



Capítulo 5
Los Desafíos Futuros en el Campo Laboral*

Fernando Coloma C.

Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile.

M. A., Universidad de Chicago.

Profesor e investigador del Instituto de Economía, PUC.

Email: *fcoloma@volcan.facea.puc.cl*

* Se agradecen los valiosos comentarios de Harald Beyer y Pablo González.

Desde mediados de la década de los ochenta, nuestro país comenzó a vivir un período de gran desarrollo económico, materializado en el campo laboral en una sostenida disminución de la tasa de desempleo y en un vigoroso crecimiento de los salarios reales¹. Este período virtuoso de crecimiento económico sólo se vino a interrumpir a finales de la década de los noventa, como consecuencia de una crisis económica de origen externo –y un manejo interno de la misma poco feliz–, y de la introducción de una serie de ruidos muy perturbadores en materias regulatorias (laboral, tributaria, medioambiental, etc.), a las que la inversión es muy sensible. Sin perjuicio de estos tropiezos y de las desconfianzas que hoy en día persisten, nada hace pensar que se vayan a alterar las bases del exitoso modelo de desarrollo económico que ha seguido Chile en las últimas décadas y cuyas piedras angulares han sido el compromiso con la estabilidad macroeconómica y el rol fundamental que se le ha dado al mercado en la asignación de los recursos.

De esta manera, hoy en día no está en disputa el tipo de modelo de desarrollo a adoptar, más aún frente al fracaso de los llamados socialismos reales. Las dudas que sí persisten, se centran más que nada en la capacidad de modernización que vaya a tener el país a futuro acorde con los nuevos desafíos de una economía cada vez más globalizada y competitiva, o dicho de otra forma, en el verdadero peso político que vayan a tener aquellos grupos más retrógrados –y claramente minoritarios– que forman parte de la actual coalición de gobierno.

En el campo laboral, la agenda de los noventa ha estado dominada por el tema de las reformas laborales y en menor medida por el seguro de desempleo. Si bien es cierto que era política y socialmente imprescindible abocarse al tema de las reformas laborales en los inicios de esta década –frente al advenimiento de la democracia–, la insistencia que posteriormente se ha puesto en este tema ha sido claramente perturbadora y desorientadora, y ha contribuido además a desperfilar los verdaderos desafíos en este campo.

Cabe recordar que las reformas a la ley laboral impulsadas por el Presidente Aylwin durante 1990 y 1991, concluyeron, tras un amplio debate parlamentario, en reformas consensuadas que fortalecían el poder ne-

¹ Una revisión de los muy buenos resultados que se obtuvieron en Chile en términos de empleo durante las dos últimas décadas, como la evolución de otros indicadores importantes del mercado del trabajo, se puede ver en F. Coloma y P. Rojas: “Evolución del Mercado Laboral en Chile: Reformas y Resultados” en *La Transformación Económica de Chile*, editado por F. Larraín y R. Vergara, CEP, abril 2000.

gociador de los trabajadores y que, en su esencia, eran coherentes con un mercado laboral relativamente flexible y bastante más moderadas que las inicialmente planteadas. Parecía que de esta manera se estaba sorteando exitosamente uno de los temas más álgidos de la transición, más aún cuando estas reformas fueron precedidas por muy buenos resultados en términos de empleo y salarios.

Por este último motivo, cuesta entender que durante 1995 el gobierno del Presidente Frei haya presentado un proyecto de reformas anacrónico y atentatorio a la creación de empleo y a la inversión², que, con el propósito de extender la sindicalización y la negociación colectiva, terminaba retrotrayendo una parte importante de la legislación vigente antes de 1973. Aun cuando este proyecto se mantuvo con un muy bajo perfil en su tramitación parlamentaria –y con un bajo grado de adhesión incluso al interior de la coalición gobernante–, éste se transformó en una amenaza creíble –y en un fantasma difícil de ahuyentar– cuando en vísperas de la elección presidencial de 1999 fuera utilizado políticamente y sometido a votación al Senado –donde fue rechazado por una diferencia mínima–, a pesar de las aprensiones manifestadas por varios senadores de la Concertación.

Los desafíos laborales de los noventa debieron haberse centrado en otros ejes, y existe la clara sensación de que nuestro país ha perdido el tiempo en este campo –con la excepción de la discusión referida al seguro de desempleo– y que la agenda ha estado dominada por criterios eminentemente políticos y no técnicos. La discusión debiera haber estado liderada por temas como los de la calidad de los empleos; el desarrollo de las condiciones de flexibilización que den respuesta a los crecientes desafíos de las economías dinámicas y competitivas; y la mayor incorporación al trabajo de los jóvenes y de los grupos socialmente más marginados.

Sin embargo, cabe reconocer también que la ausencia de información relevante en Chile –por problemas de recursos y/o de interés por proveerla– y de investigación aplicada, ha sido otro factor que ha atentado en contra del posicionamiento de estos temas nuevos en la agenda pública, pues ellos no son fáciles de posicionar a un puro nivel teórico, con prescindencia de órdenes de magnitud y de análisis costo-beneficio.

En este trabajo sólo nos concentraremos en aquellos temas que dan origen a propuestas más específicas o focalizadas –y que parcialmente ya

² Para detalles de esta reforma ver F. Coloma: “Negociación Colectiva: Análisis Económico del Proyecto de Reformas” en *La Negociación Colectiva en Chile*, Colección Estrategia, octubre 1997.

fueran planteadas en Coloma (1994)³–, dejando de lado aquellos desafíos que dependen más directamente del funcionamiento global de la economía, de la coherencia de las políticas, del dinamismo de la inversión, etc⁴. En este último sentido, por ejemplo, no se hará una discusión explícita del importante desafío que se enfrenta a futuro en lo que se refiere a la mantención del dinamismo en la creación de empleo que ha exhibido la economía chilena durante la mayor parte de las últimas dos décadas. Sin perjuicio de esto, conviene dejar muy en claro que este es un tema donde las autoridades tienen una clara responsabilidad a futuro, no sólo por los aspectos de dignificación y realización personal que están detrás del hecho de que una persona pueda obtener un empleo, sino también por los comprobados efectos positivos que ha tenido en Chile la creación de empleo sobre la disminución de la pobreza. He aquí entonces un llamado explícito para que las autoridades tengan un especial cuidado en no impulsar políticas ni reformas que tuvieran un marcado carácter antiempleo⁵.

I. EL TEMA DE LA FLEXIBILIZACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

La globalización de la economía y los entornos cada vez más competitivos han creado una demanda creciente por una mayor flexibilidad en la regulación de las relaciones de trabajo, pues la capacidad de respuesta de las empresas a los actuales escenarios de cambio y competencia dependen en buena medida de su velocidad de reacción en materia de organización de su mano de obra. Al mismo tiempo, la nueva forma de vida que se ha venido imponiendo en la sociedad moderna, también ha creado una demanda natural por mayor flexibilidad de parte de los propios trabajadores, por lo que hoy en día es altamente plausible encontrar nuevas formas de flexibilización que se traduzcan en claros beneficios para cada una de las partes involucradas en una relación de trabajo.

³ Ver F. Coloma: "Empleo y Relaciones Laborales: Temas del Futuro", en *Chile Hacia el 2000*, editado por Felipe Larraín, CEP, 1994

⁴ También se deja de lado un tema relevante como el de la modernización de la institucionalidad laboral del sector público, en que existe un Estatuto Administrativo –y otros estatutos especiales– de gran rigidez, con plantas establecidas por ley, remuneraciones asociadas a grados e inamovilidad laboral. Estas rigideces atentan seriamente en contra de un servicio público eficiente y debieran ser abordadas en la discusión actualmente pendiente de la reforma y modernización del Estado.

⁵ Esta aprensión es totalmente legítima a la luz del contenido que tenía el proyecto de reformas laborales que fuera rechazado por el Senado en diciembre de 1999.

En el tema de la flexibilización de las relaciones de trabajo están involucrados una gran cantidad de aspectos diferentes, entre ellos: el de la flexibilidad horaria; el de la facilidad de contratar y despedir trabajadores; el de la capacidad de reasignar funciones al interior de una empresa; y el de la capacidad de introducir distintas modalidades de pago (fijas o variables). En algunos de estos aspectos, nuestra economía está presentando debilidades manifiestas, lo que da un carácter de urgencia a varios de los cambios que aquí se proponen. En la capacidad de respuesta que la regulación vaya dando a los nuevos desafíos en materia de flexibilidad, se estará juzgando también el dinamismo futuro que tenga nuestro mercado laboral, en lo que se refiere a oportunidades de empleo y a condiciones salariales.

Propuestas de flexibilización en la organización del trabajo

Como se ha señalado, el tema de la flexibilización de la organización del trabajo tiene varias acepciones, por lo que las propuestas abarcan una serie de materias diferentes.

- **Flexibilización horaria**

Este tema aparece hoy en día como una “necesidad ineludible” para muchas empresas de distintos sectores económicos, pues ya no sólo está involucrada su eficiencia sino que también su propia sobrevivencia. Para ilustrar este punto, basta pensar que actualmente muchas empresas tradicionales están enfrentando la competencia de empresas virtuales que operan en la red las 24 horas del día. Así, aparece como poco sostenible la disposición legal que establece una duración máxima de 48 horas a la jornada de trabajo semanal, la que no puede cumplirse en menos de cinco días ni en más de seis –y con un máximo de diez horas diarias.

La flexibilización legal de la duración de las jornadas laborales no sólo se justifica frente al advenimiento de la competencia virtual para muchas empresas, sino también por otras ventajas en materia de eficiencia que ella reportaría a las empresas y por las ventajas que podría significar para muchos trabajadores. Ella permitiría que las empresas pudieran ajustarse mejor a sus necesidades de empleo, obteniendo claras ventajas de productividad por una mejor utilización de recursos y de la capacidad instalada, sobre todo en aquellas actividades con marcada estacionalidad durante el año. A su vez, los trabajadores podrían beneficiarse por la suscripción de

contratos más flexibles que les permitieran distribuir su esfuerzo a través del año, trabajando con más intensidad en determinadas épocas y menos en otras, o bien, trabajando intensamente durante cuatro días a la semana y descansando los otros tres.

Específicamente, se podría pensar en un sistema, que aun cuando mantuviera la idea de un límite máximo a la duración de la jornada laboral, tomara como base de referencia períodos mayores a la semana y estableciera, por ejemplo, que durante un año o un semestre, la jornada de trabajo semanal promedio no puede exceder de 48 horas. Para evitar la fijación unilateral de jornadas por parte del empleador y para darle mayor legitimidad a la reforma, podría ser importante establecer una disposición que exigiera que la flexibilización de la jornada deba ser acordada a través de la negociación colectiva (mecanismo de flexibilidad pactada).

En toda esta discusión, es útil tener en cuenta que los países de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) han estado experimentando una mayor flexibilización de sus tiempos de trabajo. Según González, Mizala y Romaguera (2000)⁶, las regulaciones sobre la jornada de trabajo en Europa muestran una gran diversidad en materia de duración de la jornada semanal (de 35 a 48 horas) y en el número máximo de horas de trabajo por día (8 a 13 horas). Además, el período de cálculo para determinar el máximo de horas promedio semanal varía entre una semana y un año⁷, y los convenios colectivos juegan un papel muy importante a la hora de introducir mayores grados de flexibilidad.

Por otra parte, en un tema también vinculado a la flexibilización de la jornada, es importante dar flexibilidad para que en los contratos *part time* las partes puedan determinar libremente los días y los horarios en que se van a desempeñar las jornadas pactadas. Hoy en día el contrato *part time* debe estipular expresamente el día y el horario en que se va a desempeñar la jornada, no habiendo flexibilidad para modificarlo a través del tiempo si es que las partes así lo desean.

Es muy importante tener presente que una mayor flexibilidad del marco regulatorio —no sólo por lo referido a la duración y distribución de la jornada— ayudaría a la incorporación de nuevas personas a la fuerza de trabajo. De hecho, el que actualmente la regulación inhiba el uso de los con-

⁶ Ver P. González, A. Mizala y P. Romaguera: "Flexibilidad, Jornada Laboral y Sistemas de Turnos: Efectos de la Legislación en Empleo y Producto", *Documentos de Trabajo, Serie Economía*, 91, CEA, 2000.

⁷ En general, se observa una relación inversa entre el promedio de horas de trabajo a la semana y la duración temporal en que éstas deben calcularse.

tratos part time, impide que personas cuya única opción de trabajar sea sobre una base part time (particularmente mujeres y jóvenes) tengan verdaderas posibilidades de hacerlo. Adicionalmente, los avances en materia de flexibilidad horaria y condiciones de trabajo podrían permitir una mayor incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo y de una manera más consistente con sus responsabilidades familiares.

- Sistemas de turno y trabajo continuo

En Chile no existe una legislación especial que regule el trabajo por turnos, sino sólo las restricciones que surgen de la normativa general que regula la jornada de trabajo en cuanto a horarios y a días de trabajo. Específicamente, aparte de la regulación de la jornada laboral máxima semanal anteriormente aludida, el Código del Trabajo establece que los días domingo y aquéllos que la ley declare festivos serán de descanso, salvo respecto de las actividades autorizadas por ley para trabajar en esos días y que básicamente corresponden a las que exigen continuidad por la naturaleza de sus procesos, por razones de carácter técnico, por las necesidades que satisfacen, o para evitar notables perjuicios al interés público o de la industria⁸. De esta manera, no es posible organizar un sistema de trabajo continuo durante los siete días de la semana por motivos de carácter económico; de hecho, de acuerdo a información de la Dirección del Trabajo sólo una minoría de establecimientos manufactureros están autorizados a funcionar de lunes a domingo.

González, Mizala y Romaguera (2000) muestran que si un 50% de los establecimientos manufactureros que trabajan seis días a la semana pasaran a un régimen de jornada continua de siete días, ellos podrían tener un mucho mejor aprovechamiento de su capacidad instalada⁹, lo que se traduciría en una ganancia para el país superior a un punto del PIB y en un aumento del empleo manufacturero superior a las 30.000 personas.

