

# Chile

## en la Globalización

Relaciones Laborales  
Tratados de Libre Comercio  
y Cláusulas Sociales

**Editor**

Jaime Ensignia

**Autores**

María Ester Feres

Malva Espinosa

Alexis Guardia

Helia Henríquez

Diego López

Pablo Lazo

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**





# Chile

## en la Globalización

Relaciones Laborales  
Tratados de Libre Comercio  
y Cláusulas Sociales

### **Editor**

Jaime Ensignia

### **Autores**

María Ester Feres

Malva Espinosa

Alexis Guardia

Helia Henríquez

Diego López

Pablo Lazo

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

# Chile en la Globalización

## Relaciones Laborales, Tratados de Libre Comercio, y Cláusulas Sociales

### Editor

Jaime Ensignia

### Autores

María Ester Feres, Malva Espinosa, Alexis Guardia, Helia Henríquez, Diego López, Pablo Lazo

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial de sus trabajos, como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

Fundación Friedrich Ebert  
Darío Urzúa 1763. Providencia - Santiago  
[www.fes.cl](http://www.fes.cl)

ISBN : 978-956-7630-18-9

Impreso en Chile  
2007

Diseño y diagramación:  
YUNQUE, de Ildefonso Pereyra  
E-mail: [yunque1@yunquemm.com.ar](mailto:yunque1@yunquemm.com.ar)

# Índice

|  |            |
|--|------------|
| Dedicatoria.....   | 9          |
| Presentación, <i>por Jaime Ensignia</i> .....  | 11         |
| <b>Parte 1 - Globalización y Relaciones Laborales.....</b>   | <b>25</b>  |
| <b>Desarrollo capitalista y relaciones laborales .....</b>   | <b>27</b>  |
| <i>Por Alexis Guardia B.</i>   |            |
| 1. De la relación constitutiva capital-trabajo asalariado .....  | 27         |
| 2. Evolución de la organización del trabajo en la empresa.....   | 32         |
| 3. La sociedad post-industrial y las relaciones laborales.....   | 36         |
| 4. Globalización y relaciones laborales.....   | 40         |
| Notas .....  | 47         |
| <b>Derechos laborales y acuerdos de libre comercio en América Latina .....</b>   | <b>49</b>  |
| <i>Por Diego López</i>   |            |
| Introducción .....   | 49         |
| 1. Los efectos económicos y sociales de los tratados de libre comercio.....  | 51         |
| 2. Los derechos laborales reconocidos en los tratados de libre<br>comercio de las Américas .....                       | 54         |
| 3. Las normas laborales internas de los países que adoptan acuerdos<br>de libre comercio con cláusulas laborales ..... | 67         |
| 4. La cooperación gubernamental y la solución de controversias<br>en materia laboral .....                             | 71         |
| 5. Acciones en pro de los derechos laborales en el marco de<br>los tratados de libre comercio.....                     | 82         |
| 6. Algunos puntos críticos o sensibles de las cláusulas laborales<br>en el futuro .....                                | 88         |
| 7. Desafíos para el sindicalismo .....   | 94         |
| Notas .....  | 96         |
| Bibliografía .....   | 106        |
| <b>Cláusula social: evolución y estado actual.....</b>   | <b>109</b> |
| <i>Por Pablo Lazo</i>  |            |
| Introducción .....   | 109        |
| El concepto de trabajo a lo largo de la historia .....   | 110        |
| El vínculo comercio-trabajo .....  | 124        |
| Notas.....   | 156        |

**Parte 2****Relaciones Laborales en un Chile globalizado .....161****El trabajo y las relaciones laborales en los programas de la Concertación.....163***Por María Ester Feres*

|   |            |
|---|------------|
| Introducción.....   | 163        |
| A. La globalización de la economía y la desvalorización social del trabajo .....  | 165        |
| B. Las características del ajuste estructural en Chile .....                      | 176        |
| <b>I. Las bases programáticas del primer gobierno democrático.....</b>            | <b>182</b> |
| 1. El diálogo social y la política de los acuerdos .....                          | 182        |
| 2. La estructura del programa.....  | 186        |
| 2.1. Bases programáticas político institucionales .....                           | 186        |
| 2.2. Bases programáticas económico sociales .....                                 | 187        |
| 2.2.1.Ejes temáticos y principales contenidos .....                               | 187        |
| 2.2.2.Los derechos de los trabajadores y el sistema de relaciones laborales ..... | 191        |
| 2.3. Bases programáticas política exterior .....                                  | 199        |
| <b>II. Las bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación.....</b>   | <b>201</b> |
| 1. Un nuevo proyecto país.....  | 202        |
| 2. La acción del gobierno y la participación ciudadana .....                      | 204        |
| 3. El reto de la competitividad .....   | 206        |
| 4. La estructura del programa.....  | 207        |
| 4.1. Primer compromiso: “más y mejor democracia para los nuevos tiempos” .....    | 207        |
| 4.2. Segundo compromiso: “más sociedad y más participación” .....                 | 209        |
| 4.3. Tercer compromiso: “una economía al servicio de los chilenos” .....          | 212        |
| 4.4. Cuarto compromiso: “un programa nacional de superación de la pobreza” .....  | 222        |
| 4.5. Quinto compromiso: “mejorar la calidad de vida” .....                        | 223        |
| 4.6. Sexto compromiso: “educación, ciencia y cultura claves del futuro” .....     | 224        |
| 4.7. Séptimo compromiso: “una política exterior para los nuevos tiempos” .....    | 224        |
| <b>III. Las bases programáticas del tercer gobierno de la Concertación .....</b>  | <b>226</b> |
| 1. La estructura del programa.....  | 229        |
| 2. Los temas programáticos.....   | 229        |
| 2.1. Crecimiento económico. Más y mejores empleos .....                           | 229        |
| 2.2. Un gran salto en educación. Chile primero en América Latina .....            | 234        |
| 2.3. Reforma integral de Salud .....  | 236        |
| 2.4. Integración plena de la mujer .....  | 236        |
| 2.5. Un estado protector de las personas y las familias.....                      | 238        |
| 2.6. Protección del medio ambiente .....  | 239        |

|   |            |
|---|------------|
| 2.7. Una cultura libre y al alcance de todos .....  | 240        |
| 2.8. Seguridad en nuestros barrios y ciudades .....   | 241        |
| 2.9. Más descentralización y participación .....  | 241        |
| 2.10. Democracia plena, iguales derechos, mejor trato.....  | 242        |
| <b>IV. Las bases programáticas del actual gobierno de la Concertación.....</b>                                | <b>243</b> |
| 1. Un imaginario: un nuevo proyecto de sociedad .....   | 246        |
| 2. Chile entra en una nueva fase de su desarrollo: la lucha contra<br>las desigualdades .....                 | 247        |
| 3. La participación social y la calidad de la política .....  | 249        |
| 4. Estructura del programa .....  | 250        |
| 4.1. Proteger a nuestra gente.....  | 251        |
| 4.1.1. Educación: base de las oportunidades .....   | 252        |
| 4.1.2. Más y mejores empleos .....  | 255        |
| 4.1.3. Proteger la Salud .....  | 262        |
| 4.1.4. Protección de la Tercera Edad .....  | 263        |
| 4.1.5. No más marginados .....  | 266        |
| 4.1.6. Pacto social para el desarrollo .....  | 267        |
| 4.2. El salto al desarrollo.....  | 267        |
| 4.2.1. Crecimiento y estabilidad.....   | 268        |
| 4.2.2. Nueva política de desarrollo .....   | 269        |
| 4.2.3. Política de competencia .....  | 271        |
| 4.2.4. Más emprendimiento para Chile.....   | 271        |
| 4.3. Cultivar la calidad de vida .....  | 272        |
| 4.4. Nuevo trato ciudadano .....  | 273        |
| 4.4.1. Calidad de la democracia .....   | 274        |
| 4.4.2. Reforma del Estado .....   | 275        |
| 4.4.3. Transparencia y probidad .....   | 276        |
| 4.4.4. Participación ciudadana .....  | 277        |
| 4.4.5. Justicia para todos .....  | 278        |
| 4.4.6. Descentralización .....  | 278        |
| 4.5. Chile somos todos .....  | 280        |
| 4.6. Chile en el mundo .....  | 282        |
| <b>V. Análisis comparativo: la evolución en los temas del trabajo y<br/>de las relaciones laborales .....</b> | <b>284</b> |
| 1. Consideraciones sobre los programas de los tres primeros<br>gobiernos de la Concertación .....             | 285        |
| 2. Algunos de los temas en debate.....  | 286        |
| 2.1. La centralidad del trabajo .....   | 287        |
| 2.2. Los sistemas de protección social .....  | 289        |
| 3. Comparación, evaluación y conclusiones .....   | 294        |
| 3.1. La participación, el diálogo social y los acuerdos .....   | 296        |
| 3.2. La concertación social .....   | 301        |
| 3.3. El sistema de relaciones laborales.....  | 303        |
| 3.4. Los sindicatos, la negociación colectiva y la distribución de ingresos .....                             | 309        |

|   |     |
|---|-----|
| 3.5. Cumplimiento de los compromisos sobre derechos legales individuales .....                      | 316 |
| 3.6. Relaciones laborales y protección social: hacia una nueva sociedad de bienestar 1990-2006..... | 325 |
| Reflexiones finales.....  | 331 |
| Notas .....   | 333 |

**Alcances y limitaciones de las reformas laborales en Chile .....**347  
*Por Alexis Guardia*

|  |     |
|--|-----|
| Primer ciclo de reformas (1990-1991).....  | 348 |
| Segundo ciclo de reformas (2000-2001).....                                       | 350 |
| El seguro de cesantía, un avance a medio camino .....                            | 352 |
| Más allá de la normativa y la institucionalidad laboral .....                    | 357 |
| La debilidad de la judicatura laboral existente.....                             | 358 |
| Entre la precarización del empleo y el trabajo decente. La subcontratación ..... | 360 |
| Las relaciones laborales post-reforma .....                                      | 364 |
| Flexibilidad y leyes laborales .....   | 368 |
| Consideraciones finales.....   | 370 |
| Notas.....   | 377 |
| Bibliografía.....  | 379 |

**La flexibilidad del tiempo de trabajo: un aporte al debate sobre el empleo femenino .....**381  
*Por Helia Henriquez Riquelme, en colaboración con Carolina Díaz Rojas*

|  |     |
|--|-----|
| 1. La jornada se flexibiliza .....                                       | 381 |
| 2. Cuánto trabajan las mujeres en Chile .....                            | 392 |
| 3. Acortar la jornada laboral, una demanda que se repite .....           | 405 |
| 4. Una síntesis y algunas consideraciones para la política pública ..... | 409 |
| Notas.....   | 415 |
| Bibliografía.....  | 417 |

**La representación de los actores sociales.**  
Las formas de representación de los trabajadores: el caso de Chile .....

*Por Malva Espinosa*

|  |     |
|--|-----|
| Introducción .....   | 419 |
| 1. El contexto económico de la crisis sindical .....                           | 425 |
| 2. El contexto político de la crisis sindical .....                            | 431 |
| Reflexiones finales.....   | 443 |
| Anexo estadístico sobre la situación sindical y la negociación colectiva ..... | 447 |
| Notas.....   | 449 |

**Los Autores .....**454

## Dedicatoria

Este libro está dedicado  
a la memoria de Malva Espinosa,  
socióloga chilena fallecida  
sorpresivamente en enero de 2006.

Malva Espinosa se destacó  
por su constante preocupación  
hacia los temas del trabajo, los esfuerzos  
por fortalecer las organizaciones sindicales  
y, en particular su organización máxima,  
la Central Unitaria de Trabajadores de Chile.

Tuvo un compromiso intelectual y práctico  
más allá de las fronteras de nuestro país,  
colaboró con diversas instituciones académicas  
tanto nacionales como extranjeras.  
Malva fue una consultora asociada  
a la Fundación Friedrich Ebert de Chile.

Esta Fundación tuvo la posibilidad de contar  
con sus valiosas contribuciones  
en un sinúmero de sus publicaciones.



# PRESENTACIÓN

Por Jaime Ensignia

Los continuos cambios económicos, sociales, culturales y, por cierto, políticos que han ocurrido en el mundo durante las últimas décadas del pasado siglo y los primeros años del siglo XXI, han transformado sustancialmente (para algunos dramáticamente) la faz del mundo. Esto, se observa tanto a nivel internacional, regional o continental como a nivel nacional, incluso traspasando y trastocando las propias fronteras de las naciones. En este sentido, el proceso globalizador<sup>1</sup> en marcha desde hace algunas décadas y, particularmente, lo que se ha denominado, la globalización económica con fuerte acento financiero y la globalización de las corporaciones multinacionales en la producción y los servicios, han agudizado de manera profunda del concepto Estado-nación<sup>2</sup>. Algunos autores, como *Charles P. Oman*, señalan de manera convincente que la globalización se refiere básicamente al debilitamiento del Estado-nación y de la soberanía de las políticas nacionales frente al mercado mundial<sup>3</sup>.

Sin embargo, pese a las múltiples acepciones que se debaten sobre el término *Globalización*, nos parece útil lo que el mismo *Oman* entiende sobre este concepto, al decir: "Genéricamente, la globalización puede definirse, para nuestros fines, como el crecimiento acelerado de la actividad económica que atraviesa las fronteras regionales y nacionales definidas políticamente. Se expresa en el incremento del

movimiento de productos tangibles e intangibles y de servicios, –entre ellos los derechos de propiedad– vía el comercio y la inversión, y con frecuencia de personas mediante la migración por dichas fronteras"4.

La globalización no tan sólo ha provocado un enorme debate sobre su conceptualización y origen, sino también en relación a los efectos de este proceso de mundialización de la economía, sobre todo en lo económico y en lo social. Según *W. Sengenberger*, el avance mundial en materia de desarrollo económico y social no ha sido satisfactorio en las últimas décadas. Es verdad que la prosperidad media ha aumentado en los países industrializados avanzados y en varias economías emergentes de Asia, pero otras regiones han tenido escasa mejoría, algunas se han estancado y otras están peor de lo que estaban hace 30 años. Principalmente debido a la mejora económica de China e India, la proporción de la población mundial que vive en la pobreza absoluta ha disminuido algo, pero no así la cantidad absoluta de pobres5.

Debido a que el aumento de la pobreza de inmensos contingentes de personas en el mundo tiene que ver directamente con la imposibilidad de generar inversión, empleos, seguridad en el más amplio sentido de la palabra, esta nueva situación mundial se ha caracterizado en sus núcleos neurálgicos por adoptar un constante proceso de liberalización y desregulación de todos los mercados y, especialmente, del mercado de trabajo con el objetivo de lograr una mayor competitividad internacional. La globalización de la economía ha implicado mayores relaciones con mercados externos muy cambiantes, lo que incide en la tendencia de flexibilizar el mercado laboral, en algunos casos de forma extrema.

En este sentido, la unidad productiva, o empresa, trata de mantener al mínimo de trabajadores en la planta con estabilidad y contrato indefinido, y el resto de los trabajadores tiene empleos más o menos precarios, con frecuencia bajo la dependencia de contratistas. Por cierto, el déficit de trabajo y de trabajo decente, según el concep-

to de la OIT, es ostensible, lo cual tiende a generar un proceso de profundización, exclusión y marginalización de vastos sectores sociales a nivel planetario<sup>6</sup>.

Es precisamente debido a estos efectos, –denominada como la zona gris de la globalización– que en términos generales se representa como un panorama sombrío, y de una sensación atmosférica negativa y decepcionante. En este nuevo escenario internacional, en mayoritarios sectores de la sociedad civil mundial intentan resistirse sea como sea a este tipo de globalización tanto económica y/o financiera.

La gama de la oposición a este proceso es variada, desde los más militantes globalifóbicos, cuyo objetivo central de ataque es la globalización como tal, hasta aquéllos que creen y luchan porque otra globalización sea posible, que creen que es necesario democratizar la globalización, y darle gobernancia más allá de las políticas estatales. En este sentido, es interesante lo que argumenta *Castells*, al constatar que el llamado movimiento antiglobalización (o por la justicia global), en los términos de sus actores, es una fuente de proyectos alternativos. Ha cambiado el debate sobre el sistema, ha abierto opciones posibles. Ya no se es *anti*, sino *por otra* globalización<sup>7</sup>.

En una publicación anterior de la Fundación se señalaba lo siguiente –y creemos que ese análisis es muy atingente al tema de la búsqueda de otra globalización–, del cual nos llamaba la atención *Castells*: "Las potencialidades que se abren en lo político, cultural, económico y social, a partir del actual desarrollo tecnológico son impensables. Así como se experimenta una reestructuración en las relaciones de equilibrio y en general de relacionamientos a nivel internacional y en las nuevas formas de estructuración, de reproducción y de acumulación del capital, es posible percibir paralelamente las más diversas iniciativas, emergiendo de la sociedad civil. Iniciativas, por ejemplo, que reclaman la universalización de los derechos humanos, respeto a derechos económicos y sociales y medioambientales, derechos fundamentales del trabajo, cumplimiento de los estándares

laborales, e incluso aquéllas en las que subyace una profundización del propio concepto de democracia y de ciudadanía: una democracia social y participativa, una sociedad de ciudadanos y ciudadanas como sujetos activos de derechos"<sup>8</sup>.

América Latina, según *Messner*, se halla inmersa en un proceso de profundos cambios económicos y sus estructuras sociales también están cambiando de manera sostenida. El tradicional Estado desarrollista latinoamericano fue excesivamente intervencionista, burocrático, centralista, omnipresente y, por ende, sobrecargado e ineficiente. Dicho Estado no sólo bloqueaba el desarrollo económico sino también el surgimiento de una activa sociedad civil<sup>9</sup>. El Estado, en el actual marco de la globalización, está constantemente requerido e interpelado por la sociedad civil y los movimientos sociales para que intermedie entre los intereses económicos, comerciales, financieros y los sociopolíticos, culturales y étnicos.

Chile no ha estado ajeno a este proceso de internacionalización de la economía y de estos profundos cambios ocurridos en el continente. Tuvo que sobrellevar tempranamente y bajo un régimen dictatorial los costos de lo que significaron las tan mentadas reformas estructurales de fines de la década de los ochenta del siglo recién pasado. Algunos autores señalan que, las directrices del llamado Consenso de Washington ocasionaron costos económicos, sociales y políticos de enorme envergadura a sectores mayoritarios de la sociedad chilena. Sin embargo, a partir de principio de los años noventa del siglo XX y, con la vuelta a la democracia, Chile se ha insertado de manera ágil, oportuna y heterodoxa a la economía internacional. El país, en opinión de *Ottone y Vergara*, "es visto —en el contexto de América Latina— como el país al que mejor le ha ido en términos de crecimiento económico en los últimos 15 años. En la década del '90 tuvo una tasa promedio de 7%, con lo cual prácticamente duplicó su ingreso nacional en diez años y su fortaleza le ha permitido atravesar períodos muy duros de crisis internacionales, manteniendo hasta hoy un alto nivel de crecimiento"<sup>10</sup>.

Para entender de una manera más cabal y carente de sobreideologización que provoca el proceso que se inicia con el primer gobierno de la Concertación, los mismos autores (*Ottone y Vergara*) argumentan del siguiente modo este desarrollo, constatando, eso sí, las distancias de la experiencia concertacionista con la del gobierno militar de Pinochet: "El Chile que se ha construido en la democracia desde 1990 nada tiene que ver con aquél de la dictadura. En un reciente libro, *Manuel Castells* ha mostrado claramente la diferencia entre el modelo "autoritario, liberal y excluyente" propio de la dictadura y el nuevo modelo "democrático, liberal e incluyente" que se empieza a instalar en Chile con la recuperación de la democracia. El modelo de la dictadura, siguiendo al mismo autor, es aquél que excluye de los beneficios del crecimiento a gran parte de la población mediante el ejercicio autoritario e incontrolado del poder del Estado, al tiempo que prioriza los mecanismos de mercado por sobre los valores de la sociedad, sin aplicar políticas públicas correctoras de las desigualdades y de los privilegios de las elites sociales y económicas. Por su parte, el modelo de la democracia es uno gestionado a partir de un Estado democrático resultante de la libre elección de los ciudadanos, que mantiene los mecanismos de mercado como formas principales de asignación de recursos, pero que implementa políticas públicas encaminadas a incluir al conjunto de la población a los beneficios del crecimiento mediante políticas redistributivas y de mejora de las condiciones de vida a través de la educación, la salud, la vivienda, la infraestructura de servicios, los equipamientos sociales y culturales, la ayudas y subsidios a las personas necesitadas"<sup>11</sup>.

Chile, como parte integrante del mundo globalizado, no puede soslayar el actual estadio de la mundialización de las relaciones económicas, financieras y comerciales. Sin embargo, este proceso de integración y de opción por la globalización, en el plano nacional ha engendrado importantes transformaciones estructurales, socioeconómicas, culturales y políticas, pero también ha potenciado los niveles de inequidad y de fuertes desigualdades al interior de la sociedad chilena.

Esta publicación, ***Chile en la Globalización: Relaciones Laborales, Tratados de Libre Comercio y Cláusulas Sociales***, está dividida en dos grandes bloques. El primero da cuenta del eje temático Globalización y Relaciones Laborales, con todo lo relacionado sobre los impactos sociales de los TLC y de las Cláusulas Sociales. El segundo bloque nos introduce en el complejo tema de las Relaciones Laborales en un Chile internacionalizado.

En cuanto al primer bloque, los autores (*Guardia, López y Lazo*) nos entregan marcos globales por donde el proceso globalizador transita en su relacionamiento con las condiciones laborales y estándares sociales.

**Alexis Guardia**, en su contribución "*Desarrollo capitalista y relaciones laborales*", llama desde el inicio la atención sobre el "asedio de la actual fase del capitalismo (globalización) a la protección social", señalando además que estas "economías cada vez más abiertas a la competencia, la concentración de la propiedad y el libre mercado, todo ello envuelto en un discurso liberal, han venido poniendo en jaque la protección social, el movimiento sindical y las propias ideas socialistas y socialdemócratas". *Guardia* argumenta acertadamente que "la entronización de la sociedad post-industrial y la globalización en curso han cambiado sustantivamente el entorno socioeconómico del mundo del trabajo. El proletariado industrial tradicional, tal como existía en los años sesenta y setenta, ha sido erosionado y disgregado por la reestructuración del capitalismo y la asalarización creciente en los países desarrollados no ha significado un acrecentamiento de la 'clase obrera'. Sin embargo, la divergencia de intereses entre la lógica de la reproducción del trabajo y del capital se mantiene vigente y en tanto coexistan, siempre estará presente el conflicto y la necesidad del compromiso".

En su artículo "*Derechos laborales y Acuerdos de Libre Comercio en América Latina*", el abogado laboralista, **Diego López**, señala que el reconocimiento de derechos laborales en los Acuerdos de Libre Comercio (TLC) es un medio para obtener ciertos objetivos: prevenir

la competencia desleal basada en la reducción de la protección social; intentar mejorar las oportunidades de trabajo y el nivel de vida de los trabajadores y trabajadoras, vinculando el comercio con las posibilidades de desarrollo. Tender a la adopción generalizada de estándares laborales en los países que se abren al comercio, para que sus legislaciones protejan los derechos laborales indispensables, así como también el movimiento sindical tiene la posibilidad, según *D. López*, de diseñar una agenda sindical orientada a potenciar lo más posible estas cláusulas sociales, aprovechando todas las oportunidades que se presentan para utilizarlas como instrumentos de mejoramiento de los derechos laborales.

**Pablo Lazo**, en su trabajo *“Cláusula Social: evolución y estado actual”*, nos entrega ya desde la introducción un recuento del concepto del trabajo a través de la historia de la humanidad, cuestión interesante y muchas veces soslayada en la literatura especializada en los temas vinculados con las relaciones laborales. *Lazo* afirma, que se ha considerado que las normas laborales son un factor coadyuvante a la agenda del desarrollo, como otro elemento que fluye del consenso de los debates multilaterales consistentes en que los principios y derechos fundamentales en el trabajo forman parte sustantiva de la agenda del desarrollo integral. No solamente ésto son pertinentes en lo que se refiere al comercio, sino también a la tecnología, financiamiento, inversión y desarrollo empresarial.

El segundo bloque está dedicado al tema de las *Relaciones Laborales en un Chile internacionalizado*. El texto que nos entrega **M. Ester Feres** da cuenta del tema de *“El Trabajo y las Relaciones Laborales en los Programas de la Concertación”*, concentrándose en el análisis de los contenidos programáticos en el período entre 1990 y 2006. *Feres* entrega al lector un exhaustivo diagnóstico de lo que ha sido el tratamiento de los temas laborales en los cuatro programas de gobierno de la **Concertación de Partidos por la Democracia**. La contribución de *Feres* es un trabajo muy macizo y relevante para comprender una de las áreas más neurálgicas de las políticas públicas del

presente y por sobre todo, por la proyección que le ha dado el actual gobierno de la Presidenta *Michelle Bachelet*.

La autora, tal como lo señala en su introducción, "pretende constatar si los temas laborales constituyen componentes relevantes del proyecto político, económico, social y cultural de país, que se propone en cada una de las bases programáticas. Es natural que cada gobierno concertacionista aspire a darle un sello particular a su gestión y deba, asimismo, reflejar en sus propuestas las situaciones, coyunturas y contextos específicos de diverso orden, propios del momento en que se formulan. No obstante, en tanto integrantes de una misma coalición política, los logros, avances y falencias de los gobiernos precedentes inciden en las propuestas y compromisos futuros. Sin duda, el programa del primer gobierno democrático tras 17 años de dictadura militar se diferencia del actual en una diversidad de medidas concretas, si bien ello no debiera necesariamente ocurrir con las grandes orientaciones y enunciados estratégicos, ya que éstos traducirían las bases y los lineamientos políticos; es decir, los principios constitutivos de la propia Concertación como alianza política que se proyecta en el tiempo".

**Alexis Guardia**, con su artículo "*Alcances y Limitaciones de la Reformas Laborales en Chile*", complementa de manera sustantiva el artículo anterior de *Feres*, pero a la vez nos entrega un interesante análisis de una de las recientes reformas en el ámbito laboral, a saber, el tema de la subcontratación, cuestión fuertemente cuestionada por los trabajadores y trabajadoras que se ubican en el sector de las actividades externalizadas (outsourcing) y que son intermediados por empresas contratistas, subcontratistas o empresas que "enganchan" o suministran trabajadores para labores temporales en las más diversas áreas de la economía y que por cierto, no guardan relaciones de protección laboral, pagos de previsión social y resguardos de normas laborales. La promulgada reciente Ley 20.123 sobre Régimen de Subcontratación viene a subsanar la desprotección de más de un millón 200 mil trabajadores y trabajadoras que se encuentran en esta situación.

Por su parte, **Helia Henríquez** en su contribución "*La flexibilidad del tiempo del trabajo: un aporte al debate sobre el empleo femenino*", analiza el trasfondo de lo que significa el tiempo de trabajo en lo relacionado con la inserción laboral femenina constatando que: "Las modalidades flexibles de empleo suelen evaluarse enfatizando con mucho entusiasmo sus virtudes, la más importante de las cuales es el aporte económico al hogar que significan. Pero usualmente se desatienden los problemas que encierran, y no se entra a una discusión que hoy se hace necesaria. Sobre las formas flexibles de empleo para las mujeres hay por lo menos dos puntos importantes y graves en los cuales deber repararse. El primero es que estas ocupaciones frecuentemente están desprovistas de protección laboral o tienen una protección menguada; el segundo es que esta oferta a las mujeres no ha incluido, hasta el momento, el propósito de reorganizar el actual modelo de reproducción social, por lo que la entrada parcial de las mujeres al mercado laboral no las libera de cumplir su trabajo en el ámbito de la familia".

El texto de la socióloga **Malva Espinosa** –fallecida sorpresivamente en enero de 2006–, acerca de "*La representación de los actores sociales. Las formas de representación de los trabajadores: el caso de Chile*"<sup>12</sup>, ahonda el ámbito relacionado con el quehacer del actor social, en forma particular del movimiento sindical en el contexto del modelo de desarrollo económico y social chileno, argumentando que: "El rol del sindicalismo ha sufrido importantes cambios en la realidad contemporánea, no sólo en Chile, sino también en el mundo globalizado. De manera general se puede afirmar que se ha debilitado su condición de actor sociopolítico en el entramado de la negociación de intereses entre el capital y el trabajo (con una fuerte hegemonía del capital que limita toda negociación) y que se han debilitado las bases de la construcción de un 'nosotros' como fundamento de la identidad que le otorgue legitimidad social a la representación sindical. Signos de ello son las bajas tasas de afiliación y la desafección de los trabajadores y trabajadoras hacia la acción colectiva". *M. Espinosa* consta-

ta que, a diferencia del actor empresarial, los trabajadores están sometidos a procesos de desconstitución en su carácter de sujeto histórico. A esta fragmentación social se suman cambios culturales que modifican la propia percepción que tienen los trabajadores y trabajadoras de su inserción en la vida económica, política y social.

La Fundación Friedrich Ebert, FES, ha estado por historia y convicción profundamente comprometida con los temas de las relaciones laborales, del mundo del trabajo laboral y sindical y en la conceptualización del proceso globalizador en marcha. En este marco, el tratamiento de estos ámbitos han sido pilares neurálgicos de la actividad de cooperación política y social como fundación alemana. La cooperación de la FES, frente a los objetivos señalados, se ha traducido en la realización de numerosos seminarios, talleres, conferencias internacionales y regionales en el Cono Sur, así como por la publicación de libros, documentos y materiales sobre estas temáticas de trabajo. De este modo, esperamos que con esta publicación aportemos a un debate amplio, franco y sincero sobre los temas señalados anteriormente.

## Notas

1. Dirk Messner: *Desafíos de la Globalización*, Ediciones Fundación Friedrich Ebert, Lima - Perú, 2000, Pág. 23. Messner señala lo siguiente: "El término globalización aparece por primera vez en 1961 en una enciclopedia editada en lengua inglesa y hasta mediados de los años setenta son pocos los libros que lo incluyen. A partir de los ochenta deviene un concepto clave en el discurso científico, social y económico, y en la década actual ha adoptado carta de ciudadanía en el habla cotidiana" (Scholte 1997:14). Según Messner, Anthony Giddens (1996:85) define la globalización como "una intensificación de las relaciones socioeconómicas a nivel mundial, la cual comunica lugares remotos entre sí a tal extremo que sucesos ocurridos en uno de ellos son condicionados por la evolución de los acontecimientos en un lugar que dista miles de kilómetros y viceversa". En esta misma línea argumentativa, ver: Manuel Castells; *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*, Fondo de Cultura Económica, Chile, 2005, Pág.22, Aquí Castells remarca lo siguiente: "En efecto, la globalización desborda la capacidad de gestión de los Estados-nación. No los invalida, pero los obliga a orientar su política en torno a la adaptación de los sistemas instrumentales de sus países hacia la navegación en los flujos globales (Keohane, 2002). Al hacerlo, los Estados tienden a sacrificar intereses de sectores hasta entonces protegidos por él. La sociedad civil, según la concepción gramsciana original, no se constituye contra el Estado, sino en articulación con el Estado, orientada hacia el Estado: sindicatos, cooperativas, organizaciones religiosas y ciudadanas. Cuando el Estado tiene que atender, prioritariamente, a la dinámica de flujos globales, su acción hacia la sociedad civil se torna secundaria y por consiguiente el principio de ciudadanía emite un significado cada vez más débil hacia los ciudadanos, como demuestra el Informe sobre Democracia en América Latina realizado por el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas en 2004 (PNUD, 2004)".

2. Idem, Messner, en donde éste argumenta: "La importancia de las fronteras (entre Estados nacionales) se ve desvirtuada al tiempo que aumenta la trascendencia que tienen las actividades financieras, empresariales, políticas y sociales de alcance internacional para las sociedades nacionales. Las distancias físicas disminuyen y con ello un número creciente de sucesos son percibidos simultáneamente en todo el mundo y repercuten en los puntos más diversos del planeta con retrasos cada vez menores. Los Estados, aunque

también los actores no estatales, se ven crecientemente impotentes para desacoplarse y desentenderse de los acontecimientos que se producen en otras partes del mundo. Un sistema global de relaciones económicas, políticas, ecológicas y culturales involucra a los Estados, las empresas, las organizaciones y a los individuos mismos en un tejido cada vez más interdependiente", pág. 24.

3. Charles P. Oman: *Los desafíos políticos de la Globalización y Regionalización*, Ediciones Fundación Friedrich Ebert, Lima - Perú, 1996, pág. 20.

4. Idem, pág. 27.

5. Werner Sengenberger: *Globalización y Progreso Social. La función y el impacto de las Normas Internacionales del Trabajo, Programa Sindical Regional*, Fundación Friedrich Ebert y Editorial Nueva Sociedad, Caracas - Venezuela, 2004, pág. 159.

6. *Exclusión social y Relaciones Laborales*; Informe del Grupo de Chile al XII encuentro del Grupo de Bologna -Castilla La Mancha - Turín, Buenos Aires, 1 al 9 de septiembre 2003, pág. 5.

