEO: 1970-2006 .....                                       | 12 |
| GRAFICO 2  | TIPOS DE CONTRATO SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESA.....  | 17 |
| GRAFICO 3  | CAUSAS DE TERMINO DE CONTRATO.....  | 19 |
| GRAFICO 4  | SALARIOS REALES Y PRODUCTIVIDAD MEDIA: 1979-2006 .....  | 25 |
| GRAFICO 5  | SALARIOS REALES E INGRESOS MÍNIMO REAL: 1974-2006 .....   | 26 |
| GRAFICO 6  | SALARIOS MEDIOS Y PUBLICOS REALES: 1987-2006.....   | 27 |
| GRAFICO 7  | SALARIOS MEDIOS Y REAJUSTES INICIALES REALES EN NEGOCIACIONES COLECTIVAS. 1984-2004.....                  | 28 |
| GRAFICO 8  | EMPRESAS QUE APLICAN SISTEMAS DE BONOS, INCENTIVOS O PREMIOS POR AUMENTO DE PRODUCCION O PRODUCTIVAD..... | 39 |
| GRAFICO 9  | TASA DE SINDICALIZACION 1985-2006.....  | 41 |
| GRAFICO 10 | AFILIACION POR TIPOS DE SINDICATOS .....  | 42 |
| GRAFICO 11 | TRABAJADORES CUBIERTOS POR INSTRUMENTOS COLECTIVOS.....   | 44 |
| GRAFICO 12 | TRABAJADORES SINDICALIZADOS EN INSTRUMENTOS COLECTIVOS .....  | 45 |
| GRAFICO 13 | RELACION CONTRATOS – CONVENIOS COLECTIVOS SEGÚN ENTIDAD NEGOCIADORAS .....                                | 46 |
| GRAFICO 14 | REAJUSTE INICIAL Y FUTURO EN NEGOCIACIONES COLECTIVAS.....  | 47 |
| GRAFICO 15 | GASTO EN POLITICAS DE MERCADOS DE TRABAJO EN CHILE: 2000-2005 .....                                       | 58 |
| GRAFICO 16 | PROGRAMAS DE EMPLEO Y TASA DE DESEMPLEO. CHILE 2000-2005 .....  | 60 |
| GRAFICO 17 | EVOLUCION DE LOS PRGRAMAS DE EMPLEO: CHILE 2000-2005.....   | 61 |

## Resumen

---

Este estudio analiza los factores que condicionan el desarrollo de un sistema de flexibilidad laboral con protección en Chile. Para ello, se ha tomado como referencia la experiencia danesa de flexiguridad; un modelo exitoso, que ha operado por más de un siglo, sobre tres ejes: mercado de trabajo flexible, amplia protección social y desarrollo de políticas activas, y legitimidad basado en un amplio consenso de los actores sociales.

La flexibilidad protegida en Chile, ha sido un objetivo de política laboral desde la recuperación democrática. La evidencia muestra que el mercado laboral opera con alta flexibilidad externa, aunque presenta carencias en adaptación por la vía de acuerdos en las empresas. La reducida presencia sindical y los mínimos históricos de la negociación colectiva, frenan su desarrollo. Por su parte, pese a mejores experiencias en políticas activas, sus alcances aún son restringidos, en un contexto donde la informalidad bordea el 30% del empleo.

Logros importantes se han obtenido en asegurar derechos básicos, mediante la creación de un seguro de cesantía, la asignación de importantes inversiones para extender y garantizar servicios de salud y, recientemente, al reformar el sistema de pensiones.

Es más, esfuerzos recientes para institucionalizar el diálogo social, garantizar el respeto del salario mínimo y la creación de un sistema de certificación competencias laborales, revelan la plena vigencia de este propósito. Sin embargo, aún no existen consensos entre los actores que aseguren futuros progresos. Así, la necesidad de arribar a un diagnóstico compartido en estas materias, constituye una prioridad de política pública.



## Introducción

---

El presente estudio ha tenido como objetivo analizar las regulaciones laborales y sus cambios, así como el funcionamiento del mercado de trabajo en Chile, considerando los grados de flexibilidad y de protección social que caracterizan su desempeño. Se ha tomado como referencia el modelo danés de flexibilidad con protección, y así, se ha buscado identificar en qué medida se cumplen las condiciones que definen dicha experiencia.

El modelo de flexibilidad con protección, o de flexiguridad, opera sobre tres ejes fundamentales. Un mercado de trabajo ampliamente flexible, en el cual no existen restricciones para la contratación y el despido. Al mismo tiempo, cuenta con un sistema de protección social que proporciona beneficios a quienes pierden su empleo, con programas de apoyo monetarios significativos respecto de su remuneración pasada, con alta duración de éstos, y con una oferta de servicios de apoyo que permiten a los trabajadores evitar el deterioro de sus condiciones de vida, buscar un nuevo empleo, y reincorporarse a la vida laboral en un tiempo relativamente corto. Un tercer elemento, lo constituyen las políticas activas de mercados de trabajo, entre las que destacan las políticas de capacitación laboral, que se desarrollan bajo el diseño estratégico de proporcionar servicios de calificación de la fuerza de trabajo durante toda la vida activa en los mercados de trabajo.

El modelo en referencia ha operado por más de un siglo, y cuenta con el consenso de los actores sociales. Además, la gran mayoría de la población se encuentra organizada en sindicatos y la negociación colectiva supera el 90% de cobertura. Los empresarios, por su parte, confían y utilizan los canales del diálogo y de la negociación y prefieren los acuerdos como el instrumento principal para establecer condiciones que permitan una mayor capacidad de adaptación de las empresas e incrementar la productividad.

La conclusión principal que se obtiene al analizar el caso de Chile, es que si bien se verifica un grado alto de flexibilidad laboral e importantes avances en materia de garantizar el adecuado ejercicio de los derechos laborales individuales y colectivos, así como en protección ante la cesantía, existen carencias en participación sindical, extensión de la negociación colectiva y desarrollo de políticas activas. Ello configura una relación de desequilibrio en dos de los tres pilares fundamentales del modelo de referencia, y las barreras para afincar al diálogo social como una práctica regular para arribar a acuerdos en materias fundamentales, incorpora dificultades adicionales, a lo que se agrega la existencia de un sector informal que, pese a que ha mostrado una tendencia a la baja en los últimos años, aún abarca a un 26,7% del empleo urbano.

El estudio se organiza con un primer capítulo destinado a analizar el funcionamiento del mercado de trabajo en función de distintos marcos regulatorios. En el segundo, se analizan las principales regulaciones laborales individuales y colectivas, mientras que en el tercer apartado se revisan las características de los sistemas de protección y sus cambios recientes. El cuarto capítulo se destina al análisis de las políticas activas y en el último, se identifican las principales posiciones de los actores sociales. El texto, culmina con una sección destinada a presentar las principales conclusiones.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5\\_1953](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_1953)