Así, a la luz de esta evidencia, sería importante avanzar en las posibilidades legales para que las distintas empresas pudieran organizar sistemas de turnos que les permitieran trabajar en forma continua los siete días

⁸ En estos casos de excepción, se permite el trabajo en días domingos y festivos, siempre y cuando se otorgue un día de descanso compensatorio en la semana y que, al menos una vez al mes, el descanso se tome en día domingo.

⁹ El punto central que destacan estos autores es que durante los días no trabajados, las empresas mantienen edificios, equipamiento y maquinaria ociosa, que pueden ser aprovechados en jornadas continuas de trabajo sin un mayor costo asociado a su uso. Respondiendo a la misma lógica, mientras mayores sean los costos fijos de las empresas, mayor sería la reducción en el costo medio de producción asociado a un aumento de jornada.

de la semana. Esto pasaría por extender el régimen de excepción que hoy en día existe para que en algunas actividades se pueda trabajar durante los días domingo y festivos. Sin embargo, para dar una mayor legitimidad social a esta reforma, sería importante establecer como prerequisite que esta instancia de mayor flexibilidad fuera acordada con los trabajadores a través del mecanismo de flexibilidad pactada; las grandes ganancias en eficiencia que el sistema de producción continuo permitiría, darían margen para que los trabajadores también se beneficiaran en términos salariales y de manera acorde con los mayores esfuerzos o sacrificios que eventualmente pudieran sufrir por trabajar a veces en horarios o días poco atractivos. A todo esto, hay que agregar los efectos positivos en empleo que podrían derivarse de esta modalidad de organización del trabajo.

- Regulaciones que aumentan los costos de contratación de las mujeres

La regulación laboral contiene una serie de disposiciones que, con el afán de proteger los derechos de la mujer, terminan perjudicándola severamente en sus posibilidades de inserción laboral. Los costos de contratar a mujeres se ven abultados por disposiciones como los fueros maternales, la longitud de los períodos pre y post natal, la obligatoriedad de contar con salas cunas en aquellas empresas con 20 o más trabajadoras –paradójicamente, en forma independiente de su edad–, etc. A este nivel no se entra a discutir la lógica misma de proteger a la mujer trabajadora cuando es madre, pues es obvio que ella debe contar con una protección básica, pero lo que sí es discutible es el nivel de protección que se da y el hecho mismo de que esta protección deba en algunos casos ser asumida exclusivamente por la empresa. Son precisamente estos últimos aspectos, los que terminan inhibiendo la contratación de mujeres y dificultando, por tanto, su inserción laboral.

Bajo esta línea argumental, pareciera demasiado exagerada la regulación sobre el fuero maternal, en virtud de la cual el empleador no puede poner término al contrato durante el período de embarazo y hasta un año después de expirado el descanso de maternidad. Asimismo, surgen dudas acerca de la regulación que extiende los períodos pre y post natales por 6 y 12 semanas, respectivamente, al margen de la naturaleza del trabajo que se desempeña. Es altamente cuestionable también que sea la empresa la que deba financiar y proveer el servicio de salas cuna, y más aún el que esto se circunscriba al número mágico de 20 o más trabajadoras; este tipo de regulación complica seriamente a un conjunto importante de empresas, pues

las obliga a incurrir en altos costos para organizar sus propias salas cuna, lo que las incentiva a mantenerse con un número de mujeres contratadas menor al de veinte¹⁰.

De lo anterior surgen varias propuestas. En primer lugar, habría que acortar el período de fuero post natal, pues su excesiva extensión lo único que logra es inhibir la contratación de mujeres en edad fértil.

En segundo lugar, para trabajos que por su naturaleza sean menos exigentes, sería importante acortar los períodos pre y post natal. Específicamente, se podrían acortar significativamente estos períodos para los trabajos que las mujeres desarrollen en su domicilio, pues ellos son menos exigentes, no sólo en cuanto a la actividad misma que se desarrolla, sino también en cuanto a horarios, ausencia de traslados, etc. Al margen del efecto positivo que podría tener en la participación laboral femenina una regulación menos estricta de los contratos en el domicilio, cabe tener presente que esta modalidad de contratos se espera sea de creciente importancia en el contexto de la “nueva economía”, lo que obliga a adecuar su regulación en orden a hacerla lo más funcional y flexible que sea posible.

En tercer lugar, en cuanto a la obligatoriedad de las empresas con 20 o más trabajadoras de prestar directamente el servicio de sala cuna, cabría señalar que si la sociedad valora especialmente el que las mujeres trabajadoras puedan acceder a este servicio, lo más sensato sería que el gobierno diera un bono –financiado con fondos generales– para que todas las mujeres en esta situación –no sólo las que trabajan en empresas con 20 o más trabajadoras– y que tuvieran además salarios relativamente bajos, pudieran financiar un servicio de sala cuna o de guardería, o bien pagarle a alguien para que cuide a su hijo en la casa, opción esta última que puede ser altamente valorada, por los menores riesgos de contagio, menores complicaciones de traslado, etc. En su defecto, de no ser factible esta propuesta en los términos que se plantea, queda la opción de facultar a la empresa afectada con la regulación, a sustituir su obligación de tener una sala cuna por la del pago de una suma de dinero para que la madre con niños menores de dos años pueda directamente contratar un servicio de sala cuna o financiar el cuidado de su hijo en la casa.

La implementación de propuestas de este tipo, junto con proteger adecuadamente a la trabajadora que se convierte en madre, abre un claro espacio para mejorar la inserción de las mujeres al mercado del trabajo.

¹⁰ De acuerdo a la encuesta ENCLA de 1999 –de la Dirección del Trabajo–, el porcentaje de empresas medianas y grandes –es decir, de más de 50 trabajadores y de más de 200– que emplea hasta 19 mujeres constituye el 51% de las empresas. Este porcentaje cae al 17% cuando se pasa al tramo siguiente, de 20 a 40 trabajadoras.

- Protección del empleo en tiempos de crisis

En otra dimensión del tema de la flexibilidad, es importante dar las facilidades para que las empresas se puedan ajustar protegiendo el empleo en los tiempos de crisis, disminuyendo salarios y la duración de la jornada, pero previo acuerdo en una negociación colectiva. Para hacer más transparente y automático el ejercicio de esta facultad, podría establecerse que cualquiera de las partes tuviera la facultad de obligar a la otra a sentarse a la mesa para estudiar una renegociación cuando la tasa de desempleo nacional superara un determinado porcentaje¹¹. Hoy en día, en teoría, las partes podrían modificar los contratos en cualquier momento si es que ellas así lo acordaran, sin embargo, según la encuesta ENCLA 99, ésta es una modalidad de ajuste muy poco usual en la práctica. La hipótesis que subyace tras la propuesta que aquí se realiza, es que si no se incentiva especialmente esta modalidad de ajuste, la dirigencia de los trabajadores tendrá una reticencia natural a sentarse a la mesa a renegociar el contrato, pues con ello podría debilitarse ante sus bases; en cambio, la situación podría ser distinta –y la sensibilización de las bases también– si legalmente se estableciera el derecho a renegociar cuando la tasa de desempleo superara un determinado nivel.

Luego, a través de estos mecanismos, se puede contribuir a evitar el despido cuando la empresa enfrenta situaciones económicas difíciles, protegiéndose además las inversiones en capital humano específico que empresas y trabajadores hubieran realizado a través del tiempo.

- La necesidad de enfrentar el tema de los altos costos de despido

A través del tiempo ha habido un creciente reconocimiento de los efectos negativos en empleo que se siguen de altos costos de despido¹². En un estudio reciente, Heckman y Pages (2000)¹³ muestran que aquellas

¹¹ En la misma línea se puede entender la disposición que contenía el proyecto de reforma originalmente presentado por el Gobierno en 1995 (y removida por la Cámara de Diputados) que permitía a las empresas la suspensión temporal de la relación laboral –vía acuerdo en la negociación colectiva– manteniendo eso sí el pago de las cotizaciones previsionales y de salud.

¹² En Coloma y Fernández (1993) se discute teóricamente el tema y se revisa la evidencia empírica en torno a los efectos de las indemnizaciones por despido. Ver F. Coloma y V. Fernández: “Los Costos de Despido: El Efecto de las Indemnizaciones por Años de Servicios”, *Cuadernos de Economía* N°89, abril 1993.

¹³ Ver J. Heckman y C. Pagés: “The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin America Labor Markets”, Revised draft, May 2000.

regulaciones que aumentan los costos de despido –como las indemnizaciones por años de servicios– tienen un impacto sustancial en los niveles de empleo y en las tasas de rotación, tanto en Latinoamérica como en los países de la OCDE, afectándose así significativamente la eficiencia en el mercado del trabajo. Según estos autores, un aumento en los costos esperados de despido equivalentes a un mes de salario está asociado con una caída de un 1,8% en las tasas de empleo. Asimismo, de acuerdo al estudio mencionado, Chile está dentro de los países de la muestra que tienen mayores costos de despido, con indemnizaciones por despido de un mes de salario por año de servicio, con un tope máximo de once meses de salarios para los contratados después de agosto de 1981 y sin tope para el resto.

Luego, aquí hay un tema pendiente, que está afectando negativamente la generación de empleo formal y que se reconoce difícil de modificar políticamente. Si a futuro el país adoptara algún esquema de seguro de desempleo¹⁴, habría ahí un momento propicio para rebajar el tope máximo de indemnizaciones por años de servicios, pues la indemnización juega en parte el rol de beneficio de desempleo¹⁵. De hecho, en Coloma (1996)¹⁶ se hacía una propuesta que vinculaba directamente el tema de las indemnizaciones por despido con el seguro de desempleo.

Otra dimensión del problema de los altos costos de indemnización tiene que ver con el incumplimiento de esta normativa, habiendo, de hecho, una percepción bastante generalizada de que muchas empresas pequeñas en definitiva no pagan las indemnizaciones que la ley establece, lo que nos enfrenta a un problema de competencia desleal respecto a las que sí cumplen con su obligación. Por otra parte, exigir el cumplimiento estricto de esta regulación –que es una preocupación explícita del actual gobierno– significaría la desaparición o informalización de muchas empresas pequeñas, con negativas repercusiones en el empleo, lo cual naturalmente induciría a revisar la razonabilidad de mantener topes tan altos.

Adicionalmente, hoy en día en Chile hay un problema con las indemnizaciones por despido y los requisitos de jubilación que se impusieron junto al nuevo régimen previsional implementado en 1981; antes de 1981, la per-

¹⁴ Un comentario al proyecto de seguro de desempleo enviado por el Presidente Lagos al Congreso, se puede ver en la presentación que realicé al Foro de Políticas Públicas en junio del 2000, y que se encuentra en el sitio *web* www.forodepoliticas.cl.

¹⁵ El otro papel que juega la indemnización contingente al despido es el de fortalecer el poder negociador de los trabajadores. La función de proveer recursos para la vejez que históricamente tuvieron las indemnizaciones, carece de sentido ante el advenimiento de sistemas de previsión para la vejez.

¹⁶ Ver F. Coloma: “Seguro de Desempleo: Teoría, Evidencia y una Propuesta”, *Cuadernos de Economía* N°99, agosto 1996.

sona en edad de jubilar debía renunciar a su trabajo para acceder al beneficio de la jubilación y, ahora, en cambio, puede jubilar sin renunciar. Esta situación provoca serias rigideces a las empresas, ya que la única forma de prescindir de los servicios de un trabajador en edad avanzada –que no se retira voluntariamente– va a ser mediante el despido, obligando a las empresas al pago de indemnizaciones, que en muchos casos serán cuantiosas (en especial, para los contratados antes de agosto de 1981).

Finalmente, al margen de la importancia que reviste el rebajar el tope máximo de indemnizaciones por despido para la flexibilidad de la empresa y para la generación de empleo, otra forma de avanzar y de hacer menos traumáticos los procesos de despido, es permitir que legalmente las empresas puedan considerar como gasto las provisiones que se hagan para efectos de eventuales indemnizaciones.

- Flexibilidad Salarial y esquemas participativos

La flexibilidad salarial tiene el mérito, ya destacado, de proteger eficientemente el empleo. Pero, cuando esta flexibilidad se vincula a los resultados de la empresa, se está afectando además el esquema de incentivos que perciben los trabajadores, en términos tales, que ellos saben que su mayor creatividad y esfuerzo –individual y colectivo–, serán importantes en la determinación de su salario final; de hecho, diversos estudios muestran que la participación de los salarios en los resultados va acompañada de importantes incrementos en la productividad¹⁷.

A pesar de que no se dispone de información fidedigna y precisa acerca del alcance y naturaleza de los sistemas de participación actualmente existentes en Chile, existe una clara percepción de que éstos están insuficientemente desarrollados.

Entre las razones que estarían tras esta realidad aparente, más allá de la aversión al riesgo de los trabajadores –frente a la mayor inestabilidad de los ingresos bajo regímenes participativos– y de ciertas desconfianzas que ellos pudieran tener respecto a la aplicación misma del esquema de participación –veracidad de las cifras, comportamientos oportunistas, etc.–, podrían citarse la de una cierta resistencia a innovar respecto a prác-

¹⁷ Ver Weitzman, M. y Kruse, D. (1990): “Profit Sharing and Productivity”, en Blinder, A., compilador, *Paying for Productivity: A Look at the Evidence*, Washington, D.C., The Brookings Institution, págs. 95-140. Este trabajo sintetiza los resultados de cientos de estudios sobre esquemas de salarios participativos en distintos países del mundo, y concluye que la participación salarial en resultados incrementa la productividad en el orden de un 7%.

ticas vigentes (Ramos, 1999¹⁸) y la existencia de una legislación laboral que históricamente no ha favorecido la introducción de esquemas participativos, y que en la práctica ha impuesto altos costos de transacción a las empresas y trabajadores interesados en incurrir en este campo (contratación de abogados expertos en el diseño de este tipo de contratos, etc.). En relación a esto último, y a modo ilustrativo, cabe señalar que en la actualidad si una empresa da bonos por desempeño o participación en utilidades, éstos quedan incorporados a los contratos de los próximos períodos –bajo el régimen general, sin la supervisión técnica de abogados expertos–, aun cuando la situación de la empresa haya cambiado radicalmente¹⁹, provocando así la reticencia de los empleadores a participar de estos esquemas de incentivos –por lo menos a través de los mecanismos legales.