7. Idem, Castell, pág. 53.

8. *Mitos y Realidades del Mercado Laboral en Chile*; Fundación Friedrich Ebert, Santiago, 2005, pág. 11.

9. Idem, Messner, pág. 231.

10. Ernesto Ottone/Carlos Vergara; *Ampliando Horizontes. Siete claves estratégicas del gobierno de Lagos*, Random House Mondadori S.A., Santiago, 2006, pág.22.

11. Idem, Ottone/Vergara, pág. 23.

12. Agradecemos la disposición del Grupo de Expertos Latinoamericanos Turín, Bolonia y Castilla La Mancha, capítulo chileno, de colocar a disposición el artículo de Malva Espinosa para la presente publicación. Ver *XIII Encuentro del Grupo de Expertos Latinoamericanos Turín, Bolonia y Castilla La Mancha: La Representatividad de los Actores sociales. Nuevas Formas de Protección y Nuevas Formas de Trabajo*, LOM ediciones Ltda., Chile 2005.





**Parte 1**

# **GLOBALIZACIÓN Y RELACIONES LABORALES**



# DESARROLLO CAPITALISTA y RELACIONES LABORALES

*Por Alexis Guardia B.*

El propósito de este trabajo es concentrar brevemente la atención sobre el asedio que impone la actual fase del desarrollo capitalista (globalización) a la protección social. Economías cada vez más abiertas a la competencia, la concentración de la propiedad y el libre mercado, todo ello envuelto en un discurso liberal, han venido poniendo en jaque la protección social, el movimiento sindical, y las propias ideas socialistas o socialdemócratas. De esta preocupación nos hemos inspirado para reflexionar sobre un aspecto particular. Hay un elemento constitutivo del desarrollo capitalista que es la base de la cual arranca la protección social, él es la relación capital-trabajo asalariado, que a su vez toma formas institucionales o normativas hoy conocida como relaciones laborales. De aquí parte nuestro análisis, que sigue con una presentación de la evolución de la organización del trabajo para concluir con la incidencia que tienen la globalización en el actual desequilibrio del elemento constitutivo inicial.

## **1. De la relación constitutiva capital - trabajo asalariado**

La historia de cómo evolucionan las economías de mercado presenta un interés mayor cuando esas economías alcanzan la etapa pro-

pia del desarrollo capitalista. Antes de llegar a esta etapa, la producción agrupa relaciones que se dan a través del mercado, pero también mantienen muchas otras que no pasan por el mercado. La constitución del mercado del trabajo donde se compra y se vende una mercancía muy particular, que se llama fuerza de trabajo, es ya el inicio de un largo camino que emprende el desarrollo capitalista. La extensión de la relación entre capitalistas y fuerza de trabajo marca en gran medida el grado de madurez que toma dicho desarrollo. Es mérito de Marx haber analizado con detenimiento esta relación que llamó capital-trabajo asalariado. En esta relación bipolar, Marx identificó las fuerzas dominantes del desarrollo de la sociedad capitalista, en tanto ella cristalizaba lo esencial de los conflictos sociales. Entre el capital y el trabajo asalariado había intereses opuestos y conflictivos, aunque también reconocía la existencia de relaciones de cooperación. Para Marx el conflicto de clase de la sociedad capitalista es un conflicto irreducible, creando una dinámica que empuja el desarrollo de dicha sociedad hasta el punto de hacerla desaparecer.

Pero la historia le jugó una mala pasada a Marx. Su profecía de ver desaparecer el capitalismo donde más lejos hubiera llegado la extensión de la relación capital-trabajo asalariado no ocurrió. Por el contrario, allí donde el capitalismo alcanzó su más elevado nivel de desarrollo, la intensidad del conflicto mencionado disminuyó, pues el trabajo asalariado a través de sus organizaciones sindicales y la acción de los partidos vinculados a las ideas socialistas o anarquistas aparecidas a fines del siglo XIX lograron contrabalancear los excesos de un capitalismo confrontacional. En otras palabras, el conflicto tiende a institucionalizarse. Además, la propia complejidad del desarrollo capitalista indica que el conflicto dominante no siempre es el de la relación capital-trabajo asalariado y las condiciones de propiedad que la rodean. Hoy en día la extensión de las funciones gubernamentales, muy vinculado al desarrollo del Estado de Bienestar, el rápido desarrollo del sector terciario y el conocimiento como un factor clave en la producción, no pueden caracterizarse suficientemente ni por la propiedad de

los medios de producción ni por un trabajo asalariado similar al del sector industrial. Por último, para entender la evolución de una sociedad, no sólo intervienen los conflictos de la relación capital-trabajo, pues también intervienen conflictos raciales, religiosos, de género u otros que en muchos casos imprimen una dinámica más relevante que la primera relación.

El segundo traspie de las proposiciones de Marx ocurre cuando en las sociedades en las que sí se produce una desaparición (transitoria) del capitalismo, persiste el conflicto latente o manifiesto de los asalariados con los nuevos patrones que controlan el aparato del Estado, conocidos más tarde como la "nomenclatura". Como se sabe este conflicto contribuyó al colapso del socialismo real y los trabajadores no movieron un dedo frente al desplome de este sistema, que en la retórica se reclamaba como un Estado representativo de la clase obrera.

Si bien es cierto que las profecías que Marx construyera en torno a la relación capital-trabajo asalariado no tuvo la trayectoria histórica que él dedujera, la relación en sí continúa siendo un elemento constitutivo esencial del capitalismo contemporáneo y de cualquier visión futura del socialismo. Ciertamente el carácter esencial que atribuimos a esta relación no significa que sea decisiva para comprender el desarrollo capitalista actual, pues este último ha desplegado complejidades y conflictos que superan cualquier visión reduccionista de carácter bipolar. Sin embargo, Marx tiene el mérito de haber sido el primero en hacer la anatomía y la fisiología de la relación que se establece en la empresa privada de carácter industrial entre el trabajo asalariado y el capitalista, y que hoy se conoce, y con predominio de sus formas jurídicas, como "relaciones laborales" entre el trabajador y el empleador.

A nuestro entender sería un error pensar que el mérito de Marx es el haber hecho una buena presentación de lo que eran las relaciones laborales del siglo XIX. Su aporte está en la conceptualización y trascendencia que le dio a dicha relación. En efecto, en la relación capital-trabajo hay un aspecto que gira en torno a un conflicto estructural de intereses. Por una parte, la competencia entre capitalistas obliga a

una permanente valorización del capital (o rentabilizar el capital invertido) y, por tanto, a una disciplina laboral exigente a esos fines. Pero, por otra parte, el capital también se valoriza al nivel de la empresa por la vía del progreso técnico o los aumentos de productividad. En ambos casos el trabajo enfrenta de manera desventajosa la negociación de sus condiciones de trabajo y las remuneraciones, pues existen relaciones asimétricas de información y de poder entre el capital y el trabajo.

Aspecto que hoy es reconocido en toda legislación del trabajo. Sin embargo, hay también un aspecto cooperativo del trabajo, o de "colaboración con el capital", pues el trabajo tiene un carácter creativo y participativo que es tanto o más funcional que las normas adscritas en cada puesto de trabajo al proceso de valorización indicado. Existe entre los trabajadores una cooperación "natural" según la organización del trabajo en la que participa y que con el tiempo va pasando a niveles crecientes de complejidad. Al nivel de la empresa a los trabajadores les interesa que a ella le vaya bien siempre y cuando ellos también participen de la mayor productividad, es decir, con mejores remuneraciones y condiciones de trabajo.

El trabajo es la principal actividad que integra socialmente a la fuerza de trabajo y como se sabe los conflictos socializan y dan identidad a los trabajadores, con lo cual en una época ellos dieron origen a movimientos sociales de envergadura.

La organización de la empresa ha ido evolucionando desde una concepción piramidal muy centralizada hacia una empresa más descentralizada y constituida en red. También han ido evolucionando las modalidades de gestión empresarial. Sin embargo, el núcleo central de la relación capital-trabajo, es decir, su aspecto conflictivo que arranca del proceso de valorización del capital y su aspecto cooperativo y necesariamente participativo del trabajo, son elementos que atraviesan hasta hoy incólumes la evolución de la empresa capitalista<sup>1</sup>. No es necesario ser marxista para constatar este hecho. Y se puede concordar con Marx en este aspecto sin aceptar necesariamente su discutida teoría de la explotación.

La historia de esta relación arranca desde el siglo XIX, mostrando una evolución que corresponde al desarrollo del movimiento social. En sus inicios la lucha por la jornada de 8 horas y la semana de 44 horas y de 6 días. Más tarde, la lucha por el derecho a huelga y a la constitución de sindicatos y negociación colectiva entorno a los salarios y condiciones de trabajo. Como es sabido, nada de estos logros fue gratuito. Ellos fueron dando paso a un sistema de normas que rigen los contratos de trabajo, base del edificio jurídico conocido como legislación del trabajo. Esta legislación tiene en su origen un carácter protector del trabajo dado el carácter asimétrico de la relación empleador-asalariado, es decir, protege la parte más débil de dicha relación y reconoce la libertad de la empresa para organizar la producción y realizar su propio fin que es la valorización del capital. El trabajador al entrar en obligaciones con la empresa pasa a serlo en carácter subordinado dentro de su estructura jerárquica. En palabras de un jurista, "el contrato de trabajo es más que una relación de intercambio entre una prestación de trabajo y un precio pactado: entrega el dominio jurídico del empleador sobre el trabajador"<sup>2</sup>. Pero las relaciones capital-trabajo asalariado suponen un estadio de desarrollo superior a la esclavitud y la servidumbre. Por esta razón el derecho laboral limita el poder del empleador y garantiza la libertad fundamental así como la dignidad del trabajador. En este sentido, el contrato de trabajo no sólo debe garantizar derechos mínimos al trabajador sino también incorporar cláusulas obligatorias que establezcan derechos irrenunciables para el trabajador.

No es trivial recordar estos principios básicos del derecho laboral, sobretudo en la época en que vivimos, pues históricamente ellos no tienen nada que ver con la eficiencia económica y el sustrato de racionalidad que la inspira como tampoco con el objetivo del pleno empleo o "empleabilidad" del trabajador. Tales principios arrancan de un imperativo de justicia que a lo menos en *J. Rawl* "es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento"<sup>3</sup>.

Por otra parte, en el desarrollo de la normativa laboral, el movimiento sindical se constituyó más rápido que la estructura política del socialismo y en este desarrollo el Estado comenzó a aparecer como una instancia de arbitraje entre organizaciones sindicales y patronales. Los partidos socialdemócratas fueron activos promotores de este arbitraje, y en torno al cual se crearon las bases de lo que sería la red de protección social. En efecto, un siglo tomó el desarrollo de esta red en los países de Europa, Estados Unidos y Japón. El seguro obligatorio y las prestaciones sociales financiadas con impuestos cubriendo los principales riesgos de la existencia humana: enfermedad, desempleo, vejez, accidentes del trabajo, invalidez, etc., constituyen parte sustantiva de lo que hoy se conoce como el "Estado de bienestar".

El hecho que no sólo se aseguren a los bienes, sino también a las personas frente a distintos riesgos, es un logro en el camino a la modernidad. Para llegar a ello se tuvo que hacer frente a la visión liberal puramente individualista de la sociedad, y según la cual cada individuo es dueño de su existencia y debe hacerse cargo de ella. El principio de solidaridad que anima la construcción de una red de protección social parte por el contrario del hecho de que la "sociedad tiene una deuda hacia sus miembros" (*P. Rosanvallon*). Obviamente, y por los tiempos que corren hay que recordarlo, el desarrollo del movimiento sindical y las ideas socialistas jugaron un papel clave en este proceso.

## **2. Evolución de la organización del trabajo en la empresa**

Ahora bien, el desarrollo del movimiento sindical y más tarde el levantamiento del Estado de bienestar, fue exigiendo procesos más complejos de valorización del capital al nivel macro y microeconómico. Particularmente al nivel de la empresa y de las relaciones laborales, éstas debieron enfrentar una readecuación significativa. Para entender la evolución de estas últimas es de rigor analizar brevemente los cambios en la organización del trabajo. En efecto, el primer cambio de

relevancia es el que propusiera a fines del siglo XIX el ingeniero americano *F. W. Taylor*, quien con el fin de mejorar la productividad de la mano de obra alentó a las empresas a introducir en su gestión lo que él llamó la "Organización Científica del Trabajo". Este método consiste en una división de las tareas productivas en gestos elementales simples que pudiesen ser rigurosamente controlados, eliminando con ello las pausas "innecesarias" durante la jornada de trabajo. Con este método además se avanzó hacia una mayor estandarización de las piezas y partes y una separación más clara entre las tareas de concepción y las tareas de ejecución en el proceso de trabajo.

Posteriormente, a comienzos del siglo XX, *Henry Ford*, prolongando y sobrepasando el taylorismo, inventó un modelo de organización que permitía asociar producción de masa con consumo de masa. Para ello introduce las cadenas de producción semiautomáticas las que aprovechan de la parcelización del trabajo y de la instalación de transportador automático y líneas de montaje. Esta modalidad de mecanización, que en el fondo no es otra cosa que una integración de distintos segmentos del proceso de trabajo, arrastró importantes ganancias de productividad en la producción de productos estandarizados, dando origen con ello a la producción en serie. *Ford* fue un adherente a la idea de distribuir parte de las ganancias de productividad bajo la forma de aumentos en las remuneraciones, con la intención de abrir mercados a la producción más barata lograda con sus métodos y así masificar el consumo.

En este contexto, los trabajadores ven disminuida su intervención sobre el ritmo de producción y en este sentido se crean mayores tensiones y reivindicaciones en la negociación colectiva en materias de organización del trabajo, la cual no excluye cambios y mejoras en la cadena de producción. Sin embargo, esta organización del trabajo encuentra sus límites. El economista francés *M. Aglietta* señala tres de ellos. El primero es que cuando el trabajo es muy fragmentado, los ciclos de los puestos de trabajo en términos de tiempo no son iguales, creándose un desequilibrio en la cadena de producción y generando

un despilfarro de tiempo. Segundo, la intensificación del trabajo que acompaña al fordismo trae consecuencias sobre el equilibrio psicológico y fisiológico de los trabajadores; ello se manifiesta en ausentismo irregular, accidentes del trabajo, aumento de la producción defectuosa y mayores tiempos de control de calidad. Por último, para la empresa se hace difícil emplear aumento de primas de rendimiento individual pues no hay un vínculo en el sistema de cadenas entre el rendimiento colectivo de la fuerza de trabajo y el gasto de energía individual de los trabajadores<sup>4</sup>.

El nuevo principio de organización del trabajo encaminado a superar las limitaciones recién señaladas, es lo que algunos llaman el neofordismo y que consiste en un sistema totalmente integrado de tareas productivas con control automático de la producción, en que las máquinas controlan sus propias operaciones. Esta nueva organización del trabajo en curso, conocida también como "automatización de procesos" y cuya expresión más emblemática es la robótica, es una transformación mayor de los métodos de producción que supera el método fordista entendido como un sistema coordinado de máquinas pero todavía con una fuerte incidencia de la iniciativa de la fuerza de trabajo en su implementación. El nuevo principio supone una recomposición de tareas, redefinición de puestos de trabajo y normas de producción con un tratamiento electrónico de la información. Máquinas programadas para producir secuencias distintas del proceso de trabajo gracias a que cada una de ellas está equipada con su mini computador.

Una variante de la organización del trabajo recién expuesto es el sistema aplicado por la empresa *Toyota* (Japón), caracterizada por: una reducción de los stock de bienes intermediarios, una producción "justo a tiempo", circulación horizontal de la información y consideración de las sugerencias de los asalariados para mejorar el desempeño y la calidad de los productos.

Las consecuencias sobre la producción son de importancia. La primera es que esta nueva organización del trabajo permite la producción en series más pequeñas, pues las máquinas están programadas

para adaptarse a toda clase de variación en la escala de producción. La precisión del trabajo es mejorada, el tiempo empleado es menor debido al hecho que se reduce la intervención en el funcionamiento del sistema de las limitadas capacidades motrices y sensoriales de los operadores humanos.

Sin embargo, los efectos sobre la economía son los más trascendentes. Desde ya el más evidente es la disminución relativa de la fuerza de trabajo en la industria, acompañada de un proceso de descalificación y calificación del trabajo. Descalificación, pues hay una supresión de tareas complejas, que ahora lo hace una máquina autorregulada y por tanto disminuye la importancia de las normas de rendimiento y las primas de estímulo, resolviéndose además las tendencias al ausentismo. Pero, por otra parte, se acrecienta la demanda de trabajo calificado en el ámbito de la programación de sistema y la investigación y desarrollo. En la práctica se ha avanzado hacia una mayor especialización de tareas y a una disminución de la demanda de mano de obra poco calificada, con lo cual se abre paso a la llamada "economía del conocimiento". Según la OCDE, esta última está definida como: "aquella que se caracteriza principalmente por el hecho de que la producción aumenta más rápidamente en los sectores manufactureros y de servicios que desarrollan y utilizan más intensivamente las tecnologías y cuyas necesidades en personal calificado son las más elevadas".

Sin embargo, una de las consecuencias económicas tanto o más relevantes que las precedentes, es que en la redefinición del proceso de trabajo intervienen actualmente las nuevas tecnologías de la información y comunicación. En efecto, la transmisión de información a distancia vía las redes actuales de comunicación hace posible acentuar la descentralización geográfica de las unidades de ejecución, concentrando las funciones de concepción estratégica de las empresas en la empresa matriz. Es decir, las bases materiales de lo que será la globalización tienen también su origen en la evolución de la organización del trabajo. Pero además la constitución de redes productivas acentúa las tendencias a la deslocalización de numerosas actividades aprove-

chando el menor costo de la mano de obra en otros países. A título de ejemplo, los ingenieros indios reciben por Internet los elementos de cálculo de empresas americanas con el objeto de construir programas que ellos reenvían por la misma vía. Las exportaciones de India en este dominio han subido de 500 millones de dólares en 1.995 a 6.200 millones de dólares en el 2.002.

Por cierto, al nivel de una situación histórica concreta, cada sociedad mostrará una economía atravesada simultáneamente por las distintas organizaciones del trabajo que hemos expuesto, el rasgo común sin embargo es que hay una tendencia al abandono parcial de la lógica estricta del taylorismo, es decir, explotación de las economías de escala, estandarización de los productos y asignación de un trabajador a una sola tarea. Pero lo que es más importante es que una buena parte de la actividad económica no sigue rigurosamente las modalidades organizativas señaladas pues actualmente en la mayoría de las economías más de la mitad de la producción es terciaria o de servicios. Allí, no es fácil parcelar y automatizar el proceso de trabajo, no obstante la introducción de tecnologías de la información y la comunicación; pero es evidente que la penetración de estas tecnologías y la constitución de redes están teniendo una incidencia significativa incluso en la organización del trabajo del sector terciario.

### **3. La sociedad post-industrial y las relaciones laborales**

Desde que *Daniel Bell*, sociólogo americano, escribiera lo que hoy se considera una obra clásica y premonitoria "*The coming of post-industrial society*" (1973), el tema de la economía de servicios y del conocimiento es hoy pan de cada día. *Daniel Bell*, quien lanzó el concepto de sociedad post-industrial, caracterizó este último por dos hechos. El primero es que en las economías desarrolladas más de la mitad de la población activa está ocupada en los servicios bajo formas salariales, y cada vez menos en la agricultura y la industria. Segundo,

el desarrollo de la sociedad depende cada vez más de la investigación científica fundamental y de sus implicancias tecnológicas. "La sociedad post-industrial posee a la vez, un nuevo principio de organización social y un nuevo principio de conocimiento, que es básicamente sociológico"<sup>5</sup>.

Las razones explicativas de la evolución señalada han sido ampliamente tratadas por la literatura económica y sociológica. Aquí nos detendremos sólo en un aspecto, y que dice relación a las consecuencias de este desarrollo en las relaciones laborales. Cabe observar previamente que la ocupación asalariada creciente en el sector servicio que muestran los países más desarrollados (que no hay que confundir con el elevado empleo en el sector servicio de los países en desarrollo o emergentes, pues en ellos se agrupa principalmente el subempleo o la informalidad con relaciones no salariales) no invalida el carácter estratégico que mantiene la industria desde donde se realiza lo más sustantivo del progreso técnico y se genera gran parte de los incrementos de productividad que se difunde más tarde al resto de la economía. La producción física industrial no ha cesado de crecer en las denominadas sociedades post-industriales y el peso relativo del sector industrial sigue siendo más fuerte en Alemania y Japón que en Estados Unidos y Reino Unido. Por último, el crecimiento de los servicios no se realiza independiente o posterior al crecimiento industrial como etapas que se siguen, pues en buena medida estos servicios están vinculados al crecimiento industrial<sup>6</sup>.

Una de las consecuencias que nos interesa destacar del proceso de tercerización del empleo asalariado es que éste produce una segmentación mayor de la relación capital trabajo asalariado, en particular con el desarrollo de los servicios a las empresas o externalización (o subcontratación) de tareas que estuvieron en su origen al interior de la empresa. Los servicios de aseo, vigilancia, servicios jurídicos, publicidad, restauración, servicios informáticos y otros, son hoy externalizados tanto por la empresa privada como por la administración pública. La lógica en la mayoría de los casos es rentabilizar el capital invertido

despojando a los asalariados sin calificación de los beneficios (renta) que constituye la pertenencia a una gran empresa o servicio público (estabilidad en el empleo, ventajas sociales como guarderías infantiles, perspectivas de carrera, etc.). Existen también servicios a las empresas que corresponden a consultorías con personal calificado y altas remuneraciones en distintas materias que son proporcionadas generalmente por trabajadores independientes o pequeñas empresas. El fenómeno de la externalización en lo principal e independientemente que la empresa aduzca razones de competitividad y especialización para llevarla a efecto, trae como consecuencia una mayor diversificación de las condiciones de trabajo y relaciones laborales menos robustas, en la medida que aísla la mano de obra menos calificada, de la estructura productiva donde se generan importantes aumentos de productividad. Con la externalización se inicia lo que se llamará más tarde “flexibilidad” del mercado laboral y que tenderá a acrecentarse con el desarrollo de la globalización.

Una segunda consecuencia del proceso que comentamos es que las actividades de servicios se desarrollan también al interior de la empresa industrial. En efecto, cada vez toma más relevancia en el proceso de producción los servicios de investigación y desarrollo, gestión de la información y de los recursos humanos, marketing, publicidad, finanzas y relaciones públicas; todas éstas son funciones que no admiten necesariamente una visión fordista o neofordista del proceso de trabajo. Es cierto que siempre ha existido una burocracia privada encargada de la gestión administrativa del proceso de producción, lo nuevo es el grado de especialización en esta gestión con funciones adicionales que van más allá de lo estrictamente administrativo al interior de la empresa. Estos empleos difieren de los oficios industriales tradicionales muy vinculados a la fabricación directa del producto; se trata ahora de servicios de apoyo a la fabricación y distribución del producto así como a la innovación y administración financiera. En este contexto las relaciones de productividad y salarios se hacen más complejas, pues no es fácil separar la productividad colectiva de la productivi-

dad individual para estas funciones y los ocupados en esta periferia de la actividad tradicionalmente considerada productiva exigen mejor calidad del trabajo y mayor iniciativa. El mundo asalariado dentro de la empresa se segmenta y también las negociaciones colectivas.

Por último, en este proceso de terciarización de los asalariados, el desarrollo del Estado de Bienestar, con resultados muy desiguales según el grado de desarrollo de los países, constituye un rasgo no menor de lo que se denomina sociedad post-industrial. Aquí lo que nos interesa es tomar el aspecto que dice relación a la producción de servicios públicos (educación, salud, defensa, transporte, administración del Estado, etc.), donde la mayoría de éstos no pasan por el mercado. Las pautas de la valorización del capital privado no son completamente transmisibles a la producción de servicios públicos y tampoco enteramente sus formas de organización del trabajo. En el área pública se trata de maximizar la rentabilidad social en el uso de recursos sin que exista necesariamente la competencia de mercado. Pero como la escasez de recursos sigue existiendo, siempre habrá una búsqueda de eficiencia social en el uso de los recursos escasos, y en este sentido la modernización del Estado es una tarea permanente que trata de alcanzar objetivos de bienestar colectivo con metas de desempeño en su ejecución a través de distintas modalidades técnicas. Por cierto, esto no significa que el sector privado se niegue a hacer negocios en este ámbito, lo hace cuando se le permite por la vía de transformar estos servicios en mercancías y valorizar su capital allí invertido (por ejemplo, salud y educación). Aprovechando la demanda solvente que existe de estos servicios y sus ganancias potenciales, se privatizan estas últimas y se socializan las pérdidas que quedan en el Estado. Por ello cuando en el discurso liberal se habla de modernización del Estado, ello es en general sinónimo de reducir el tamaño del Estado a fin de aplicar esta regla de oro. Por cierto se puede pensar la modernización del Estado de otra manera.

En lo que se refiere a las relaciones laborales en la producción de servicios públicos, también hay especificidades que lo hacen diferente

a las relaciones laborales desplegadas en el sector privado. La primera es que según la naturaleza del servicio de que se trate, las condiciones de producción y la organización del trabajo son muy homogéneas, lo que permite negociaciones colectivas más centralizadas. La segunda es que la medición de productividad o rendimiento, fuera de ser más compleja que en el sector privado, muchas veces pasa por varios indicadores simultáneos llamados índices de desempeño, a través de los cuales se fundamentan los incentivos e indirectamente los salarios. Por último, el empleo en los servicios públicos en general está al abrigo de las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica, lo que incide negativamente, como tendencia, en la disciplina laboral y acentúa el carácter corporativista de las negociaciones colectivas de este sector.

#### **4. Globalización y relaciones laborales**

El fenómeno de la globalización en curso, entendido como una etapa del desarrollo capitalista dominado por la intermediación financiera, que ha podido constituirse poco a poco desde fines de los años '70 gracias a una liberalización y desreglamentación de los intercambios, de las inversiones directas y los flujos financieros, ha logrado desequilibrar las relaciones capital-trabajo asalariado y alterar las relaciones laborales de los años precedentes. Una de las consecuencias de este fenómeno es una mayor debilidad de los sindicatos (dispersión y baja en nivel de adhesión) y de una menor proporción de los trabajadores cuyas condiciones de empleo son fijadas por las negociaciones colectivas. (Ambos hechos son verificados para los países de la OCDE, aunque en menor proporción para los países escandinavos) <sup>7</sup>.

En particular, la globalización incide en este fenómeno por la vía de dos aspectos que le son consustanciales. El primero es que, entre otras cosas, la globalización exacerba la competencia entre capitalistas e induce a grandes y rápidos movimientos de concentración a través de la fusión –adquisición de empresas. El segundo, es la extraordinaria

movilidad del capital que ha generado la integración mundial de los mercados financieros, provocando con ello un acrecentamiento del poder de decisión de los accionistas de las grandes empresas. No es extraño que en esta etapa haya surgido con fuerza la teoría de la Agencia, también denominada “teoría del Principal y del Agente” y que pertenece a la corriente de pensamiento del Neoinstitucionalismo económico. Como es sabido, esta teoría trata principalmente de las relaciones entre los propietarios del capital, que en las sociedades anónimas constituyen la Junta de Accionistas, y sus órganos de representación en la empresa: Consejo de Administración y Dirección Gerencial.

Por otra parte, la perforación de las fronteras nacionales en el ámbito comercial y financiero así como el despliegue de nuevas tecnologías en el ámbito de las comunicaciones, información y transporte, lógicamente ha producido una intensificación de la competencia, y las empresas se enfrentan con mayores presiones sobre sus márgenes de ganancia. Todo ello ha obligado a las grandes empresas a acelerar el proceso de externalizar, deslocalizar partes de sus actividades y exigir una mayor flexibilidad en las normas laborales. En estas condiciones se han parcelizado las negociaciones salariales, lo que ha permitido una mayor flexibilidad en el salario. Además, la más elevada inseguridad del empleo, particularmente en Europa, ha acrecentado dicha flexibilidad. El desarrollo del trabajo precario (por ejemplo, contratos a jornadas parciales), en honor a una mayor adaptabilidad exigida por una más intensa competencia, ha pasado a ser punto esencial de la agenda patronal, bajo el nombre de “flexibilidad laboral”. De ello el ex ministro del trabajo de los Estados Unidos, *R. Reich*, afirmaba recientemente que “para evitar que se repudie la mundialización debemos comprender que un trabajo decente –esto es un empleo debidamente remunerado con cierto grado de estabilidad o de garantía del salario– es un requisito importante para lograr un consenso político en pro de la apertura de las fronteras nacionales”<sup>8</sup>.

Si bien la concentración de la propiedad de las empresas es un fenómeno muy conocido del desarrollo capitalista, su aceleración y

amplitud alcanzada en los últimos 15 años es sorprendente. El carácter transfronterizo de estas operaciones y su ampliación a todos los sectores de la economía es un elemento nuevo. Pero la parte que nos interesa destacar de este movimiento es que en cada fusión o compra de una empresa por otra se produce una reestructuración interna de la empresa adquirida o fusionada que generalmente implica desempleo y desestructuración del movimiento sindical.

Por otra parte, con la desreglamentación y la liberalización financiera, el financiamiento de las grandes empresas se ha ido desplazando gradualmente del sistema bancario hacia fuentes muy variadas de financiamiento internacional privado. Nuevos actores e instrumentos financieros han ido ocupando el centro de la escena tanto en EEUU como en Europa y en menor medida en los países con economías emergentes. Estos nuevos actores son: los fondos de pensiones que administran el ahorro de los asalariados (particularmente importante en EEUU) y los fondos mutuos de inversión. Estos inversionistas llamados "institucionales" han entrado masivamente en el capital de las empresas en los lugares financieros abiertos. El activo de estos inversionistas representaba 150% del PIB de los EEUU, 140% en el Reino Unido y 100% en Francia y Alemania (2004).

Este hecho ha tenido repercusiones importantes en la gestión de las empresas. En efecto, la posibilidad de retiro instantáneo de los fondos invertidos es la principal arma de quienes administran estos fondos, lo cual conduce a su vez a la empresa a esforzarse en su gestión por lograr un elevado precio de la acción, pues ello constituye la principal preocupación de los inversionistas institucionales. Esto trae una serie de consecuencias, pero nosotros destacaremos aquí sólo una. El desplazamiento de los centros de decisión hacia los accionistas preocupados sólo por la maximización del valor bursátil de la empresa trae aparejado un control estratégico sobre la masa de salarios, pues el trabajo es considerado como puro costo y no inversión en capital humano. Las consecuencias para los asalariados, no sólo, de la empresa sino también para las empresas que subcontratan, son enormes. La flexibi-

lización y precarización del trabajo, la externalización de actividades, o la reestructuración de las empresas en honor a la "creación de valor" obedece a la lógica indicada. Por tanto, la sumisión de la gestión de las empresas al valor bursátil busca disminuir el riesgo económico para los accionistas, mientras los asalariados se ven más expuestos a asumir los mayores riesgos de desempleo a causa de una reestructuración o fusión. Los sindicatos de los asalariados dentro de esta lógica, encuentran un desafío enorme para mantener la repartición del valor agregado entre utilidades y salarios, pues ven disminuida su fuerza en las negociaciones colectivas. No es extraño entonces que la distribución del ingreso y particularmente la distribución funcional, se haya deteriorado en Estados Unidos y Reino Unido donde estos mecanismos juegan a plenitud.

Sin embargo, sería un error concluir que el capitalismo contemporáneo se caracteriza por un completo "asalto al poder" de los accionistas por el control de las grandes corporaciones. Gran parte de los ejecutivos y directores de los Consejos de las Empresas se siguen viendo ellos mismos como representantes del interés de la empresa más que del interés de los accionistas. Pero no es menos cierto que los grandes ejecutivos de las empresas, particularmente de la economía norteamericana, han estado más vinculados a la búsqueda de crecientes precios de las acciones de las empresas que dirigen incentivados por el desarrollo de los paquetes de "stock option" que recompensa a estos ejecutivos generosamente si el precio de la acción aumenta. Los escándalos recientes de las empresas americanas *Enron*, *World Com* (2004) han sido en parte el resultado de la obsesión de ejecutivos que buscan la maximización del valor bursátil de la empresa a cualquier costo, incluida la estafa y la corrupción<sup>9</sup>.

La entronización de la sociedad post industrial y la globalización en curso han cambiado sustantivamente el entorno socioeconómico del mundo del trabajo. El proletariado industrial tradicional, tal como existía en los años sesenta y setenta, ha sido erosionado y disgregado por la reestructuración del capitalismo, y la asalarización creciente en los

países desarrollados no ha significado un acrecentamiento de la “clase obrera”. Sin embargo, la divergencia de intereses entre la lógica de la reproducción del trabajo y del capital se mantiene vigente y en tanto coexistan, siempre estará presente el conflicto y la necesidad del compromiso. Resolver la ecuación flexibilidad laboral con cohesión social refleja muy bien esta situación.

El conjunto de estos efectos también modifica estructuralmente el poder de negociación de los sindicatos, no sólo porque se eliminan las grandes aglomeraciones de trabajadores sino también porque la nueva organización del trabajo crea las bases de un sindicalismo más heterogéneo. Dicho de una manera más general, “La participación en los procesos productivos requiriendo formas más complejas de cooperación ya no permite a los obreros pensarse como un grupo separado teniendo intereses propios. Además, la elevación del nivel de calificaciones es generadora de nuevos desafíos y de posibilidades hasta ahora desconocidas de movilidad y de promoción social individual. El desarrollo de la formación continua al interior de la empresa es un factor de integración a los esquemas organizacionales elaborados por los empleadores, y es también una manera de desviar los deseos de emancipación del combate colectivo hacia un esfuerzo individual de calificación. En resumen, la modernización va acompañada de un debilitamiento de las luchas sociales en el lugar de trabajo”<sup>10</sup>.

Los cambios vertiginosos que se están operando en el mundo del trabajo y la sociedad crean alteraciones sustantivas en la subjetividad de los trabajadores. *Richard Sennett*, sociólogo inglés, es quien con mayor perspicacia ha abordado este tema en su libro *“La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo”*. En particular este autor afirma: “la cultura del trabajo ya no se basa en la lealtad, en las relaciones de largo plazo entre empresarios y trabajadores. El empresario ya no se compromete con el trabajador porque su objetivo es “quemarlo” y el trabajador no se compromete con el empresario porque se siente inseguro y en un trabajo precario. No hay carrera en la empresa, ahora tienes un empleo en el que debes

rendir a corto plazo y sin perspectivas de futuro. Esto no significa volver al pasado, hay que saber utilizar lo bueno del trabajo flexible sin convertirnos en víctimas de la flexibilidad. La responsabilidad está en los directivos: que sean ellos los flexibles y que no exijan todo a cambio de nada”<sup>11</sup>.

Podríamos concluir que la actual evolución de las relaciones laborales, sufren en el capitalismo desarrollado y en el capitalismo emergente (en este último con una protección social embrionaria) un ataque frontal de parte de las modalidades que asume hoy la globalización. La necesidad objetiva de adaptabilidad que tienen las empresas frente a la caída de fronteras tiene tres lecturas posibles. Una es la de la desreglamentación del mercado del trabajo abriendo las puertas de la precariedad del empleo, moderación salarial, bajo costo de despido y la exclusión social finalmente. El discurso económico liberal en que va envuelto este paquete es bien conocido: economía neoclásica y teoría del equilibrio general. El segundo discurso es defender la protección social y la reglamentación existente a como de lugar, replegándose ordenadamente frente a la globalización (actual caso de Alemania). El tercer discurso es la ausencia de discurso de compromiso entre la lógica económica y la lógica social. La socialdemocracia que dejó un legado histórico en este campo hoy devanea entre el discurso liberal y la nostalgia de un pasado glorioso.



## Notas

1. Aquí dejamos de lado la relación entre funcionarios y el Estado, pues allí se trata de actividades que producen servicios públicos, por tanto no sujetos necesariamente a la lógica de la valorización del capital privado.
2. Diego López, "*Derechos, Trabajo y Empleo*". Pág. 107, LOM Ed. 2004, Santiago. Chile.
3. John Rawls, "*Teoría de la justicia*". Pág. 19, FCE, México, 1985.
4. M. Aglietta, "*Regulation et crises du capitalisme*". Pág. 100, Ed. Calman Levy. Paris, 1976.
5. D. Bell. Entrevista *El Mercurio*, 16 junio 1991. Santiago. Chile.
6. El porcentaje de los asalariados en la población ocupada era en el año 2000, 92% en EEUU, Alemania y Francia 90%, Japón 83% e Italia 71%.
7. La tasa de sindicalización promedio de la Unión Europea es 30,4%, la mínima es de Francia con un 9,1% y la máxima de Dinamarca, Finlandia y Suecia con 87,5% y 79% respectivamente; 14% en los EEUU.
8. R. Reich, "*El reto del trabajo decente*". Rev. Internacional del Trabajo Vol. 121 2002. OIT.
9. Véase J. Stiglitz, "*Los felices 90*". Santillana Ed. Madrid. 2003.
10. B. Perret y G. Roustang, "*La economía contra la sociedad*" Pág. 45. FCE. 2000. Santiago. Chile.
11. Entrevista a R. Sennett de Ima Sanchis. [www.chile-hoy](http://www.chile-hoy)



# DERECHOS LABORALES Y ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA LATINA

*Por Diego López*

## Introducción

Desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que asoció comercialmente a Estados Unidos, Canadá y México en 1994, se han incrementado los acuerdos de liberalización comercial entre países de América del Norte y América Latina. Es así como ya existen en la región, además del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) complementario al TLCAN, el Acuerdo de Cooperación Laboral (ACL) complementario del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Chile de 1997; el Acuerdo de Cooperación Laboral (ACL) complementario del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Costa Rica de 2002; el capítulo laboral del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Chile y Estados Unidos de 2004 y el capítulo laboral del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de 2005<sup>1</sup>. Además, otros países de la región están actualmente negociando con Estados Unidos acuerdos comerciales con cláusulas laborales; Colombia, Ecuador y Perú iniciaron formalmente en 2004 estas negociaciones.

El reconocimiento de ciertos derechos laborales en tratados comerciales como éstos es un medio para obtener ciertos objetivos en el marco de la liberalización del comercio internacional, que los acuerdos de comercio identifican expresamente: prevenir la competencia desleal basada en reducción de la protección laboral; mejorar las oportunidades de trabajo y el nivel de vida de los trabajadores, como forma

de obtener impactos positivos del comercio orientados a vincular el comercio internacional con las posibilidades de desarrollo; y tender a la adopción generalizada de estándares laborales en los países que comercien internacionalmente, de tal modo que sus legislaciones internas efectivamente protejan derechos considerados indispensables.

Hasta ahora se han defendido con vigor las ventajas de adoptar compromisos laborales en los acuerdos comerciales, pero poco se ha dicho del impacto efectivo que se ha logrado con ello. Ya que se trata de un medio, justo es evaluar en qué grado ha sido útil para alcanzar los fines que se han propuesto.

Poner el acento en la necesidad de incluir estas cláusulas en tratados comerciales antes que en su real eficacia es comprensible: no todos los tratados de comercio que se han adoptado tienen estas cláusulas, ni todos los que las tienen las han concebido de la misma manera; algunos acuerdos comerciales son más restrictivos que otros en materia laboral y algunos incluso no dicen nada sobre derechos del trabajo. En consecuencia, aún queda tarea por delante para que todos estos acuerdos recojan derechos laborales y lo hagan de la mejor manera posible. En efecto, los acuerdos comerciales que se adopten deberían ser mejores si incluyen menciones a derechos laborales que deben ser respetados para salvaguardar al comercio de ventajas indeseables basadas en la reducción de la protección sobre el trabajo.

Pero también es cierto que países de la región ya han adoptado acuerdos de comercio con cláusulas laborales y otros actualmente están negociando acuerdos con cláusulas de este tipo. Vale la pena entonces analizar cómo se han comportado estas cláusulas laborales; para mejorar –si se puede– la aplicación de las que ya existen, y para mejorar –si se puede– la incorporación de cláusulas laborales en las actuales negociaciones. Deben pues evaluarse los efectos que se han obtenido, hasta ahora, con las menciones laborales en acuerdos comerciales: cuál ha sido su aplicación; qué puede decirse de su funcionamiento y qué impactos han tenido sobre las condiciones de tra-

bajo en economías abiertas al comercio internacional.

Asimismo, también es posible analizar jurídicamente las perspectivas que el reconocimiento de derechos laborales en acuerdos de comercio otorga al reforzamiento de la efectividad de tales derechos en los ordenamientos jurídicos internos de cada país que suscribe esos acuerdos.

Si bien estas cláusulas son presentadas por los gobiernos principalmente como compromisos gubernamentales de promover la cooperación bilateral para mejorar el reconocimiento legal y la protección efectiva de derechos fundamentales del trabajo, insistiendo en que no se trata de establecer normas mínimas comunes para las legislaciones internas de los países que se asocian comercialmente ni fijar una homologación normativa entre los ordenamientos jurídicos de los países que adoptan los acuerdos comerciales, el real alcance de las cláusulas laborales estará determinado también por decisiones jurídicas: es evidente la importancia que tiene la adopción e interpretación de las leyes internas para evaluar el cumplimiento o incumplimiento de los compromisos laborales puestos en tratados de libre comercio.

Aun cuando hayan sido diseñados y negociados políticamente, los acuerdos de comercio son regulados jurídicamente. Los ordenamientos jurídicos internos de los países que los celebran mantienen su competencia en temas generales involucrados en el comercio, por lo tanto existen espacios para decisiones jurídicas que directa o indirectamente incidirán en la aplicación de los acuerdos gubernamentales, también en materia laboral.

## **I. Los efectos económicos y sociales de los tratados de libre comercio**

En primer lugar debemos preguntarnos si las cláusulas laborales realmente inciden en reforzar los posibles impactos positivos y prevenir los probables impactos negativos que la internacionalización eco-

nómica pudiera tener sobre los salarios, el empleo o la distribución del ingreso. Sería esperable que efectivamente existiera una diferencia cualitativa significativa entre el comercio sin resguardos laborales y aquél que sí está cubierto por cláusulas laborales.

Sin embargo no hay evidencia de que los tratados de libre comercio –con o sin cláusulas laborales– mejoren directamente la creación de empleo, el nivel de ingreso, ni las condiciones de vida en general de la mayoría de la población. Al contrario, los efectos de la liberalización comercial impulsada mediante acuerdos de integración regional o acuerdos bilaterales de comercio en los países de América Latina no han sido los esperados en materia de empleo, productividad, ingresos reales y reducción de las diferencias entre los salarios más altos y los más bajos<sup>2</sup>. Las cláusulas laborales de los acuerdos comerciales, hasta ahora, no han sido un instrumento eficaz para promover mejores niveles laborales en los países que se han abierto al comercio exterior. Los beneficios que pueden obtenerse del comercio no se han potenciado con las menciones laborales de los acuerdos comerciales.

En realidad los tratados de libre comercio no promueven el *comercio justo* orientado al desarrollo sustentable, a la integración de los productores excluidos por las operaciones de las firmas transnacionales y a la prevención de políticas proteccionistas por parte de los países más industrializados. Están concebidos más bien para generar nuevas oportunidades de negocios para la exportación y reducción de tasas para la inversión internacional y no necesariamente para mejorar las implicancias sociales y económicas de la liberación comercial<sup>3</sup>.

Un caso relevante a considerar es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que consta de dos acuerdos complementarios: uno laboral y otro ambiental. Luego de diez años de vigencia, este Acuerdo ha permitido en México un notable aumento del comercio, un crecimiento evidente de la productividad y de las inversiones, pero no ha ayudado a la economía mexicana a proveer ni más ni mejores puestos de trabajo en total. Tampoco se han incrementado los salarios reales de la mayoría de los mexicanos –al contrario, han disminuido–.

En algunas zonas el perjuicio ambiental se ha incrementado y los precios de los productos básicos de los agricultores rurales han bajado<sup>4</sup>.

Chile, por su parte, tiene ya una larga experiencia en liberalización comercial. Luego de 8 años de vigencia del Tratado de Libre Comercio con Canadá, que cuenta también con acuerdos complementarios en materia laboral y ambiental, y ya en el segundo año de vigencia del TLC con EE.UU, que incluye un capítulo laboral y otro ambiental, es espectacular el sostenido aumento del comercio bilateral que se ha obtenido, basado sobre todo en la exportación de materias primas como minería, productos agropecuarios y forestales. Por ejemplo, entre 2003 y 2004 las exportaciones agrícolas chilenas se han incrementado un 14%, las forestales un 35% y las del sector pecuario en un 46%<sup>5</sup>.

Sin embargo, hasta ahora no se han registrado mejoras parecidas en las condiciones de trabajo en estos sectores: ni mejores contratos, ni mejores salarios. Tampoco se han observado mejoras relevantes en el grado de cumplimiento normativo en materia laboral.

Datos como éstos revelan que el incremento del comercio logrado con acuerdos de liberalización provistos de cláusulas laborales, no es suficiente para hacer realidad la promesa de más bienestar para las personas que viven de su trabajo en los países en vías de desarrollo. No todos ganan con la liberalización del comercio: se crean y se destruyen empleos a la vez que el incremento del comercio y la inversión no necesariamente se traduce en una mejora directa de las condiciones de trabajo, ni siquiera para quienes se emplean en faenas exportadoras.

No cabe duda de que es necesario algo más (mucho más) para que el comercio y la inversión vayan de la mano con la prosperidad. Es necesario bregar para que los acuerdos de liberalización comercial reconozcan vigorosamente derechos laborales, pero eso no es todo, claramente se requiere un compromiso público específico para mejorar las condiciones de trabajo.

## II.- Los derechos laborales reconocidos en los Tratados de Libre Comercio de las Américas

### 1) Reconocimiento de sólo algunos derechos laborales

Los acuerdos comerciales con menciones laborales no escatiman términos para referirse al compromiso que expresan con derechos del trabajo considerados fundamentales. El Preámbulo del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), por ejemplo, señala como uno de sus objetivos, ya expresado en el propio TLCAN, “proteger, ampliar y hacer efectivos los derechos *básicos* de los trabajadores”. El Preámbulo del TLC entre Estados Unidos y Chile, por su parte, también define como uno de sus objetivos principales “proteger, fortalecer y hacer efectivos los derechos *fundamentales* de sus trabajadores”. ¿Cuáles son esos derechos *fundamentales* y *básicos*?

Jurídicamente son derechos *fundamentales* aquéllos que resguardan la dignidad humana y que por tanto detenta toda persona: se trata, entre otros, del derecho a la vida, a la integridad física y psíquica; el derecho a la igualdad y a la no discriminación; el derecho al respeto y protección de la vida privada y pública y a la honra de su persona y de su familia; la libertad de conciencia y de religión; la libertad de opinión e información; el derecho al trabajo, a la salud, a la educación, a la seguridad social, etc.

Toda persona humana detenta derechos fundamentales, ya sea que estudie, trabaje, sea laboralmente inactiva o se haya retirado de la actividad remunerada. Pero las personas que trabajan para un empleador gozan, además, de derechos fundamentales propiamente laborales, en su condición de trabajador o trabajadora: derecho a un salario justo, a la higiene y seguridad en el trabajo, y genéricamente a la protección de las condiciones de trabajo, libertad sindical, derecho a huelga, acceso a formación profesional y tutela laboral especial para la maternidad, los menores y los discapacitados que trabajan.

Ahora bien, el reconocimiento de ciertos derechos laborales en

tratados de liberalización comercial, no constituye un reconocimiento amplio de todos los derechos del trabajo jurídicamente considerados fundamentales, incluso aunque los tratados comerciales aludan expresamente a "*derechos básicos*" o "*derechos fundamentales*" en el trabajo. Debe entenderse que se trata de la alusión específica a determinados derechos laborales, considerados indispensables por los países contratantes para la legitimidad del intercambio comercial y cuya eficacia previene que en el comercio bilateral operen ventajas desleales.

En efecto, los derechos del trabajo mencionados en tratados de libre comercio operan como instrumentos de una política de competencia para prevenir prácticas anticompetitivas entre países que se asocian comercialmente. Es una valoración comercial de sólo algunos derechos concebidos como estándares, cuyo reconocimiento y respeto previene la competencia indeseable excluyendo las ventajas comerciales basadas en la reducción de niveles de protección indispensables sobre el trabajo.

No hay pues en los acuerdos comerciales una referencia amplia a todos los derechos fundamentales de los trabajadores que estén reconocidos en las legislaciones internas de los países que adoptan el tratado comercial. La mención a derechos laborales en estos acuerdos debe entenderse alusiva sólo a los expresamente reconocidos en ellos y no puede extenderse a todos aquellos derechos considerados jurídicamente como fundamentales en las legislaciones internas de cada estado que adopta el acuerdo de comercio<sup>6</sup>.

Por eso la apreciación de cuáles derechos están reconocidos en un acuerdo comercial es importante, porque revela el interés que los estados asociados comercialmente le otorgan a ciertos derechos: mientras más amplio sea el listado de derechos laborales reconocidos en un tratado comercial obviamente existirá una mayor preocupación de que el comercio que se promueve esté más protegido de las ventajas desleales que pudiera aprovechar un país, rebajando su protección laboral.

Desde la entrada en vigor de la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo de la OIT de 1998<sup>7</sup>, los acuerdos

comerciales adoptados entre países de América del Norte y Latinoamérica han incorporado expresamente el catálogo de derechos recogidos en ella, reconociendo que se trata de derechos laborales fundamentales imprescindibles para el comercio leal. Pero además, han recogido otros derechos laborales que también se consideran importantes para tutelar la lealtad del intercambio comercial.

## 2) *Un listado específico de derechos laborales*

Hasta ahora se observan dos modalidades para incluir derechos laborales en tratados de libre comercio: la primera fue establecida en el ACLAN y ha seguido siendo aplicada por Canadá en los acuerdos comerciales que ha firmado con países de la región. La segunda la ha adoptado Estados Unidos después de que el Congreso de ese país dictara una autorización especial para que el Ejecutivo negociara acuerdos de liberalización comercial.

El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (1994) estableció un amplio listado de derechos laborales, reconocidos expresamente como "*principios laborales*" que deben ser promovidos al máximo por los países que adoptan el Acuerdo<sup>8</sup>. Se trata del grupo de derechos laborales más amplio que haya reconocido hasta ahora un acuerdo de liberalización comercial y fue adoptado sin variaciones en el Acuerdo de Cooperación Laboral que complementa el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Chile (1997).

Los derechos laborales incluidos en este listado son:

- Libertad de asociación y protección del derecho de organización.
- Derecho de huelga.
- Prohibición del trabajo forzoso.
- Protección en el trabajo para los niños y los menores.
- Condiciones mínimas de trabajo (pago de salarios mínimos y de horas extras).
- Eliminación de la discriminación laboral.

- Igual remuneración para hombres y mujeres.
- Prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- Indemnización en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- Protección de los trabajadores migratorios.

El Acuerdo de Cooperación Laboral que complementa el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Costa Rica (2001) adoptó este mismo listado de derechos pero con algunas variaciones: los derechos que están establecidos en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo de la OIT de 1998 fueron denominados en este acuerdo como "*Principios y derechos fundamentales del trabajo*" y los demás derechos de este listado se denominan como "*Principios y derechos laborales adicionales*"<sup>9</sup>. En todo caso este acuerdo no incluyó la protección de los trabajadores migratorios como principio laboral.

Esta enumeración amplia, que abarca derechos colectivos e individuales de trabajo, pareciera revelar el compromiso decisivo de vincular estándares laborales importantes con el comercio. Sin embargo, las medidas de control previstas en estos acuerdos que pueden derivar en la obligación de un gobierno de corregir la aplicación débil de sus normas internas sólo se aplican a algunos de los derechos recogidos.

En efecto, el ACLAN y el ACL entre Canadá y Chile admiten la posibilidad de que los gobiernos involucrados recurran a un arbitraje sólo ante los casos de violación a la prohibición de trabajo infantil, la prevención de salud y seguridad en el trabajo y la efectividad de pago de salario mínimo, quedando sin posibilidad real de corrección la ineficacia de los demás derechos laborales reconocidos en estos acuerdos.

El ACL entre Canadá y Costa Rica en tanto, admite que el arbitraje procede respecto de la violación de la libertad de asociación y protección del derecho a organizarse, del derecho a la negociación colectiva, del derecho de huelga, de la prohibición del trabajo forzado, de la protección en el trabajo para los niños y los jóvenes, de la eliminación de la discriminación y de la igual remuneración para mujeres

y hombres. Pero no admite el arbitraje tratándose de la violación de lo que denomina “*principios y derechos laborales adicionales*”: normas laborales mínimas, prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales e indemnización en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales<sup>10</sup>.

Como puede verse, el grado de eficacia de las normas internas referidas a la libertad de asociación y la protección del derecho de organización, el derecho de negociación colectiva y el derecho de huelga, no pueden ser analizados por un panel arbitral en el ACLAN ni en el ACL entre Canadá y Chile. Respecto de casos de duda acerca de la efectividad real de estos derechos, sólo se prevé el intercambio de información pública entre los gobiernos mediante consultas bilaterales.

Esta exclusión de los derechos laborales colectivos de cualquier posibilidad objetiva de exigir su eficacia a un gobierno que haya adoptado estos acuerdos comerciales es injustificada: no son de inferior jerarquía ni importancia que los otros derechos reconocidos en los acuerdos; por el contrario, una adecuada defensa y promoción de los derechos colectivos es útil precisamente para obtener mejores niveles de cumplimiento laboral en general. Aun más, la violación de los derechos sindicales es habitualmente recurrente a la hora de detectar incumplimientos a las normas laborales internas<sup>11</sup>.

Pero otros derechos laborales reconocidos en los acuerdos de comercio tampoco pueden generar una controversia entre los gobiernos que los han ratificado. Las dudas sobre la aplicación efectiva de la normativa interna respecto de la prohibición de trabajo forzado, el pago de horas extras, prohibición de la discriminación por sexo u otro motivo, igual remuneración para hombres y mujeres, y protección de los trabajadores migrantes, sólo pueden motivar consultas gubernamentales y como mucho podrán ser examinadas por un comité de expertos, en el ACLAN y en el ACL entre Canadá y Chile. A su vez, la no prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, el no pago de indemnización por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales y el incumplimiento de normas laborales mínimas, tam-

poco podrá generar una contienda ante un panel arbitral entre Canadá y Costa Rica.

En suma, casos de violación de derechos muy importantes están excluidos del procedimiento de solución de controversias previstos en estos acuerdos. Se trata de derechos imprescindibles para cautelar que la competencia comercial no se obtenga mediante ventajas sociales ilegítimas que pueda aprovechar un país en contra de otro. Increíblemente, en estos acuerdos casos emblemáticos de competencia desleal como emplear trabajadores migrantes sin respetar la ley laboral, utilizar trabajo forzado o no pagar adecuada y oportunamente las horas extraordinarias trabajadas, no podrán provocar un arbitraje para constatar si realmente son eficazmente protegidos en un país que se ha beneficiado de la apertura comercial. Esto, por cierto, atenúa cualquier afirmación sobre el compromiso efectivo que tienen estos acuerdos de comercio con estándares laborales mínimos en los países que los adoptan.

Por su parte, después de firmar el TLCAN, Estados Unidos ha adoptado una nueva modalidad de incluir derechos laborales en los tratados de comercio que ha negociado y firmado con países de la región, desde que el Congreso de esa nación aprobó la TPA (Trade Promotion Authority) en 2002, que le otorgó la autoridad necesaria al presidente estadounidense para negociar futuros acuerdos comerciales sin la intervención del Congreso y sólo sujetando el resultado de la negociación a ratificación legislativa.

Este mandato legislativo incluyó como un objetivo de las futuras negociaciones comerciales obtener el respeto de derechos laborales fundamentales de parte de los socios comerciales de Estados Unidos, derechos que ya estaban contenidos en el Sistema General de Preferencias como condiciones para que Estados Unidos otorgara beneficios comerciales unilaterales a ciertos países: libertad sindical, negociación colectiva, trabajo forzoso y trabajo infantil, condiciones de trabajo respecto de salarios mínimos, jornadas de trabajo y seguridad y salud ocupacional. La autorización legislativa hace especial hincapié en promo-

ver la ratificación universal y el total cumplimiento con el Convenio n° 182 de la OIT, relacionado con la prohibición de las peores formas de trabajo infantil<sup>12</sup>.

La primera vez que se aplicó el catálogo de derechos laborales reconocido en la TPA en un acuerdo de liberalización comercial en Latinoamérica fue en el TLC entre Chile y Estados Unidos (2004), que indica expresamente los derechos laborales internacionalmente reconocidos que se declaran vinculantes para ambos estados contratantes.

Estos derechos son:

- Derecho a la asociación.
- Derecho a organizarse y negociar colectivamente.
- Prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio.
- Una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil.
- Condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.

Se trata de un listado de derechos bastante más reducido que el del ACLAN y que los acuerdos de cooperación laboral firmados por Canadá con Chile y Costa Rica, y expone precisamente el catálogo de derechos laborales exigidos como objetivo de cualquier negociación comercial por la TPA. Sin embargo, se han simplificado los procedimientos de cooperación y solución de controversias que pueden operar, previendo reglas generales para que puedan activarse, incluido el arbitraje, respecto de la eventual violación de cualquiera de los derechos laborales recogidos en el Tratado y no sólo respecto de unos pocos.

Todos los tratados de libre comercio firmados por Estados Unidos con países de la región después del TLCAN, reconocen la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo de la OIT de 1998 y establecen el compromiso de los países que adoptan el acuerdo con los principios laborales recogidos en ella, pero a la vez no incluyen

el principio de no-discriminación en el empleo y en la ocupación en el listado de derechos reconocidos expresamente en los acuerdos comerciales, aun cuando sí está expresamente previsto en la Declaración de la OIT. Ello porque el principio de no-discriminación no está señalado en la TPA como uno de los derechos laborales que debe ser protegido en la apertura comercial.

En todos estos tratados de comercio, sin embargo, puede afirmarse que el principio de no-discriminación en el empleo y la ocupación está tácitamente incluido en la referencia expresa que hacen estos acuerdos a los derechos y principios reconocidos en la Declaración de la OIT de 1998. Por tanto, éste también es un derecho que goza de reconocimiento en los acuerdos comerciales celebrados por Estados Unidos bajo la TPA<sup>13</sup>.

En efecto, los TLC de Estados Unidos con Chile y Centroamérica exige que los países parte procurarán asegurar que los principios laborales de la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo de la OIT de 1998 y los derechos laborales establecidos en el propio tratado sean reconocidos y protegidos por la legislación interna<sup>14</sup>.

### *3) Una enumeración de derechos sin definición de su contenido*

Ya sea en la modalidad de reconocer un listado amplio de derechos del trabajo pero excluyendo a la mayoría de ellos de los mecanismos de controversia entre los gobiernos que adoptan el acuerdo comercial, o bien reconociendo un listado corto de derechos laborales según lo establecido en la TPA estadounidense, pero con la posibilidad de que la ineficacia de cualquiera de ellos pueda generar controversias entre los gobiernos que adoptan el acuerdo, los tratados comerciales son notoriamente escuetos en la definición del contenido de los derechos laborales que reconocen, para eludir definiciones de contenidos mínimos que los estados ratificantes pudieran entender como la obligación de fijar estándares comunes de protección. Se trata sólo de la

enumeración de algunos derechos laborales sin ningún tipo de definición y no vinculados a contenidos mínimos de protección.

En efecto, el ACLAN y el ACL entre Canadá y Chile aluden de manera amplia a algunos derechos como principios laborales, los que no constituyen normas comunes mínimas para las legislaciones internas de los países que adoptan el acuerdo. Algunos de estos principios laborales están mencionados con una breve (y cuidadosa) alusión a lo que contienen<sup>15</sup>, lo que de alguna forma sirve como indicador del contenido que deben tener las normas laborales internas sobre estos derechos. A otros de estos principios laborales se les menciona con alusión a que son admisibles ciertas excepciones<sup>16</sup>.

Especialmente amplia es la definición que el ACLAN y el ACL entre Canadá y Chile dan a las "*condiciones laborales mínimas*" que deben ser respetadas como principio laboral. Las definen como "el establecimiento de condiciones laborales mínimas, tales como salario mínimo y el pago de horas extras, para trabajadores asalariados, incluyendo a aquéllos que no están protegidos por un contrato colectivo"<sup>17</sup>. Claramente ambos acuerdos admiten la posibilidad de que otras condiciones de trabajo también puedan ser calificadas como mínimas, ya sea se refieran a las remuneraciones (periodicidad de pago, cálculo correcto, porcentaje de las remuneraciones pagado en moneda y no en especie, etc.) o aludan a otras condiciones extra salariales (duración máxima de jornada laboral, tiempos mínimos de descanso diario, semanal y anual, etc.)

El ACL entre Canadá y Costa Rica opta por excluir cualquier descripción del contenido de los derechos que reconoce, incluso sin entregar precisión alguna respecto a qué debe entenderse por "*normas mínimas*", pese a que tales normas deben respetarse<sup>18</sup>.

Por su parte, los acuerdos comerciales negociados por Estados Unidos en virtud de la TPA, como son los TLC con Chile y Centroamérica, sólo enuncian un listado de derechos laborales sin incluir ninguna descripción de su contenido.

Los estándares laborales recogidos en acuerdos de comercio son

diseñados respetando las peculiaridades propias de cada país contratante y considerando el respeto a la soberanía de cada estado, de forma tal que se descarta de plano una armonización legislativa u homologación de los niveles normativos internos. La armonización supondría una convergencia que eliminara o al menos atenuara las principales diferencias entre los países que adoptan el acuerdo, en la idea de impedir que la legislación laboral de cada país pudiera operar como una ventaja comercial en el intercambio bilateral<sup>19</sup>.

Esta regulación limitada es típica de las cláusulas laborales en tratados de comercio: no se busca establecer con ellas niveles mínimos obligatorios de salario o el mejoramiento progresivo de condiciones de trabajo; sólo excluir las formas de trabajo más degradantes y promover condiciones suficientes de trabajo como requisito para la lealtad comercial.

Sin embargo, todos los derechos laborales que se recogen en acuerdos comerciales tienen un contenido mínimo razonable que le da credibilidad al compromiso de un estado de reconocerlos y protegerlos. Aun no existiendo mención a mínimos de protección en los tratados de comercio, no basta con sólo hacer referencia legal a ciertos derechos del trabajo para prevenir la ventaja comercial indeseable a costa de reducir los costos laborales. La ley debe otorgar una protección que permita la existencia efectiva del derecho que se reconoce.

Por ejemplo, que un país prohíba legalmente el trabajo infantil pero admita a la vez excepciones amplias para permitirlo resulta claramente insuficiente para prevenir que el intercambio comercial esté libre del uso de mano de obra infantil. Del mismo modo, no basta reconocer legalmente el derecho de huelga si a la vez se le limita severamente con requisitos legales estrictos o se le prohíbe en ciertas actividades comerciales que concentran un porcentaje significativo de empleo.

En consecuencia, la exigencia de los acuerdos comerciales de que deben existir normas internas en los países que los adoptan que protejan ciertos derechos laborales significa que dicha protección debe ser

adecuada y suficiente, esto es, que efectivamente garantice un contenido esencial de tales derechos sin el cual la propia protección legal se desvirtúa y pierde sentido. Esta exigencia a la legislación interna de asegurar los derechos recogidos en los acuerdos comerciales debe entenderse sobre todo como una advertencia de que no deben existir regulaciones limitativas o restrictivas de los derechos que se reconozcan que puedan atentar contra su ejercicio<sup>20</sup>.

El esfuerzo normativo en materia laboral de un país asociado comercialmente puede no ser más que una apariencia formal detrás de la cual se oculta la intención de competir deslealmente, estableciendo dispositivos legales para aceptar un grado significativo de relativización de los derechos formalmente tutelados. Este doble estándar no está considerado en los acuerdos comerciales, que parecieran bastarse con la existencia formal de regulaciones sobre derechos sin importar lo escasas o incompletas que ellas sean.

Pero que un país parte de un acuerdo comercial tenga una legislación laboral interna suficientemente protectora de los derechos recogidos en el acuerdo y que las decisiones administrativas o judiciales limiten en la práctica la protección efectiva que la ley interna otorga a esos derechos, sí ha sido una preocupación gubernamental de países partes de un acuerdo de comercio. Así lo demuestran algunas comunicaciones públicas sobre materias laborales recepcionadas y tramitadas en el marco del TLCAN<sup>21</sup>.

Incluso es posible que la preocupación gubernamental sobre cómo están regulados algunos derechos laborales en el ordenamiento jurídico interno de un país asociado mediante un acuerdo comercial, incluya la forma en cómo los tribunales nacionales aplican la ley laboral, pudiendo así influir en reorientar la forma interna en que se reconocen tales derechos<sup>22</sup>.

#### *4) Una precisión jurídica sobre el contenido de los derechos laborales recogidos en acuerdos de comercio*

Al no indicar los acuerdos de comercio un contenido preciso de los derechos laborales que reconocen, es posible hacerlo jurídicamente como forma de fijar clara y objetivamente cuál es la extensión de los estándares laborales que garantizan el comercio.

Si los países que han firmado un acuerdo comercial con cláusulas laborales son miembros de la OIT –como es el caso de los países de América que han adoptado estos acuerdos y los países que los están negociando– los convenios internacionales del trabajo aludidos en la Declaración sobre los Principios y Derechos Fundamentales de la OIT de 1998 deben servir de referencia para precisar el contenido vinculante de los derechos laborales que han sido recogidos en tratados comerciales.