Luego, un primer paso para promover la flexibilidad salarial y los esquemas participativos pasa por tener una institucionalidad laboral que sea funcional a estos propósitos, que permita a las partes ir ajustando sus esquemas participativos a través del tiempo, en otras palabras, que imponga bajos costos de transacción a las empresas y a los trabajadores interesados en explorar este terreno.

Por otra parte, cabe tener presente que según Ramos (1999) numerosos países desarrollados han establecido incentivos, incluso tributarios, para favorecer la implantación de esquemas salariales participativos²⁰.

Algo más sobre el mecanismo de flexibilidad pactada y sobre la negociación colectiva

Los incentivos de las partes para negociar colectivamente se podrían ver significativamente reforzados si se establece que éste es un mecanismo central para acceder a una mayor flexibilidad laboral. Además de los ejemplos dados anteriormente, se podría pensar en otras situaciones en las que el acuerdo vía negociación colectiva fuera condición básica para ir logran-

¹⁸ Ver J. Ramos: “Políticas de Empleo: Una Agenda de Acción”, en *Desafíos para Chile en el siglo XXI: Reformas Pendientes y Desarrollo Económico*, 1999, Universidad Alberto Hurtado y Fundación Adenauer.

¹⁹ A modo de ejemplo, las condiciones de mercado de una empresa pueden deteriorarse a través del tiempo y hacerse insostenible la mantención de determinados acuerdos de bonos por desempeño, o bien, la empresa puede haber realizado importantes inversiones durante el período, haciéndose poco razonable e insostenible la mantención de un mismo porcentaje en la participación de utilidades.

²⁰ Según Ramos (1999), la intervención estatal para fomentar el esquema de salarios participativos se justificaría por las externalidades positivas que genera un mayor número de empresas con este esquema, al permitir una menor tasa de desempleo general y, por tanto, al facilitar la obtención de un nuevo empleo al quedar cesante.

do mayores grados de flexibilidad y de autonomía al interior de las empresas, de manera que las partes pudieran reaccionar en tiempo y oportunidad a los crecientes desafíos de la economía moderna, y que no dependieran para esto del lento proceso de modificación del Código.

Éste pareciera ser el camino virtuoso para ir promoviendo una mayor cobertura de la negociación colectiva –que es un anhelo públicamente manifestado por el Gobierno– y no el que proponía el proyecto de reformas que fuera rechazado en diciembre de 1999; sería, además, un camino que ambas partes estarían interesadas en desarrollar, por lo que naturalmente se irían desvaneciendo los actuales temores de prácticas antinegociación colectiva o antisindicales. Asimismo, y en forma consistente con este nuevo rol de la negociación colectiva, podrían rebajarse los *quorum* legales que hoy se requieren para negociar colectivamente al interior de la empresa.

Por otra parte, frente a la posibilidad de que negociaran colectivamente al interior de una empresa grupos negociadores que representaran sólo a un porcentaje minoritario de los trabajadores, habría que establecer como requisito que los acuerdos en materia de flexibilidad fueran aprobados por la mayoría de los trabajadores de la empresa.

II. FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO: LA IMPORTANCIA DE AUMENTAR LOS INCENTIVOS A LA CAPACITACIÓN

Respecto de la necesidad de aumentar la productividad de la mano de obra, como única forma de lograr un aumento sostenido en el bienestar del grueso de la población, *la inversión en educación y en capacitación juega un papel fundamental*²¹. Sin embargo, en una coyuntura como la actual, en que hay un diagnóstico bastante generalizado en cuanto a los atrasos en educación, el desafío inmediato de mejorar la productividad depende crucialmente de lo que se haga en materia de capacitación. Es por este motivo, que las propuestas en este campo se remiten al tema de la capacitación.

²¹ Contreras (1999) muestra que la educación resulta ser la variable más importante para explicar los cambios en el ingreso salarial en Chile a través del tiempo. Ver D. Contreras: "Explaining Wage Inequality in Chile. Does Education Really Matter?". *Documento de Trabajo* N°159. Depto. Economía Universidad de Chile.

Algunos indicadores de capacitación y calificación laboral en Chile

En orden a motivar el tema, se entregan algunos antecedentes empíricos que ayudan a ilustrar la situación.

Las cifras del SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo) muestran que durante el año 1999 se capacitaron en Chile 547.631 personas en sus distintos programas, de los cuales 504.436 (12,1% de la fuerza de trabajo ocupada dependiente²²) lo hicieron bajo el sistema de capacitación en la empresa²³. El resto de los programas SENCE involucraron cerca de un 8% del total de capacitados en 1999, aunque significaron alrededor de un 24% de los US\$ 103 millones invertidos por el Fisco en capacitación en ese año. Asimismo, según estimaciones del SENCE, las empresas gastaron en 1999 sólo un 30% de lo que potencialmente podrían haber gastado con la franquicia tributaria, manteniéndose así la tendencia histórica²⁴.

Por nivel ocupacional, del total de trabajadores capacitados a través del sistema de capacitación en la empresa durante 1999, los grupos más importantes fueron los administrativos (30,3%) y trabajadores calificados (30,1%), y el menos importante el de trabajadores no calificados (2,4%).

Por otra parte, a través del tiempo se ha observado un aumento significativo en el número de personas capacitadas y en los montos de recursos involucrados (Cuadros 1 y 2 del Anexo), y han aparecido nuevos programas durante la década de los noventa, aunque de importancia relativa todavía muy menor. Entre ellos, y a propósito de propuestas que más adelante se realizan, se quiere destacar el de capacitación laboral de jóvenes (Chile-Joven), cuyo objetivo es generar oportunidades de inserción económica y social para jóvenes que enfrentan problemas de marginalidad laboral, mediante acciones de capacitación, formación y práctica laboral²⁵; desde

²² Este porcentaje ha tenido un promedio de 11,5% durante el período 1994-1999.

²³ Bajo este sistema, las empresas descuentan los gastos efectuados para financiar la capacitación de sus trabajadores hasta un monto máximo del 1% de las remuneraciones imponibles pagadas al personal. Las acciones de capacitación ocupacional se realizan directamente por las empresas o a través de organismos capacitadores autorizados por el SENCE.

²⁴ En Coloma (1994) se discuten algunas razones por las que se ha subutilizado esta franquicia: desfase temporal entre el momento que la empresa hace el desembolso por la actividad de capacitación y el de restitución de los fondos, y desajustes entre las características de los cursos y las necesidades de las empresas.

²⁵ En rigor, este programa estuvo orientado en su primera fase (1991-1995) a la inserción social de los jóvenes más vulnerables desde un punto de vista socioeconómico y en su segunda fase (1996-1998) a la inserción laboral de los jóvenes de familias de bajos ingresos.

su aparición (en 1991) se han capacitado 155.955 personas, aunque el grueso de los capacitados se concentró en la primera parte de la década de los noventa²⁶. De acuerdo a Bonifaz y Bravo (1998)²⁷ y a una evaluación de la Fase II²⁸ de este programa, éste ha mejorado significativamente las posibilidades de inserción laboral de sus participantes respecto a sus grupos de control, aunque con marcadas diferencias entre subprogramas²⁹. En todo caso, faltan mayores antecedentes para una evaluación global del Programa, tanto por el lado de sus beneficios como de sus costos³⁰.

Ahora, en materia de calificación laboral, Bravo y Contreras (2001)³¹ destacan los resultados de la Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (IALS) de 1998, realizada en Chile y en otros países de la OCDE, y cuyo objetivo central era medir la capacidad de la población adulta de entender y utilizar información impresa en actividades cotidianas en el hogar, la comunidad y el trabajo. Los resultados de esta encuesta, computados por puntajes, se subdividen en 5 niveles para prosa, documentos y cuantitativa, siendo el nivel 1 el inferior, considerándose aceptable un resultado asociado al nivel 3.

²⁶ La razón de esto es que hubo un préstamo especial del BID destinado a cofinanciar este proyecto durante el período 1991-1994; el monto de recursos destinado a esta primera fase fue cercano a los US\$ 80 millones.

²⁷ Ver R. Bonifaz y D. Bravo, 1998, "Mercado del Trabajo e Institucionalidad Laboral en Chile" en *Construyendo Opciones*, R. Cortázar y J. Vial, CIEPLAN/DOLMEN Ediciones

²⁸ Estudio realizado durante 1998 por Santiago Consultores Asociados.

²⁹ Para la Fase II, por ejemplo, se encontró que el subprograma de Aprendizaje Alternado tuvo entre sus beneficiarios un 35,9% más de ocupados que el grupo de control, siendo estos números de 25,2% y de 30% para los beneficiarios de los subprogramas de Capacitación y Experiencia Laboral en Empresas y Formación de Jóvenes para el Trabajo.

³⁰ Adicionalmente, hay una serie de interrogantes que se podrían plantear en torno al programa, como por ejemplo, acerca del grado de exigencia que debe tener o la conveniencia de que haya reprobaciones para asegurar un rendimiento aceptable de los alumnos. Habría que analizar también la conveniencia de realizar una selección más afinada del conjunto de jóvenes que se capacita. Por ejemplo, podría ser poco razonable incluir en este programa a personas con características sistemáticas de drogadicción u otros problemas; para este último grupo, puede ser más rentable socialmente incorporarlos a programas de rehabilitación u de otro tipo..

³¹ D. Bravo y D. Contreras: *Competencias Básicas de la Población Adulta*, marzo, 2001. Libro. Universidad de Chile y Ministerio de Economía (en imprenta).

CUADRO 1 PORCENTAJES DE POBLACIÓN ENTRE 15 Y 65 AÑOS
Por Nivel de Competencias Básicas Encuesta IALS, Chile, 1998

Nivel	Prosa	Documentos	Cuantitativa
1	50,6	52,2	57,1
2	34,6	35,0	26,2
3	13,2	11,4	14,0
4 y 5	1,6	1,4	2,7

Fuente: Bravo y Contreras (2001)

CUADRO 2 PUNTAJES PROMEDIO Y PORCENTAJES DE POBLACIÓN ENTRE 15 Y 65 AÑOS
En Nivel 1 por Tramo de Edad. Encuesta IALS, Chile, 1998

Tramo de Edad	Prosa	Documentos	Cuantitativa
15-24 años	240 34,8%	237 40,2%	229 45,9%
25-34 años	229 45,4%	228 48,8%	219 53,6%
35-44 años	217 52,1%	216 53,5%	205 59,9%
45-65 años	200 69,5%	197 65,6%	186 68,9%
Total	222 50,6%	219 52,2%	210 57,1%

Fuente: Bravo y Contreras (2001).

Los resultados obtenidos para Chile, presentados en el Cuadro 1, señalan que más de un 50% de la población de 15 años o más se clasifica en el nivel 1, esto es, con un nivel muy bajo de comprensión de textos y documentos impresos, y con claras deficiencias en el área cuantitativa³². Asimismo, nuestro país se compara desfavorablemente con el resto de los países que realizaron la encuesta, aunque era el único de habla hispana y el de menor nivel de desarrollo que la aplicó. En el área cuantitativa, la población en el nivel 1 asciende a menos de 7% en Suecia y Alemania; a

³² Esto es así, a pesar de que sólo un 4,6% de esta población es considerada analfabeta.

10% en Holanda; a 14% en Suiza; entre 15% y 20% en Australia, Bélgica, Canadá y Nueva Zelanda; entre 20% y 25% en Irlanda, Reino Unido y Estados Unidos y de 39% en Polonia.

Para el caso chileno se observa además (Cuadro 2) un patrón de comportamiento fuertemente asociado con la edad; a mayor edad, el nivel de competencias básicas detectado es menor. Según Bravo y Contreras, esto se explica fundamentalmente por el grado creciente de mayor educación que presentan las cohortes más recientes en Chile; los datos son a su vez eloquentes en mostrar una alta correlación entre competencias básicas y educación. Así, si bien la situación de dominio de competencias básicas es preocupante a nivel país, ella es particularmente aguda entre personas con educación básica incompleta o sin escolaridad.

Alguna evidencia empírica internacional sobre rentabilidad de la capacitación

A través del tiempo se ha ido desarrollando una intensa línea de investigación tendiente a medir la rentabilidad de los procesos de inversión en capital humano, lo que ha permitido ir entendiendo mejor las características de los programas más exitosos.

Según James Heckman (1999)³³, en una suerte de *survey* de la materia, es muy importante que la evaluación de una estrategia de inversión en capital humano considere el portafolio completo de políticas de intervención –programas de entrenamiento, políticas basadas en los colegios, reformas educacionales e intervenciones a temprana edad–, en lugar de enfocarse en un tipo de política, separada de las demás. El proceso de aprendizaje es dinámico y de mayor efectividad cuando comienza a una edad juvenil y continúa en la edad adulta.

Las investigaciones muestran que en los resultados finales de los distintos programas no sólo juegan un papel importante las intervenciones que persiguen alterar el coeficiente intelectual de los entrenados, sino que también las que se realizan a una edad temprana en orden a socializar y a motivar al niño. En esta última perspectiva, se ha reconocido el importante papel que juega la familia en la formación de las habilidades de aprendizaje, por lo que en aquellos casos de familias disfuncionales, han probado ser altamente efectivas las intervenciones del gobierno a una edad temprana del niño; la literatura en las intervenciones exitosas realizadas a edad

³³ Ver J. Heckman: "Policies to Foster Human Capital", *Working Paper* N° 7288, NBER, August 1999.

temprana, indican que son las habilidades sociales y la motivación del niño las que son más fácilmente alteradas, no así el coeficiente intelectual.

Los retornos a las inversiones en capital humano son mayores para los jóvenes por dos razones: (a) ellos tienen un horizonte mayor sobre el cual recuperar los frutos de sus inversiones y (b) las habilidades engendran habilidades. La evidencia claramente sugiere que los adultos, pasada una determinada edad y bajo un cierto nivel de habilidad, obtienen bajos retornos por inversiones en capacitación, aunque hay excepciones a esta regla³⁴.