El contenido de los demás derechos laborales reconocidos en tratados de comercio pero que exceden a los establecidos en la Declaración de la OIT, debe establecerse según los convenios internacionales del trabajo que se refieran a tales derechos y que hayan sido ratificados por los países que adoptaron el acuerdo comercial –por ejemplo, el derecho de huelga; la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; la indemnización en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales–.

Si el Convenio Internacional del Trabajo de la OIT que se refiere a algún derecho laboral reconocido en un acuerdo de libre comercio no ha sido ratificado por alguno de los países que adopta ese acuerdo comercial, puede aplicarse la teoría de contenido esencial de los derechos a la que hemos aludido, en virtud de la cual cada derecho materialmente reconoce un contenido mínimo que opera como un límite a regulaciones excesivas que pudieran restringir tal derecho, y a la vez puede servir como referencia para determinar la protección adecuada que se requiere para que efectivamente un derecho tenga existencia real y pueda ser ejercido.

Ahora bien, la exigencia puesta en los tratados comerciales que

ha firmado Estados Unidos bajo la TPA, de que en los países que ratifican dichos acuerdos deben existir condiciones laborales aceptables en materia de salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional, supone algún avance en la referencia a contenidos mínimos de los derechos laborales incluidos en acuerdos de libre comercio. En efecto, con esta cláusula no se establecen contenidos mínimos pero sí contenidos aceptables.

Los acuerdos comerciales que exigen aceptabilidad de condiciones laborales no indican qué debe entenderse por tal. Al tratarse de derechos no reconocidos en la Declaración sobre los Principios y Derechos Fundamentales de la OIT de 1998, debiera acudir a un Convenio Internacional del Trabajo de la OIT que ayude a precisar la aceptabilidad de estas condiciones de trabajo, pero Estados Unidos no ha ratificado convenio alguno de la OIT sobre salario mínimo, jornada de trabajo o salud e higiene en la empresa<sup>23</sup>.

La aceptabilidad de las condiciones salariales y laborales exigida en acuerdos comerciales será aquella que razonablemente y de buena fe debiera esperarse conforme a la situación económica general de cada país y en todo caso, siempre en el marco del cumplimiento eficaz de las normas laborales internas, que garantiza que de manera transparente y leal los países han renunciado a incrementar la competitividad de los productos que exportan mutuamente mediante rebajar los costos laborales referidos a los derechos fundamentales que se señalan en el tratado de comercio.

Sobre todo, la aceptabilidad de las condiciones laborales debiera operar como la exigencia de que los estándares laborales asociados a salarios mínimos, jornadas de trabajo y condiciones de salud y seguridad laborales no deben empeorar en los países que acceden a abrir sus economías. La aceptabilidad de condiciones laborales exige mejoramiento de aquello que no es aceptable y sobre todo impide disminuciones que afecten los niveles existentes al momento en que se adopta el acuerdo comercial.

Así, la aceptabilidad del salario mínimo puesta en un acuerdo de

comercio no obliga a un gobierno a mantener un nivel específico de salario mínimo ni a abstenerse de rebajar eventualmente el actual salario mínimo vigente. Pero sí impide que se rebaje el salario mínimo a un nivel inaceptable, esto es, aquél que no sería razonable según la situación económica general del país respectivo.

Es posible también evaluar la aceptabilidad de las condiciones de trabajo sobre la base de los resultados reales que se observen en cada país que adopta el acuerdo de comercio, tomando como base los niveles de subsistencia, el nivel de desarrollo y las condiciones locales de cada país<sup>24</sup>. Niveles salariales evidentemente insuficientes, jornadas de trabajo excesivas y faenas con altos índices de mortalidad, mutilación y enfermedades, revelarán ciertamente condiciones inaceptables de trabajo.

### **III.- Las normas laborales internas de los países que adoptan acuerdos de comercio con cláusulas laborales**

*1) ¿Las cláusulas laborales pueden forzar un mejoramiento en las normas internas de los países que han adoptado estos acuerdos?*

Los contenidos laborales de los acuerdos de comercio establecen estándares que deben ser recogidos por las normas internas de los países que adoptan estos acuerdos.

Pero los acuerdos que liberalizan el comercio son muy celosos de la soberanía legislativa en materia laboral de los estados que los adoptan, por lo que reconocen expresamente que no se puede intervenir en las decisiones legislativas de un estado, no existiendo en consecuencia ningún derecho a cuestionar las leyes que sean decididas y promulgadas por un país asociado comercialmente. Tanto los acuerdos de cooperación laboral que siguen de cerca el esquema establecido en el ACLAN, como las cláusulas laborales puestas en acuerdos comerciales firmados por EE.UU. posteriores al TLCAN, reconocen expresamente el

derecho de cada estado parte de establecer soberanamente sus propias normas laborales internas y consecuentemente de adoptar o modificar su legislación laboral.

Pero junto con ello también se establece la obligación de los estados de que sus leyes internas realmente garanticen los derechos laborales recogidos en el acuerdo comercial. Esto lo hacen con la precaución de aclarar que no se trata de una homologación normativa ni de la equiparación de niveles nacionales de protección, pero sí se trata del compromiso claro de que las leyes internas se “comprometan promover” ciertos derechos laborales, como lo establece el ACLAN<sup>25</sup>, o deben “procurar garantizar” ciertos derechos laborales, como lo establecen los tratados de libre comercio firmados por EE.UU. desde la aprobación de la TPA<sup>26</sup>.

De esto deriva que los acuerdos de comercio no obligan directamente a los países a adoptar cambios específicos en sus legislaciones laborales internas, pese a que sí exigen una protección sostenida y mejorada de los derechos del trabajo considerados imprescindibles por esos mismos acuerdos. La contradicción es evidente y puede amenazar la credibilidad y efectividad real de las cláusulas laborales como medios para prevenir la competencia desleal.

Esto se ve agravado por la notoria ausencia de mecanismos en los acuerdos comerciales para que un gobierno pueda hacer valer su desacuerdo con medidas legislativas de reducción de derechos laborales decidida por un país asociado comercialmente. En efecto, los medios de solución de controversias se concentran en los casos de ineficacia de normas laborales preexistentes, pero no se prevén posibles controversias ante un panel arbitral si un estado decide derogar o reducir significativamente su legislación sobre derechos recogidos en el tratado de liberalización comercial.

Esto resulta paradójico con la insistencia de los propios acuerdos comerciales en la importancia de tener normas internas que reconozcan los derechos laborales indispensables. El ACLAN exhorta a “promover al máximo los principios laborales establecidos en este Acuerdo”<sup>27</sup>.

El ACL entre Canadá y Costa Rica obliga a que “la legislación laboral contenga y provea protección a los principios y derechos laborales” establecidos en el acuerdo<sup>28</sup>. El TLC entre Estados Unidos y Chile ordena “procurar asegurar que no se dejarán sin efecto ni derogarán, ni siquiera se ofrecerá dejar sin efecto o derogar, la legislación interna de una manera que debilite o reduzca la adhesión a los derechos laborales reconocidos señalados en el Tratado”<sup>29</sup>. Si se trata de obligaciones tan claras e importantes, ¿por qué no existen medios para que los gobiernos asociados comercialmente realmente puedan mostrar preocupación y obtener correcciones en caso de que se incumplan?

La opinión que hasta ahora han dado los gobiernos involucrados es que durante las negociaciones para acordar los tratados comerciales se aseguraron de que efectivamente las legislaciones internas de los países involucrados reconocían y respetaban de manera adecuada el catálogo de derechos recogidos en estos tratados. En consecuencia, los esfuerzos deben concentrarse en hacer cumplir tales normas internas.

Sin embargo, el compromiso con los derechos laborales puesto en acuerdos de comercio sí es jurídicamente efectivo. Si la soberanía de cada estado goza de una libertad absoluta para disponer discrecionalmente de los niveles de protección de los derechos laborales comprometidos en un acuerdo comercial, se afecta seriamente la vigencia de ese acuerdo.

Al adoptar uno de estos acuerdos, los estados asumen de buena fe que no es deseable reducir la propia legislación laboral como medio para mejorar la competitividad comercial. Violentar este compromiso supone un abandono de la buena fe que orientó la celebración del acuerdo y con la que los estados deben dar cumplimiento a lo pactado en sus compromisos internacionales<sup>30</sup>.

En consecuencia, ante una reducción de las normas internas sobre el trabajo, desprotegiendo derechos laborales previstos en un acuerdo comercial y con consecuencias sobre el comercio bilateral, legítimamente puede entenderse que la buena fe de los contratantes se ha roto y en consecuencia, la contraparte diligente podría revocar

el tratado de comercio. El derecho de revocación unilateral del acuerdo de comercio está expresamente reconocido en todos ellos.

Sin embargo, la asociación comercial voluntaria entre dos o más estados se basa en que es más ventajoso mantenerla que desecharla. La decisión de revocar un acuerdo comercial se basaría en que sería más beneficioso terminar con la vinculación comercial o que ella ha resultado tan desventajosa que conviene cancelarla. Para que el incumplimiento de estándares laborales ocasionara una revocación unilateral de un acuerdo de comercio, debiera ser de tal magnitud o gravedad que afectara las ventajas comerciales y de inversiones que se obtienen con ese acuerdo.

*2) ¿Las cláusulas laborales realmente han mejorado la eficacia de las normas internas de los países que adoptan estos acuerdos?*

Las cláusulas laborales establecen la obligación de aplicar efectivamente la legislación interna sobre los derechos del trabajo recogidos en los acuerdos comerciales. La aplicación coordinada de lo acordado por parte de los gobiernos involucrados está concebida precisamente para cooperar a mejorar el grado de cumplimiento que obtienen las normas internas de cada país.

No se conocen, sin embargo, reportes oficiales de países parte de acuerdos comerciales vigentes que hayan informado acerca de la evolución del cumplimiento de sus normas laborales internas. La cooperación laboral prevista en los acuerdos está orientada por los énfasis que los propios gobiernos quieren darle y las informaciones oficiales periódicas que conocemos sobre aplicación de estos tratados, se refieren más bien a las actividades que conjuntamente se han realizado: seminarios, reuniones de trabajo, encuentros de difusión, etc. Por tanto, en general, no sabemos si los acuerdos comerciales han logrado una mejor eficacia de las normas laborales internas.

Respecto del ACLAN no existen datos disponibles acerca de la

evolución de la eficacia de las normas internas laborales en los países que lo adoptaron. Mucho menos hay seguimiento actualizado de cómo las cláusulas laborales del tratado han impactado en la efectividad de los derechos recogidos. Los informes oficiales anuales de la Comisión para la Cooperación Laboral, a cargo del seguimiento del Acuerdo de Cooperación Laboral del TLCAN, reportan las actividades gubernamentales que se han realizado y los estudios que se han efectuado, pero no se indican datos específicos sobre la evolución de la eficacia de las normas laborales internas en cada país asociado.

Informes independientes afirman que las consultas ministeriales entre los gobiernos que adoptaron el TLCAN, en general han sido insuficientes para mejorar la eficacia de la libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho de huelga en México. Asimismo, Canadá se ha quejado de que la legislación laboral estadounidense constituye una ventaja desleal al permitir la utilización de mano de obra barata en la industria de ropa<sup>31</sup>.

En el caso de Chile es notorio que los acuerdos de libre comercio que se han celebrado han traído un auge extraordinario de los sectores exportadores, pero abundan estudios que indican que el grado de cumplimiento de la normativa laboral en algunos de estos sectores es evidentemente insuficiente: los índices salariales son notoriamente bajos, las jornadas de trabajo ostensiblemente prolongadas y las condiciones de higiene y seguridad son insuficientes y en algunos casos bastante precarias<sup>32</sup>.

#### **IV.- La cooperación gubernamental y la solución de controversias en materia laboral**

1) *¿Las cláusulas laborales realmente vigorizan la cooperación y el apoyo en materia laboral?*

El seguimiento de lo acordado en los acuerdos de comercio se

Lleva a cabo a través de procedimientos gubernamentales de cooperación bilateral, concebidos para dirimir eventuales diferencias entre los estados asociados, mediante consultas, intercambio de información y negociaciones diplomáticas.

De esta forma, el incumplimiento o la duda acerca del cumplimiento de alguna obligación laboral incluida en un tratado de comercio, motivará la activación del procedimiento de consulta para que los gobiernos intercambien información y, en su caso, adopten acuerdos para corregir el compromiso incompleto o insuficiente de un estado con los estándares laborales establecidos. Sólo si la cuestión controvertida se trata de la fiscalización efectiva de las normas laborales sobre algunos derechos reconocidos en los acuerdos, con impacto en el comercio y siempre que no se haya logrado ninguna solución, podrá solicitarse la constitución de un panel arbitral para que se pronuncie sobre si hubo incumplimiento por parte de un gobierno de lo acordado en el tratado.

Existen dudas acerca de si el seguimiento de las cláusulas laborales puestas en acuerdos comerciales que están llevando a cabo los gobiernos, ha logrado un nivel de intercambio permanente de información relevante sobre la aplicación de las normas laborales internas, que permita obtener una perspectiva actualizada de los ordenamientos laborales internos y la manera en cómo funcionan realmente. Hasta ahora no se han podido implementar por iniciativa propia de los gobiernos involucrados en acuerdos comerciales, investigaciones sobre casos concretos de cumplimiento normativo en los países asociados comercialmente. La actividad gubernamental se ha concentrado en reaccionar ante denuncias públicas de incumplimiento laboral.

La inexistencia de un órgano permanente de control del cumplimiento de lo acordado en las cláusulas laborales, que sea independiente de los gobiernos que adoptaron el acuerdo, impide un examen periódico y sistemático de las obligaciones laborales asumidas por cada estado<sup>33</sup>. Las modalidades de control son estrictamente gubernamentales y se activan ante situaciones puntuales que conozcan los gobier-

nos por sus propios medios o mediante denuncias públicas.

De hecho, en el ACLAN las consultas gubernamentales y el análisis de casos de incumplimiento laboral se han generado exclusivamente a partir de denuncias públicas que efectuaron organizaciones sociales y no en iniciativas de los propios gobiernos para verificar el cumplimiento laboral de otro gobierno asociado comercialmente. Pese a estar concebidas originalmente como complementarias a los procedimientos de cooperación gubernamental, en la práctica las denuncias públicas por incumplimientos laborales efectuadas por organizaciones sociales a los gobiernos, se han revelado como la forma habitual para que dicha cooperación se active y sirva para indagar el grado de cumplimiento real que dan los gobiernos a los compromisos laborales para el comercio.

Los informes gubernamentales oficiales sobre el funcionamiento de los aspectos laborales involucrados en acuerdos comerciales que se conocen, no analizan en detalle el curso que ha tomado la aplicación de los componentes laborales, ni aluden a alguna problemática específica que haya debido enfrentarse. Casi todas las acciones realizadas han consistido en la entrega recíproca de información entre los gobiernos sobre el sistema normativo aplicable a los derechos laborales recogidos en el acuerdo comercial y algunas experiencias de intervención administrativa en la aplicación de las mismas. Ni los reportes oficiales de los gobiernos ni los informes conjuntos, cuando los hay, hablan de una evaluación real del funcionamiento de las normas laborales internas de cada país.

Es muy probable que los gobiernos involucrados en acuerdos de libre comercio vigentes en la región, tengan sólo una idea muy genérica del funcionamiento de las normas internas de sus socios comerciales, desconociendo en general las prácticas laborales realmente existentes y las acciones administrativas efectivas de gestión y control de cumplimiento en cada país, mientras esperan que futuras denuncias públicas revelen casos concretos de incumplimientos laborales para iniciar las respectivas investigaciones.

2) *¿Cómo funcionan los mecanismos de cooperación y de solución de controversias de los acuerdos comerciales en materia laboral? ¿Han servido para corregir casos de incumplimientos laborales?*

Los acuerdos comerciales prevén medios de cooperación gubernamental basados en el intercambio de consultas para obtener información sobre el cumplimiento de las normas laborales en cada país asociado y la posibilidad de acudir al dictamen de expertos sobre los contenidos y aplicación de las normas. Puede afirmarse que las cláusulas laborales de los acuerdos comerciales sólo funcionarán realmente si estos mecanismos gubernamentales de seguimiento operan eficientemente para prevenir y corregir los casos de incumplimientos laborales.

Si pese a la aplicación de los medios de cooperación y acuerdo persisten diferentes opiniones entre los gobiernos sobre la aplicación de normas laborales con impacto en el comercio, estos acuerdos prevén la posibilidad de acudir a un arbitraje para resolver las diferencias.

La solución de la controversia se ajustará a lo que las partes acuerden, pudiendo establecer un plan de acción mutuamente satisfactorio para solucionar el desacuerdo, normalmente ajustado a las determinaciones y recomendaciones del panel arbitral.

Si pese a todo, no se logra establecer de común acuerdo un plan de acción para resolver la controversia o no se implementa el plan de acción que se haya acordado, el estado reclamante podrá pedir que el grupo arbitral se constituya nuevamente para que imponga una contribución monetaria al estado incumplidor, para mejorar o fortalecer la aplicación de la legislación laboral de la parte demandada.

En caso de no pago de esta contribución, procederá la aplicación de sanciones comerciales tales como la suspensión de beneficios arancelarios establecidos en el tratado, en la medida necesaria para cobrar la contribución.

Sin embargo, Canadá se ha excluido expresamente de la aplicación de sanciones comerciales por incumplimientos laborales en todos los acuerdos comerciales que ha celebrado, no admitiendo que se le

apliquen y renunciando a aplicarlas. En caso de incumplimiento del pago de la contribución monetaria, Canadá ha acordado en los acuerdos de comercio que ha celebrado que se deberá pedir el pago de la contribución monetaria decretada por el panel arbitral a un tribunal nacional competente del país incumplidor<sup>34</sup>.

El Acuerdo de Cooperación Laboral entre Canadá y Costa Rica está aún más desprovisto de medios para exigir la corrección de una aplicación ineficaz de la legislación laboral: si el panel arbitral determina que uno de los gobiernos no ha remediado la aplicación deficiente de su legislación laboral, la parte que haya presentado la solicitud de arbitraje podrá tomar medidas razonables y adecuadas, excluyendo multas o cualquier medida que afecte el comercio, pero incluyendo la modificación de las actividades de cooperación para alentar al estado incumplidor a remediar la situación en atención con las determinaciones y recomendaciones del panel<sup>35</sup>. En este acuerdo no existen posibilidades de exigir el mejoramiento de la aplicación de las leyes internas; sólo cooperar más vigorosamente para obtener tal mejoramiento.

En realidad, los procedimientos de cooperación y solución de controversias instituidos en los acuerdos de comercio se basan en arreglos bilaterales de carácter gubernamental, habitualmente reservados, de difícil seguimiento por parte de las organizaciones sociales y que tienen como principal finalidad mantener la estabilidad del comercio bilateral antes que obtener la corrección efectiva de las desventajas laborales que pudieran producirse.

La experiencia del ACLAN así lo ha demostrado. Pese a haberse presentado varias comunicaciones públicas sobre incumplimientos laborales, nunca, hasta ahora, se ha convocado a un comité de expertos para informar sobre la aplicación de las normas internas, ni mucho menos se ha llegado a solicitar un arbitraje.

Hasta ahora se han recepcionado 28 consultas públicas sobre asuntos laborales en los países del ACLAN. Luego de una tramitación larga y engorrosa, que dura habitualmente más de dos años, la mayo-

ría de ellas terminaron en la adopción de actividades de cooperación gubernamental, tales como propuestas técnicas de políticas para mejorar la eficacia de las normas, realización de seminarios públicos, constitución de grupos de trabajo de expertos gubernamentales y confección de estudios sobre la legislación y las prácticas laborales.

En la mayoría de estos casos no puede afirmarse que efectivamente se logró remediar las situaciones de incumplimiento denunciadas. Sólo en cuatro ocasiones se había logrado una corrección específica de la situación denunciada<sup>36</sup>.

Por su parte, en los ocho años de vigencia del ACL entre Chile y Canadá y en los dos de vigencia del TLC entre Chile y EE.UU., no se ha presentado aún ninguna comunicación pública sobre materias laborales, ni en Chile ni en Canadá ni en Estados Unidos. Hasta ahora ni siquiera se han presentado consultas entre los gobiernos sobre el funcionamiento de sus normas laborales internas. Tampoco han existido comunicaciones públicas en el Acuerdo de Cooperación Laboral de Canadá y Costa Rica.

En realidad, el protagonismo exclusivo de los gobiernos en los procedimientos de implementación de los acuerdos comerciales revela que los motivos políticos son prioritarios en la gestión de lo acordado: no existen procedimientos obligatorios o de autoridad que presionen a un gobierno a acatar un cumplimiento laboral específico y las instancias técnicas, que aportarían una visión más amplia, objetiva y transparente de los asuntos laborales, como es el informe de un comité de expertos sobre los derechos laborales previsto en el ACLAN y en el ACL entre Canadá y Chile, también están mediatizadas por los acuerdos a los que puedan llegar los gobiernos.

El único instrumento idóneo para obtener un cumplimiento forzado de las materias laborales pactadas en un acuerdo de comercio debiera ser el arbitraje, previsto en los acuerdos como la última alternativa a varias posibilidades previas de arreglo entre los gobiernos. Pero incluso las resoluciones arbitrales que se emitan darán pie a nuevas tratativas gubernamentales para acordar medidas para cumplir lo

resuelto en un fallo arbitral a satisfacción de ambas partes.

En efecto, los acuerdos comerciales señalan que en la implementación de lo resuelto por un panel arbitral, los gobiernos involucrados convendrán la forma en que darán solución a su controversia, ajustándose por lo regular a las determinaciones y recomendaciones del panel<sup>37</sup>, aunque no necesariamente están obligados a acatar estas determinaciones y recomendaciones.

Esta vinculación atenuada de la resolución del arbitraje, que no obliga a los gobiernos contendientes a acatar directamente lo decidido sino que sólo opera como insumo o invitación para nuevas tratativas gubernamentales, virtualmente despoja al contenido de estos acuerdos de cualquier carácter ejecutorio directo o de autoridad efectiva, entregando finalmente la gestión de lo acordado al control diplomático de los países, lo que normalmente implicará que el país con más poder retenga un mayor grado de incidencia sobre la implementación de lo pactado<sup>38</sup>.

En la práctica, las sucesivas etapas de arreglo que se prevén antes de llegar al arbitraje anticipan que será muy poco probable que las diferencias entre gobiernos asociados comercialmente respecto de los aspectos laborales no puedan resolverse antes de convocar a un panel arbitral. Puede entenderse incluso que la funcionalidad de los medios de colaboración y arreglo previstos en un acuerdo de comercio apunta precisamente a que no sea necesario invocar una arbitraje para la implementación de lo acordado<sup>39</sup>.

### *3) Las denuncias públicas de incumplimientos laborales*

Los acuerdos prevén que organizaciones sociales pueden presentar comunicaciones públicas denunciando a los gobiernos el incumplimiento laboral de empresas que operan en territorio de los países asociados comercialmente. Los gobiernos deberán recepcionar estas denuncias e investigarlas según las normas internas que adopten.

Eventualmente estas denuncias públicas pueden generar consultas gubernamentales para indagar si un país está dando cumplimiento adecuado a sus normas laborales internas, aunque la revisión de una comunicación pública no tiene valor legal ni tampoco está concebida para reabrir ni cambiar ninguna decisión de las autoridades laborales de cualquiera de las partes.

El ACLAN señala que para recepcionar y examinar las comunicaciones públicas sobre asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en el territorio de otro país asociado comercialmente, cada gobierno establecerá procedimientos internos y publicará periódicamente una lista de las comunicaciones recibidas<sup>40</sup>. Lo mismo se dice en el ACL entre Canadá y Chile y en el ACL entre Canadá y Costa Rica<sup>41</sup>. Para la revisión de las comunicaciones pueden preverse acciones de investigación basadas en consultas de cooperación entre los gobiernos o actuaciones públicas que incluyan audiencias para los peticionarios y personas interesadas, para recabar la mayor cantidad de información y dar transparencia y difusión a la indagación de la denuncia presentada.

Los tratados de libre comercio de EE.UU. con Chile y Centroamérica prevén que cada gobierno recibirá las comunicaciones públicas respecto a las materias laborales tratadas en el Acuerdo, informando al otro gobierno y a la sociedad de ellas y revisándolas según sus procedimientos internos<sup>42</sup>.

Los tratados comerciales no establecen ningún requisito habilitante para presentar una comunicación pública que denuncie un incumplimiento laboral ni tampoco exigen formalidad alguna que deba cumplirse en esa presentación.

En los acuerdos comerciales que siguen el formato del ACLAN, las comunicaciones públicas proceden ante cualquier asunto relativo a las legislaciones internas referidas a los derechos laborales reconocidos en el acuerdo, sin que necesariamente deban referirse al comercio entre ambos países o tratarse de casos amparados por leyes laborales mutuamente reconocidas. En los tratados de libre comercio que siguen el formato del TLC entre Estados Unidos y Chile, las comunicaciones proce-

den respecto a cualquier materia laboral tratada en el acuerdo, incluso aquéllas que no pueden generar arbitraje, como la derogación de normas laborales internas. Tampoco es necesario que en una comunicación pública se denuncie una pauta persistente de omisiones en cuanto a la aplicación efectiva de las normas, tal como sí debe ocurrir para que sea posible convocar a un panel arbitral.

Excepcionalmente el ACL entre Canadá y Costa Rica establece requisito de nacionalidad para quien desee presentar una comunicación pública<sup>43</sup>. El TLC entre Estados Unidos y Centroamérica también es un poco más restrictivo al exigir que las comunicaciones públicas que se presenten se den a conocer al público "según corresponda"<sup>44</sup>, lo que deja abierta la posibilidad de que los gobiernos involucrados decidan que algunas comunicaciones no reúnen mérito para hacerlas públicas. Además, en este tratado comercial se establece que los lineamientos generales para considerar las comunicaciones que se presenten, serán desarrollados por el Consejo de Asuntos Laborales formado por ministros de los gobiernos parte y no por cada gobierno en forma autónoma<sup>45</sup>, como habitualmente se ha establecido en los acuerdos comerciales anteriores y posteriores, lo que da la oportunidad a algún gobierno de restringir la recepción de denuncias en contra suya.

El mecanismo de comunicaciones públicas permite que la sociedad civil y las organizaciones sindicales den a conocer asuntos sobre violación de derechos del trabajo en algún país que haya adoptado un acuerdo comercial con cláusulas laborales. Pero, en todo caso, los gobiernos sólo se obligan a revisar tales denuncias según sus procedimientos internos, que pueden o no derivar en la presentación de consultas con el gobierno involucrado en las denuncias. El deber gubernamental es de recepcionar las comunicaciones recibidas, no necesariamente de promoverlas dentro del marco de ejecución gubernamental del acuerdo comercial ni tampoco generar un procedimiento de consultas entre ambos países. Tampoco existe la obligación de convocar a audiencias públicas para investigar las denuncias que se conocen.

En realidad, la recepción e investigación de comunicaciones públicas está concebida como la manera de recabar información efectiva de los peticionarios y demás personas interesadas sobre la aplicación de las normas laborales internas en los países que adoptaron el acuerdo. No se trata de un procedimiento de reproche que busca detectar un incumplimiento por parte de un gobierno para trabar una controversia. Si en el examen de lo denunciado en una comunicación pública se verifica que en un país asociado comercialmente son ineficaces los derechos laborales recogidos en el acuerdo comercial, sólo entonces podrían operar las consultas ministeriales o el intercambio de información intergubernamental.

En efecto, los acuerdos comerciales entregan a cada gobierno la facultad de determinar los procedimientos internos a los que se ceñirán para tramitar estas comunicaciones, y así lo han hecho, cada uno a su manera. Una revisión de todas las comunicaciones públicas que se han presentado en el marco del ACLAN revela que menos de la mitad de ellas han generado audiencias públicas<sup>46</sup>.

Para algunos gobiernos el conocimiento de estas comunicaciones es una oportunidad para establecer efectivamente la situación real que se denuncia, por lo que es útil celebrar audiencias públicas que convoquen a los peticionarios y a otros interesados para recabar la mayor cantidad de información pertinente. Para otros, en cambio, las comunicaciones son más bien antecedentes preliminares que se investigan para que opere la colaboración laboral prevista en el acuerdo, sin que sea necesario celebrar audiencias públicas en las que participen los denunciantes y quienes están involucrados en la denuncia<sup>47</sup>.

#### *4) Participación social en los acuerdos comerciales con cláusulas laborales*

Existe un déficit de medios de participación social en los acuerdos de liberalización comercial. Los mecanismos de administración de lo acordado son de carácter estrictamente gubernamental y sólo con-

sideran la intervención de organizaciones sociales a título consultivo.

Casi todos los acuerdos comerciales con cláusulas laborales de la región establecen que cada país *puede* convocar un Comité Consultivo Nacional o Comité Asesor, integrado por personas de la sociedad; organizaciones de trabajadores y organizaciones de empresarios, que entreguen sus opiniones relativas a la aplicación del capítulo laboral<sup>48</sup>. Estas instancias de participación social son de carácter consultivo, ideadas para informar a la sociedad del curso que los propios gobiernos han decidido darle a los acuerdos. No existen procedimientos específicos u oportunidades de participación representativa con poder de influir institucionalmente para ninguna entidad no gubernamental.

Al menos indirectamente existe una vía para que las organizaciones sociales puedan intervenir respecto de los asuntos laborales en algunos acuerdos de comercio. Se trata de la posibilidad de presentar solicitudes por escrito a un panel arbitral relativas a la controversia de que se trate, para incorporar antecedentes que puedan ser considerados por el panel al emitir su resolución.

Ni el TLCAN, ni los ACL de Canadá con Chile y Costa Rica incluyen la posibilidad de que organizaciones sociales hagan presentaciones por escrito al panel arbitral aportando antecedentes sobre el caso de que se trate. En estos acuerdos prima la reserva de las audiencias ante el panel arbitral: las sesiones, los escritos y comunicaciones que se presenten ante el panel arbitral serán confidenciales<sup>49</sup>.

Pero las normas sobre arbitraje establecidas en los TLC de Estados Unidos con Chile y con Centroamérica sí admiten la publicidad de las actuaciones ante el panel arbitral. Al menos una audiencia ante el panel deberá ser pública, los alegatos y declaraciones efectuadas ante el panel deberán estar disponibles al público y se reconoce expresamente la posibilidad de que organizaciones no gubernamentales presenten solicitudes por escrito a un panel arbitral relativas a la controversia de que se trate, que puedan servir de ayuda al panel arbitral para evaluar las presentaciones y argumentaciones de los gobiernos parte<sup>50</sup>.

El panel arbitral considerará las solicitudes de entidades no gubernamentales como recursos para evaluar las presentaciones y argumentaciones de los estados parte dentro del procedimiento de arbitraje.

Existe además otro espacio previsto en algunos acuerdos de comercio que las organizaciones sociales pueden aprovechar, referido a la forma en que se utilice la contribución monetaria que un panel arbitral decida aplicar a un gobierno que no haya cumplido con el mejoramiento de la eficacia de su norma interna.

En los casos en que proceda la aplicación de dicha contribución monetaria, ella deberá destinarse a fortalecer la aplicación de la legislación laboral en el país demandado. El ACLAN y el ACL entre Canadá y Chile establecen que la contribución monetaria se utilizará sólo bajo la supervisión del Consejo de Ministros del trabajo de los gobiernos involucrados<sup>51</sup>, lo que impide que las organizaciones no gubernamentales exijan una aplicación determinada de dicha contribución. Pero los TLC de Estados Unidos con Chile y Centroamérica establecen que la determinación del destino de este fondo deberá considerar las opiniones de personas interesadas del territorio de las partes, lo que incluye por cierto a las organizaciones sociales con interés en los derechos laborales<sup>52</sup>.

## **V.- Acciones en pro de los derechos laborales en el marco de los Tratados de Libre Comercio**

### *1) Acciones contra las empresas que violan derechos laborales recogidos en acuerdos de comercio*

Las cláusulas laborales puestas en acuerdos de comercio no establecen ningún medio para tomar medidas contra las empresas que no respeten los derechos laborales que garantizan la lealtad del comercio. Los trabajadores de los países que adoptan estos acuerdos no pueden

demandar judicialmente a la empresa que los emplea por violar el acuerdo y atentar contra la libertad de comercio mediante la disminución de derechos laborales. Ellas no son parte de estos acuerdos y por ende no se les puede reprochar que los incumplan.

En los acuerdos comerciales son los estados que los ratifican quienes se han comprometido a hacer efectivos los derechos laborales fundamentales; las empresas deben cumplir la ley laboral del país donde funcionan y esa ley debe, según las cláusulas laborales, proteger los derechos del trabajo reconocidos como fundamentales. Las empresas siguen obligadas a cumplir la ley laboral del país en que funcionan.

De hecho, la primera revisión oficial del Acuerdo de Cooperación Laboral del TLCAN hacía notar que “el énfasis de las comunicaciones públicas debe estar, de acuerdo con la estructura del ACLAN, en las responsabilidades del gobierno en la administración de la legislación laboral y no en las acciones de empleadores individuales”<sup>53</sup>.

Incluso si un panel arbitral comprueba que una empresa que funciona en el territorio de un país que es parte de un acuerdo comercial ha violado la legislación sobre los derechos del trabajo considerados indispensables para el comercio leal, será el gobierno de ese país quien deberá adoptar las correcciones necesarias para mejorar la eficacia de sus normas internas. En el evento que ello no se realizare, corresponderá al gobierno implicado el pago de una contribución monetaria y de no hacerlo procederán incluso sanciones comerciales –salvo en los Acuerdos de Cooperación Laboral que tienen a Canadá como contraparte<sup>54</sup>– aplicadas indistintamente sobre todo el flujo comercial que se origine desde el territorio del país incumplidor. Ninguna de estas medidas se dirige contra la empresa que violó los derechos laborales y de hecho pudiera resultar afectada la producción de cualquier otra empresa exportadora que funciona en el territorio del país sancionado.

En consecuencia, cada estado será responsable de aplicar y hacer efectiva su propia legislación y los respectivos tribunales judiciales velarán por la aplicación de tales normas, sin que sea posible deman-

dar directamente a una empresa por no respetar los estándares laborales reconocidos en un acuerdo comercial.

La única acción que puede dirigirse contra empresas que violentan los derechos laborales recogidos en acuerdos comerciales es exponerlas públicamente como casos de competencia desleal, mediante comunicaciones públicas que se hagan ante los gobiernos de países asociados comercialmente en las que se denuncie a tales empresas solicitando que se abra la investigación gubernamental respectiva para comprobar el grado de cumplimiento laboral. Esta investigación gubernamental puede incluir, como ya vimos, la celebración de audiencias públicas en que las organizaciones que denuncian y la empresa o empresas denunciadas hagan sus descargos.

En la experiencia del TLCLAN, el efecto principal de las comunicaciones públicas presentadas ha sido precisamente la difusión pública que han tomado algunos casos denunciados, transformándolos en emblemáticos. Esto se ha conseguido sólo cuando algún gobierno ha adoptado un procedimiento público, transparente y difundido de examen de las denuncias recibidas, convocando a audiencias públicas para analizar las comunicaciones presentadas. El impacto de esas denuncias ha sido superior que aquellos casos en que sólo se han tramitado en oficinas de gobierno como insumos para la cooperación bilateral<sup>55</sup>.

## *2) Acciones contra los gobiernos que violan las cláusulas laborales puestas en acuerdos de comercio*

En los acuerdos comerciales no está prevista la posibilidad que una entidad no gubernamental intervenga en la evaluación del grado de cumplimiento de las menciones laborales, aun si se trata de otro poder del estado. Ni los tribunales de justicia ni representantes legislativos pueden intervenir en el seguimiento del cumplimiento de lo acordado, que sólo incumbe a oficinas de gobierno. Los mecanismos intergubernamentales de cooperación y de solución de controversias

previstos están diseñados como única vía para canalizar las diferencias y desacuerdos que surjan respecto de los acuerdos de comercio.

Por esto bien puede afirmarse que las cláusulas laborales de tratados de comercio no otorgan a los derechos que reconocen una eficacia jurídica mayor de la que ya tienen en los ordenamientos jurídicos internos de los países que los adoptan. Incluso cuando se alude en estas cláusulas a la obligación de cada estado de contar con acciones judiciales disponibles para los particulares y de garantías procesales que aseguren la aplicación de la legislación laboral, se trata de compromisos gubernamentales que sólo son exigibles por otro estado que se haya asociado comercialmente mediante un acuerdo de comercio. No se generan más y mejores derechos para las personas que trabajan; sólo obligaciones gubernamentales cuyo incumplimiento puede ser motivo de consultas y dado el caso, generar alguna controversia con otro gobierno.

De esta forma, el alcance jurídico de los derechos laborales comprometidos en acuerdos de comercio y los criterios para decidir si realmente gozan de una protección legal eficaz en los países que se abren al comercio, sólo incumben a los gobiernos que han ratificado tales acuerdos comerciales, por lo que tomarán la forma de preocupación gubernamental (y política) antes que jurídica.

Sin embargo, los ordenamientos jurídicos internos de los países que acuerdan tratados de comercio mantienen su competencia en temas generales y las decisiones jurídicas que se adopten en cada país tendrán un impacto directo sobre el alcance de los acuerdos comerciales en materias laborales. Los gobiernos pueden verse obligados a otorgar eficacia a derechos laborales aun con una legislación interna deficiente y podrían enfrentar la obligación de reparar las consecuencias dañinas de sus incumplimientos laborales provocadas a personas.

En efecto, la adopción de Convenios Internacionales del Trabajo de la OIT que tratan sobre derechos laborales recogidos en acuerdos de comercio incidirá directamente en el grado de obligatoriedad que adquieran tales derechos en el marco de los acuerdos comerciales: al

ratificar un Convenio Internacional del Trabajo un país que sea parte de un acuerdo de libre comercio puede obligarse a mejorar la eficacia de derechos que sus normas internas protegen débilmente.

El impacto que tendrá sobre las cláusulas laborales la ratificación de Convenios del Trabajo de la OIT estará determinado por la forma en que tales Convenios se incorporen a los ordenamientos jurídicos internos de los países que los ratifican –ya sea que los Convenios ratificados se incorporen directamente al ordenamiento interno o requieran de un acto formal adicional para incorporarse al ordenamiento interno– y por el rango jurídico de nivel legal o supra legal de que gocen los Convenios ratificados en el ordenamiento del país ratificante.

Incluso es posible que Convenios Internacionales del Trabajo de la OIT previamente ratificados por países que después subscribieron acuerdos comerciales con cláusulas laborales, cobren importancia a la hora de verificar si en tales países realmente se cumplen derechos incluidos en las cláusulas laborales de esos acuerdos de comercio y protegidos por convenios de la OIT ya ratificados.

Esto ya ha ocurrido en el marco del TLCAN: El informe de la Oficina Nacional de Administración de Estados Unidos sobre la comunicación pública 9601 del 13 de junio de 1996 que denunció al gobierno mexicano por no respetar la libertad sindical, apreció si la legislación laboral mexicana respetaba el Convenio n° 87 de la OIT sobre libertad sindical, ratificado por México. Este informe se basó en los numerosos reportes que el Comité de Libertad Sindical de la OIT evacuó sobre México, documentando el incumplimiento permanente de México a dicho Convenio. La OAN de Estados Unidos concluyó que era relevante el estatuto legal de los Convenios de la OIT al tener supremacía sobre las leyes mexicanas y que ello superaba la interpretación que podía hacer en su informe, sugiriendo la realización de consultas futuras entre los gobiernos sobre este punto<sup>56</sup>.

Algo similar aconteció con la práctica de exigir test de embarazo para acceder a un contrato de trabajo en las faenas de maquila en México. La OAN de Estados Unidos que informó sobre la comunicación

pública 9701 de 16 de mayo de 1997, señaló que si bien dicha práctica no estaba expresamente prohibida por la ley mexicana, sí contradecía el Convenio n° 111 de la OIT sobre la Eliminación de la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación y la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ambos debidamente ratificados por México. Finalmente, el gobierno mexicano se comprometió a la protección de las trabajadoras prohibiendo las pruebas de embarazo<sup>57</sup>.

Por otro lado, las cláusulas laborales no prevén la posibilidad de que personas particulares puedan demandar judicialmente, en forma individual o colectiva, a un estado que incumpla lo acordado en materia laboral en un tratado comercial. Pero nada impide que conforme a las reglas generales, cualquier persona, entidad u organización, que haya resultado perjudicada en sus intereses por un gobierno que no cumplió sus compromisos laborales puestos en un acuerdo comercial, pueda demandar a ese gobierno ante los tribunales de ese propio país, para obtener una reparación por el daño efectivamente causado.

En efecto, si un gobierno incumple sus compromisos laborales y obtiene una ventaja competitiva desleal, los tratados comerciales sólo prevén medios gubernamentales para la solución política de esos incumplimientos, orientados a reconstruir la reciprocidad de intereses sobre la que se sostiene un acuerdo de comercio, pero que no incluyen procedimientos judiciales para que los particulares dañados por esa competencia desleal puedan hacer valer su derecho a reparación.

Entonces, al no haber norma expresa en los tratados, deben aplicarse las normas generales sobre responsabilidad reparatoria ante el daño causado por culpa o dolo, vigentes en los ordenamientos jurídicos de los estados que han adoptado los acuerdos de comercio.

No existe en Derecho un daño causado por malicia o negligencia a una persona natural o jurídica que no sea compensable. Pese a no reconocerlo el TLC, el derecho a acción judicial para exigir la cesación de la causa de un daño y la reparación del mismo es un derecho constitucional en ambos países. Un estado puede tener responsabilidad

reparadora si con su accionar viola un derecho, produciendo daño a alguna persona, ya sea actúe como estado administrador, mediante actos de gobierno, o como estado legislador, aprobando o derogando leyes.

En consecuencia, si una empresa de uno de los países parte del Tratado se ve enfrentada a la competencia de exportaciones desde el país contraparte, que aprovechan condiciones ventajosas pero ilegítimas porque el estado del territorio de origen de tales exportaciones no observó, por ejemplo, su deber expresamente estipulado en el TLC de hacer cumplir efectivamente su legislación laboral interna relativa a los derechos laborales reconocidos como fundamentales en el Tratado, puede demandar por daños y perjuicios a ese estado negligente o culpable, si tal competencia desleal le provocó un perjuicio efectivo.

Asimismo, los trabajadores de esa empresa perjudicada por la competencia ilegítima basada en la ausencia de aplicación efectiva de la ley laboral relativa a los derechos laborales reconocidos como fundamentales en el Tratado, si también experimentaron perjuicio, podrían demandar del mismo modo al estado que dejó de aplicar efectivamente su legislación laboral con efectos sobre el comercio. Para ello, conforme a las reglas generales de responsabilidad de reparación por daño causado, la causa del daño invocado debiera ser la no observancia de la obligación de cumplir la normativa expresamente señalado en el Tratado, esto es, la acción o inacción sostenida o recurrente del estado chileno o estadounidense para dejar de aplicar efectivamente su legislación laboral, de manera que afecte al comercio entre las partes del Tratado.

## **VI.- Algunos puntos críticos o sensibles de las cláusulas laborales en el futuro**

### *1) El contenido amplio o vago de los derechos reconocidos en las cláusulas laborales*

Ya hemos dicho que estas cláusulas no aluden a contenidos míni-

mos de los derechos que reconocen. Sin embargo, ot para que sea creíble el compromiso de cada estado de no utilizar competencia desleal, la protección legal de que gocen los derechos recogidos en acuerdos comerciales debe ser razonablemente aceptable, ya sea a la luz de los convenios internacionales de la OIT, o considerando que cada derecho tiene un núcleo esencial de contenido que debe ser reconocido.

Además, la descripción amplia que hacen de los derechos algunos de estos acuerdos permitiría una interpretación amplia de ellos, bajo el criterio de que el contenido relevante de los derechos indispensables para el comercio debe ser funcional a impedir la obtención de ventajas competitivas indeseables.

La fuerza preventiva de las cláusulas laborales sobre la competencia ilegítima se evaluará en el futuro por su real impacto en obtener compromisos verdaderos y razonables en la protección de los derechos del trabajo considerados imprescindibles. Si no lo logra, el comercio será perjudicado y estos acuerdos se revelarán inútiles.

## *2) ¿Cómo se establecerá una competencia desleal basada en incumplimientos laborales?*

Las cláusulas laborales de los acuerdos de comercio establecen estándares laborales como resguardos para prevenir competencia desleal entre los países que aceptan abrir recíprocamente sus economías. ¿Pero qué incumplimiento laboral será relevante para que operen los mecanismos de cooperación y en su caso los de solución de controversias?. La única referencia que hacen las cláusulas laborales a la gravedad de los incumplimientos laborales que debieran preocupar a los gobiernos alude a su impacto en el comercio.

El ACLAN exige que las materias que sean objeto de un panel arbitral deben "estar relacionadas con el comercio", esto es, debe tratarse de una situación que involucre a los lugares de trabajo de firmas, compañías o sectores, que produzcan bienes o brinden servicios que

sean objeto de comercio entre los territorios de ambos países o que compitan en el territorio de uno de los países con los bienes y servicios importados desde el territorio del otro país<sup>58</sup>. Los ACL entre Canadá y Chile y Canadá y Costa Rica señalan lo mismo<sup>59</sup>. Se trata sólo de la exigencia de que las faenas involucradas estén vinculadas al comercio, al ser faenas exportadoras o faenas orientadas al mercado interno pero que compitan con exportaciones del país contraparte. No se indica ningún criterio de cuándo y cómo se entenderá que tales faenas resultan afectadas por una competencia desleal o ilegítima.

Los TLC de EE.UU. con Chile y Centroamérica exigen que no se dejará de aplicar efectivamente la legislación laboral de una manera que afecte el comercio entre las partes<sup>60</sup>. Para los efectos de que un panel arbitral determine el monto de una contribución monetaria que deba pagar un gobierno culpable de no otorgar la debida eficacia a sus normas laborales, se tomarán en cuenta, entre otros criterios, los efectos sobre el comercio bilateral generados por el incumplimiento de la parte en la aplicación de la legislación pertinente<sup>61</sup>. En estos tratados tampoco se indica con claridad qué efectos indeseables sobre el comercio bilateral se quiere prevenir ni qué ventaja comercial podría ser considerada ilegítima.

Los casos laborales que han generado consultas gubernamentales y en algunos casos la adopción de planes de acción en el TLCAN, se han referido sólo a la verificación de si realmente las empresas denunciadas habían incurrido en violación de algún o algunos derechos recogidos en el acuerdo comercial. Al ser todos ellos resueltos antes de iniciar el procedimiento de controversias entre gobiernos, no ha habido ocasión de examinar el impacto negativo que tales violaciones han tenido sobre el comercio: han sido indagaciones gubernamentales concentradas en el grado de eficacia que obtienen las normas internas y no en el supuesto impacto comercial de tal ineficacia normativa.

¿Cómo operarán los paneles arbitrales en el futuro en caso de que conozcan un asunto laboral y deban sopesar el impacto que ha tenido la ineficacia de derechos laborales sobre el comercio? En prin-

cipio cualquier ventaja comparativa basada en reducción de costos por incumplimientos a la legislación laboral objetivamente tendría impacto en el comercio. Pero ese impacto será de envergadura muy distinta si se considera el flujo comercial total que se origina en el país incumplidor o sólo se considera el mercado específico en el que compiten los envíos que aprovechan incumplimientos laborales.

La abismal diferencia de tamaño que existe entre los gigantes económicos de envergadura global y las economías de los países latinoamericanos que han adoptado acuerdos de liberalización comercial o los están negociando, plantea seriamente qué grado de afectación sobre el comercio se requerirá para entender que el incumplimiento laboral es relevante.

### *3) La disminución de la protección legal sobre los derechos laborales daña el comercio*

Las cláusulas laborales no obligan directamente a mejorar las normas laborales internas, pero sí están claramente orientadas a impedir una reducción de la protección legal sobre ciertos derechos laborales.

Si el objetivo de las menciones laborales de los acuerdos de comercio es prevenir la competencia indeseable que se pudiera obtener a costa de estándares laborales imprescindibles, disminuir o derogar la legislación laboral es tanto o más grave que incumplir la actualmente existente; la eliminación de normas sobre derechos laborales considerados indispensables para cautelar la competencia leal tiene un impacto negativo sobre el comercio.

Con estándares laborales expresamente adoptados en acuerdos de comercio es probable que el margen de maniobra de los gobiernos de la región en sus legislaciones laborales se vea reducido, al incrementarse los riesgos comerciales de las decisiones de reducir la protección legal sobre los derechos del trabajo.

Con las cláusulas laborales de los acuerdos comerciales vigentes

difícilmente podrían operar otra vez leyes severamente flexibilizadas que conocimos en América Latina, como la ley a favor del empleo en Colombia de 1990, la ley peruana de fomento del empleo de 1991 o el plan laboral chileno de 1978. Todas estas leyes limitaron, restringieron y derechamente impidieron algunos de los derechos ahora expresamente reconocidos en tratados comerciales. Si una futura derogación de leyes laborales de ese tipo en la región no encuentra en la estabilidad y transparencia del comercio internacional un nuevo enemigo, significará que las cláusulas laborales habrán fracasado.

Podría plantearse que al estar las cláusulas laborales basadas en el compromiso recíproco que asumen los gobiernos de reconocer en sus normas internas los derechos laborales designados en el acuerdo comercial, difícilmente un gobierno podría interpelar a otro para que reconozca algún derecho laboral que no esté recogido en su propia legislación interna.

En efecto, este principio está expresamente reconocido en el ACLAN y en los ACL de Canadá con Chile y Costa Rica, que establecen como requisito para que una controversia pueda ser revisada por un panel arbitral que deba referirse a una materia amparada por leyes laborales reconocidas mutuamente<sup>62</sup>. Estos acuerdos serán impotentes para impedir una reducción recíproca de la protección legal sobre los derechos laborales en países asociados comercialmente.

Sin embargo, el requisito para que una controversia pueda ser revisada por un panel arbitral de que se trate de una materia amparada por leyes laborales reconocidas mutuamente, no ha vuelto a ser incluido en acuerdos comerciales posteriores en la región: ni en el TLC entre Estados Unidos y Chile ni en el TLC entre EE.UU. y América Central.

En todo caso, si Estados Unidos y un país socio comercial suyo derogan parte de su legislación laboral reduciendo su compromiso respecto a los derechos establecidos en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo de la OIT, difícilmente podrá existir algún interés gubernamental en llevar adelante una controversia laboral ante un panel de árbitros. Si no hay preocupación recíproca de los

gobiernos en prevenir las ventajas laborales que pudieran perjudicar al comercio bilateral, ningún mecanismo previamente pactado impedirá una reducción coordinada de los estándares laborales internos.

#### 4) *El lobby como forma habitual de aplicar lo acordado en tratados comerciales*

La acentuada politización de los procedimientos de aplicación de los tratados comerciales, exclusivamente a cargo de oficinas gubernamentales, puede verse como una invitación al lobby de los grupos de interés –empresariales, sindicales, gremiales o sociales–. En efecto, las actuaciones gubernamentales son comúnmente permeables a la intervención y presión directa e indirecta de grupos de interés.

Precisamente al excluir los tratados comerciales la intervención judicial, prohibiendo expresamente a cualquiera de los estados contratantes otorgar derecho de acción judicial en su legislación interna en contra del otro estado contratante, o la del poder legislativo sobre la gestión y aplicación de lo acordado, entregando exclusivamente la responsabilidad de aplicación de lo acordado a oficinas de gobierno, se abren amplias posibilidades para presionar, intervenir e influir en las decisiones públicas, como de hecho lo han estado haciendo grupos de interés antes y durante la negociación de los tratados comerciales, y permanentemente durante su vigencia.

Esto puede significar que los gobiernos opten por dar *governabilidad* al comercio, dando prioridad a la estabilidad de los intercambios comerciales antes que a la aplicación de acciones correctivas de las consecuencias laborales y sociales, o bien puede ocurrir que la atención de los gobiernos se traslade a preocupaciones ciudadanas sobre las consecuencias laborales y sociales del comercio. Entre una y otra alternativa la acción de las organizaciones sociales tiene un amplio espacio para moverse.

## VII.- Desafíos para el sindicalismo

Hace diez años, el principal contenido de cualquier agenda sindical en el ámbito internacional consistía en precisar el alcance y eficacia de los Convenios Internacionales del Trabajo de la OIT. Hoy, en cambio, es necesario aludir también, en dicha agenda, a los diversos tratados comerciales que en número creciente se están instalando en la región y que incluyen menciones sobre derechos en el trabajo. Esta nueva regulación internacional de condiciones laborales que se está incrementando, ha tomado un protagonismo vigoroso.

Cualquier agenda sindical en el ámbito internacional en los países que han adoptado estos acuerdos comerciales debiera incluir un análisis sobre el alcance y eficacia de las cláusulas laborales. No hacerlo supone renunciar a comprender y aprovechar esta nueva realidad institucional de nivel internacional.

Estas cláusulas han sido criticadas por el movimiento sindical como productos de acuerdos estrictamente comerciales, que no fueron diseñados con una preocupación social sino sólo para cautelar competencias desiguales basadas en la reducción de derechos laborales. Eso es efectivo, pero resulta insuficiente cerrarse a cualquier análisis o diseño de estrategia para sacarle partido, por escaso que pueda ser, a dichas cláusulas.

Es habitual que los gobiernos de la región que promueven la adopción de tratados de libre comercio sobrevaloren las cláusulas laborales puestas en esos tratados, destacando que ellas son instrumentos suficientes para una óptima defensa de los estándares laborales y que sólo queda difundirlas para que las empresas que exportan comprendan cuán riesgoso es, en términos comerciales, incumplir los contenidos laborales.

Pero es posible analizar las normas laborales de los acuerdos internacionales de comercio en la perspectiva de "*tomarlos en serio*", para que efectivamente se obtenga de ellos la mayor eficacia política y jurídica posible de las cláusulas laborales que contienen; para que

ellas sean exigibles a los gobiernos que las acordaron y que, en caso de incumplimiento, los procedimientos de arreglo y solución no dependan sólo de los gobiernos, sino también de las organizaciones sociales, que puedan exigir su respeto efectivo mediante acciones dirigidas contra las empresas incumplidoras y contra los gobiernos negligentes.

En esa perspectiva, es posible diseñar una agenda sindical orientada a potenciar lo más posible estas cláusulas laborales, aprovechando todas las oportunidades que se presenten para utilizarlas como instrumentos de mejoramiento de los derechos laborales.

Para ello es deseable que se utilicen todos los medios previstos en los acuerdos de comercio para denunciar ante los gobiernos asociados comercialmente los incumplimientos laborales que se conozcan y se participe activamente para presionar por mejorar el cumplimiento.

La agenda sindical debe incluir la posibilidad de demandar judicialmente a gobiernos por las ventajas comerciales ganadas incumpliendo estándares laborales reconocidos en los acuerdos comerciales, que hayan provocado perjuicios efectivos que puedan ser probados. Si se efectúan denuncias públicas de incumplimientos laborales ante los gobiernos y finalmente los mecanismos de colaboración y de controversia no obtienen una solución efectiva, las posibilidades de demandar reparación mejorarán.

En esta tarea es indispensable lograr una coordinación sindical entre los países asociados comercialmente para denunciar, informar e influir a los gobiernos respectivos.

La eficacia de la intervención de organizaciones sindicales y sociales en general para promover una preocupación gubernamental por el cumplimiento de la propia legislación laboral y el cumplimiento de los estados asociados comercialmente, dependerá directamente del grado de apoyo y credibilidad que obtenga en su solicitud. Es muy posible que en la acogida gubernamental de denuncias públicas y su tramitación dentro de los procedimientos de consulta y solución de controversias, primen criterios de razonabilidad y de buena fe entre los gobiernos contratantes, en el sentido que sólo prosperará la correc-

ción de las prácticas evidentemente flagrantes y contrarias a los derechos laborales recogidos en los acuerdos de comercio.

Las denuncias públicas emprendidas por organizaciones sociales para exigir que empresas exportadoras de cualquiera de los estados que acordaron un tratado de liberalización comercial cumplan efectivamente las leyes referidas a los derechos laborales considerados fundamentales en dicho tratado, serán exitosas en la medida que obtengan fuerza de presión y apoyo técnico y político considerable. Los acuerdos de comercio sólo previeron iniciativas gubernamentales en caso de que la actividad comercial bilateral se lleve a cabo a costa de los estándares laborales insoslayables, por lo que las organizaciones sociales interesadas deberán abrirse paso por sus propios medios y fuerzas.

---

## Notas

1. Se trata de un acuerdo negociado conjuntamente por El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica con Estados Unidos, al que posteriormente se sumó República Dominicana. A la época de elaboración de este libro, este acuerdo ya había sido ratificado por El Salvador, Honduras, Guatemala y Estados Unidos.
2. Ver Daniel Martínez, *“El mundo del trabajo en la integración económica y la liberalización comercial. Una mirada desde los países americanos”*, Documento OIT, Lima, 2004.
3. Ver OXFAM, *“Comercio con justicia para las Américas”*. Briefing paper n° 37, enero, 2003. En algunos productos como arroz, maíz, azúcar o lácteos, los subsidios y ayudas internas a los agricultores norteamericanos representan entre un 30% y un 50% del precio y en total sobrepasan los US\$75 mil millones de dólares anuales (Juan Manuel Villasuso: *“Asimetrías jurídicas en el TLC”* en Latin American Trade Network Noticias de Comercio Internacional y Negociaciones Comerciales, n° 130, año 3, 22 de Julio 2005, Buenos Aires.
4. Ver John Audley, Sandra Polaski, Demetrios G. Papademetriou y Scott Vaughan, *“La promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el*

*hemisferio*". Carnegie Endowment for International Peace, 2003. ([www.ceip.org](http://www.ceip.org)). Las consecuencias agroalimentarias en México de la liberalización arancelaria que otorga el TLCAN a los productos agropecuarios exportados son profundas. Algunas estimaciones señalan que en los últimos diez años se ha perdido 1 de cada 4 empleos en el campo mexicano. (Ver Sergio Zermeno, "*Desolación en México. Los campesinos del siglo XXI*" en Revista Nueva Sociedad, n° 190. Caracas, 2004.)

5. Durante los primeros diez meses de 2004 se embarcaron US\$ 3.226 millones de productos agrícolas. Las exportaciones forestales registraron US\$ 2.488 millones durante el período enero-octubre de 2004 y el sector pecuario, en el período mencionado, tuvo ventas al exterior por US\$ 484 millones. El saldo de la balanza comercial agropecuaria y forestal fue de US\$ 4.852 millones en los primeros diez meses de 2004, cifra 25% superior a la anotada en el mismo intervalo del año anterior, cuando alcanzó US\$ 3.872 millones. Datos de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (Odepa) del Ministerio de Agricultura de Chile, publicados en el diario electrónico El Mostrador, el 10.12. 2004. ([www.elmostrador.cl](http://www.elmostrador.cl))

6. Por ejemplo, ni el derecho fundamental a la seguridad social ni los derechos fundamentales que protegen a la madre trabajadora, son recogidos en los acuerdos de comercio vigentes en América. Sin embargo, esos derechos sí están instituidos en la legislación interna de los países que adoptan dichos acuerdos.

7. La Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo adoptada en la 86° reunión en Ginebra, en junio de 1998, establece que son Convenios de la OIT considerados fundamentales los siguientes: 87 y 88 sobre la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; 100 y 111 sobre igualdad de remuneración y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación; 29 y 105 sobre la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio y 138 sobre la abolición efectiva del trabajo infantil. Todo estado miembro de la OIT está obligado a respetar, promover y hacer realidad, los principios relativos a derechos fundamentales reconocidos por estos convenios internacionales de trabajo aún cuando no hayan sido ratificados.

8. Anexo n° 1 ACLAN.

9. Anexos I y II del ACL entre Canadá y Costa Rica.

10. Art. 15 n° 1 ACL entre Canadá y Costa Rica.

11. Los temas relacionados con libertad sindical han sido, de hecho, los más comúnmente cuestionados en la implementación del ACLAN, lo que revela su importancia: 19 de las 28 denuncias presentadas sobre asuntos laborales ante los gobiernos que adoptaron el acuerdo trataron sobre libertad sindical, negociación colectiva y derecho a huelga. O sea, más de los dos tercios de las comunicaciones públicas que se han presentado denuncian violaciones a estos derechos. Un informe sobre las comunicaciones públicas presentadas se encuentra en el sitio web de la Comisión para la Cooperación Laboral del ACLAN ([www.naalc.org](http://www.naalc.org)). También pueden consultarse los informes completos de cada consulta presentada, en los sitios web de la Oficina de Administración Nacional (OAN) de Canadá ([http://labour-travail.hrdc-drhc.gc.ca/psait\\_spila/aicdt\\_ialc/pc\\_naal/index.cf](http://labour-travail.hrdc-drhc.gc.ca/psait_spila/aicdt_ialc/pc_naal/index.cf)) y en el de la OAN estadounidense: <http://www.dol.gov/ILAB/media/reports/nao/submissions.htm>.

12. Ver Pablo Lazo, *“El área de libre comercio de las Américas y las normas laborales”*, Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile, 2002, p. 18.

13. Ver Diego López, *“Los derechos laborales en el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos.”* OXFAM, Santiago de Chile, 2004, ps. 17 y 18. También en María Luz Vega, *“Algunos aspectos jurídicos de las disposiciones laborales de los tratados de libre comercio en las Américas.”* Cuadernos de Integración Andina N° 8, Consejo Consultivo Laboral Andino, Lima, 2004, p.27 y ss.

14. Art. 18.1.1. TLC entre Estados Unidos y Chile; Art. 16.1.1. TLC entre Estados Unidos y Centroamérica.

15. El Anexo 1° del ACLAN y del ACL entre Canadá y Chile señalan que la libertad de asociación y la protección del derecho de organización trata del derecho libre y sin impedimentos de los trabajadores para establecer organizaciones y afiliarse a ellas por propia elección, con el fin de impulsar y defender sus intereses; el derecho a la negociación colectiva incluye la protección del derecho de los trabajadores organizados a negociar libremente, en forma colectiva, los términos y condiciones de empleo. La indemnización por accidentes del trabajo o de enfermedades profesionales exige el establecimiento de un sistema que otorgue beneficios e indemnizaciones para los trabajadores o sus cargas familiares en caso de lesiones ocupacionales, accidentes o muertes surgidos con motivo del trabajo, en relación con el trabajo, o que se produzcan durante la realización del mismo. La protección de los trabajadores migratorios alude a que aquéllos que se encuentren en el territorio de uno de los países que adopta el acuerdo, deben tener la misma protección legal que se brinda a sus nacionales, respecto a las condiciones de trabajo.

16. El Anexo 1° del ACLAN y del ACL entre Canadá y Chile señalan que la prohibición del trabajo forzoso se refiere a la prohibición y abolición de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio, excepto tipos de trabajo obligatorio en casos generalmente aceptados por los estados parte, como el servicio militar obligatorio, ciertas obligaciones cívicas, trabajo en las prisiones sin que sea para propósitos privados y el trabajo requerido en casos de emergencia. La protección en el trabajo infantil y de menores exige el establecimiento de restricciones que pueden variar, en consideración a factores relevantes que pueden afectar el desarrollo pleno de las facultades físicas, mentales y morales de los jóvenes, incluyendo sus necesidades de educación y de seguridad. La eliminación de la discriminación laboral, ya sea por motivos raciales, religiosos, de sexo, de edad u otros conceptos, admite ciertas excepciones razonables, como por ejemplo, la exigencia de ciertos requisitos ocupacionales o calificaciones laborales o ciertas prácticas establecidas o reglas que rijan para la edad de jubilación, establecidas de buena fe, además de las medidas especiales de protección o de apoyo a grupos específicos, que se han diseñado para contrarrestar los efectos de discriminación.

17. Anexo 1° n° 6 del ACLAN y Anexo 1° n° 4 del ACL entre Canadá y Chile.

18. Podría entenderse que se alude a algo similar a lo que indica el ACLAN y el ACL entre Canadá y Chile cuando hablan de "condiciones laborales mínimas".

19. Existe una notoria diferencia entre las cláusulas laborales puestas en tratados comerciales, que fijan un estándar específico de derechos laborales acordado por las partes para proteger el comercio, y las experiencias conocidas de integración económica (Unión Europea y Mercosur) que al incluir la libre circulación de trabajadores entre los países que se integran, deben prever una coordinación paulatina de los sistemas sociales respectivos y por lo tanto, han dedicado especial cuidado en definir un ámbito de derechos laborales y sociales en general, que opere como base fundante de dicha integración, que le otorgue estabilidad social al funcionamiento económico en común que se pacta, bajo la fórmula de equilibrar las cargas sociales a efectos de evitar las distorsiones de la competencia entre los países que se integran. Un paralelo entre el objetivo de protección del comercio internacional de las cláusulas laborales y el objetivo de desarrollo social integrado de los acuerdos de integración se encuentra en *Pierre Vergé, "¿Hacia una gradual 'continentalización' del derecho del trabajo? El impacto de los acuerdos plurinacionales americanos en materia laboral"*, en Revista Derecho Laboral, n°

217, Montevideo, 2005. También en Daniel Martínez, *ob. cit.*

20. La teoría jurídica de los derechos fundamentales ha considerado la existencia de un contenido esencial de los derechos que opera como un límite a las restricciones que pueden existir sobre ellos al ser delimitados por regulaciones. Esta teoría ha sido recogida en textos constitucionales que expresamente reconocen la existencia de un contenido esencial de los derechos que establecen. Por lo tanto, las regulaciones sobre los derechos fundamentales pueden afectar su núcleo esencial, caso en el cual la protección que merecen tales derechos se verá disminuida, pudiendo incluso perder esos derechos toda importancia para los individuos, la mayor parte de ellos o la sociedad en general (Ver Robert Alexy, *“Teoría de los derechos fundamentales.”* Centro de Estudios Políticos Constitucionales. Madrid, 2002, ps. 286 a 291.)