Por otra parte, Heckman (1999) sostiene que los programas de entrenamiento privados son más rentables y tienen dos ventajas sobre los públicos: entrenan trabajadores en posición de obtener los mayores beneficios y ajustan mejor sus programas de entrenamiento a las necesidades del mercado. Consistente con esto, según este autor, debieran expandirse los incentivos a promover el entrenamiento vía sector privado y volver a evaluarse o eliminarse los programas públicos poco efectivos. Las empresas probablemente elegirán entrenar a trabajadores más jóvenes y hábiles, en lugar de gastar recursos en trabajadores más viejos y más difíciles de entrenar, que ganarán poco con inversiones adicionales³⁵.

Otro punto que se destaca es el de la importancia de que haya competencia entre las empresas que ofrecen entrenamiento –y educación bajo una visión más amplia. El celebrado sistema de aprendizaje alemán, que es uno que da a los alumnos en edad de educación media la opción de integrarse al trabajo en forma coherente con una actividad de aprendizaje, se distingue, según Heckman, por: (a) romper la artificial separación entre el mundo del trabajo y el mundo del aprendizaje; (b) dar a los estudiantes y empresas que los entrenan la posibilidad de elección entre varias opciones de aprendizaje y (c) motivar a los estudiantes a desempeñarse bien en orden a asegurar el aprendizaje más deseado y a las empresas a proveer valiosas oportunidades de entrenamiento. Así, el alto nivel de competencia

³⁴ Según Heckman (1999) una de ellas era un programa de entrenamiento vocacional de 3 a 6 meses para jóvenes y adultos desventajados del Centro de Empleo y Entrenamiento (CET) de San José, California, cuyo remarcable éxito obedecería a razones como: los estrechos vínculos con el mercado laboral local –empleadores del área geográfica participaban en comité asesor y cursos enseñados por técnicos de la industria–; el énfasis del CET en las habilidades requeridas para el trabajo; un curriculum ajustado a necesidades de cada participante, y una larga tradición –de más de 25 años–, con un staff que conocía ampliamente la realidad local. Además, el programa tenía buena reputación entre los empleadores, lo que ayudaba a la posterior contratación de los nuevos graduados.

³⁵ Para los trabajadores más viejos y menos hábiles, y con problemas de empleo, Heckman sugiere subsidios salariales como una manera más eficiente de incrementar sus ingresos; incentivando el trabajo, en lugar del desempleo y el crimen, estos subsidios proveen beneficios sociales que van más allá de los aumentos individuales en las ganancias.

entre empresas y estudiantes es una de las principales razones de éxito del sistema alemán.

Implicaciones de esta evidencia internacional

La evidencia presentada por Heckman (1999) va mucho más allá de lo que naturalmente entendemos por programas de capacitación y de lo que debiera inspirar una política que persigue efectos más inmediatos en la materia.

Sin perjuicio de ello, hay ideas y resultados que surgen de programas como los de intervención estatal a edad muy temprana (niños de 4 a 5 años), que sirven de inspiración para políticas que se puedan abordar para los más jóvenes. El que se reconozca la importancia del entorno familiar en lo que se refiere a la socialización y motivación del niño y, por tanto, en su capacidad de aprendizaje futuro, da argumentos, por ejemplo, para que los programas de capacitación de los jóvenes provenientes de los estratos más pobres –donde se supone existe una mayor disfuncionalidad familiar– combinen adecuadamente la entrega de conocimientos aplicados con apoyo en aspectos motivacionales, de autoestima y de socialización. En otras palabras, cabe tener muy presente que un mayor capital humano no sólo pasa por el aumento en el stock de conocimientos y de habilidades, sino también por un conjunto de otras características vinculadas a la socialización, motivación, etc. Esto último es al margen de reconocer que la rentabilidad social de invertir en aspectos de socialización y motivación, pueda ser mucho mayor cuando ello se aborda a una edad temprana del niño.

Otras lecciones útiles recogidas por Heckman (1999), aparte de la mayor rentabilidad que ofrece la inversión en el capital humano de los jóvenes, se refieren a la natural ventaja que ofrecen los programas de entrenamiento o capacitación privados, a la importancia de que haya competencia en el mercado de entrenamiento, y a la existencia de excepciones en materia de programas para jóvenes y adultos desventajados que indican que ellos pueden ser rentables cuando se involucran muy directamente con empresas privadas del sector.

Propuestas en materia de capacitación

En su esencia, las propuestas que aquí se realizan son una reiteración de lo que ya fuera señalado en Coloma (1994) y que en términos generales son consistentes con lo destacado por Heckman.

El punto central de las propuestas es dar los incentivos adecuados para que el sector privado se interese en capacitar directamente a sus trabajadores y, al mismo tiempo, se concentren los recursos fiscales en financiar programas de capacitación para aquellos con problemas de empleo y, particularmente, en situación de pobreza.

En lo que se refiere a dar los incentivos para que el sector privado capacite directamente, no cabe duda de que hay mucho por hacer, pues al margen de que la evidencia chilena indica que el sector privado utiliza una proporción relativamente baja de la franquicia tributaria, hay un evidente problema de ausencia de una estructura de contratos apropiada para impulsar las actividades de capacitación³⁶.

En efecto, el principal problema que enfrentan las empresas para desarrollar directamente las actividades de capacitación *es que no tienen seguridad de percibir los frutos de su inversión*. En el caso del entrenamiento en habilidades de orden general, los incentivos son mínimos, porque a las empresas se les hace muy difícil recuperar su inversión a través de pagar salarios inferiores a la nueva productividad del trabajador capacitado, pues el trabajador queda en condiciones de conseguir un salario de acuerdo a su nueva productividad en otra parte. Distinto es el caso del entrenamiento en habilidades específicas, porque la mayor productividad del trabajador capacitado tiene valor sólo para la empresa que lo capacita, por lo que las posibilidades de recuperar la inversión son claramente superiores, aun cuando las negociaciones pasan a ser las propias de un monopolio bilateral, en que el trabajador puede tener un comportamiento oportunista en atención a la inversión irreversible ya realizada en él.

Luego, un aspecto central de cualquier propuesta sobre capacitación está en el *diseño de mecanismos que estimulen al sector privado para capacitar directamente*. En esta dirección, sería muy importante que *la ley permitiera la suscripción de contratos de entrenamiento*³⁷ en aquellos casos de capacitación en que hubieren envueltos importantes montos de re-

³⁶ Esta falencia en la estructura de contratos ayuda a su vez a explicar la baja utilización en la franquicia tributaria.

³⁷ Hoy en día, un contrato a plazo fijo puede hacerse como máximo a un año, período claramente insuficiente para recuperar inversiones significativas de las empresas en capacitación. De aquí surge la recomendación de permitir contratos a largo plazo –con un período de tiempo claramente predeterminado– en casos en que haya una actividad de capacitación envuelta. La opción de suscribir un contrato de tiempo indefinido –como actualmente lo debe hacer cualquier empresa que piensa en una relación laboral a más de un año– es altamente riesgosa cuando la empresa ha realizado significativos desembolsos en la capacitación de sus trabajadores, por lo cual carece de los incentivos apropiados para capacitar.

cursos. En virtud de estos contratos³⁸, la empresa aseguraría la recuperación de su inversión a través de una negociación anticipada del perfil de salarios futuros, donde la duración del contrato y ciertas normas básicas de desempeño quedarían determinadas libremente por las partes, en función a los montos de recursos comprometidos en la inversión y a las respectivas preferencias.

Una propuesta de esta naturaleza, además de dar los incentivos correctos a las empresas, puede ser más beneficiosa para los trabajadores que otras que se concentren en darles accesibilidad al crédito para la capacitación, ya que en este caso el pago de la deuda que contrae el trabajador no implica riesgo para él, desde el momento que la empresa, en virtud del contrato, está comprometida a contratarlo hasta que pague la totalidad de la deuda.

Para dar una cierta flexibilidad a estos contratos, podría establecerse una modalidad que permitiera al trabajador retirarse antes del vencimiento del contrato, pagando el valor de lo que todavía adeuda. En términos simplificados, por ejemplo, si el trabajador ha cumplido con la mitad del tiempo del contrato, él, o más probablemente la empresa que quiera contratarlo, debiera pagarle a la empresa que lo capacitó —y con la cual tiene el contrato vigente— el 50% de los costos de capacitación³⁹, corrigiéndose así eficazmente los incentivos a ser *free rider*.

Si por el contrario, es la empresa la que quiere poner término anticipado al contrato, por razones no imputables al trabajador, ésta lo puede hacer sin problemas renunciando simplemente a lo que se le adeuda⁴⁰; en el evento de que las razones sean imputables al trabajador —mal desempeño, falta de probidad, u otra— la empresa tendría derecho a recuperar lo que se le adeuda si así lo determinan los tribunales⁴¹.

³⁸ La idea sería que estos contratos fueran supervisados especialmente por la Dirección del Trabajo, para asegurarse de que ha habido como contrapartida una actividad de capacitación efectiva, evitándose así abusos al sistema.

³⁹ Los costos totales de capacitación se suponen registrados ante la Dirección del Trabajo, como parte del proceso de validación de estos contratos de entrenamiento.

⁴⁰ En este caso, los trabajadores quedarían en libertad de acción para trabajar donde quieran y en posición de sacarle el mayor retorno posible a su capital humano.

⁴¹ Frente al eventual aprovechamiento oportunista de algunos trabajadores que quisieran hacerse despedir antes de que expire el contrato, para ganar un mayor salario acorde a su nueva productividad en otra empresa, caben varios comentarios. Si bien es cierto que el trabajador podría sutilmente ir tomando acciones destinadas a este fin, no puede desconocerse que esto básicamente se restringiría a casos en que hubiera capacitación de orden general. Asimismo, esta acción acarrearía un costo de reputación para el trabajador y significaría además que éste abandona la opción de trabajar a futuro —una vez expirado el contrato de entrenamiento—, y a un salario acorde a su nueva productividad, en la empresa que lo capacitó.

Es importante hacer notar que si las empresas tienen bien puestos los incentivos para invertir en la capacitación de sus trabajadores, se crearía un claro espacio para que los oferentes de cursos de capacitación sofisticaran su oferta y ofrecieran cursos que tuvieran un real valor para las empresas. Hoy en día, frente al problema de incentivos que se señala, los organismos capacitadores atraen a trabajadores con cursos de capacitación muy generales y, por pura lógica, no requieren estar mayormente orientados a las necesidades verdaderas de las empresas, lo que de paso ayuda a explicar el por qué ellas no aprovechan debidamente las oportunidades de capacitación vía SENCE.

De esta manera, con una buena formulación de contratos, se podría esperar que el sector privado financiara directamente sus actividades de capacitación y que se reformularan los programas SENCE en la dirección de brindar más oportunidades de capacitación a los jóvenes pertenecientes a sectores de bajos ingresos y con problemas de empleo, tema al que se hará referencia explícita en el capítulo que sigue, referido al desempleo juvenil.

III. EL TEMA DEL DESEMPLEO JUVENIL, PARTICULARMENTE EL DE LOS JÓVENES EN EXTREMA POBREZA⁴²

La evidencia internacional y nacional muestra consistentemente que las mayores tasas de desempleo por grupos de edad se concentran en los segmentos más jóvenes de la población. Entre las explicaciones que se dan a este fenómeno están las que culpan a las regulaciones legales (salarios mínimos muy altos, tasas de cotización muy elevadas, etc.), y las que destacan características propias de los jóvenes, tales como: su menor experiencia laboral, la necesidad de acumular experiencia e información sobre las posibilidades de empleo que ofrece el mercado, la carencia de responsabilidades familiares y la inmadurez propia del período juvenil.

Durante la última década, la tasa de desocupación de los jóvenes en Chile ha sido sistemáticamente mucho mayor que la de los otros grupos de edad, existiendo también claras diferencias al interior del grupo de jóvenes entre 15 y 29 años, pues esta tasa crece significativamente mientras menor es la edad (Cuadro 3).

⁴² Buena parte de la discusión que aquí se realiza surgió de un trabajo encargado por el Banco Mundial.

En 1998, la fuerza de trabajo entre 15-29 años representaba un 31% de la fuerza de trabajo total, mientras que en 1990 alcanzaba a un 37%, siendo esta reducción consistente con un aumento en la participación escolar de los jóvenes⁴³.

CUADRO 3 TASA DE DESOCUPACIÓN POR AÑO SEGÚN TRAMO DE EDAD (%)

Edad	1987	1990	1992	1994	1996	1998
15 a 19	29,5	21,3	17,0	21,4	19,2	29,3
20 a 24	18,0	14,5	11,2	13,6	10,4	18,6
25 a 29	10,1	8,7	5,7	7,1	6,7	11,1
30 a 44	5,6	5,9	3,5	4,4	4,3	7,6
45 a 64	5,9	4,9	2,6	3,7	3,0	6,1
65 y más	3,8	7,0	3,0	2,9	4,6	5,6
TOTAL	10,0	8,3	5,5	6,7	5,7	9,9

Fuente: MIDEPLAN, Depto. Información Social, Encuestas CASEN. Cifras a noviembre de cada año.

El desempleo juvenil de los jóvenes en extrema pobreza

Si bien es cierto que las altas tasas de desempleo juvenil son un fenómeno universal, este problema se torna particularmente preocupante cuando afecta a jóvenes provenientes de estratos pobres de la sociedad, pues a su situación de pobreza se une un sentimiento de frustración que fácilmente puede derivar en episodios de drogadicción y/o delincuencia –que a su vez generan importantes externalidades negativas al resto de la sociedad–, creándose así daños irreversibles en el proceso de formación de capital humano y, por ende, en la capacidad futura de incorporarse al mercado del trabajo.

Para situar de mejor manera la condición general de los jóvenes en extrema pobreza, cabe tener presente que entre 1990 y 1998, la incidencia de la pobreza cayó desde 37,8% a 20,6% y la de la indigencia desde un 11,7% hasta un 5,2%. Por otra parte, en 1998, un 26,5% del total de jóvenes entre 15-19 años y un 18,5% entre 20-24 años pertenecían al primer quintil de ingreso.

⁴³ De hecho, durante este período, el promedio de años de escolaridad de los jóvenes aumentó desde 10,2 a 10,9, siendo a su vez esta última cifra 1,2 años mayor que el promedio de la población de 15 años y más del país en 1998.

La descomposición del desempleo juvenil por quintil de ingreso (Cuadro 4) permite apreciar que éste es mucho más dramático para el primer quintil de ingresos⁴⁴. Tomando los datos de 1998 –año en que ya se manifestaban síntomas de la recesión de 1999–, la tasa de desocupación entre 15-29 años fue de 39,3% para el primer quintil (48,9% para las mujeres y 34,5% para los hombres), en contraste con el 16,7% del total de jóvenes. Asimismo, la tasa de desempleo en el primer quintil fue de 50% para los jóvenes entre 15-19 años y de 45,4% entre 20-24 años, números muy superiores a los del resto de los quintiles.

CUADRO 4 TASAS DE DESEMPLEO POR QUINTIL DE INGRESO Y GRUPO DE EDAD (%)

Grupo de Edad Quintil	15 - 19 Años		20 - 24 Años		25 - 29 Años		15 - 29 Años	
	1996	1998	1996	1998	1996	1998	1996	1998
I	35,1	50,0	25,2	45,4	16,6	27,5	23,2	39,3
II	15,4	27,7	12,1	19,3	8,1	12,9	10,9	18,0
III	9,6	21,1	10,4	12,5	6,2	10,2	8,6	12,6
IV	17,5*	17,9	4,4	12,1	4,0	5,8	5,7	9,5
V	21,0*	15,4	3,5	8,7	2,1	5,8	3,5	7,4
TOTAL	19,6	29,9	10,6	18,9	6,8	11,3	10,0	16,7

* Estos datos parecen extraños al tenor de la información general del cuadro. Sin embargo, cabe tener presente que en el quinto quintil la fuerza de trabajo entre 15-19 años es mucho menor que en los otros quintiles, por lo que la encuesta podría tener problemas de representatividad.

Fuente: Encuestas CASEN 1996 y CASEN 1998. Quintilización hecha por ingreso de los hogares per cápita.

La tasa de participación (cuociente entre fuerza de trabajo y población en edad de trabajar) de los jóvenes del primer quintil en 1998 era de 17,8% entre 15-19 años, 52,1% entre 20-24 años y 53,9% entre 25-29 años, mientras que para el total de jóvenes era, respectivamente, de 17,5%, 58,1%

⁴⁴ Las críticas por relacionar desempleo con pobreza usando sólo encuestas de ingreso, aunque conceptualmente correctas, no parecieran tener mayor efecto práctico en este caso. El temor de que hogares no pobres fueran calificados como pobres por el solo hecho de que al momento de la toma de la encuesta tuvieran a alguno de sus miembros temporalmente desempleados no tendría mayor sustento empírico, pues se puede mostrar –y de hecho se hizo para la CASEN 96– que la quintilización de los hogares por ingreso que hace la CASEN sería bastante parecida a la que surgiría de la imputación de un salario a los desocupados de los distintos quintiles –según ingreso ocupacional promedio de los respectivos quintiles y grupos de edad–, esto es, de una situación que simula que todos los desocupados están ocupados.

y 72,6%. Así, las mayores discrepancias se dan para los jóvenes entre 25-29 años y entre 20-24 años, en ese orden. En todo caso, las diferencias son particularmente significativas para las mujeres del primer quintil, pues su tasa de participación entre los 15-29 años era de 23,5%, en contraste con el 36,8% del total de mujeres de esa edad; para los hombres, estos números eran, respectivamente, de 53,9% y 59,5%⁴⁵.

Mirando el problema de los jóvenes pobres desde una perspectiva más amplia, según la CASEN 98, un 45,5% de los jóvenes del primer quintil entre 15 y 29 años no estudia ni trabaja (incluyéndose aquí a los que se dedican a quehaceres del hogar), siendo este número de 30,7% para el segundo quintil y de 25,7% para el total de jóvenes; en un buen año, como 1996, estas cifras tienen una ligera alteración (42,1%, 29,6% y 23,8%, respectivamente), aunque, como es obvio, sí se modifica la proporción relativa entre desocupados e inactivos. Asimismo, dentro de este grupo, que es uno particularmente preocupante porque está al margen del mundo laboral y del sistema de educación formal, las cifras del primer quintil –para 1998– se descomponen en un 27,4% para el tramo 15-19 años⁴⁶, 60,1% entre 20-24 años⁴⁷, y 59,2% entre 25-29 años⁴⁸; para 1996, estas cifras eran, respectivamente, de 26%, 53,5% y 53,9%.

Es interesante notar que del grupo de jóvenes entre 15-29 años del primer quintil que no estudia ni trabaja, un 44,4% nunca ha trabajado (39,7% entre 20-29 años), aunque estas cifras son parecidas a la de los otros quintiles –datos CASEN 96, no disponibles para 1998.

Caracterizando más en detalle a las personas marginadas laboral y educacionalmente, se puede señalar, por ejemplo, que aquellos que no estudian ni *buscan* trabajo representan un 37,5% de los jóvenes entre 20-24 años del primer quintil –según CASEN 98–, siendo las razones más importantes para no buscar trabajo los quehaceres del hogar (52,7%) y el no tener con quién dejar a los niños (16,4%), y, para no estudiar, los quehaceres del hogar (36,5%), maternidad o embarazo (21,3%) y las dificultades económicas (14,5%). Si se cruzan las razones para no buscar trabajo y para no estudiar, se observa que un 30,4% esgrime la razón quehaceres en el

⁴⁵ Conviene notar que las cifras de tasa de participación aquí expuestas son bastante similares a las de 1996.

⁴⁶ Por otra parte, un 7,4% del grupo de 15-19 años del primer quintil sólo trabajaba, por lo que se llega a que un 34,8% no estudiaba (27,2% para el total entre 15 y 19 años), correspondiendo, por tanto, en su gran mayoría, a desertores del sistema educacional. Asimismo, un 63,6% de estos jóvenes sólo estudiaba.

⁴⁷ Un 27,9% de los jóvenes entre 20 y 24 años del primer quintil sólo trabajaba y un 10,5% sólo estudiaba.

⁴⁸ Para el total de jóvenes estas cifras eran respectivamente de 17,3%, 30% y 30,8%.

hogar para explicar conjuntamente estos eventos, un 12,1% la de quehaceres del hogar para no buscar trabajo y maternidad o embarazo para no estudiar, un 6,7% la de enfermedad crónica para explicar conjuntamente estos eventos y un 6,7% el no tener con quién dejar a los niños para no buscar trabajo y maternidad o embarazo para no estudiar⁴⁹.

Ahora, en materia educacional, los jóvenes entre 15-29 años del primer quintil tienen un promedio de 8,9 años de estudio, en contraste con los 10,9 del total de jóvenes de esa edad; para el rango 15-19 años, el promedio de escolaridad es de 9 años versus los 9,9 años del total de jóvenes de esa edad. En capacitación, durante el último año anterior a la CASEN 98, se capacitaron un 10,2% del total de jóvenes entre 15-29 años y sólo un 5% del primer quintil. Las principales razones para no haberse capacitado en los dos primeros quintiles fueron: haber estado estudiando (27,9%); no tener tiempo (21,9%); no saber acceder a los programas del Estado (16,5%); no estar interesado (15,4%) y no tener financiamiento (9,7%).

Finalmente, el ingreso promedio líquido (de la ocupación principal) que obtenían los jóvenes ocupados entre 15 y 29 años fue de \$160.240 en 1998 -\$70.773 para el primer quintil y \$342.330 para el quinto quintil. A su vez, un 47,1% de los jóvenes asalariados del primer quintil (15-29 años) tenía contrato de trabajo, porcentaje bastante inferior al del total de jóvenes (71%)⁵⁰, lo que deja entrever su mucho mayor grado de informalidad⁵¹.

En síntesis, *el problema del desempleo juvenil es mucho más dramático al interior del quintil de ingreso más pobre, pues la tasa de desempleo más que duplica a la del total de jóvenes*. La tasa de desempleo entre los más pobres es ostensiblemente mayor entre las mujeres y, como es natural, afecta con especial rigor a los grupos más jóvenes (entre 15 y 19 años). Preocupa, por otro lado, la baja tasa de participación relativa en el mercado del trabajo de los jóvenes del primer quintil entre 20 y 29 años, pues ésta va acompañada de una significativa proporción de jóvenes que no estudia ni trabaja, lo que configura un cuadro que muestra la existencia

⁴⁹ Para los jóvenes entre 15 y 19 años del primer quintil que no estudia ni busca trabajo (19,2% de los jóvenes entre 15 y 19 años de este quintil), las razones más importantes para no buscar trabajo son los quehaceres del hogar (32,7%) y el no tener interés (15,5%), mientras que entre las razones más importantes para no estudiar están las de dificultad económica (16,4%), la de maternidad o embarazo (16,3%) y la de quehaceres del hogar (15,2%). Esta información no está disponible para los jóvenes entre 25-29 años, pues a ellos no se les pregunta por las razones que tuvieron para no estudiar. Ver Cuadro 3 en el Anexo.

⁵⁰ Estas cifras consideran como sin contrato al grupo de jóvenes que no se acuerda o no sabe si firmó contrato.

⁵¹ Como referencia, a nivel de todos los asalariados de la economía, un 75,2% tiene contrato de trabajo.

de una alta proporción de jóvenes que están prácticamente al margen del mercado del trabajo –donde incluso un grupo importante de ellos nunca ha trabajado– y del sistema de educación formal.

Entre las explicaciones que los mismos afectados dan a esta situación se entrecruzan algunas muy genéricas y poco claras como la de quehaceres del hogar, con algunas más precisas como el no tener con quién dejar a los hijos o el embarazo o maternidad, pero no cabe duda que tras estas explicaciones se disfrazan también situaciones de bajos niveles de capital humano que dificultan el acceso al mercado del trabajo o el hecho mismo de haber caído en la drogadicción o la delincuencia.

Tareas pendientes en el tema del desempleo juvenil

En relación a los jóvenes en situación de pobreza, es fundamental *aumentar su capital humano y contrarrestar las condiciones de marginación general* que ellos viven respecto de las oportunidades de empleo⁵².

En términos más específicos, hay dos tipos de políticas que se pueden identificar para aumentar el capital humano y contrarrestar las condiciones de marginación de los más pobres. Entre las primeras están aquellas de más largo plazo, como son las que buscan mejorar la calidad del sistema educativo –y su vínculo más estrecho con el mercado del trabajo–, y las que combaten la deserción escolar, y entre las segundas, están las que apuntan a dar soluciones de más corto plazo a las urgentes necesidades de empleo que estos grupos enfrentan. Debieran, asimismo, definirse estrategias de acción diferentes para los jóvenes de las distintas edades. Es así como, por ejemplo, para los jóvenes entre 15 y 19 años los énfasis deben estar en el combate de la deserción escolar, y para los mayores, en mejorar la inserción al mercado del trabajo y sus opciones de capacitación.

No cabe duda de que con las llamadas políticas de largo plazo, las personas más pobres podrán aumentar su capital humano y asegurar en el futuro mejoras sostenidas en su nivel de bienestar, no sólo por el efecto directo de las mejores oportunidades de trabajo y remuneraciones que se le hacen accesibles, sino también porque así se va atacando el círculo vicioso de la pobreza. En este capítulo no hay mayor discusión acerca de este tipo de políticas, pues se supone que el tema de la calidad de la educación

⁵² Cabe tener presente que más allá de un interés solidario por la situación de personas en posición de pobreza, la preocupación por los jóvenes pobres con dificultades de inserción laboral, tendría plena justificación por las evidentes externalidades negativas que ellos podrían provocar al resto de la sociedad.

y el de la deserción escolar son temas de primera importancia cuando se habla de las reformas pendientes en el campo de la educación.

El énfasis de este capítulo está en las aquí llamadas políticas de corto plazo, varias de las cuales apuntan también a incrementar el capital humano, pues no se debe olvidar que por capital humano no sólo hay que entender lo referido a la educación, sino además lo referido a capacitación, a la experiencia en el trabajo, a los hábitos laborales y a otros aspectos que influyen sobre la productividad de los jóvenes en el empleo.

Entre las políticas de corto plazo que aquí se contemplan, están las de *habilitar a los jóvenes en extrema pobreza*, de manera tal que puedan tener acceso al mercado del trabajo. En esta tarea juegan un papel importante los *programas de capacitación* directamente vinculados al empleo, pues la baja experiencia laboral que posee el joven que busca empleo es posiblemente su principal barrera a salvar para conseguir y mantener un empleo. En esta dirección resulta interesante analizar más profundamente la experiencia reciente del Programa Chile-Joven, pues se trata de un programa bien planteado en cuanto a su objetivo de focalización hacia el grupo de jóvenes de sectores de bajos ingresos y a su vínculo con la empresa; pareciera ser éste, un programa susceptible de ser mejorado para ponerlo más en línea de lo que ha sido el exitoso CET de California, anteriormente citado. Resulta muy importante enquistar los programas de capacitación en los barrios de extrema pobreza⁵³, y orientarlos simultáneamente a la instrucción y a la formación de hábitos. Hay que enfrentar el problema de los *ghettos*, y potenciar alianzas estratégicas con instituciones de reconocido prestigio en el ámbito de la lucha contra la marginación social –como el Hogar de Cristo.

Éste puede ser el momento de focalizar el grueso de los recursos fiscales para capacitación en los jóvenes pertenecientes a sectores de bajos ingresos y que experimenten problemas de empleo⁵⁴.

Una sugerencia puntual, que tiene como antecedente el gran retraso que existe en materias educacionales, sería la de facilitar el traspaso de

⁵³ Un apoyo adicional a esta necesidad, surge del análisis de la encuesta CASEN 98, que indica que en los dos primeros quintiles –y particularmente en el primero– se encuentra la mayor proporción de jóvenes (ocupados y desocupados) que no se han capacitado durante el último año por no saber cómo acceder a los programas de capacitación del Estado. Esta cifra alcanza a un 18,2% en el primer quintil, y va decayendo en los quintiles superiores, llegando a un 2,4% en el quinto quintil.