21. Las comunicaciones públicas 9802, 9803 y 9804 presentadas en la OAN de México en 1998, denunciaron que la legislación laboral estadounidense presentaba varias limitaciones que le impedía proteger efectivamente los derechos de los trabajadores agrícolas y de los trabajadores migrantes. Las denuncias fueron tramitadas y como resultado de ellas EE.UU. y México adoptaron un plan de acción. La comunicación pública 2003-1 presentada ante la OAN de México en 2003 trató sobre el efecto discriminatorio de un programa gubernamental de visas para trabajadores agrícolas temporales y ha sido aceptada para su tramitación. La comunicación pública 9803 presentada ante la OAN de EE.UU. en 1998 denunció la legislación laboral de Quebec por limitar la certificación de sindicatos a unidades de negociación de un solo patrón, dificultando así la organización sindical de trabajadores atípicos. El gobierno de Quebec anunció que estudiaría los casos involucrados pero los denunciantes solicitaron que se cerrara el caso. (Ver [www.naalc.org](http://www.naalc.org))

22. Las comunicaciones públicas 9402 y 9403 presentadas ante la OAN de EE.UU. en 1998, denunciaban que la decisión de la autoridad mexicana de rechazar el registro de sindicatos en empresas donde ya existía uno era contraria a la libertad sindical. Finalmente el Tribunal Supremo Mexicano corrigió esta práctica en un fallo histórico, que decidió que tal decisión administrativa era inconstitucional al impedir la pluralidad sindical. Puede afirmarse que este fallo fue una reacción a las críticas ventiladas en el marco del TLCAN. (Ver Pharis J. Harvey, *“The north american agreemnet on labor cooperation. A non-governmental view.”* International Labor Rights Fund. 1996. ([www.laborrights.org](http://www.laborrights.org)))

23. El Convenio 131 de la OIT sobre fijación de salarios mínimos de 1970, instituye la obligación de los estados ratificantes de establecer un sistema de salario mínimo para los trabajadores asalariados, sin perjuicio de que se establezcan grupos asalariados excluidos del sistema. El Convenio indica algunos de los criterios de suficiencia que deben ser considerados para fijar el nivel de salario mínimo: las necesidades de los trabajadores y sus familias, el costo de la vida, factores económicos como el índice de productividad, nivel de empleo, etc. El Convenio 1 de la OIT sobre las horas de trabajo en las empresas industriales de 1919 limita las horas de trabajo a 8 horas diarias y 48 horas semanales, pero con varias excepciones que permiten trabajar jornadas más prolongadas. El Convenio 30 de la OIT sobre horas de trabajo en el comercio y oficinas de 1930 también fija una jornada de 8 ó 10 horas de trabajo dentro de un máximo de 48 horas semanales, con varias excepciones. El Convenio 153 de la OIT de 1979 establece jornadas máximas de 9 horas diarias dentro de un promedio de 48 horas semanales para el transporte por carretera, con excepciones. El Convenio 180 de la OIT de 1996, establece un máximo de 14 horas de trabajo por cada 24 horas ó 72 horas de trabajo por cada siete días para las faenas a bordo de buques, sin perjuicio de casos especiales. El Convenio 155 de la OIT sobre seguridad y salud de los trabajadores y medioambiente de trabajo de 1983, establece que los estados contratantes deben implementar una política nacional coherente en estas materias, indicando varias medidas para hacerlo, pero no señala contenidos mínimos o suficientes de tal política. Ninguno de estos Convenios ha sido ratificado por Estados Unidos.

24. Sandra Polaski, *"Normas comerciales y laborales. Estrategias para países en desarrollo"*. Documento Carnegie Endowment International Peace, 2003, p. 22. ([www.ceip.org](http://www.ceip.org))

25. Anexo 1º del ACLAN.

26. Art. 18.1.2. TLC entre Estados Unidos y Chile; Art. 16.1.2. TLC entre Estados Unidos y Centroamérica.

27. Art.1 letra b) ACLAN.

28. Art. 2 ACL entre Canadá y Costa Rica.

29. Art. 18.2.2. TLC entre Estados Unidos y Chile.

30. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, que rige para todos los tratados internacionales que se adopten, establece expresamente el principio de buena fe con que los estados deben dar cumplimiento

to a lo pactado en acuerdos internacionales. Su art. 31 señala: "Un tratado debe interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado, en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objetivo y fin".

31. Pharis J. Harvey ob. cit.

32. Ver entre otros AAVV: "*Frutas y flores de exportación. Las condiciones laborales de las trabajadoras de Chile y Colombia*". OXFAM, Santiago de Chile, 2004; Estrella Díaz, "*Transnacionalización de la industria salmonera*". OXFAM, Santiago de Chile 2003; Patricio Escobar y Diego López, "*El sector forestal en Chile: Crecimiento y precarización del empleo*". Colección Estudios Sectoriales, N° 12, PET. Santiago de Chile, 1996.

33. Pierre Vergé, "*Presentación analítica del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte*" en AAVV: Dimensión Social de la Globalización y de los procesos de integración. OIT, Documento n° 146, Lima, 2002, p..93.

34. Anexo 41° del ACLAN; Art. 37 ACL entre Canadá y Chile.

35. Art. 23.5. ACL entre Canadá y Costa Rica.

36. Los casos en que consta alguna corrección directa acordada por los gobiernos sobre la situación denunciada son las Comunicación Pública n° 98-2 ante la OAN de Canadá; la Comunicación Pública 9804 ante la OAN México y la Comunicación Pública n° 9602 ante la OAN Estados Unidos. En la Comunicación Pública n° 9501 ante la OAN de México se logró que la autoridad administrativa del trabajo de Estados Unidos (National Labour Relation Boureau) corrigiera una práctica empresarial antisindical, ordenando la recontractación de los trabajadores despedidos y el pago retroactivo de los sueldos. Sin embargo, una posterior apelación judicial impetrada por la empresa afectada dejó sin efecto la medida administrativa. (Ver [www.naalc.org](http://www.naalc.org))

37. Art. 2017 n°2 del TLCAN; Art. N-17 del TLC entre Canadá y Chile; Art. XIII.16 n° 3 del TLC entre Canadá y Costa Rica; Art. 22.14 del TLC entre Estados Unidos y Chile; Art. 20.15. n°1 TLC entre Estados Unidos y Centroamérica.

38. Esto ha llevado a afirmar que en los acuerdos bilaterales de comercio los medios de solución de controversias están diseñados como consultas diplomáticas con fuerte presencia de la capacidad negociadora desigual de los gobiernos, sin que exista una obligación jurídica de acatar las determinaciones y recomendaciones del panel arbitral, en suma, que no contienen un

mecanismo jurídicamente vinculante para la solución de controversias. De hecho ha habido casos, como en una controversia comercial entre México y Estados Unidos en el marco del TLCAN, en que no se ha podido constituir un panel arbitral por la negativa de un gobierno de designar a los panelistas. (Ver Julio Lacarte y Jaime Granados (edit.): *"Soluciones de controversias comerciales e inter gubernamentales: enfoques regionales y multilaterales."* BID-INTAL. Buenos Aires, 2004.)

39. Puede plantearse la incompatibilidad entre la naturaleza cooperativa y de colaboración bilateral que tienen los contenidos laborales de un acuerdo de comercio y la aplicación de sanciones ante el incumplimiento por parte de un estado de lo ordenado por un fallo arbitral. (Ver Pierre Vergé, *"Presentación analítica del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte"* ps. 93 y 116). La aplicación de estas sanciones otorgaría eficacia a los derechos laborales establecidos en el acuerdo, pero ciertamente supondrían un fracaso en la cooperación entre los gobiernos.

40. Art. 16.3. ACLAN.

41. Art. 14.3. ACL entre Canadá y Chile; Art.11 n°1 ACL entre Canadá y Costa Rica.

42. Art. 18.4 n° 7 TLC entre Estados Unidos y Chile; Art.16.4.3. TLC entre Estados Unidos y Centroamérica.

43. Las comunicaciones deben ser presentadas por un nacional del país en el que se presenta la denuncia o una entidad que esté establecida en su territorio, se presenten en el territorio de la otra parte y se refieran a obligaciones establecidas en el acuerdo. (Art.11 n°1 ACL entre Canadá y Costa Rica).

44. Art.16.4.3. TLC entre Estados Unidos y Centroamérica

45. Art.16.4.3. TLC entre Estados Unidos y Centroamérica.

46. De las 28 comunicaciones públicas que se han presentado en el marco del ACLAN, sólo diez han dado lugar a audiencias públicas convocadas por las Oficinas de Administración Nacionales que reciben las comunicaciones. Sólo Canadá y Estados Unidos han convocado a estas audiencias. México no lo ha hecho en ninguna de las siete comunicaciones que ha recibido. (Ver [www.naalc.org/index](http://www.naalc.org/index))

47. Pierre Vergé, *"Presentación analítica del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte"* p. 109.

48. Art. 17 ACLAN; Art. 15 ACL entre Canadá y Chile; Art. 18.4.6. TCL entre

Estados Unidos y Chile; Art.16.4.4. TLC entre Estados Unidos y Centroamérica. El ACL entre Canadá y Costa Rica no establece la facultad de convocar ningún consejo consultivo de esta naturaleza.

49. Art. 2012 TLCAN; Art. N-12 ACL entre Canadá y Chile y Art. XIII.12 ACL entre Canadá y Costa Rica.

50. Art. 22.16.2., letra a) TLC entre Estados Unidos y Chile; Art. 20.10 TLC Estados Unidos y Centroamérica.

51. Anexo 39 ACLAN y Anexo 35 ACL entre Canadá y Chile. En el ACL entre Canadá y Costa Rica no existe la posibilidad de aplicar contribución monetaria. Supra p. 34.

52. Art. 22.16.4. TLC entre Estados Unidos y Chile; Art. 20.17.4. TLC entre Estados Unidos y Centroamérica.

53. Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte 1994-1997, a cargo de la Comisión para la Cooperación Laboral ([www.naalc.org](http://www.naalc.org))

54. Ver Supra p. 34.

55. Para evitar la exposición de las empresas, organizaciones empresariales de Estados Unidos han insistido en que los casos de denuncias que se tramiten ante el gobierno en el marco del TLCAN no debieran identificar a las empresas denunciadas, ya que las denuncias sólo pueden referirse a faltas de un gobierno en aplicar la ley laboral interna. Sin embargo, las comunicaciones públicas acogidas a tramitación han seguido identificando expresamente a las empresas acusadas de violaciones laborales. (Ver Lance Compa, "*Crafting a social dimension in a hemispheric trade agreement*" en Emilio Morgado (ed.): "*Dimensiones sociales de la globalización. 5º Congreso Americano de Relaciones del Trabajo*". Santiago, 2005, p. 75.)

56. NAO Submission n° 9601:Public Report of Review. U.S. National Administrative Office, January 27, 1997, en: <http://www.dol.gov/ILAB/media/reports/nao/submissions.htm>.

57. NAO Submission n° 9701:Public Report of Review. U.S. National Administrative Office, January 27, 1998 en: <http://www.naalc.org/english/pdf/pubcomm/naorepus1997>.

58. Art. 29 n° 1 letra a) y Art. 44 del ACLAN.

59. Arts. 26 letra a) y 44 ACL entre Canadá y Chile; Arts.15.1. letra c) y 30 ACL

entre Canadá y Costa Rica.

60. Art. 18.2.1 letra a) TLC entre EE.UU. y Chile; Art. 16.2.1 TLC entre EE.UU. y Centroamérica.

61. Art. 22.16. letra a) TLC entre EE.UU. y Chile; Art. 20.17.2. letra b) TLC entre EE.UU. y Centroamérica.

62. Art. 29 n°1 letra b) del ACLAN; Art. 26 letra b) del ACL entre Canadá y Chile; Art. 15 n°1 letra d) ACL entre Canadá y Costa Rica.

## BIBLIOGRAFÍA

**Alexy Robert.** *"Teoría de los derechos fundamentales"*. Centro de Estudios Políticos Constitucionales. Madrid, 2002.

**Audley John, Polaski Sandra, Papademetriou Demetrios G. y Vaughan Scott.** *"La promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el hemisferio"*. Carnegie Endowment for International Peace, 2003. ([www.ceip.org](http://www.ceip.org)).

**AAVV.** *"Frutas y flores de exportación. Las condiciones laborales de las trabajadoras de Chile y Colombia"*. OXFAM, Santiago, 2004.

**Compa Lance.** *"Crafting a social dimension in a hemispheric trade agreement"* en Emilio Morgado (ed.): *"Dimensiones sociales de la globalización"*. 5° Congreso Americano de Relaciones del Trabajo. Santiago, 2005.

**Díaz Estrella.** *"Transnacionalización de la industria salmonera"*. OXFAM. Santiago, 2003.

**Escobar Patricio y López Diego.** *"El sector forestal en Chile: Crecimiento y precarización del empleo"*. Colección Estudios Sectoriales, N° 12, PET. Santiago, 1996.

**Harvey Pharis J.** *"The north american agreemnet on labor cooperation. A non-governmental view"*. International Labor Rights Fund, 1996. ([www.laborights.org](http://www.laborights.org))

**Lacarte Julio y Granados Jaime** (edit.). *"Soluciones de controversias comerciales e inter gubernamentales: Enfoques regionales y multilaterales"*. BID-INTAL. Buenos Aires, 2004.

**Lazo Pablo.** *"El área de libre comercio de las Américas y las normas laborales"*. Fundación Friedrich Ebert. Santiago, 2002.

**López Diego.** *"Los derechos laborales en el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos"*. OXFAM. Santiago, 2004.

**Martínez Daniel.** *"El mundo del trabajo en la integración económica y la liberalización comercial. Una mirada desde los países americanos"*. Documento OIT, Lima, 2004.

**OXFAM.** *"Comercio con justicia para las Américas"*. Briefing paper n° 37, enero, 2003.

**Polaski Sandra.** *"Normas comerciales y laborales. Estrategias para países en desarrollo"*. Documento Carnegie Endowment International Peace, 2003

(www.ceip.org)

**Vega María Luz.** *“Algunos aspectos jurídicos de las disposiciones laborales de los tratados de libre comercio en las Américas”*. Cuadernos de Integración Andina N° 8, Consejo Consultivo Laboral Andino, Lima, 2004.

**Vergé Pierre.** *“Presentación analítica del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte”* en AAVV: *Dimensión Social de la Globalización y de los procesos de integración*. OIT, Documento n° 146, Lima, 2002.

**Vergé Pierre.** *“¿Hacia una gradual ‘continentalización’ del derecho del trabajo? El impacto de los acuerdos plurinacionales americanos en materia laboral”*, en Revista Derecho Laboral, n° 217, Montevideo, 2005.

**Villasuso Juan Manuel.** *“Asimetrías jurídicas en el TLC”* en Latin American Trade Network, Noticias de Comercio Internacional y Negociaciones Comerciales, n° 130, año 3, 22 de Julio 2005, Buenos Aires.

**Zermeño Sergio.** *“Desolación en México. Los campesinos del siglo XXI”* en Revista Nueva Sociedad, n° 190, Caracas, 2004.



# CLÁUSULA SOCIAL

## EVOLUCIÓN Y ESTADO ACTUAL

Por Pablo Lazo

### Introducción

Con la explosión del comercio mundial en los últimos años, la globalización ha pasado a ser uno de los temas más controvertidos de la era actual, debido al fuerte impacto que implica en todas las actividades de la sociedad, y especialmente en el mundo del trabajo, que, en virtud de las enormes transformaciones que este proceso acarrea, vive en un estado de cierto *malestar*, desde que las certezas del empleo estable han dado paso a la incertidumbre proveniente de una rotación cada vez más rápida en el trabajo, cambios permanentes en las funciones, empresas que se fusionan o simplemente desaparecen en forma abrupta y en que los trabajadores deben enfrentar un permanente cambio y nuevas condiciones y exigencias. Lo propio acontece con el mundo empresarial, en que aquéllos que no logran adaptarse, no sobreviven, quiebran o deben abandonar sus actividades.

Con todo, la globalización es un proceso que, aunque algunos desearan rechazarlo, tiene una fuerza vital similar en cuanto a su potencia a la revolución industrial.

En este cambio de época, claramente marcado en sus últimas transformaciones por este paso de la sociedad taylorista-fordista al de la sociedad de la información o del conocimiento, las asimetrías producen otra tensión entre los países, así como al interior de cada sociedad y de sus respectivos sectores económicos y sociales. Frente al mundo en cambio, algunos intentan conservar su estado de bienestar relativo

mientras otros buscan acceder a él. El viejo tema de la igualdad se plantea esta vez a escala planetaria y como siempre en la historia, transita a través del mundo del comercio internacional y del trabajo.

¿Cómo se visualiza el trabajo en estos nuevos procesos? Se valora el trabajo calificado, cuya demanda se acrecienta y al mismo tiempo se desvaloriza el trabajo menos calificado, aun cuando éste no siempre registra tantos oferentes. Se abre paso la llamada "economía del conocimiento" definida según la OCDE como aquella "que se caracteriza principalmente por el hecho que la producción aumenta más rápidamente en los sectores manufactureros y de servicios que desarrollan y utilizan más intensivamente las tecnologías y cuyas necesidades en personal calificado son las más elevadas."

En esta última versión societal anotada, las consecuencias económicas más relevantes de mencionar son la redefinición del proceso de trabajo con las nuevas tecnologías de información y comunicación, esta vez a distancia y rompiendo toda barrera geográfica, concentrándose las funciones de concepción estratégica en las sedes de las empresas matrices.

La globalización ha introducido adicionales tensiones en los procesos en curso, respecto del trabajo y del empleo. Desde luego, se exacerba la competencia, esta vez a nivel planetario, lo que induce a una alta movilidad del capital y a movimientos de concentración a través de procesos de fusión-adquisición de empresas. Han aparecido fenómenos expandidos en todo el mundo de externalización y una creciente presión empresarial por la flexibilidad laboral. Asistimos a procesos de evidente transformación de la división del trabajo, con nuevas formas de trabajo, nuevas competencias requeridas y alta rotación en el trabajo.

## **El concepto de trabajo a lo largo de la historia<sup>1</sup>**

Durante milenios el trabajo fue visto, salvo excepciones, como un mal necesario, una actividad expiatoria o un medio para hacerlo

posible y la reflexión intelectual le dio rango de fenómeno secundario. Sólo en los últimos dos siglos ha ocupado un lugar privilegiado de reflexión.

En la Grecia antigua primó en general una visión de rechazo al trabajo, especialmente al trabajo manual, conforme a la cual todo aquél que trabajaba estaba sujeto a la materia que lo sometía o a otros hombres para quienes trabajaba y en esa medida, su existencia era heterónoma y depreciada en su valor y, como debía renunciar a la contemplación, se veía impedido de llevar una vida libre y de poseer un conocimiento verdadero de la realidad.

Sólo quienes se liberaban del yugo del trabajo podían dedicar sus energías vitales a las nobles labores del espíritu, a la contemplación de la filosofía y a la ciencia y por tanto a discernir el bien del mal, lo justo de lo injusto, lo verdadero de lo falso.

El desprecio por el trabajo manual fue consistente con la paradójica democracia esclavista griega, que suponía un ciudadano exento de las arduas tareas de la producción manual y sólo consagrado al ejercicio de la virtud, a la vez que esclavos para asumir el resto de las tareas, ligadas a la materia, inclusive los artesanos.

La esclavitud tenía su origen con diferentes motivos: la guerra que tenía como consecuencia tal estado para los perdedores; la insolvencia de un deudor, que lo convertía en esclavo de su acreedor; nacimiento de madre esclava, que transmitía su condición al hijo aun si el padre era hombre libre; condena penal, en caso de penas graves; por ley, en ciertos casos.

Sin embargo, justo es reconocer que no siempre la Grecia antigua despreció la actividad laboral. Hesíodo, tres siglos antes de Platón, en la época de Homero, había proclamado su admiración por aquél que trabaja y su rechazo al holgazán. *"No es vergüenza el trabajo. Vergüenza es la falta de laboriosidad"*<sup>2</sup>. Protágoras y otros filósofos valoraron igualmente el trabajo, necesariamente "resultante de fatigas y sudores".

Si bien hubo algunas visiones aisladas que valoraron el trabajo,

se impuso en la Grecia clásica la contemplación como una práctica de exaltación y el trabajo como una prisión.

En Roma, llegado el Imperio, hubo graves dificultades con la llegada de los esclavos, desde que éstos desplazaron a los ciudadanos romanos que antes trabajaban la tierra y que de esta forma quedaron empobrecidos. Esto dio origen a graves tensiones que desembocaron en su momento en procesos de agudo conflicto, incluyendo una Reforma Agraria impulsada por los hermanos Cayo y Tiberio Graco, y con la reacción que los llevó a su sucesiva lapidación. En la visión de estos tribunos, con la llegada de los esclavos, los ciudadanos empobrecidos y sin trabajo remunerado por esa competencia desleal. ¿Qué actitud tendrían el día que Roma los necesitara para su defensa? La razón de Estado imponía la necesidad que tuvieran acceso a los beneficios de la tierra, cuya propiedad estaba concentrada en unos pocos. Estos pocos, poderosos, afrentados cuando se produjo la Reforma Agraria, no tardaron en cobrarles la deuda uno por uno a los reformadores.

En cuanto a los esclavos, en la visión de la Roma imperial, eran una simple cosa o "res", desprovista de personalidad jurídica con la que no existía una relación de trabajo sino simplemente el ejercicio de los atributos que cualquier dueño ejerce sobre cualquier cosa de su propiedad.

Sin embargo, el desarrollo de la actividad romana llevó paulatinamente a situaciones en que no era el dueño quien ocupaba el esclavo, sino un tercero, mediante un alquiler. Siendo el esclavo una cosa, se aplicaba la figura del arrendamiento de las cosas, en este caso de cosas muebles (móviles), pero en rigor lo arrendado no era la cosa sino sólo su fuerza de trabajo. De este modo se inició una pendiente en que el esclavo empieza a comunicar su calidad jurídica de cosa a la actividad de trabajo que ejecuta. Los mismos términos jurídicos se desplazaron a trabajos que no eran ejecutados por esclavos, donde el trabajador no actuaba como contratando sino como objeto de contrato, como una cosa cuya actividad constituye la materia del contrato.

Quedando el trabajador excluido de la participación del contrato, y transformada esta materialización del trabajo como objeto jurídico del contrato, esta figura fue alcanzando a hombres libres que por decisión propia se sometieron a ejecutar un trabajo por cuenta ajena, desligándose la persona que hace el contrato del trabajo a realizar. Esta figura, denominada *locatio conductio operarum*, es de este modo el antecedente del arrendamiento de servicios, y a su vez, del contrato de trabajo actual.

En el Cristianismo se advierte un rechazo a la riqueza y al ahorro, manteniéndose una idea de castigo y también un medio de producir bienes para ser compartidos y en esa medida virtuosa.

Más tarde, en la concepción tomista se comienza a valorar la posibilidad de adquirir los bienes materiales adecuando el dogma a los cambios sociales de los siglos XII y XIII en que el desarrollo del comercio y la propiedad ya ocupaban un lugar prominente en la vida social. El trabajo pasó a ser una colaboración con Dios y por tanto el don de comunicar en sus productos sus potencialidades. Al considerar al ser humano como *causa segunda*, aquél imprimía su creatividad a lo que se producía. Se valoraba la diversificación del trabajo como una institución de derecho natural, algo emanado y voluntad de Dios.

Durante el Medioevo fueron, sin duda, el régimen feudal y la asociación gremial las instituciones que rigieron sin contrapeso para reglamentar el trabajo. En esta etapa, a diferencia del esclavo, el siervo del feudo, aún parcialmente, fue propietario de sí mismo y de los frutos de su trabajo, aún cuando debía brindar una gran parte a su señor. Sin embargo, cualitativamente, el trabajo productivo no limitaba la calidad de persona del hombre y el hecho de trabajar no conducía a su esclavización *per se*, lo que iba de la mano con un desarrollo económico básicamente retornado a la agricultura. Quienes cultivaban las tierras eran arrendatarios "libres" de la tierra, pero adscritos a ella y sometidos al feudo en una forma de cautiverio que cumplía eficazmente con los requerimientos para el funcionamiento de la economía feudal. El feudalismo representó la culminación de un proceso

en que los campesinos, antes hombres libres, quedaron sojuzgados bajo la dependencia personal del señor feudal, en que la relación de dependencia entre ambos tenía, por una parte, la obligación de servicios y, por la otra, la de protección.

Los elementos básicos del sistema implicaban: a) vinculación a la tierra y prestación de servicios en las propiedades del señor feudal; b) transmisión de la condición de siervo, que sigue igualmente a la tierra cuando el predio cambia de dueño; c) naturaleza incluso política, del poder ejercido por el señor feudal, y d) fidelidad como nota característica del poder ejercido por el señor feudal y de la sumisión del siervo.

El sistema de producción de los feudos, a través de pequeños productores, permitió que éstos pudieran aprovechar su propia inventiva y de alguna manera sus capacidades e imaginación a fin de aligerar el trabajo y contribuir al incremento de la producción general. Al generarse excedentes fue creciendo la movilidad y perspectiva para el pequeño campesino-artesano, estimulándose la creación de burgos o ciudades, con el incremento del comercio, lo que trajo consigo, a su vez, la ruptura del sistema.

Esta nueva etapa es crucial para el desarrollo del trabajo, ya que condujo directamente a la creación de los gremios corporativos, en los que estaban nucleados los artesanos. Socialmente se valoraba el trabajo como útil, digno y provisto de un valor moral. Los miembros de la corporación eran reconocidos como personas, ahora protegidos por normas jurídicas y amparados por las corporaciones respectivas que en su conjunto pasaron a regular la vida de la ciudad. Estos gremios regularon o trataron de regular la oferta de trabajo, definieron requisitos de ingreso al oficio, buscaron la igualdad de sus miembros y se protegían de la competencia desleal, con la creación, a veces, de verdaderos monopolios.

Como características de este sistema pueden anotarse: disfrute de monopolio: sólo quien pertenecía al gremio podía ejercer el oficio; composición jerarquizada: desde aprendiz a maestro; dirección y gobierno a

cargo de maestros; reglamentación de las relaciones laborales.

Tanto el siervo como el artesano de la Edad Media se sintieron reconocidos en su comunidad y pudieron palpar con sus manos el fruto de su actividad.

Terminada la época del régimen feudal de la Edad Media, en el Renacimiento irrumpe el mercantilismo, con la aparición del capitalismo comercial durante los siglos XV y XVI.

En este entorno el trabajo fue considerado como la actividad mediante la cual el éxito y el progreso son posibles, y, en esa medida, el trabajo adquiría valor. La nueva ideología exaltó la práctica mercantil como la de mayor utilidad social. Leer, escribir y calcular fueron requisitos ineludibles de la actividad comercial. En paralelo se produjo la formación de los Estados nacionales, emergiendo la cosmovisión renacentista, el hombre exaltado ante todas las cosas. Emerge el concepto de espíritu de empresa con la actividad lucrativa como la voluntad de dominio sobre la naturaleza. En la Iglesia Católica emerge con gran fuerza el movimiento reformista, en que se legitima el espíritu empresarial capitalista.

Con la Reforma Protestante se rechazó la vida contemplativa y monástica que evade los compromisos sociales y se consideró que la actividad laboral servía para ganarse el sustento. Por su parte Calvino, entendiendo el deber del trabajo a toda la comunidad, no lo valoraba para fomentar el afecto humano sino para la gloria de Dios, y el trabajo, para responder a su "llamado".

Con la expansión del comercio marítimo, especialmente en Inglaterra, se generaron condiciones de venta en gran escala y por otra parte se formó un proletariado de campesinos desahuciados de sus tierras emigrando a la ciudad, creándose un número suficiente de trabajadores para la agrupación industrial del trabajo. Adicionalmente, con la presión posterior del consumo en aumento, así como la necesidad de maximizar rendimientos y ganancias para competir en los mercados, se generaron en Inglaterra las condiciones para la etapa del capitalismo industrial, y para la irrupción de la llamada "revolución industrial".

En Francia, la institucionalidad liberal-individualista promulgaba, por una parte, el Edicto de Turgot en 1776, proclamando la interdicción de todo fenómeno asociativo, y más tarde la Ley Le Chapelier, de 1791, prohibiendo específicamente el derecho de asociación y proclamando la libertad de trabajo. Se sancionaron en el Código Penal las huelgas y los sindicatos y al trabajo se le dio tratamiento de arrendamiento de obra y de servicios en el Código Civil. Estas profundas reformas destruyeron la trama y jerarquías de los gremios artesanales, que por su parte tuvieron una crisis propia de privilegios y monopolios de los maestros. En su lugar emergerían relaciones entre capital y trabajo sobre la base de relaciones individuales en que, claramente quien podía sacar mejor provecho era quien tenía un poder económico más fuerte. El asalariado dependería del propietario del capital, pero sujeto a las presiones del mercado y a la amenaza de la desocupación. No obstante las prohibiciones, la tendencia de los trabajadores fue la organización en sindicatos y la del capital, la búsqueda de la proscripción de la organización de los trabajadores.

En la visión de Adam Smith, *"Si esta demanda de fuerza de trabajo crece constantemente, la recompensa de la fuerza de trabajo debe forzosamente estimular de tal manera el matrimonio y la multiplicación de los trabajadores, que esta multiplicación puede abastecer la demanda siempre creciente en continuo crecimiento". "La demanda de hombres, como la demanda de cualquier otra mercancía, regula necesariamente la producción de hombres, la acelera cuando va demasiado despacio, y la detiene cuando va demasiado rápido."* Junto a la exaltación del trabajo, éste quedaba de manera ambivalente reducido a un carácter equivalente a una mercancía, a una cosa. Se trataba de la cosificación del trabajo<sup>3</sup>.

En este período se observa la división del trabajo, la desaparición de los reglamentos laborales del período corporativista, un aumento de los trabajadores del campo en proceso de emigración a las ciudades, con una enorme masa de trabajadores en constante aumento, concentrándose en las nuevas aldeas que comenzaron a

formar la base de futuras ciudades industriales. Se observa una explotación ilimitada de la fuerza de trabajo, con trabajo de mujeres y niños en jornadas agotadoras (15 y 16 horas diarias)<sup>4</sup>, sueldos muy bajos, seguridad y salud inexistente, elementos todos en que, si bien el trabajador se mantenía como sujeto "libre", en la práctica estaba sujeto a un trabajo infrahumano, e incluso el régimen de "truck"<sup>5</sup> (pago mediante vales o pagarés) como forma de pago, sustituyendo el régimen de salarios en dinero, situaciones que no tardarían en generar nuevas tensiones.

Son los pensadores alemanes quienes desarrollan una teoría de pensamiento sobre el trabajo analizando en su dualidad este concepto. Por un lado, una actividad mediante el cual el espíritu desarrolla sus potencialidades y, al mismo tiempo, una actividad en que el espíritu deviene algo distinto de sí mismo. El trabajo actualiza y a la vez aliena el ser. Sin el trabajo se es nadie y con el trabajo se deja de ser lo que se era. En suma, con la paradoja hegeliana, el sujeto, mediante el trabajo, se transforma a sí mismo en su propia experiencia. Ya no es un castigo, sino una actividad constructiva en la vida individual y social. Pero Hegel eludía las contradicciones del capitalismo industrial.

Es útil recordar que hacia 1802 los artesanos (tundidores) de Wilshire, en el oeste de Inglaterra, se opusieron a la introducción de la maquinaria textil por diferentes vías que incluyeron huelgas y finalmente una actividad violenta contra instalaciones y máquinas, así como recursos en Tribunales y en el Parlamento. Sin embargo, el Parlamento derogó viejos estatutos en 1.809. Por su parte, los tejedores manuales de algodón no consiguieron fijar un precio mínimo ni mantener el estatuto de artífices que controlaba el proceso de aprendizaje. Con estos antecedentes el descenso de los salarios y empeoramiento de las condiciones de trabajo desembocó en una importante revuelta en 1.811-12 con rebrotes en 1.814 y 1.816, en tres áreas de Inglaterra. Con el antecedente fresco de la Revolución Francesa, el gobierno de Inglaterra envió 12.000 soldados para sofocar esta revuelta. La revuelta se dirigió contra la amenaza de la introducción

de las máquinas y se concretó en la destrucción de 60 máquinas de tejer medias, aunque esta acción fue un elemento más de una serie de actividades insertas en una estrategia cuyo objetivo era detener el curso del progreso de la tecnología<sup>6</sup>. Las acciones fueron dirigidas por un imaginario *Capitán Ludd* que firmaba las cartas intimidatorias para la pronta retirada de las máquinas. Luego de la sofocación del movimiento inicial y de sus primeros rebrotes, el movimiento se extendió a otras regiones del continente europeo en que emergía también la Revolución Industrial, para luego tender a desaparecer y confundirse con una tensión contra los propietarios de las máquinas, forjándose así los primeros sindicatos obreros.