⁵⁴ Para el resto de los grupos socioeconómicos, hay que confiar el tema de la capacitación principalmente al sector privado, para lo cual es fundamental que la ley permita la suscripción de contratos de entrenamiento, a los que se hacía anteriormente mención a propósito de las propuestas en materia de capacitación.

jóvenes en edad escolar, pertenecientes a los hogares de menores ingresos, a programas destinados a capacitar para el trabajo. Asimismo, como parte de una estrategia destinada a la formación de hábitos, podría aprovecharse la capacidad instalada y la experiencia de instituciones como el Ejército u otras; para estos efectos, podrían darse incentivos especiales a aquellas instituciones que aumenten su admisión de personas jóvenes pertenecientes al primer quintil de ingresos⁵⁵.

Un segundo tipo de políticas debiera encaminarse a acercar el mundo del trabajo a los jóvenes en extrema pobreza.

En esta dirección puede ser importante dar subsidios especiales a la contratación de jóvenes en situación de pobreza (acreditados por el puntaje de la ficha CAS de sus hogares⁵⁶). Una política de esta naturaleza –que habría que definir mucho mejor en cuanto a los montos del subsidio, al puntaje de ficha CAS a partir del cual operaría, al período máximo que cubriría y a otros detalles de funcionamiento⁵⁷– sería además un buen complemento a los programas de capacitación a jóvenes recién citados, pues es dentro de este grupo donde se podrían encontrar los candidatos más idóneos desde el punto de vista de las empresas interesadas. Adicionalmente, una iniciativa de este tipo tendría la virtud de incentivar las relaciones de trabajo formales, lo que, como más adelante se destaca, puede tener repercusiones importantes en el proceso de formación de capital humano.

Por otra parte, es necesario mejorar la organización del sistema de bolsas de trabajo para los jóvenes, sistematizando la información de los trabajos disponibles y de los postulantes a través de las municipalidades –con bases de datos interconectadas–, y haciendo fácil y expedito el acceso a dicha información por parte de los interesados.

Por último, en esta materia, también cobra relevancia la idea de flexibilizar la modalidad de los contratos en el domicilio⁵⁸, pues en los hogares más pobres la no participación de la mujer en la fuerza de trabajo

⁵⁵ Los incentivos especiales son necesarios porque naturalmente dichas instituciones prefieren captar personas de un mayor nivel cultural y de mayor capacidad esperada (características que se supone no abundan en el primer quintil), pues ellas están interesadas en seleccionar de estos grupos a los que a futuro vayan a seguir la carrera militar.

⁵⁶ La ficha CAS es utilizada actualmente para focalizar los programas de subsidios monetarios y habitacionales.

⁵⁷ Por ejemplo, en cuanto al tratamiento que recibirían aquellos jóvenes contratados al amparo del subsidio, pero que durante el período de su relación laboral su hogar hubiere modificado hacia el alza su puntaje de la ficha CAS, quedando técnicamente al margen del subsidio.

⁵⁸ Esto podría hacerse, como fue sugerido en las propuestas en materia de flexibilización, a través de una regulación menos estricta sobre el fuero maternal y sobre los períodos pre y post natal.

está relacionada con su imposibilidad de dejar a alguien al cuidado de los hijos y a cargo de las tareas del hogar, por lo que la búsqueda de fórmulas que le permitan desarrollar trabajos en su hogar puede jugar un papel importante en la batalla contra la marginación general de estos hogares.

Los avances que se logren en todas estas materias son fundamentales para operacionalizar los desafíos pendientes en el tema de la pobreza, pues así se permitiría incorporar a sectores pobres al proceso de modernización que vive el país y mejorar sustantiva y sostenidamente la capacidad de generar ingresos que éstos tienen.

Ahora bien, *en relación a las políticas generales para combatir el desempleo juvenil* (para todos los quintiles de ingreso) podría ser muy interesante eliminar la obligatoriedad de los jóvenes menores de una determinada edad (25 años, por ejemplo) de cotizar al sistema previsional (no así al sistema de salud). Bajo esta opción, los jóvenes entre 18 y 25 años⁵⁹ tendrían la libertad de elegir si quieren, o no, cotizar al sistema previsional. Los efectos en el empleo juvenil que podría tener una política de esta naturaleza serían significativos, pues no cabe duda que las cotizaciones previsionales continúan teniendo componentes impositivos importantes (particularmente para los jóvenes con altas tasas de descuento), a pesar de que con el actual sistema de capitalización individual éste debiera ser muy inferior al del anterior sistema de reparto⁶⁰. En la propuesta se habla directamente de eliminar la obligatoriedad de cotizar hasta determinada edad y no de reducir las cotizaciones durante dicho período, pues esta última opción requeriría de una significativa disminución en las tasas de cotización para esperar efectos importantes en empleo, transformando así al sistema de manejo de los fondos por parte de las AFP en uno muy costoso en relación al reducido monto de recursos que mensualmente se irían incorporando a estas cuentas juveniles.

Volviendo al tema central, lo importante es que la posibilidad de eliminar las cotizaciones previsionales a los jóvenes permitiría reducir el costo empresa de contratar jóvenes⁶¹ y contribuiría así a mejorar sus oportu-

⁵⁹ El límite inferior de 18 años es importante para evitar incentivos especiales a la deserción escolar que pudieran tener –como reacción a esta política– los jóvenes menores de 18.

⁶⁰ Según Torche y Wagner (1997), en términos globales, el carácter impositivo de las contribuciones a la Seguridad Social era cercano al 50% en 1990. Ver A. Torche y G. Wagner: "Previsión Social: Valoración Individual de un Beneficio Mandatado", *Cuadernos de Economía* N°103, 1997.

⁶¹ Sin perjuicio de que formalmente las cotizaciones previsionales se descuentan del salario bruto del trabajador, es evidente que al tener éstas parcialmente un carácter impositivo, el equilibrio de mercado se lograría con menores salarios brutos (menor costo empresa)

nidades de empleo formal, lo que es especialmente importante en esta etapa de la vida laboral, por la incidencia que el empleo formal tiene en la formación de hábitos de trabajo y en la autoestima y desarrollo de las personas⁶². Una política de este tipo podría mejorar también los ingresos líquidos de los jóvenes que trabajan, lo cual bajo situación de pobreza o de restricciones de liquidez, es altamente valorado.

Así, podríamos tener a jóvenes con mejores oportunidades de empleo formal, con mayores salarios líquidos en su juventud, y en posición de formar un mayor capital humano (y acceder a mejores remuneraciones futuras), que incluso podrían terminar, paradójicamente, con una mayor acumulación de fondos en sus cuentas previsionales, contrarrestando así los menores ahorros previsionales de la etapa juvenil.

Lo que subyace tras esta propuesta es la no optimalidad de exigir cotizaciones previsionales parejas por períodos tan largos de tiempo⁶³. Sin perjuicio de que puedan haber variadas fundamentaciones a esta apreciación, aquí se destaca la de los nocivos efectos que pueden tener las cotizaciones previsionales en el empleo de los más jóvenes y en su proceso de formación de capital humano, siendo evidente que para las personas jóvenes con dificultades de conseguir empleo y con restricciones de liquidez, serían claramente preferibles sistemas previsionales que contemplaran menores —o simplemente inexistentes— tasas de cotización en las primeras etapas de la vida laboral y mayores tasas a edades más avanzadas.

Por otra parte, y respondiendo a la situación coyuntural que se vive en Chile en materia de cotizaciones previsionales, se puede decir que el actual sistema con cotizaciones parejas de un 10% durante toda la vida laboral de los trabajadores, pareciera estar imponiendo niveles de ahorro forzoso mayores a los estrictamente considerados como necesarios. Una evi-

y/o mayores salarios líquidos para los trabajadores jóvenes, dependiendo la magnitud de estos efectos, como también los del efecto en el nivel de empleo, de las elasticidades de oferta y de demanda de los distintos tipos de mano de obra juvenil.

⁶² La supresión de que la eliminación de la obligatoriedad de cotizar a los jóvenes se tradujera en que las empresas reemplazaran a trabajadores jóvenes por mayores, pareciera no ser de tono mayor —aun cuando es un tema empírico, porque aparte del efecto sustitución operaría un efecto escala positivo al abaratare el factor trabajo en una de sus especificaciones. Además, menores costos de contratación de los jóvenes podrían traducirse en la creación de nuevos trabajos especialmente diseñados para jóvenes inexpertos. Pero, una evaluación social de esta política, debiera tener muy presente los efectos positivos que ella eventualmente tendría en el valor presente de la productividad de los jóvenes, por los efectos del empleo formal en la formación de hábitos y disciplina de trabajo, autoestima y desarrollo de las personas jóvenes, y posibilidades de capacitación y entrenamiento.

⁶³ En países como Suiza, las tasas de cotizaciones previsionales son menores en la etapa juvenil.

dencia en esta dirección surge del hecho de que hoy en día muchas personas jubilan anticipadamente; del stock de jubilados por vejez a junio del 2000, un 50,3% lo había hecho a través del mecanismo de vejez anticipada, mientras que del flujo del mes de junio del 2000, esta cifra era de un 52,5%. Todo esto está reconociendo que las cotizaciones del 10% están imponiendo niveles de ahorro forzoso exagerados en relación a lo que el mismo sistema considera como necesario⁶⁴. De esta manera, parecíamos estar frente a una ocasión particularmente propicia para adoptar una política como la aquí sugerida.

Asimismo, parecen de tono menor las aprensiones que se pudieran tener en relación al efecto fiscal futuro que podría sobrevenir por el compromiso del Estado de garantizar el monto de una pensión mínima y la posibilidad de una menor acumulación de recursos en las cuentas de ahorro individual. Primero, porque como ya se ha dicho, la opción de eliminar las cotizaciones para los jóvenes podría ser consistente con una mayor acumulación de fondos en sus cuentas previsionales. Segundo, para aquellos jóvenes que deliberadamente estén interesados en aprovecharse del sistema de pensión mínima, la propuesta que aquí se realiza no altera en nada sus incentivos ni el compromiso de recursos fiscales asociado a su comportamiento.⁶⁵ Y, tercero, porque habría que considerar también el ahorro de recursos que tendría el Estado –por concepto de programas de asistencia a los desempleados– al disminuir el tamaño del problema del desempleo juvenil.

Finalmente, cabe tener muy presente que cuando se habla de políticas para combatir el desempleo juvenil, hay que fijarse también en la morigeración o incluso en la remoción de algunas políticas que pueden ser muy atentatorias al empleo juvenil. En este último sentido, hay un llamado explícito a ser muy cautelosos con las políticas de salarios mínimos.

⁶⁴ Si bien es cierto que el alto porcentaje de personas que hoy en día está jubilando anticipadamente todavía podría estar influenciado por las altas rentabilidades que en promedio ha arrojado el sistema previsional a través del tiempo –y que dichas rentabilidades difícilmente se repitan a futuro–, también lo es que el número de personas que han cumplido los requisitos para jubilar anticipadamente es todavía mayor al que ha hecho efectiva esta opción. En todo caso, las cifras que aquí se dan son una referencia útil al punto que se está haciendo.

⁶⁵ Las personas que deliberadamente quieren aprovecharse del sistema tratan de cotizar lo mínimo cada mes y hasta por un máximo de 20 años, que es el período mínimo de cotización que se exige para hacerse beneficiario a la pensión mínima.

IV. EL PROYECTO DE REFORMAS LABORALES ENVIADO POR EL PRESIDENTE LAGOS AL CONGRESO

Varias de las propuestas que aquí se han hecho requieren de reformas a la ley laboral, como, por ejemplo, las que se refieren a las distintas instancias de flexibilización que aquí se han planteado y lo de la definición de los contratos de entrenamiento. No cabe duda entonces de que todavía hay mucho espacio para hacer reformas modernizadoras en este campo.

Es por ello que resulta interesante revisar si el proyecto que ha sido enviado al Congreso por el Presidente Lagos (noviembre del 2000) es o no funcional a los desafíos que se distinguen como prioritarios.

- El proyecto de reformas laborales enviado al Congreso, en su esencia, promueve el fortalecimiento de las organizaciones sindicales, amplía las posibilidades de capacitación laboral y explora nuevos caminos de flexibilización en las relaciones de trabajo. En estas líneas sólo se hará referencia a los principales aspectos del proyecto.
- En primer término, en cuanto a los nuevos caminos de flexibilización que el proyecto explora, lo propuesto por el proyecto de gobierno va en la dirección correcta, pero es claramente insuficiente.
- Uno de los aspectos más positivos del proyecto es la definición de la modalidad de contrato a tiempo parcial, en virtud de la cual se permite la contratación de trabajadores por un máximo de 30 horas semanales⁶⁶, y bajo un esquema en que las partes podrán pactar alternativas de distribución de jornada y el empleador, con una antelación mínima de una semana, podrá elegir la alternativa que va a regir en la semana o período superior siguiente. Esta nueva modalidad de contrato es coherente con lo que se propone en este trabajo y puede, de hecho, ser muy importante para impulsar los contratos part time –dando así opciones reales de trabajo a personas cuya única posibilidad de inserción laboral es bajo esquemas de este tipo, pues se da la flexibilidad suficiente para que las partes ajusten semana a semana aquella distribución de horarios que les parezca más conveniente, abandonándose así el rígido esquema anterior que obligaba a acordar al principio de la relación laboral la distribución de días y horarios en que debía realizarse la prestación de servicios.

⁶⁶ En los contratos a tiempo parcial se permitirá el pacto de hasta seis horas extraordinarias semanales y de hasta dos horas por día. Asimismo, en los contratos a tiempo parcial la jornada deberá ser continua y no podrá exceder de las 10 horas, pudiendo interrumpirse por un lapso no inferior a media hora ni superior a una hora para la colación.