Con posterioridad a la *Revolución de los Luditas*, hubo varios intentos en Europa de impedir la irradiación de la revolución industrial comenzada en Inglaterra. Se dictaron leyes que trataron de frenar dicho proceso. Todo fue en vano. La Revolución Industrial avanzó y trajo otros graves trastornos en las personas que ocupaba. Como las máquinas no estaban preparadas ergonómicamente, sino en función de los procesos productivos, los accidentes del trabajo aumentaron en forma seria, al igual que una explotación sin límites de los trabajadores. Sólo tímidamente al principio, comenzaron a establecerse en la primera mitad del Siglo XIX leyes que impidieran el trabajo de niños y mujeres más allá de las 10 horas diarias, autorizándose en esa misma época que pudieran existir organizaciones sindicales que plantearan sus reivindicaciones. Aparecen también los primeros inspectores del trabajo, en un comienzo en Inglaterra, donde la industrialización había comenzado y mostrado su fortaleza económica al igual que sus debilidades éticas.

No está demás agregar que en esta época existía fuerte efervescencia política y que una de sus manifestaciones fue que en 1.807 se aboliera la trata de esclavos en todo el Imperio Británico, después de arduos e intensos debates en el Parlamento. No escapa este escenario tormentoso de las múltiples guerras que en Europa enfrentaron las potencias contra Napoleón Bonaparte hasta su derrota final en

Waterloo, ni el proceso independentista que enfrentó la Corona de España, así como la de Portugal con motivo de la invasión a la Península Ibérica por Napoleón.

La Revolución Industrial, aun cuando este término sería acuñado por Blanqui recién en 1837, genera el paso de la actividad fundamentalmente rural al urbano, del trabajo manual artesanal a la manipulación de la máquina, del taller a la fábrica. Los campesinos se vienen a vivir a las ciudades y el artesanado desaparece casi por completo. Se trató de un proceso sostenido en el tiempo, pero profundo, radical, que afectó al conjunto de los sistemas de trabajo y a la estructura total de la sociedad.

Sin embargo, en paralelo, numerosos episodios ocurrían en el avance de la civilización: en 1807 se abolía en Prusia la servidumbre y las Cortes de Cádiz abolirían en 1812 el régimen señorial y la Inquisición. En Inglaterra, además de la proscripción en 1807 de la trata de esclavos, se aboliría finalmente la esclavitud en 1833.

Grandes avances en el progreso técnico y científico permiten la navegación a vapor en 1807, la locomotora en 1814, el inicio de las fábricas de tejidos en Gran Bretaña en 1815, el primer ferrocarril a vapor en 1825 y la industrialización hacia 1825 en Bélgica, Holanda, Suiza y Francia y luego múltiples avances, descubrimientos e importantes innovaciones a lo largo del Siglo XIX.

En paralelo, se desarrollan revoluciones liberales en el Sur de Europa hacia 1820 y se proclama la Independencia de las colonias de América frente a España y Portugal entre 1810 y 1830.

En 1824 Inglaterra legaliza las organizaciones sindicales (trade unions) y hacia 1830 su Parlamento dicta la Ley sobre el trabajo en las fábricas. Luego de la primera huelga general en 1842, prohíbe el trabajo de las mujeres en las minas y en 1847 establece un máximo de 10 horas de trabajo para niños y mujeres. Igualmente se habían comenzado a desarrollar los primeros atisbos de la Inspección del Trabajo, los que inicialmente a cargo de comisiones benévolas, se encomendaron a personalidades con facultades propias en 1833 y en 1844 se

entregaron en propiedad a funcionarios del Estado<sup>7</sup>.

Marx retomará más adelante, hacia 1844, esa visión, considerando esencialmente las relaciones entre capital y trabajo como relaciones de explotación en que el capital tiende a su concentración, contradicciones que en su concepto deben ser abolidas. El capital no es otra cosa que acumulación de trabajo y el obrero, lejos de poder comprarlo todo, debe venderse él mismo y vender su identidad humana. *"No se ha considerado, decía, la enorme diferencia que existe entre hombres que trabajan con las máquinas, o como máquinas"*. En esta visión, denunciaba, todas las mercancías aparecen como trabajo humano materializado.

Con todo, la profecía de Marx según la cual el capitalismo desaparecería donde más lejos hubiera llegado la extensión de la relación capital-trabajo asalariado, no ocurrió. Por el contrario, allí donde el capitalismo alcanzó su mayor nivel de desarrollo, la intensidad del conflicto mencionado disminuyó pues el trabajo asalariado a través de sus organizaciones sindicales y la acción de los partidos vinculados a las ideas socialistas o anarquistas aparecidas a fines del siglo XIX lograron contrabalancear los excesos de un capitalismo confrontacional. En otras palabras, el conflicto se institucionalizó<sup>8</sup>.

Esta tensión entre capital y trabajo fue históricamente y sin duda, muy intensa. Las huelgas no siempre fueron pacíficas ni pacíficamente enfrentadas. El movimiento sindical ha venido luchando desde los albores de la Revolución Industrial por limitar la jornada de trabajo, establecer descansos diarios, semanales, anuales, protegerse de accidentes y enfermedades profesionales y buscar mediante diversos canales mejores condiciones de trabajo. En el ámbito de los derechos colectivos ha venido buscando el reconocimiento del derecho de asociación, la libertad sindical, el derecho a la negociación colectiva como sus más preciadas reivindicaciones laborales. Quienes se han identificado políticamente con estas reivindicaciones, las han ido plasmando también en legislación protectora que buscó humanizar el trabajo.

A lo largo del siglo XIX y XX la relación entre el capital y el tra-

bajo siguió en evolución. La organización empresarial y con ella la del trabajo pasa desde una concepción piramidal hacia una empresa descentralizada y constituida en red. Es de notar la innovación introducida por el ingeniero de EE.UU., Frederick Winslow Taylor, con su denominada "organización científica del trabajo", dividiendo el sistema de producción en gestos simples susceptibles de un control riguroso.

Posteriormente, y a comienzos del Siglo XX, Henry Ford, sobre la base del taylorismo desarrolló un modelo organizativo del trabajo introduciendo las cadenas de producción semiautomáticas que aprovecharon la parcelización del trabajo y la introducción del transportador automático y las líneas de montaje. Esta modalidad arrastró importantes ganancias de productividad dando origen a la "producción en serie", immortalizada por Charles Chaplin en "*Tiempos Modernos*".

No obstante, este sistema encontraba sus límites en el equilibrio psicológico y fisiológico de los trabajadores, con consecuencias en accidentes del trabajo, ausentismos y producción defectuosa. Se producían desequilibrios en la cadena de producción por los ciclos de los puestos de trabajo derivados de términos de tiempo desiguales y para la empresa se hacía difícil el empleo de primas de rendimiento individual sin un vínculo entre rendimiento colectivo y la energía individual de los trabajadores.

Para superar estas limitaciones emerge el denominado "neofordismo" o "automatización de los procesos", con un sistema completamente integrado de tareas productivas con control automático de la producción y cuya expresión más emblemática es la "robótica", con una variante introducida en la empresa Toyota en Japón, caracterizada por la reducción de stocks de bienes intermedios y una producción "justo a tiempo", circulación horizontal de la información y consideración de las sugerencias de los trabajadores para mejorar el desempeño y calidad de los productos.

**En Chile**, los antecedentes iniciales muestran que hasta el Siglo XIV predominaba una cultura Chíncha-chilena proveniente de la anti-

gua cultura Huancavélica así como de las culturas Atacameña y Diaguita. Esta cultura fue influida por la invasión de indígenas Picunches al Norte del río Itata; Mapuches, entre el río Itata y el Toltén, y Huilliches, desde el Toltén hacia el Sur, hasta el Seno de Reloncaví y la Isla de Chiloé.

Estas invasiones adoptaron la cultura nativa y se dedicaron a la agricultura. El trabajo tenía carácter de autoabastecimiento y revestía carácter familiar. No fue considerado como actividad productiva y por tanto careció de reglamentación.

Con la invasión incásica hacia 1460, los incas establecieron un sistema de trabajo colectivo tanto en las tierras del Estado (a través del sistema de *Mika*) como en los de la comunidad (*mitimae*). Los individuos, luego de prestar servicios para el Estado, obligatorios, dedicaban su esfuerzo al trabajo comunitario. Este trabajo se repartía según las habilidades u oficios de las personas, con una consecuencia de división del trabajo y especialización de funciones. El sistema de *Mika*, concretado a través de jornadas, habría sido el antecedente del posterior sistema de mita, implantado posteriormente por los españoles.

Con la invasión española, en 1541, se inició un sistema en que el pago a los soldados por parte de la Corona se realizó mediante el otorgamiento de tierras y aborígenes, con el compromiso a lo menos formal de continuar la conquista y de evangelizar a los indígenas. Los sistemas de trabajo que se conocieron en la época consistieron en la encomienda y la mita. En el primer caso, se trataba de un tributo que el rey endosaba a los encomenderos para que se lo exigiesen a su vez a los indígenas, consistente en la exigibilidad de trabajo físico, beneficio que era concedido por merced real, de por vida del encomendero y la de uno o varios herederos. Aquél debía cuidar estos indígenas así como habitar y defender las tierras conquistadas. En el caso de la mita, se obligaba a cierta parte de los indígenas de un repartimiento o encomienda a trabajar durante cierto tiempo en ciertas faenas con el objeto de pagar su tributo, un tercio durante el año, en forma rotativa. El resto del año los indígenas quedaban libres para el trabajo de

sus propias comunidades. Si bien esto fue un sistema formal para el conjunto de Las Indias, como anota el Prof. *Francisco Walter*, esta figura no se dio en la práctica.

Hubo también algunos casos especiales en que la Corona se reservó ciertas tierras como dominio real. En el caso de indígenas de estas tierras, no podían ser sujetos a encomienda y se les destinaba a trabajar en obras especiales como puentes y caminos. Gozaron de jornada laboral, salario en metálico y prohibición de trabajo particular. Hubo también contratación libre de indios no sujetos a encomienda y finalmente trabajo esclavo, autorizado por Reales Cédulas de 1608 y 1625 respecto de indios que fueren tomados como prisioneros de guerra. Si bien en Chile no hubo masivos desplazamientos de esclavos desde África, algunos casos de esclavos negros sí quedaron igualmente registrados, hasta su abolición al momento de la Independencia de España.

Hay interesantes testimonios de la forma contractual en que se producía la venta de esclavos, por contratos notariales de los que existe registro detallado<sup>9</sup>.

Si bien se han denunciado numerosos abusos durante el período, es interesante apuntar igualmente una cierta voluntad de la Corona de impedir ciertos abusos extremos, para cuyo efecto se instituyó un denominado "protector de Indios", especie de defensor público que denunciaba los casos de infracciones extremas<sup>10</sup>.

En el primer período posterior a la Independencia predominan ampliamente las ideas liberales europeas, hasta comienzos del Siglo XX en que comienza a desarrollarse una legislación social, con leyes como la de habitaciones obreras 1906, protección de la infancia desvalida 1912, inembargabilidad de cuotas mortuorias, 1913, descanso dominical 1907 y luego en 1917. Luego, en 1924, comienza una legislación en serie, influida por los procesos de la Primera Guerra Mundial, la Revolución Bolchevique, las convulsiones sociales en Alemania y otros países, y las crisis económicas de América Latina. Sin embargo, es claro que los inicios de la Legislación Social propia del Derecho del Trabajo se plasman en el período 1924-1931.

## El vínculo comercio-trabajo

Cuando en 1919 culminan las negociaciones con relación al Tratado de Versalles y se da origen a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ya se hizo mención al vínculo comercio-trabajo cuando en el Preámbulo de su Constitución se estableció: *"Si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países"*.

La justicia social, más allá de su valoración ética, aparecía como un factor decisivo para cautelar la paz social, lo que fue una visión compartida con mucha claridad al término de la Primera Guerra Mundial. No estaban lejanos los episodios de la Guerra Bolchevique, ni tampoco las manifestaciones insurreccionales en Europa.

Se encuentran antecedentes iniciales de esta discusión hacia 1838 cuando Blanqui proponía la conclusión de tratados internacionales sobre protección de los trabajadores por los diversos países industriales, en forma simultánea, para evitar la competencia desleal entre sí<sup>11</sup>.

Sin embargo, a lo largo del Siglo XX, la visión inicial de los fundadores de la OIT no prosperó mayormente y muchos Estados vieron la actividad sindical como un problema y un obstáculo al crecimiento en lugar de un factor de paz social favorable al desarrollo. Por tanto, gobiernos como el de Margaret Thatcher en los '80 restringieron su poder a la vez que ampliaron el del capital<sup>12</sup>. Lo propio hicieron numerosos gobiernos autoritarios de la época en América Latina, particularmente el de Chile, en lo que se conoció como la "desregulación salvaje". Por su parte, los organismos financieros internacionales promovieron la liberalización comercial, siguiendo los lineamientos de la posición neoclásica con recomendaciones flexibilizadoras en el ámbito laboral, a la vez que la OIT proseguía su actividad reguladora a través de sus convenios internacionales del trabajo y mecanismos de control para exigir de los Estados y empleadores el cumplimiento de las respectivas normativas internacionales y nacionales, posición esta última que

correspondía más claramente a los postulados de la posición neoinstitucionalista, conforme a la cual el desarrollo se concibe como un proceso más que como un resultado del mercado y en que las normas laborales fomentan la productividad y la equidad con un producto de paz social que redundará en beneficios para la economía que los establece y garantiza.

En la década de los '80 hubo una presión muy fuerte en los países desarrollados para vincular las normas laborales con el comercio. De hecho, así fue establecido por EE.UU. en 1984 en forma unilateral<sup>13</sup> en su normativa denominada "**Generalized System of Preferences-GSP**" (**Sistema Generalizado de Preferencias- SGP**)<sup>14</sup>. Disposiciones similares ya habían sido recogidas en una ley dictada en 1983 sobre comercio preferencial y beneficios impositivos respecto de los países del Caribe<sup>15</sup> y lo propio aconteció con la Ley sobre Preferencias Comerciales en relación con los países Andinos en 1991<sup>16</sup>. Conforme a estas normas, para ser elegibles o mantener la elegibilidad respecto de estos beneficios, los países beneficiarios de las preferencias arancelarias debían cumplir con determinados requisitos, entre los cuales se incluía el garantizar a sus trabajadores el respeto de los "derechos laborales internacionalmente reconocidos", para cuyo efecto se entendía por tales los siguientes:

- Derecho de asociación.
- Derecho de organización y de negociación colectiva.
- Prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzado u obligatorio.
- Edad mínima para el empleo de niños.
- Condiciones mínimas de trabajo respecto de salarios mínimos, jornadas, salud y seguridad ocupacional.

Este tipo de legislación reconoce precedentes desde a lo menos 1890 en EE.UU., con la ley conocida como *McKinley Tariff Act*, que prohibía la importación de bienes producidos por convictos, reiterada por la Ley *Smoot-Hawley Tariff Act* (sección 307), de 1930, que prohibía

importar productos producidos por presidiarios y por trabajo forzoso, autorizando al Presidente para equiparar los costos de producción<sup>17</sup>. El fundamento de esta normativa buscaba evitar el comercio basado en la práctica de la competencia desleal fundada en un menor costo derivado del irrespeto de normas laborales que introdujera de este modo distorsiones ilegítimas al comercio internacional<sup>18</sup>.

Tras diversos debates, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995, forjó un consenso internacional sobre el contenido de las normas del trabajo fundamentales que representan el cimiento social para la economía global. Se trata de una serie de principios y derechos que constituye una expresión específica de los derechos humanos básicos en el mundo del trabajo. Estos principios fueron reiterados por la Declaración de Singapur, emitida en el ámbito de la OMC en 1996 y luego, en 1998 por la OIT, con acuerdo universal tripartito.

Conforme a los consensos producidos en estos foros, se consagraron valores civilizatorios esenciales en carácter de principios y derechos fundamentales en el trabajo. Así, se resguarda el principio de la libertad, al reprimir el trabajo forzoso tanto de adultos como de niños o niñas y el de la igualdad, al rechazar la discriminación por las más diversas razones que no sean el talento y la idoneidad de las personas, o al perpetuar el círculo vicioso de la pobreza con niños que por trabajar no acceden a una educación que les garantice igualdad de oportunidades. Los principios sobre libertad sindical y negociación colectiva permiten, además, que las sociedades desarrollen la expresión democrática del conflicto, permitiendo el debate y el diálogo propios de sociedades civilizadas, lo que contrasta con otras sociedades en que el conflicto es ahogado, generando riesgos de explosión y de convulsiones sociales, políticas y económicas.

Estos principios y la práctica del diálogo social cobran cada día mayor importancia a la luz de lo que ocurre en numerosos países del continente americano, amenazados por los ciclos económicos. Se busca detectar las mejores experiencias, también llamadas "buenas prácti-

cas", concebidas como aquéllas que responden a los objetivos de mejorar el desarrollo y performance económica de los países y que a la vez promueven los principios o derechos básicos del trabajo ya enunciados.

En la OIT, el tema fue objeto de un profundo debate con motivo de la aprobación de la denominada *Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento*, de 1998, en que los países reiteraron en forma tripartita el respeto a un elenco de normas fundamentales. Los principios que se recogen son:

- el de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, recogido fundamentalmente por los convenios N° 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948) y N° 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949);
- la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, recogido esencialmente por los convenios N° 29 sobre el trabajo forzoso (1930) y N° 105 sobre la abolición del trabajo forzoso (1957);
- la abolición efectiva del trabajo infantil, recogido por el convenio N° 138 sobre la edad mínima (1973), y
- la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, recogido por los convenios N° 100 sobre la igualdad de remuneración (1951) y N° 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) (1958).

A estos convenios se agrega el convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (1999), que se aprobó con posterioridad a la Declaración de 1998, pero que se entiende formar parte de los convenios fundamentales del trabajo.

En estas tres reuniones multilaterales hubo igualmente otras áreas de consenso en virtud de las cuales se ratificó que la comunidad internacional confiere a la OIT la competencia sobre el establecimiento y administración de las normas de que se trata; que en cuanto al

debate sobre la cláusula social, que se caracterizó, por una parte, por las alegaciones de “comercio desleal”, y por otra, de “proteccionismo encubierto”, tanto en la Declaración Ministerial de Singapur de la OMC de 1996, como en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, se afirma que las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas y que en virtud de ellas no debería ponerse en cuestión la ventaja comparativa de cualquier país.

Se ha confirmado de este modo la legitimidad que representa en el comercio la ventaja comparativa que tienen algunos países en razón del costo de sus recursos humanos. Finalmente, se ha considerado que las normas laborales son un factor coadyuvante a la agenda del desarrollo, como otro elemento que fluye del consenso de los debates multilaterales consistente en que los principios y derechos fundamentales en el trabajo forman parte integrante de la agenda del desarrollo integral. No solamente son pertinentes en lo que se refiere al comercio, sino también a la tecnología, financiamiento, inversión y desarrollo empresarial.

La OIT ha sido insistente en introducir una línea de democratización de los procesos de mutación global, a través de políticas de diálogo social a los más diferentes niveles, atendido que son preferibles líneas de trabajo acordadas con altos grados de consenso y de incorporación de los actores sociales, tanto en el debate como en la participación de sus consecuencias.

## **El Proceso de Cumbres de las Américas**

Debe destacarse en este ámbito, en forma especial, el proceso de Cumbres de Jefes de Estado, con sus respectivas Declaraciones y Planes de Acción. Este proceso comenzó con la Cumbre de Miami en 1994, continuó en Santiago en 1998, en Quebec en abril del 2001, luego en Monterrey en una reunión intermedia y la última se realizó en noviem-

bre de 2005 en Mar del Plata.

Los Jefes de Estado presentes en la ciudad de Quebec, Canadá, el 22 de abril del 2001, se hicieron cargo de la importancia del tema de las normas laborales, recogiendo los consensos producidos con relación a la Declaración de la OIT sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, de 1998, y respaldaron dicha Declaración por unanimidad. En dicho instrumento señalan que “promoverán el cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo reconocidas internacionalmente e incorporadas en la Declaración de OIT” antes aludida, reconociendo la necesidad de “considerar en los foros hemisféricos e internacionales pertinentes, las cuestiones de la globalización relacionadas con el empleo y el trabajo” e instruyen a la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo para que continúe considerando estos temas.

El Plan de Acción de la III Cumbre, párrafo 11, Trabajo y Empleo, reafirma los anteriores conceptos e instruye a los Ministros del Trabajo a “hacer nuevos progresos con base en la Declaración de Viña del Mar, que estuvo centrada en las dimensiones sociales de la globalización y la modernización de los Ministerios del Trabajo, cooperando en el estudio de las dimensiones laborales del proceso de las Cumbres de las Américas, a fin de identificar las áreas de consenso y cuestiones que requieren de deliberaciones adicionales.”

Más aún, los Jefes de Estado y de Gobierno declararon en dicha ocasión que: *“respetarán la Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de 1998, adoptarán e implementarán legislación y políticas que permitan la aplicación efectiva de normas laborales fundamentales reconocidas por la OIT, y considerarán la ratificación e implementación de los principales convenios de la OIT; la Organización Internacional del Trabajo es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas, y afirmamos nuestro apoyo a su labor de promoción de las mismas. Consideramos que el crecimiento y el desarrollo económicos impulsados por el incremen-*

*to del comercio y la mayor liberalización comercial contribuirán a la promoción de esas normas. Rechazamos la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas y convenimos en que no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular de los países en desarrollo de bajos salarios. A este respecto, tomamos nota de que las Secretarías de la OMC y la OIT proseguirán su actual colaboración”.*

La última conferencia de Jefes de Estado de las Américas, en Mar del Plata, Argentina, tuvo una importancia especial desde que tuvo como tema el trabajo decente, por lo que en su Declaración y Plan de Acción se abordaron importantes compromisos en torno a empleo y trabajo. Sin embargo, los debates sobre el empleo y el trabajo fueron opacados por el de comercio internacional, en el que hubo un fuerte disenso entre sus miembros, los cuales no fueron capaces de alcanzar un acuerdo en torno a la prosecución de las negociaciones del ALCA, cuyo término estaba previsto para enero de 2005. Aún cuando el tema central fuese el “trabajo decente”, mediáticamente la atención quedó acaparada sobre los debates en torno a la reanudación de las negociaciones del ALCA, tema sobre el cual finalmente se constataron disensos que deberán ser evaluados a la luz también de lo que acontezca en las negociaciones de la Ronda Doha de la OMC.

**Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo (CIMT).** Los países miembros plenos de la OEA, son igualmente miembros plenos del Sistema Laboral Interamericano que funciona en el seno del sistema interamericano. Dicho órgano, del que forma parte la Conferencia de Ministros del Trabajo, cuenta además con participación de los sectores sindical y empleador, aun cuando de carácter restringido; tiene un programa de acción y cuenta con apoyo técnico de la OEA y de la OIT.

Esta Conferencia especializada de la OEA ha llevado a cabo numerosas reuniones, y fundamentalmente a partir de su décima reunión llevada a cabo en Argentina, en 1995, ha venido haciéndose cargo del tema de la globalización y de las normas laborales de manera siste-

mática. Es así como consideró en su Declaración de Buenos Aires (1995) que la integración económica y los intercambios comerciales debían contribuir a estimular el desarrollo económico y social y a ofrecer grandes posibilidades de progreso de manera de permitir la eliminación de las desigualdades económicas y sociales; que la integración debía alcanzar la armonización progresiva de los regímenes de relaciones laborales, inspirándose en los principios internacionalmente reconocidos por la OIT y en la promoción de la aplicación rigurosa de los derechos de los trabajadores, consagrados en las leyes de cada país y en los instrumentos emanados de dicho organismo. Interesaron especialmente a esta Conferencia: la modernización de los ministerios de trabajo; el diálogo social; la fuerza de trabajo del futuro; la reconversión productiva y la formación profesional, la integración económica y su incidencia sobre el empleo e información sobre los mercados de trabajo.

En la XI Conferencia realizada en Viña del Mar, en 1998, se aprobaron la Declaración y el Plan de Acción de Viña del Mar, los que abarcaron ocho temas relacionados con las reformas a los mercados de trabajo: las relaciones laborales, la capacitación de la fuerza de trabajo, la protección a los trabajadores cesantes, los sistemas de información laboral, el cumplimiento de las normas laborales, la modernización de la justicia laboral, el diálogo social y la negociación colectiva. Esta Conferencia abordó el conjunto de la agenda temática de los Ministerios del Trabajo de la región frente a los desafíos de la globalización de forma omnicomprendensiva, agenda que perdura hasta hoy. Uno de los temas específicamente abordados consistió en el examen de la cuestión de la dimensión social de la integración económica. Durante este mandato los Ministros profundizaron el debate en torno a las experiencias de las cláusulas sociales o formas de abordar el tema laboral en estos procesos de liberalización en forma más concreta, e igualmente en cuanto a los impactos que estos procesos llevan consigo.

Posteriormente, en la XII Conferencia celebrada en Ottawa, en el 2001, se ha asegurado continuidad a los trabajos de Viña del Mar asumiendo especialmente los mandatos de los Jefes de Estado en su

Cumbre de Québec. Es de destacar en la agenda de esta Conferencia, la supervisión de la Declaración de OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998), así como el enfoque de esta organización respecto de su concepto de *“trabajo decente”*. Dentro de los temas especialmente abordados se encuentran los relativos al trabajo infantil y a la agenda de género. Se elaboró un plan de cooperación con la OIT y los estudios producidos fueron puestos a disposición de la Conferencia. Las Conferencias siguientes a la de Ottawa en 2.001, fueron la de Salvador de Bahía en 2003 y la de México en 2005 y han venido reiterando y profundizando los consensos alcanzados.

En la XIV Conferencia, celebrada en México, se enfatizó especialmente en la idea del compromiso de los países miembros con el concepto de *trabajo decente* de OIT. Se realizó bajo el tema de *“Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática”* y por tanto sus conclusiones fueron obviamente abordadas en la Cumbre de Jefes de Estado del Mar del Plata la que ya aludimos.

En la Conferencia de Ministros de Trabajo existen además dos órganos. Uno de ellos es la Comisión Empresarial de Asesoramiento Técnico en Asuntos Laborales (CEATAL). Este organismo presentó un informe en abril de 2003 en cuyo párrafo 9 los empleadores de la región se oponen categóricamente a la introducción de cualquier tipo de cláusula social en las reglas del sistema regional de comercio que permita la aplicación coercitiva de medidas tendientes al cumplimiento de normas laborales. Vincular las normas de trabajo al sistema regional de comercio implica la introducción de nuevas barreras al comercio, negando el objetivo de crecimiento económico que podrá lograrse a través del libre comercio hemisférico<sup>19</sup>.

Dentro del continente americano ha habido también un debate cruzado por intereses nacionales dentro del ambiente empresarial. Así la Confederación Nacional de Industria (CNI) de Brasil ha mencionado<sup>20</sup> que son las naciones más ricas las que proponen en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC) la aplicación de sancio-

nes comerciales a los países que no respetan las normas mínimas en el campo laboral, con la alegación que se practica una suerte de competencia desleal o "*dumping social*". Se sostiene que la aplicación de sanciones comerciales no es el camino para mejorar las condiciones de trabajo de las naciones más pobres, sino que por el contrario, esto agravaría más sus problemas sociales, y que no hay pruebas que indiquen que las pérdidas de empleo en los países ricos se deban a las condiciones de trabajo de los países en desarrollo, por lo que concluye enfatizando que el desarrollo económico es el método adecuado para promover buenas prácticas laborales.

En el ámbito de la Conferencia Interamericana de Ministros, el referente sindical actúa en la estructura de la OEA bajo la forma institucional denominada Consejo de Asesoramiento Técnico en Asuntos Sindicales (COSATE). Este referente está integrado a su vez por organizaciones sindicales, entre las que destaca la Organización Regional de Trabajadores (ORIT), afiliada a la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL). La postura de la ORIT consiste básicamente en procurar "impedir que la apertura comercial se convierta en una nueva amenaza para los derechos de los/as trabajadores/as"<sup>21</sup>.

En un plano mundial, tanto la Confederación de Sindicatos Libres (CIOSL) como la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) y la Confederación Europea de Sindicatos, consideran que la mejor manera de prevenir el *dumping social* es incluir cláusulas sociales en los acuerdos comerciales, como una forma de equilibrar la enérgica presión existente sobre las economías para reducir costos laborales, especialmente de productos de exportación, a objeto de obtener mayor competitividad<sup>22</sup>.

Ante la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo, la postura de COSATE fue más bien reticente al proceso de integración que se presenta en el ALCA. Sin embargo, a la hora del tratamiento de los derechos laborales, estiman que el Proceso de Cumbres debería tener como condición para su membresía, el respeto de los derechos

humanos y laborales, que la finalidad es ver como esos derechos se cumplen efectivamente y que en consecuencia debiera establecerse una Carta Social que definiera los derechos humanos y laborales sustantivos, permitiendo la iniciativa a los trabajadores cuyos derechos no han sido respetados en su sistema judicial nacional y que una relación entre los privilegios comerciales y los derechos laborales constituye sólo una segunda opción que en todo caso debería ser perfeccionada<sup>23</sup>.

**Otros instrumentos normativos con contenido laboral de carácter regional:** Dentro de los instrumentos normativos vigentes en la Región de las Américas, deben mencionarse en forma especial los textos generales sobre derechos humanos, comenzando con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)<sup>24</sup> y la Carta Democrática Interamericana. Todos estos instrumentos contemplan normas generales o especiales relativas a los derechos laborales fundamentales.

Los organismos de Bretton Woods han venido crecientemente orientando las políticas laborales, bajo la premisa de que los niveles normativos influyen en la economía de los países. Debe destacarse especialmente el Informe del Banco Mundial<sup>25</sup> de 1995 con un completo menú de acciones sobre política en estas materias, dentro de las cuales se menciona en forma especial el cumplimiento de las normas laborales básicas de OIT, en particular la aplicación efectiva de normas jurídicamente consagradas<sup>26</sup>. Un nuevo informe de dicho Banco ha destacado las repercusiones positivas de los derechos laborales, especialmente en cuanto a organizaciones sindicales, como elementos importantes de un mercado laboral para su buen funcionamiento, concluyendo que elevados índices de sindicalización a menudo van acompañados de menor desigualdad de remuneración, y especialmente de la mujer y minorías étnicas y que acompañan un mejor rendi-

miento económico. Se destaca que las repercusiones positivas de la sindicalización tienden a ser mayores donde la negociación colectiva tiene mayor coordinación que en países donde el movimiento sindical está fragmentado.

En **Europa** el proceso ha venido permitiendo la expansión de la entonces Comunidad Económica Europea hacia el este, proceso que ha continuado con avances y retrocesos, a partir de la consolidación europea con el Tratado de Maastricht en febrero de 1992. Recientemente, la Unión Europea ha integrado otros diez países y es posible que se siga expandiendo. Este proceso ha tenido diferentes réplicas y en los bordes del Océano Pacífico se encuentran las economías que integran la Iniciativa de las Economías del Asia Pacífico (Asian Pacific Economic Initiative- APEC). Específicamente varios países asiáticos han formado la ASEAN y los grandes países de Asia y Oceanía dibujan una nueva arquitectura de integración con ese bloque.

**América del Norte.** En el continente americano, y con el antecedente del acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos de 1989, se suscribió en agosto de 1992 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN, también conocido como NAFTA por sus siglas en inglés. Este tratado va acompañado de un Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) que obliga a las partes al respeto de su propia legislación laboral y a su fiscalización y debido cumplimiento. Contiene un Anexo con once Principios a los cuales se hace expresa referencia, y que desde luego contemplan todos los principios fundamentales y además otros como condiciones de trabajo, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y protección de trabajadores migrantes. En términos similares Chile suscribió un Acuerdo con Canadá, con la diferencia que en este caso no se contemplaron las sanciones comerciales que, aunque en forma restringida, sí contempló el Acuerdo de América del Norte. En ambos casos existen procedimientos de solución de controversias que incluyen consultas ministeriales, Comités de Evaluación de Expertos y Tribunal Arbitral, pudiendo ordenarse el pago de contribuciones mone-

tarias de hasta diez millones de dólares.

Tanto el TLC como el ACLAN entraron en vigencia el 1° de enero de 1994<sup>27</sup> <sup>28</sup>. Se establecen procedimientos de solución de controversias en que, previas consultas ministeriales y la actuación de Comités de Evaluación de Expertos, un Panel Arbitral puede ordenar el pago de contribuciones monetarias, inicialmente de hasta 20 millones de dólares en el caso del ACLAN entre Estados Unidos y México, contribuciones que deben destinarse al mejoramiento del cumplimiento de la normativa laboral en el país respectivo<sup>29</sup>.

El acuerdo no garantiza la movilidad transfronteriza de los asalariados y enuncia una voluntad general de cooperación entre las partes, de modo que "las posibilidades económicas abiertas por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se traduzcan especialmente en el desarrollo de los recursos humanos y el mejoramiento de las condiciones de trabajo y nivel de vida en su territorio respectivo". La protección de los derechos fundamentales de los trabajadores es considerada como un elemento de la economía de alta productividad, meta de todas las partes.