Sin perjuicio de lo anterior, la reforma que aquí se comenta tiene problemas, pues el proyecto establece que las partes –por mutuo acuerdo– podrán transformar un contrato de jornada completa en uno a jornada parcial, pero previo pago por parte del empleador de una compensación equivalente a un mes de la menor remuneración que obtendrá el trabajador por cada año de servicios y fracción superior a seis meses, con un límite máximo equivalente a 330 días de la menor remuneración –no siendo imputable esta compensación a eventuales indemnizaciones por despido futuras. La verdad es que esta disposición impone un costo al traslado desde contratos de jornada completa a parcial, pudiendo perjudicar así a empleadores y trabajadores interesados en hacerlo; si esta regulación obedeciera al temor de la autoridad de que la opción de traslado fuera maniobrada por la empresa para disminuir su pasivo eventual de indemnizaciones por despido, habría sido mucho más razonable calcular la indemnización eventual que hasta ese momento hubiere correspondido al trabajador en caso de despido y dejar esa cifra como pasivo eventual –reajustada por IPC (índice de precios al consumidor)–, a hacerse efectiva, junto a las indemnizaciones adicionales que surgirán de ahí en adelante, sólo si la persona fuera a futuro despedida con derecho a indemnización.

- En cuanto a la flexibilidad horaria de los contratos de jornada completa, el proyecto contempla la posibilidad de mensualizar la jornada laboral, pero en términos que la jornada ordinaria máxima mensual pactada no pueda exceder de 186 horas y la diaria de 12 horas⁶⁷; a su vez, se establece que la jornada extraordinaria de estos trabajadores no puede exceder de 30 horas mensuales. Asimismo, esta posibilidad de mensualización debe ser pactada con una organización sindical (y ratificada por la mayoría absoluta de los trabajadores afectados) y la duración de este pacto no puede exceder de dos años.

En relación a esta propuesta de reforma caben varios comentarios. En primer lugar, y como se ha señalado anteriormente, esta flexibilización aparecía como claramente prioritaria, en atención a las claras ventajas que de ella pueden obtener las empresas y sus trabajadores. Sin embargo, no

⁶⁷ En rigor, el máximo diario no puede exceder de 11 horas, pues el proyecto establece que para aquellos casos en que la jornada diaria supere las 10 horas de duración, se deberá dar al trabajador una hora para colación, la que será imputable a la jornada.

se entiende por qué se limita tanto esta posibilidad de flexibilidad, remitiéndose sólo a la distribución de la jornada dentro de un mes, en circunstancias que las ventajas de una distribución flexible podrían realmente producirse en períodos mucho mayores de tiempo; es por ello que la propuesta que se hacía sobre el tema sugería que se estableciera, que durante un año o un semestre, la jornada de trabajo semanal promedio no pudiera exceder de 48 horas.

En este sentido, la propuesta de flexibilización del Gobierno es muy tímida, más aún cuando además se establece que la opción de mensualizar la jornada de trabajo va acompañada de una jornada mensual máxima de 186 horas, acortándose así la jornada mensual ordinaria (de aproximadamente 205 horas) a la cual teóricamente optan hoy aquellas empresas que trabajan la jornada ordinaria semanal de 48 horas. De esta manera, lo único que se logra es minimizar el impacto positivo que tendría una flexibilización de esta naturaleza, dejándose entrever además una gran desconfianza en las bondades de estas reformas para los trabajadores, a pesar de que ellas deben ser expresamente aprobadas por la mayoría absoluta de ellos.

En segundo lugar, llama la atención, y preocupa, que el proyecto señale que esta flexibilización deba ser concordada sólo con la organización sindical de la empresa, excluyéndose la opción de que sea acordada por negociación colectiva con el grupo negociador correspondiente; da la sensación de que se quiere aprovechar la oportunidad para fortalecer al movimiento sindical dándole prerrogativas monopólicas, lo que no se condice con la actual normativa sobre negociación colectiva que expresamente garantiza el derecho a negociar a través ya sea de un sindicato o de un grupo negociador.

Por último, resulta claramente inconveniente que estos pactos duren sólo dos años y que luego deban renegociarse en términos de que si no hay acuerdo se vuelva al sistema general de jornada laboral semanal máxima de 48 horas, etc. Bajo este esquema, aquellas empresas que adopten esta modalidad de mensualización y reorganicen su estructura de trabajo acorde a ella, quedarán permanentemente expuestas a volver a su situación original, inhibiéndose, por tanto, de hacer cambios más profundos en la reorganización de su funcionamiento. En este sentido, parece mucho más lógico que lo pactado en relación a mensualización siga rigiendo después de dos años si las partes no acuerdan algo diferente.

Por otra parte, en este proyecto de reforma han quedado de lado otras instancias de flexibilización que podrían haberse incorporado con claros beneficios para las partes. De hecho, todo lo referido a la modalidad de flexibilidad pactada, que el mismo Gobierno había promovido con fuer-

za en la discusión pública, ha quedado aparentemente diferido para más adelante. El problema de esta dilación es que muy probablemente ello significa que este tema va a ser incluido como parte del paquete de reformas a la negociación colectiva, y en ese caso podría pasar a ser la moneda de cambio de otra de las reformas que han estado rondando el ambiente y que sería claramente perjudicial para la inversión y el empleo, como es la que se refiere a establecer la imposibilidad de reemplazar a los huelguistas durante la huelga. De esta manera, se corre el serio riesgo de que la modalidad de flexibilidad pactada se postergue indefinidamente –por la imposibilidad de llegar a acuerdos frente a un paquete de reformas como el señalado–, o bien que haga su estreno acompañada de alguna nueva regulación de la huelga como la aludida.

En cuanto a la ampliación de las posibilidades de capacitación laboral que el proyecto contempla, éste establece, entre otras cosas, el llamado contrato de trabajo-formación. En virtud de este contrato, que también persigue promover el empleo juvenil, el empleador que proporcione capacitación al trabajador menor de 24 años, podrá imputar el costo directo de ella a las indemnizaciones por término de contrato que pudieren corresponderle, con un límite de 60 días de indemnización. Adicionalmente, esta capacitación debe estar autorizada por el SENCE y está limitada a un porcentaje de los trabajadores de la empresa, considerándose además como trabajadas las horas que el trabajador destine a las actividades de capacitación.

En cuanto a los efectos que pudiera llegar a tener la modalidad de contrato trabajo-formación, éstos podrían ser positivos, pero de magnitud bastante incierta. La idea tras esta modalidad es que las empresas se verían incentivadas a contratar más jóvenes y a capacitarlos si es que se les sustituye parcialmente la obligación eventual de dar indemnizaciones por el compromiso de capacitar a estos jóvenes a través de los programas SENCE. Es cierto que un esquema de esta naturaleza aumenta el incentivo a capacitar jóvenes, pero sólo para las empresas que esperan tener relaciones contractuales de al menos un año –pues después de un año empiezan a regir las eventuales indemnizaciones–, aunque cabe reconocer que la duración esperada de la relación laboral podría ser endógena a este incentivo. En todo caso, el resultado final dependerá de variables tales como: el interés verdadero de capacitación que tengan las empresas y los jóvenes; la calidad y pertinencia que tengan los cursos SENCE; la duración esperada de la relación de trabajo –estadísticamente, los jóvenes son los que tienen una menor duración de los empleos–, etc.

Ahora, al margen de lo positiva que pueda llegar a ser esta modalidad de contrato en materia de capacitación e inserción laboral de los jóve-

nes, es preciso insistir en la conveniencia de diseñar mecanismos (contratos de entrenamiento) que estimulen al sector privado para capacitar directamente, pues la modalidad aquí comentada no puede considerarse como sustituta, al estar restringida a jóvenes entre 18 y 24 años, a programas SENCE, y a contratos de una duración máxima de dos años.

Entre las disposiciones del proyecto que promueven el fortalecimiento de las organizaciones sindicales, están las que persiguen ampliar el derecho de sindicalización de los trabajadores, las que extienden los tipos de sindicatos bajo los cuales se pueden reunir (por ejemplo, se crean sindicatos profesionales y de trabajadores de actividad) y las que bajan los quorum para constituir sindicatos en aquellas empresas con 50 o menos trabajadores. Por otro lado, se postula el otorgamiento de fuero laboral a todos los trabajadores que concurran a la constitución de un sindicato –desde los 10 días anteriores a la asamblea constitutiva y hasta los 30 días posteriores–, y el fuero se hace extensivo a nuevos delegados y dirigentes sindicales que el proyecto contempla.

En materia de prácticas antisindicales se establece que en caso de que la sentencia de un juez establezca que un despido se motivó por una práctica antisindical o desleal, la empresa deberá reincorporar en forma inmediata a los trabajadores separados de sus funciones. Además, se elevan significativamente las multas por prácticas antisindicales –las que van en beneficio del SENCE⁶⁸– y se le da un rol activo a la Inspección del Trabajo en lo que se refiere a las denuncias por prácticas antisindicales.

Las proposiciones que se hacen en la dirección de fortalecer a las organizaciones sindicales son, en general, preocupantes. Específicamente, aparece como poco razonable exigir el reintegro obligatorio a la empresa de aquellos trabajadores despedidos y cuyo despido se haya motivado, según el juez, en una práctica antisindical; esta disposición significaría una vuelta a la llamada Ley de Inamovilidad (que rigiera durante el período 1966-1978) para todos aquellos trabajadores que hubieran sido despedidos por una práctica antisindical. No es difícil imaginar lo que ocurriría de aprobarse esta disposición.

Las denuncias que se hagan por despidos por práctica antisindical van a crecer significativamente, pues ello pasaría a ser una herramienta de protección bastante efectiva para los trabajadores, al permitirles una mayor probabilidad de mantener su empleo o un mayor poder negociador para

⁶⁸ Actualmente la ley señala que las multas van desde una UTM (unidad tributaria mensual) a diez unidades tributarias mensuales, mientras que el proyecto señala que el nuevo rango iría desde diez hasta ciento cincuenta unidades tributarias mensuales.

negociar su salida de la empresa. De esta manera, la sola mayor protección que da el poder invocar una práctica antisindical como causal de despido, da un incentivo natural para que los trabajadores se sindicalicen, lo cual es una manera poco lógica y aberrante de inducir a una mayor sindicalización. La contrapartida de todo esto, y muy preocupante desde la perspectiva del dinamismo en la generación de empleos, es que la empresa va a quedar demasiado expuesta económicamente a la apreciación de la judicatura sobre un tema vulnerable a la presión política y de muy difícil tratamiento (como son las prácticas antisindicales), todo lo cual afectará sus políticas de contratación de mano de obra, pues ella tendrá plena conciencia de que los ajustes de personal futuros serán más complejos y costosos. Luego, el aumento en los costos de despido que implícitamente se impondría con este tipo de disposiciones tendría efectos nocivos en la creación de empleos futuros y en la eficiencia de las empresas.

Un punto que aquí se quiere destacar es que aparece como absolutamente legítima la preocupación de la autoridad de velar para que los trabajadores puedan ejercer libremente sus derechos —en particular, los de sindicalizarse sin temor a represalias—, pero hay que ser muy cuidadosos sobre la manera precisa en que se cautelan esos derechos, pues errores en esa materia podrían ser muy costosos en términos de las posibilidades de empleo de los mismos trabajadores a los que se quiere proteger.

Por otro lado, inquieta el que a futuro se permitan crear sindicatos de profesionales y de trabajadores de actividad, pues no queda clara cuál sería su finalidad. Da la sensación que a través del sindicato de profesionales se podría estar allanando el camino para establecer a futuro tarifados (o aranceles comunes) o barreras a la entrada, que serían tremendamente nocivas en el contexto de una economía libre y competitiva. El mismo tipo de aprensiones se podría tener para los sindicatos de actividad, pues ellos podrían ir preparando el camino hacia algún tipo de negociación por actividad, tema que estuvo en el centro del huracán en la discusión de las polémicas y negativas reformas laborales rechazadas en diciembre de 1999.

En cuanto a los fueros adicionales que el proyecto contempla para los trabajadores que conforman un sindicato, preocupa el alto número de trabajadores con fuero permanente que podría llegar a haber al interior de una empresa, por las nuevas modalidades de sindicatos que se crean y el aumento en el número de dirigentes que lo tendrían. Asimismo, preocupa sobremanera una ambigüedad legal, en virtud de la cual los trabajadores no tendrían la obligación de notificar el momento mismo de constitución del sindicato, pudiendo así aprovecharse en forma oportunista de este fuero e invocarlo cuando fuera menester.

Para la empresa, es claro que este fuero limita sus acciones y le quita flexibilidad, pues durante el período que dura el fuero no puede despedir a dichos trabajadores –salvo por causal de incumplimientos graves del trabajador.

Lo importante a tener en cuenta es que si el fuero se extiende más allá de lo razonable –en número de personas y período de tiempo–, su contrapartida se manifestará en empresas funcionando menos eficientemente, o interesadas en informalizarse o retirarse de su negocio, o esmeradas en evitar que los trabajadores se sindicalicen, o abocadas a reorganizaciones ineficientes que permitan funcionar con un quorum menor al requerido para formar sindicatos. Así, parece a todas luces conveniente que –sin perjuicio de la mantención de ciertos fueros que hoy en día la ley contempla– la protección del derecho a sindicalizarse o a negociar colectivamente, se busque a través de mecanismos lo menos rigidizantes y antiempleo posibles, siendo en esta línea muy promisorio todo lo que anteriormente se planteaba en torno al mecanismo de flexibilidad pactada, pues a través de él las propias empresas estarían interesadas en fortalecer la negociación colectiva, y, por extensión, el derecho a sindicalización.

Entre otras materias, el proyecto también provoca gran preocupación por el nuevo concepto de empresa que define⁶⁹ y por las nuevas atribuciones que confiere a la Dirección del Trabajo –calificar existencia de una relación laboral, intervenir en los acuerdos suscritos al interior de una empresa, iniciar juicios en contra de las empresas por prácticas específicas, etc.–, que significan privilegiar los dictámenes de esta dirección por sobre los recursos en los tribunales. Todo esto es visto con recelo por el sector privado, por el grado de intervencionismo y arbitrariedad que podría llegar a representar.

Finalmente, a la luz de lo expuesto, el proyecto de reformas enviado por el Presidente Lagos al Congreso es claramente insatisfactorio desde la perspectiva de los desafíos que aquí se han planteado como prioritarios. Más aun, es motivo de especial preocupación el carácter antiempleo y las ineficiencias que se encubren tras varias de las propuestas orientadas al fortalecimiento de las organizaciones sindicales.

⁶⁹ De acuerdo a este nuevo concepto, por ejemplo, trabajadores de diferentes empresas, pero con un mismo dueño, podrían negociar conjuntamente, por lo que se estaría transitando hacia una forma de relación y negociación interempresas.

Propuesta	Descripción	Legislación, Reglamento, Gestión,	Urgencia
1. Flexibilización en la organización del trabajo.			
a) Flexibilización Horaria	Mediante la negociación colectiva, las partes podrían establecer que dentro de un año o un semestre, la jornada de trabajo semanal promedio no puede exceder de 48 horas.	Legislación	Muy Alta
b) Flexibilización de los contratos Part-Time	Que las partes puedan ajustar libremente los días y horarios en que se desempeñarán las jornadas pactadas.	Legislación	Muy Alta
c) Sistemas de turnos y trabajo continuo	Que las empresas puedan organizar sistemas de turnos que les permitan trabajar en forma continua los siete días de la semana, si así lo acuerdan en una negociación colectiva.	Legislación.	Muy Alta
d) Disminución de los costos de contratación de las mujeres.	<ul style="list-style-type: none"> - Acortar período de fuero post-natal. - Reducción de período pre y post natal para trabajos en el domicilio. - Dar un bono para que las mujeres que trabajan, y de salarios relativamente bajos, puedan financiar un servicio de sala cuna o, en su defecto, permitir que las empresas obligadas a dar servicio de salas cuna puedan sustituir esta obligación por la de dar un bono para estos efectos. 	Legislación	Alta
e) Proteger el empleo en tiempos de crisis.	Establecer mecanismos que faciliten a las partes la renegociación de contratos en tiempos de crisis.	Legal	Alta
f) Enfrentar el tema de los altos costos de despidos.	<ul style="list-style-type: none"> - Examinar posibilidad de rebajar tope máximo de indemnizaciones por años de servicio. - Permitir que legalmente las empresas puedan considerar como gasto las provisiones que se hagan para efectos de eventuales indemnizaciones. 	Legal	Alta
g) Flexibilidad salarial y esquemas participativos.	Promover una institucionalidad laboral funcional a estos propósitos, que suponga bajar costos de transacción a las empresas y trabajadores interesados en explorar este terreno.	Legal	Alta

Propuesta	Descripción	Legislación, Reglamento, Gestión,	Urgencia
h) Extender mecanismo de flexibilidad pactada.	Que las empresas y trabajadores puedan lograr mayores grados de libertad y autonomía en una amplia gama de materias si es que ellos se acuerdan a través de una negociación colectiva.	Legal	Muy Alta
i) Negociación Colectiva.	Rebajar quorum para negociar colectivamente al interior de la empresa.	Legal	Alta
2. Formación de Capital Humano.			
a) Contratos de entrenamiento	Estos contratos permitirían que las empresas suscribieran contratos por períodos de tiempo suficientemente amplios que le permitieran recuperar los recursos invertidos en la capacitación de sus trabajadores.	Legal	Muy Alta
b) Reformular Programas SENCE	Reformular programas SENCE en la dirección de brindar más oportunidades de capacitación a los jóvenes pertenecientes a sectores de bajos ingresos y con problemas de empleo.	Gestión.	Alta
3. Desempleo juvenil			
a) Habilitación de los jóvenes en extrema pobreza para que puedan incorporarse al mercado del trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> - Programas de capacitación directamente vinculados al empleo y que penetren los ghettos de pobreza. - Facilitar traspaso de jóvenes en edad escolar a programas destinados a capacitar para el trabajo. - Para avanzar en la formación de hábitos, aprovechar la capacidad instalada y experiencia de diversas instituciones . - Subsidios especiales a la contratación de jóvenes en situación de pobreza. - Mejorar sistema de bolsas de trabajo para los jóvenes. 	Gestión y Reglamento.	Alta
b) Eliminar obligatoriedad de cotización previsional a los jóvenes entre 18 - 25 años.	La eliminación de esta obligatoriedad mejoraría la posibilidad de los jóvenes de acceder a un empleo formal y los dejaría en posición de tener un mayor capital humano.	Legal.	Alta.

CUADRO 1 SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACION Y EMPLEO. ESTUDIOS Y CONTROL DE GESTIÓN. EVOLUCION DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACION SENCE. AÑOS: 1977 A 1999. NUMERO DE PERSONAS CAPACITADAS EN LOS PROGRAMAS SENCE - TOTAL PAIS

Años	Franquicia tributaria (1)				Programas sociales de capacitación (2) (3)								Total
	Sistema de capacitación en la empresa	Contrato de aprendizaje	Beccas regionales	Capacitación laboral de jóvenes	Mujeres jefas de hogar	Apoyo a la MYPE	Reinserción laboral	Contrato de aprendizaje	Chile Barrio	Especial de jóvenes	Proyectos regionales	Trab. Percep. de salario mínimo	
1977	22.640		32.525									55.165	
1978	59.546		48.897									108.443	
1979	68.795		51.853									120.648	
1980	97.223		51.853									149.076	
1981	93.236		21.133									114.369	
1982	88.171		20.885									109.056	
1983	105.452		19.639									125.091	
1984	122.890		21.682									144.572	
1985	136.783		21.984									158.767	
1986	138.125		14.807									152.932	
1987	162.849		13.571									176.420	
1988	174.724	518	9.317									184.559	
1989	186.857	447	12.644									199.948	
1990	199.604	441	6.243									206.288	
1991	265.403	891	6.505									291.854	
1992	297.261	677	3.327	610		19.055						322.639	
1993	328.864	510	4.659	770		27.099						361.902	
1994	397.158	511	3.623	1.473		19.962						422.727	
1995	417.255	474	4.276	2.101		2.667	220					439.469	
1996	451.934	505	5.364	18.439	1.783	5.171	114					483.310	
1997	482.914	642	5.437	18.504	2.532	3.740	250		1.650			515.669	
1998	476.436	-	6.304	14.910	3.512	11.461	550	236	5.328	515	894	522.768	
1999	504.436	-	5.935	4.746	3.783	10.820	3.340	601	6.949	1.065	3.240	547.631	
TOTAL	5.278.556	5.616	392.463	155.955	16.564	33.859	4.474	837	13.927	5.338	1.580	5.913.303	

Fuente: SENCE, Procesos de Liquidaciones de acciones de Capacitación, y adjudicaciones de becas de capacitación, y adjudicaciones de becas de capacitación, visadas y realizadas respectivamente en cada año del período por el SENCE. Fecha de elaboración de las cifras: 31/07/2000.

NOTAS: (1) Liquidaciones de capacitación visadas por SENCE.

(2) Las cifras corresponden a las definidas en las respectivas adjudicaciones de cursos.

(3) A partir del año 1998, estos programas de capacitación son financiados por el FONCAP.

CUADRO 2 SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACION Y EMPLEO. ESTUDIOS Y CONTROL DE GESTIÓN. EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACION SENCE. AÑOS: 1977 A 1999. MONTOS INVERTIDOS EN CAPACITACION, EN LOS PROGRAMAS SENCE - TOTAL PAIS. (EN MILLONES DE \$ DE 1999)

Años	Franquicia tributaria (1)		Programas sociales de capacitación (2) (3)										Total
	Sistema de capacitación en la empresa	Contrato de aprendizaje	Becas Regionales	Capacitación laboral jóvenes	Mujeres jefas de hogar	Apoyo a la MYPE	Reinserción laboral	Contrato de aprendizaje	Chile Barrio	Especial de jóvenes	Proyectos regionales	Trab. Percep. de salario mínimo	
1977	1.239,89		1.859,37									3.099,26	
1978	3.602,84		2.921,61									6.524,45	
1979	5.852,57		4.135,30									9.987,87	
1980	7.493,77		3.929,19									11.422,95	
1981	10.045,12		3.013,23									13.058,35	
1982	7.906,18		2.218,57									10.124,75	
1983	8.754,42		1.123,60									9.878,01	
1984	9.806,38		1.094,86									10.901,24	
1985	8.899,97		891,21									9.791,18	
1986	7.573,06		794,54									8.367,60	
1987	9.425,23		778,82									10.204,05	
1988	10.318,61	65,11	524,85									10.908,56	
1989	11.536,77	59,01	744,04									12.339,83	
1990	13.086,97	45,05	376,95									13.508,96	
1991	14.064,86	87,41	713,30	6.275,10								21.140,66	
1992	17.005,58	75,41	770,03	7.925,60	232,74							26.009,35	
1993	19.773,82	77,51	1.154,20	10.859,60	374,75							32.239,88	
1994	27.968,04	100,22	819,23	8.199,60	641,15							37.728,23	
1995	33.048,72	140,57	668,90	5.223,80	869,85	218,52	409,64					40.580,00	
1996	39.297,42	142,23	690,13	8.331,66	741,04	463,30	116,12					49.781,89	
1997	39.942,45	207,45	765,43	8.141,31	1.096,78	391,64	627,02		260,53			51.432,61	
1998	38.285,71	-	923,60	6.358,15	1.503,72	1.369,48	396,83	114,88	1.319,07	2.024,79	94,46	53.003,90	
1999	42.085,54	-	736,74	1.983,43	1.582,64	2.042,29	1.690,85	239,38	1.367,38	1.638,02	156,33	55.466,60	
TOTAL	387.013,91	999,96	31.647,67	63.298,23	7.042,67	4.485,22	3.240,45	354,26	2.946,98	3.662,81	250,79	507.500,17	

Elaboración de NOTIAS (1) Monto incluido a franquicia tributaria, correspondiente a liquidaciones de acciones de capacitación, y adjudicaciones de becas de capacitación, vistas y realizadas respectivamente en cada año del período por el SENCE. Fecha de experimentación por valor de la U.F. en los días 30 de diciembre de cada año.

(2) Las cifras corresponden a las becas adaptaciones de cursos.

(3) Se financian con Recursos Propios del SENCE, por disposición de la Ley N° 19.518, constituyen el Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP). Las cifras están expresadas en mil \$.

Para los años 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998 y 1999, el Programa de Becas Regionales incluye: Becas SENCE (Ordinarias y Extraordinarias) y Transferencias al Sector Público.

CUADRO 3

QUINTIL 1: INACTIVOS ENTRE 15-19 AÑOS

	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	TOTAL
	Quehaceres del hogar	No tiene con quién dejar los niños	Enfermedad crónica o invalidez	Estudiante	Jubilado o montepiada	Remista	Tiene trabajo esporádico	Se aburriría de buscar	No tiene interés	Otra razón	TOTAL								
POR QUE NO BUSCO TRABAJO																			
No existe establecimiento cercano	249	0	44	0	0	0	30	56	237	18	634								
No existe cupo en establecimiento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5								
Dificultad de acceso o movilización	181	0	0	0	0	0	46	74	0	0	301								
Dificultad económica	5.022	442	303	821	0	0	716	882	1.962	813	10.961								
Ayuda en casa o quehaceres del hogar	8.690	748	58	72	0	0	53	207	360	7	10.195								
Requiere establecimiento especial	0	0	521	0	0	0	76	13	52	66	728								
Maternidad o embarazo	4.079	3.183	0	147	0	0	264	0	483	2.784	10.940								
No le interesa	1.509	15	35	167	0	0	279	598	4.154	655	7.412								
Pasó la edad de estudiar	11	0	136	48	0	0	0	0	0	0	195								
Prepara la P.A.A.	0	0	0	680	0	0	0	0	107	721	1.508								
Está realizando el servicio militar	0	0	0	0	0	0	0	205	38	6.015	6.258								
Enfermedad que lo inhabilita	722	0	4.734	306	0	0	51	180	354	104	6.451								
Problemas familiares	214	400	0	14	0	0	0	0	419	197	1.244								
Problemas de conducta o rendimiento	499	0	68	400	0	0	137	311	1.501	845	3.761								
Está buscando trabajo	168	10	98	0	0	0	299	613	135	839	2.162								
Repitiencia	501	0	16	35	0	8	27	0	99	118	804								
Otra razón	10	48	4	598	0	0	59	377	493	1.667	3.256								
No sabe	31	0	0	0	0	0	0	35	0	97	163								
TOTAL	21.886	4.846	6.017	3.288	0	8	2.037	3.551	10.394	14.951	66.978								

POR QUE NO ASISTE A EST. EDUCACIONAL

QUINTIL 1: INACTIVOS ENTRE 20 - 24 AÑOS

	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	TOTAL
	Quehaceres del hogar	No tiene con quién dejar los niños	Enfermedad crónica o invalidez	Estudiante	Jubilado o montepiada	Remista	Tiene trabajo esporádico	Se aburriría de buscar	No tiene interés	Otra razón	TOTAL							
POR QUE NO BUSCO TRABAJO																		
No existe establecimiento cercano	558	214	0	0	0	0	0	7	0	0	779							
No existe cupo en establecimiento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0							
Dificultad de acceso o movilización	299	0	0	0	0	0	0	0	36	0	335							
Dificultad económica	4.384	2.597	354	42	0	0	914	2.048	1.356	749	12.444							
Ayuda en casa o quehaceres del hogar	26.195	4.065	136	186	0	65	68	402	222	91	31.430							
Requiere establecimiento especial	0	25	248	0	0	0	0	0	0	4	277							
Maternidad o embarazo	10.400	5.764	0	2	0	0	333	0	651	1.168	18.318							
No le interesa	1.297	471	226	0	0	0	323	398	1.595	518	4.828							
Pasó la edad de estudiar	448	130	56	0	0	0	206	80	0	28	948							
Prepara la P.A.A.	0	0	0	3	0	0	0	37	54	216	310							
Está realizando el servicio militar	97	0	0	0	0	0	0	0	0	834	931							
Enfermedad que lo inhabilita	7	0	5.765	0	0	0	70	0	0	327	6.169							
Problemas familiares	541	331	0	0	0	0	0	483	31	128	1.514							
Problemas de conducta o rendimiento	216	0	33	6	0	0	0	325	0	57	637							
Está buscando trabajo	147	55	0	222	0	0	1.127	916	247	623	3.337							
Repitiencia	57	0	0	0	0	0	0	0	0	46	103							
Otra razón	542	451	37	265	0	0	568	379	89	1.007	3.338							
No sabe	144	0	0	0	0	0	12	200	0	0	356							
TOTAL	45:332	14:103	6:855	726	0	65	3:621	5:275	4:281	5:796	86:054							