Cabe destacar dos compromisos importantes del TLCAN: Esforzarse constantemente por mejorar sus legislaciones laborales de modo que garanticen normas de trabajo elevadas, en relación con puestos de trabajo de altos coeficientes de calidad y productividad (Art. 2) y, por otra parte, que promueva el cumplimiento de dicha legislación y asegure su eficaz aplicación (Art. 3).

El enfoque de este tratado es trinacional y no supranacional. Enuncia principios fundamentales del funcionamiento de instancias jurisdiccionales y administrativas, y agrega definiciones de Principios Laborales.

Por ser un acuerdo de cooperación, en caso de incumplimientos que acarreen repercusiones comerciales se procede a un procedimiento de consulta entre las partes, luego a uno de evaluaciones ante un Comité de Evaluación de Expertos y, finalmente, ante un Panel Arbitral, cuya sanción máxima es una contribución monetaria, que en últi-

mo término, si no fuere pagada puede ser objeto de una recolección vía arancelaria<sup>30</sup>.

El ACLAN se centró en la aplicación de leyes laborales nacionales. Y tuvo una mala acogida inicial por parte de los principales sindicatos norteamericanos y canadienses, básicamente porque el acuerdo no contemplaba un organismo central permanente encargado de reparar las infracciones de las obligaciones contraídas y porque las sanciones sólo garantizaban el respeto de las leyes relativas al trabajo de menores, a la salud y la seguridad del trabajo y salario mínimo, desde que sólo estos principios quedaban sujetos a un eventual panel arbitral. La Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), en cambio, sí expresó su satisfacción por el acuerdo y por el respeto de la soberanía nacional.

#### **Acuerdo de Cooperación Laboral Chile-Canadá (ACL CC).**

En el marco del Tratado de Libre Comercio suscrito entre Chile y Canadá, ambos países acordaron la suscripción de un acuerdo laboral paralelo, separado, de arquitectura similar a la del Acuerdo Laboral suscrito por Canadá, EE.UU. y México que complementa el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El Acuerdo de Cooperación Laboral Chile-Canadá (ACLCC) fue firmado en Ottawa, Canadá, el 6 de febrero de 1997. Los tres tratados entraron en vigor el 5 de julio de 1997. El Tratado de Libre Comercio Chile-Canadá (TLCCC) y los acuerdos complementarios sobre asuntos laborales y ambientales, se han transformado desde esa fecha en elementos claves de una fuerte relación bilateral entre Canadá y Chile.

Tal como el ACLAN, el ACLCC compromete a los países firmantes a perseguir siete objetivos, incluido el mejoramiento de las condiciones de trabajo y los niveles de vida y la promoción de once principios laborales con el fin de proteger los derechos de los trabajadores. A objeto de lograr estas metas, el ACLCC crea instituciones y mecanismos para la realización de actividades de cooperación, consultas intergubernamentales, evaluaciones independientes y la solución de controversias relacionadas con la aplicación de las leyes del trabajo.

El ACLCC crea un Consejo Ministerial para supervisar la implementación del Acuerdo y hacer recomendaciones al tiempo que Secretarios Nacionales que sirven de puntos de contacto, establecidos a nivel de los Ministerios del Trabajo.

Con posterioridad, Canadá negoció un TLC con Costa Rica y en el marco de dicha negociación se celebró un Acuerdo de Cooperación Laboral paralelo, aunque en algunos aspectos sustantivos es diferente del Acuerdo Chile-Canadá. En efecto, en el ACLAN y en el ACLCC los principios establecidos en el Anexo 11 dan todos origen a consultas, otros pasan a Comité de Evaluación de Expertos (todos menos derecho de asociación, negociación colectiva y derecho de huelga) y sólo algunos llegan al procedimiento de panel arbitral (salario mínimo, trabajo infantil y seguridad y salud en el trabajo). En cambio, en el acuerdo con Costa Rica los principios que dan derecho a consultas y a un panel arbitral son aquéllos considerados en el Anexo 1 que incluye libertad de asociación, negociación colectiva, derecho de huelga, prohibición de trabajo forzado, protección de niños y jóvenes en el trabajo, eliminación de la discriminación e igual salario para mujeres y hombres. Asimismo, en este acuerdo no existe el procedimiento del Comité de Evaluación de Expertos y no existen contribuciones monetarias ni sanciones comerciales, sino sólo el término de la cooperación.

**Mercado Común del Sur (MERCOSUR).** Hacia 1991 tiene lugar el nacimiento de MERCOSUR con el Tratado de Asunción, posteriormente complementado por el Protocolo de Ouro Preto en 1.994<sup>31</sup>.

El Tratado de Asunción (1991) priorizó la escrituración de pactos comerciales y económicos, sin embargo en su preámbulo, relevante para su interpretación, señala como fines últimos del proceso de integración: “acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social, mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y lograr una unión más estrecha entre sus pueblos”.

Dos meses después de la firma del Tratado de Asunción hubo una reunión de ministros del Trabajo en Montevideo, el 8 de mayo de 1991, que fue el impulso definitivo para otorgar la importancia debi-

da a la dimensión social de la integración, a lo que se agregó el Protocolo de Ouro Preto que trajo profundas modificaciones en los aspectos institucionales del MERCOSUR, que repercutieron en el ámbito social y laboral. No fue ajena a este proceso la activa participación de las Centrales de Trabajadores de los países miembros, las que formaron la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) formada por las organizaciones sindicales de los países miembros y de Chile.

En la nueva institucionalidad, modificada en Ouro Preto, se cambió el Grupo Mercado Común, cuyas atribuciones se fundieron con las de la nueva Comisión de Comercio, creándose en la institucionalidad el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), órgano de carácter consultivo donde están representados empleadores y trabajadores a través de sus respectivas organizaciones y un tercer sector donde están representados los consumidores, microempresas y organizaciones medioambientalistas. Se creó como órgano principal del MERCOSUR la Comisión Parlamentaria Conjunta. Se institucionalizaron las Reuniones de Ministros del Trabajo que impulsaron el accionar de éstos, a las que se incorporaron los Ministros del Trabajo de Bolivia y Chile, importante instrumento de intercambio de prácticas innovadoras y de coordinación ante foros multilaterales. Se creó el subgrupo de Trabajo N° 10: Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social.

El Grupo de Trabajo N° 10 tuvo una pauta de negociación muy amplia. Internamente se optó por avanzar cronológicamente en la resolución de los temas de cada Comisión.

Los principales logros que se mencionan como producto de estas Comisiones son el haber creado un Tratado Multilateral de Seguridad Social; la creación de un observatorio del Mercado de Trabajo como espacio de investigación del presente y de prospectiva del futuro; y la coordinación en materia de inspecciones de trabajo.

Sin embargo, el instrumento más importante sin duda, debatido en forma tripartita, propuesto a la consideración de los líderes del Mercosur y finalmente sancionado, consiste en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. En ella, quedó reconocida la importancia de la

dimensión social de la integración y el compromiso de fomentar y complementar gradualmente los derechos consagrados en la Declaración. Si bien formalmente consiste en una Declaración, diversos autores coinciden en que al crear una orgánica como la Comisión Socio-Laboral para el seguimiento de los compromisos y ser firmada por los Presidentes de los cuatro países miembros, tiene una relevancia mayor.

**Comunidad de países del Caribe (CARICOM).** A partir del Tratado de Chaguaramas de 4 de julio de 1973, suscrito inicialmente por Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago y que sentó las bases para la Comunidad y el Mercado Común del Caribe (CARICOM), otro tanto se registra hacia 1989 en este bloque, en su décima reunión de la Conferencia de Jefes de Gobierno, en que se replantea y relanza con fuerza el proceso de integración económica, proceso que ha registrado significativos avances en los últimos años y que hoy agrupa a 15 países, de los cuales 14 son miembros de la OEA. Los países del CARICOM, han establecido un inédito proceso de armonización normativa, entre ellos en materia laboral, tendiente a eliminar diferencias entre ellos y favorecer una postura común. Esta experiencia se funda en las raíces comunes de sus Estados miembros, su historia de independencia relativamente reciente, salvo excepciones. Alcanzan acuerdos a los más altos niveles con presencia de representantes de empleadores y sindicatos en sus reuniones de Jefes de Estado y de esa forma permiten un grado interesante de transparencia en sus procesos<sup>32</sup>.

**Comunidad Andina de Naciones (CAN).** Este bloque formado en 1969 por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela<sup>33</sup>, originalmente llamado Pacto Andino, deseaba ampliar los limitados beneficios obtenidos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Hacia 1990 establecieron una zona de libre comercio y finalmente lograron el 1 de febrero de 1995 un arancel externo común. En 1996 aprobaron los Protocolos de Trujillo en 1996 y de Sucre de 1997, con lo cual los cinco países que actualmente conforman dicho bloque, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, introdujeron reformas a su institucionalidad<sup>34</sup>. Como consecuencia han veni-

do consiguiendo un importante incremento del comercio andino. En el ámbito laboral han realizado reuniones de Ministros, e igualmente han formado el Consejo Consultivo Empresarial Andino y el Consejo Consultivo Laboral Andino como medios para fomentar la participación de estos sectores de la sociedad civil en el proceso de integración, los cuales han realizado cuatro reuniones conjuntas hasta la fecha. La Carta Laboral Andina supone también un avance en cuanto a consensos normativos que pueden ayudar a contribuir a un acervo normativo común regional consensuado. Sin embargo, el anuncio de la próxima incorporación de Venezuela al Mercosur, por una parte, y el o los tratados de libre comercio que han venido negociando en forma a veces conjunta y a veces separada Colombia, Ecuador y Perú, plantean una interrogante sobre el futuro de este bloque, a lo que se agregan las interrogantes que abre el nuevo Gobierno de Bolivia. En todo caso, las negociaciones cerradas entre Perú y EE.UU. permiten establecer que Perú ha alcanzado un acuerdo en materia laboral con EEUU. esencialmente similar al de Chile-EE.UU.

**En América Central** y a partir de la creación de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA) en 1951, seguido por diversos acuerdos tendientes a liberalizar el comercio entre los países del istmo, y a partir de la Cumbre Presidencial de 1990 en Antigua, Guatemala, se aprobó un plan para reactivar la integración económica y reestructurarla conforme a un nuevo plan estratégico. De allí que en diciembre de 1991 se firmara el Protocolo de Tegucigalpa por los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, dando origen al Sistema de Integración Centroamericano (SICA), al cual, más tarde, adhirió Belice el 4 de diciembre del 2000. En el marco de este proceso, los Ministros de Trabajo han venido sosteniendo reuniones periódicas tendientes a dar cuenta de los temas derivados de la dimensión social de la integración, especialmente frente a los escenarios de la globalización y del proceso de negociaciones comerciales frente a EE.UU. y el proceso más amplio del ALCA<sup>35, 36</sup>.

**Área de Libre Comercio de las Américas.** Inserto en el pro-

ceso de Cumbres, uno de los compromisos de los Jefes de Estado en Miami consistió en crear el Área de Libre Comercio de las Américas al 2005. En cuanto a los temas laborales, los Ministros responsables del Comercio, en la Declaración Ministerial de Quito emitida el 1 de noviembre del 2002, formularon una declaración expresa sobre las normas laborales, “renovando nuestro compromiso de respetar la Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1998, reconociendo que dicha Organización es la entidad competente para promover, establecer y ocuparse de esas normas fundamentales en el trabajo”.

La Declaración de Quito destacó adicionalmente “que la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo (CIMT), actuando en la Declaración y el Plan de Acción de la Cumbre de Québec, estableció en su Conferencia de Ottawa (2001) un Grupo de Trabajo Relativo a las Dimensiones Laborales en el Proceso de la Cumbre de las Américas, para examinar entre otras, las cuestiones de la globalización relacionadas con el empleo y el trabajo, “cuyos resultados apreciaríamos conocer”. Los Ministros reiteraron su rechazo “al uso de normas laborales con fines proteccionistas” y “muchos Ministros reconocieron que las cuestiones laborales no deberían ser invocadas como condicionamientos ni sometidas a disciplinas cuyo incumplimiento esté sujeto a restricciones o sanciones comerciales.”

En la Reunión de los Ministros responsables de Comercio, celebrada en Miami el 20 de noviembre de 2003, la Declaración de Miami deja constancia en su punto 28 de su “interés en crear un Comité Consultivo de la Sociedad Civil en la institucionalidad del ALCA, junto con la entrada en vigor del Acuerdo”. “Este Comité podría contribuir a la transparencia y la participación de la sociedad civil de manera continua a medida que se implemente el ALCA”. Los Ministros instruyeron al “Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil a que, en coordinación con el CTI, continúe estudiando este tema y formule recomendaciones sobre éste al CNC” y solicita-

ron al CNC que examine estas recomendaciones y presente una propuesta para su consideración en el futuro”.

En la misma Reunión Ministerial, el Presidente *pro tempore* de la XIII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, Ministro de Trabajo de Brasil, a la sazón Jaques Wagner, junto a los Ministros de Trabajo de Canadá y de México, hizo entrega del Informe de la XII Conferencia sobre “Las Dimensiones Laborales del Proceso de la Cumbre de las Américas: Globalización, Empleo y Trabajo”, propiciando un relacionamiento más estrecho de ambos foros sobre temas que se cruzan en las agendas respectivas, reafirmando el interés de los Ministros de Trabajo por las negociaciones del proceso Alca y proponiendo una reunión conjunta de los Ministros responsables del Comercio en el Hemisferio con los Ministros del Trabajo para focalizar los puntos de intersección de áreas comunes y sobre dicha base concertar una agenda positiva de políticas y acciones para el continente.

Por su parte la Declaración de Miami, observando que la CIMT profundizará su análisis de aspectos fundamentales de las dimensiones laborales de la integración económica, solicitó a la Conferencia de Trabajo “mantenerlos informados de sus resultados” y manifestó compartir “los puntos de vista expresados en la Declaración de Salvador”.

Es de hacer notar que aún cuando el proceso ALCA se encuentre suspendido a la fecha de cierre de este texto, a la espera de avances en el marco de la OMC luego del impasse en la Cumbre del Mar del Plata, existe una propuesta entre corchetes en el Borrador del Acuerdo de ALCA, muy similar a la estructura conceptual del acuerdo alcanzado entre Chile y EE.UU. en estas materias<sup>37</sup>.

**Del fast track al TPA.** El vínculo entre normas laborales y liberalización comercial adquirió mucha potencia con motivo de la aprobación de la *Trade Act* con la inclusión de una denominada Potestad para Promover el Comercio (*Trade Promotion Authority –TPA–*), ley de 2002, que mandata al Presidente de los EE.UU. para llevar a cabo negociaciones comerciales con terceros países, sea en ámbitos multi o bilaterales, con la especial característica que los acuerdos que alcance

sólo pueden ser discutidos y aprobados o rechazados en bloque, con lo que desapareció una de las mayores dificultades que entorpecían el proceso de liberalización comercial de Estados Unidos.

El Presidente Bill Clinton intentó en varias oportunidades conseguir esta facultad, bajo la fórmula del denominado “*fast track*” (vía rápida), pero el Congreso de dicho país sólo se la concedió inicialmente para las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y de la Ronda Uruguay, en 1994, debiendo quedar reiteradamente aplazada su discusión por posiciones encontradas entre los miembros del Congreso, del Partido Republicano y del Demócrata, y muy especialmente debido a los temores que generaba la liberalización comercial debido a los temas laborales.

En el año 2002, una nueva iniciativa del Presidente Bush y conducida por el Embajador Robert Zoellick, el actual Representante Comercial de su administración, condujo a una estrecha pero final aprobación en ambas ramas del Congreso de Estados Unidos del TPA en virtud del cual se confiere a la administración de EE.UU. la facultad de negociar acuerdos de libre comercio, mencionándose expresamente a acuerdos internacionales en la Organización Mundial de Comercio, en el Área de Libre Comercio de las Américas, o nominativamente con Chile y/o Singapur.

Esta iniciativa ha tenido una manifiesta prioridad política, evidenciada tanto por el grado de involucramiento desplegado por el propio Presidente de EE.UU. y sus principales asesores, como por el nivel del debate suscitado con motivo de ella. Por una parte se la ha mencionado como un elemento importante para el relanzamiento de la economía de dicho país, pero los detractores estimaron que afectaría a importantes sectores de la economía de EE.UU. y, por tanto, el empleo de sus trabajadores.

Se evidenciaron muchas resistencias por parte de diversos sectores que no desean abrir la economía de ese país y que temen la liberalización del comercio y de las inversiones. La organización sindical más importante de EE.UU., la poderosa *AFL-CIO*, se opuso radicalmente a

la iniciativa del TPA, temiendo consecuencias negativas para los trabajadores estadounidenses en el empleo y en sus condiciones de trabajo. Si bien, en general los representantes del ala demócrata del Congreso votaron en contra, varios congresistas que votaron a favor sólo lo hicieron cuando se aceptó como condición previa la aprobación conjunta de una Ley denominada Asistencia de Ajuste Comercial ("*Trade Adjustment Assistance*" - TAA), en virtud de la cual se establece un nuevo programa destinado a favorecer a las personas que se vieran afectadas en el empleo como consecuencia del comercio internacional a que diera lugar esta iniciativa. Adicionalmente, se concedieron protecciones especiales a la industria del acero y se establecieron subsidios agrícolas que han causado numerosas objeciones desde diversos sectores y países.

Las disposiciones del TPA con relación a las normas laborales debieron confrontarse en el hemisferio, en un primer momento con motivo de las negociaciones de EE.UU. con Chile, que terminaron en diciembre del 2002, y cuyo tratado, firmado en el primer semestre del 2003, entró en vigor el 1 de enero de 2004, luego que los respectivos Congresos nacionales de ambos países le dieron su aprobación.

En el marco de las negociaciones para un Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos, la Central Unitaria de Trabajadores de Chile y la AFL-CIO de EE.UU. suscribieron una inédita Declaración Conjunta en la que comparten una misma visión sobre la necesidad de encaminar las políticas regionales hacia un desarrollo democrático, equitativo y sustentable. A propósito del Tratado de Libre Comercio propuesto entre Chile y EE.UU, señalaron que "dichos acuerdos se deben negociar en forma democrática y transparente, deben abordar la creciente desigualdad entre las naciones y al interior de las mismas, y deben, además, respetar los derechos fundamentales de los trabajadores como también los derechos humanos en general y los que tienen relación con el medio ambiente."

Ambas organizaciones, con la firma de sus respectivos Presidentes, Arturo Martínez y John J. Sweeney, "se unen para hacer un llama-

do a sus respectivos gobiernos, instándolos a incluir obligaciones ejecutables en el texto principal de cualquier futuro acuerdo comercial entre Chile y Estados Unidos, de modo de garantizar el efectivo cumplimiento de la legislación laboral interna y los derechos fundamentales de los trabajadores establecidos por la OIT, mediante mecanismos que fomenten y protejan los derechos de los trabajadores, siempre y cuando dichos mecanismos no constituyan incentivos al proteccionismo.” Esta última frase, aludiendo expresamente al proteccionismo, llamó la atención de los observadores del proceso.

Por su parte, la AFL-CIO ha venido planteando la necesidad de establecer como principio fundamental el de la equivalencia (*parity*) entre todos los temas del TLC, vale decir que los asuntos laborales tengan el mismo nivel y exigibilidad que las demás materias del tratado y que formen parte del mismo esquema de solución de controversias.

En su opinión, los aspectos laborales tienen directa relación con el comercio y propugnan que se evite que las economías ganen ventajas competitivas a través de estándares laborales menores. Abogan porque se apliquen sanciones comerciales, ya que ven en su aplicación un efecto en la mejoría de las normas laborales.

**Objetivos del TPA.** El TPA menciona como objetivos comerciales para los EE.UU. la observancia de lo que denomina normas laborales fundamentales, que corresponden a los principios contenidos en el SGP de Estados Unidos, esto es normas relativas a libertad sindical, negociación colectiva, trabajo forzoso y trabajo infantil, así como condiciones de trabajo respecto de salarios mínimos, jornadas de trabajo, seguridad y salud ocupacional. Se hace especial mención al convenio N° 182 de OIT sobre la prohibición de las peores formas del trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, contemplándose como objetivo principal de negociación (sección 2102 (b) (17)) e incorporándolo dentro de las prioridades de promoción en la sección 2102 (c) (2).

**Control del Congreso de los EE.UU.** Adicionalmente, el TPA menciona en su sección sobre promoción de prioridades (sección 2102(c)) que respecto de cualquier tratado comercial que se pretenda

implementar conforme con la autorización contenida en el TPA, la administración de EE.UU. debe consultar con los países interesados acerca de sus respectivas leyes laborales y proporcionar asistencia técnica a tales países si fuera necesaria y muy especialmente acerca del cumplimiento de las normas vigentes sobre trabajo infantil.

**Estudio de impactos laborales.** Junto con establecer mecanismos de consulta y cooperación bilateral para fortalecer la protección de los derechos laborales en cada país con el cual EE.UU. suscriba tratados de libre comercio, el TPA dispone que se debe estudiar (por EE.UU.) el impacto laboral de los acuerdos futuros en el territorio de los EE.UU., estudios que deberán ponerse a disposición del público.

**TLC Chile - EE.UU.** Chile suscribió un TLC con EE.UU. el 6 de junio del 2003 que muestra una nueva expresión de la inclusión de los temas laborales en la agenda comercial. La importancia de este acuerdo radica en que fue el primero, junto con el TLC EE.UU.-Singapur, que EE.UU. negoció con posterioridad al TPA.

En este TLC, los temas laborales se incluyen como un capítulo, número XVIII, y con sujeción a normas de solución de controversias similar y equivalente al que se prevé para el tratamiento de los temas comerciales. Éste es un paso conceptual trascendente de carácter mayor en los debates sobre la materia. La fundamentación del Gobierno de Chile para incluir estos temas en el TLC estuvo radicada en diferentes factores, incluyendo requerimientos de sus organizaciones sindicales y de su sociedad civil y la positiva experiencia previa habida entre Canadá y Chile, luego del Acuerdo de Cooperación Laboral suscrito entre ambos países, con motivo de cuya discusión ya se había generado un amplio consenso político sobre el tema. La postura chilena debió tomar especialmente en consideración que la legislación comercial aprobada en EE.UU. dio cuenta por muy estrecho margen de una enorme resistencia a la apertura comercial, fundada principalmente en el temor de los impactos sobre empleo que presumiblemente la apertura comercial puede traer a los trabajadores de EE.UU., tema sobre el cual la central de trabajadores de dicho país ha insistido con

un fuerte lobby en la opinión pública. Adicionalmente, y dado que ya ha habido legislación unilateral de EE.UU. que se ha aplicado en ciertos casos con sanciones sobre los aranceles de países que no cumplen normas laborales básicas, se ha considerado preferible convenir normas aceptadas por ambas partes que aquéllas aplicadas unilateralmente y, por el lado del procedimiento, tribunales imparciales (arbitrales) independientes que autoridades de EE.UU. que responden a la sensibilidad y cultura de EE.UU. y con reglas mutuamente convenidas que den garantías a ambas partes.

Se evita o disminuye la posibilidad que estas normas laborales se esgriman como un mecanismo que permita exigir normas más estrictas al país, como una forma de consagrar esquemas proteccionistas desarrollados en algunos sectores de la sociedad de EE.UU. De este modo, la única obligación reclamable ante un Panel Arbitral lo constituye el incumplimiento de la propia legislación laboral, "Una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral, a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio entre las partes" Art. 18.2 (1) (a), según se define en el texto.

Para estos efectos, se entiende por legislación laboral las normas referidas a:

- el derecho de asociación;
- el derecho de organizarse y negociar colectivamente;
- la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio;
- una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y
- condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.

A mayor abundamiento, el nivel del salario mínimo queda expresamente excluido de las obligaciones, las cuales sólo se refieren al cumplimiento de la normativa de salario mínimo vigente en cada país.

Dicho de otra forma, el tratado prevé como obligación que nin-

guna de las partes dejará de cumplir con su propia normativa laboral como una forma de promover el comercio bilateral.

El cumplimiento de estas normas laborales ya había sido asumido por Chile, en forma previa, al ratificar los convenios fundamentales de la OIT y al suscribir la Declaración de OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento de OIT, de 1998, junto con la unanimidad de los países del planeta.

Existe expreso resguardo del principio de soberanía respecto de modificar la propia legislación o respecto de la posibilidad de determinar las acciones fiscalizadoras o de la Administración sobre todos los temas laborales. Como corolario no se exige homologación normativa y, por ende, cada parte conserva su autonomía reguladora.

Existe igualmente resguardo de la autonomía del Poder Judicial, en cuanto las disposiciones de acuerdo no permiten que las decisiones de los Tribunales, en materias pendientes o ya resueltas, sean objeto de revisión o reapertura de acuerdo a este tratado.

Las partes reafirman sus compromisos adquiridos ante la OIT con la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1.998) y establecen su compromiso de procurar que sean reconocidos y protegidos por la legislación nacional, declarando asimismo que no deben debilitarse o reducirse tales protecciones para promover el comercio o la inversión. Estos compromisos, al igual que todos los demás incluidos dentro del Capítulo Laboral, pueden ser objeto de consultas, sin perjuicio del mecanismo de la aplicación de las normas generales de OIT.

Se establece, acorde con las obligaciones sustantivas, mecanismos de garantías procesales para hacer valer los derechos laborales en cada país, lo que está en plena concordancia con normas constitucionales de Chile que resguardan el debido proceso y con los compromisos internacionales asumidos por el Gobierno de Chile en esta materia.

La institucionalidad es muy simple para no burocratizar ni encarcerar el sistema, con Puntos de Contacto entre las partes, a nivel de los Ministerios del Trabajo y un Consejo Ministerial para supervisar la

implementación y revisión de los acuerdos alcanzados en la materia y particularmente del Mecanismo de Cooperación Laboral con reuniones periódicas y con un programa de trabajo. Se establece la asesoría o consulta a grupos de trabajo, expertos u ONGs.

Se establece un mecanismo de cooperación laboral para promover el respeto de la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales y su Seguimiento de la OIT (1998) y muy especialmente para promover el cumplimiento del Convenio 182 de OIT relativo a la Prohibición y Acción Inmediata para la Eliminación de las Peores Formas del Trabajo Infantil. Un anexo establece un acuerdo específico sobre cooperación laboral, omnicompreensivo y que incluye la totalidad de los temas de la agenda laboral actual, especialmente frente a la dimensión social de la liberalización comercial o de los procesos de mundialización de la economía y de integración.

En el capítulo laboral se establece un sistema de consultas tendiente a evitar disputas y buscar soluciones mutuamente satisfactorias para cualquier dificultad que pueda suscitarse entre las partes, con posibilidad de recurrir a expertos o a mecanismos de buenos oficios, mediación o conciliación. El mecanismo de consultas se establece de un modo expedito pero con plazos que permitan un razonable estudio de los casos presentados, los que deben ser debidamente documentados y fundados. Este mecanismo es previo a cualquier procedimiento de solución de disputas.

Está establecida en numerosas disposiciones la participación de la sociedad civil, tales como la participación de organizaciones sindicales, empresariales, ONGs., Sociedades académicas o de abogados especializados en diversas instancias o mecanismos, tales como el Comité Consultivo Nacional, la participación en actividades de cooperación bilateral, el derecho a participar como *amicus curiae* durante en caso de aplicarse el procedimiento de solución de controversias y, en caso de aplicarse por parte del panel arbitral contribuciones monetarias, la posibilidad de presentar sugerencias sobre la mejor manera de mejorar el cumplimiento de la legislación laboral. Sin perjuicio, se resguarda

da el principio de soberanía desde que la titularidad activa para realizar consultas queda radicada en las partes, siendo titular pasivo para recibir una consulta formal el respectivo punto de contacto, ubicado en el respectivo Ministerio de Trabajo.

Se resguarda el principio de la especificidad laboral desde que se contempla un mecanismo de implementación de la resolución del panel arbitral específico en el capítulo de solución de controversias, pero la lista de panelistas para un eventual Panel Arbitral será confeccionada por ambas partes con participación de expertos en Derecho del Trabajo y su aplicación. Este principio está también rescatado con la obligatoriedad del trámite previo de consultas en sede laboral antes de transitar en un caso hacia la fase de Solución de Controversias.

En cuanto a solución de controversias, el mecanismo es el mismo aplicado en términos generales, contenido en el capítulo 22 "Solución de controversias", aplicable a todas las obligaciones del tratado. Sin embargo, se contemplan disposiciones especiales, particularmente en el Art. 22.16. De este modo, constituido el panel arbitral y efectuado un informe preliminar y un informe final que establecen que una parte no ha cumplido su obligación contenida en el Art. 18.2(1)(a), las partes pueden llegar a un acuerdo dentro de 45 días siguientes a la recepción del informe final.

**Contribución monetaria:** Si las partes no llegan a acuerdo en el plazo antes indicado o si han llegado a acuerdo y la parte reclamante estima que no se ha cumplido el acuerdo, la parte reclamante puede pedir que se constituya nuevamente el Panel arbitral y que imponga una contribución monetaria a la otra parte. El tope de la contribución asciende a 15 millones de dólares (EE.UU.) anuales, reajustados según inflación (Art. 22.16 (2) inciso final). Esta contribución debe pagarse en cuotas trimestrales iguales, comenzando 60 días después de notificada la respectiva decisión. El panel entregará su decisión dentro de 90 días a su constitución.

Criterios para fijar la contribución monetaria. En forma excepcional, se fijan para este tipo de controversias criterios conforme a los

cuales se puede fijar la contribución monetaria, que no rigen en materia comercial, dada la especial naturaleza de estas controversias.

Los criterios son:

- los efectos sobre el comercio bilateral generados por el incumplimiento;
- la persistencia y duración del incumplimiento;
- razones del incumplimiento;
- nivel del cumplimiento que razonablemente podría esperarse de la parte reclamada, habida cuenta de la limitación de sus recursos;
- los esfuerzos realizados por la parte (reclamada) para comenzar a corregir el incumplimiento después de la recepción del informe final del grupo arbitral, incluso mediante la implementación de un plan de acción mutuamente acordado; y
- cualquier otro factor pertinente.

### **Consecuencia del no pago de la contribución monetaria.**

Si la contribución no se paga dentro de plazo, la parte, reclamante puede adoptar "otras acciones apropiadas para cobrar la contribución o para garantizar el cumplimiento de otro modo". Se incluyen en este caso "la suspensión de beneficios arancelarios en la medida necesaria para cobrar la contribución". Como limitación, "debe evitarse que se afecte indebidamente a partes o terceros no involucrados en la controversia" (Artículo 22.16.5).

En cualquier momento la parte demandada puede invocar que está dando cumplimiento a sus obligaciones y pedir que se convoque al Panel Arbitral para que revoque la suspensión de beneficios o deje sin efecto las contribuciones monetarias, cuestión que calificará el panel (Artículo 22.17).

Por su parte y con posterioridad al TLC suscrito con Chile, EE.UU. ha concluido negociaciones comerciales con varios otros bloques o países, e iniciado negociaciones con otros. Es así como en la región ha culminado negociaciones con los países centroamericanos, Costa Rica, El

Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, registrándose como principal novedad de esta negociación el que en materia laboral los países centroamericanos no sólo contraen obligaciones bilaterales con EE.UU. sino que también entre sí, lo que implica por primera vez un TLC con obligaciones laborales exigibles entre países del sur. En lo demás, el acuerdo sigue fundamentalmente las líneas establecidas entre EE.UU. y Chile, aun cuando los compromisos en cuanto a procedimientos son más desarrollados.

Cabe además señalar que al TLC con Centroamérica se ha agregado en similares condiciones República Dominicana, país que ha adherido a las obligaciones ya adoptadas por las partes en el TLC de Centroamérica. Finalmente, se puede mencionar que se han desarrollado negociaciones con Colombia, Ecuador y Perú, a los cuales posiblemente se agregue Bolivia y respecto de esas negociaciones EE.UU. ya ha anunciado haber seguido los parámetros adoptados en negociaciones anteriores. Finalmente, están bien avanzadas las negociaciones con Panamá, país con el cual dicha política no debiera variar. Sin embargo, el debate interno dentro de EE.UU. sobre las normas laborales ha tenido una fuerte intensidad en términos que todos los observadores predicen un estrecho resultado en la votación que debería pronunciarse sobre la aprobación del TLC con Centroamérica, el que debería estimarse clave para la suerte de los restantes TLC ya negociados por la administración de EE.UU.

En otros ámbitos continentales, EE.UU. también ha negociado con Singapur, Australia, Marruecos y Bahrein tratados de libre comercio que contemplan mecanismos laborales muy similares.

**Situación actual:** las negociaciones multilaterales de comercio han tenido un desarrollo relativo en las negociaciones de la Ronda Doha, en la VI Reunión de Ministros reponsables de Comercio celebrada en Hong-Kong, en la cual se tomaron acuerdos relativos al término de los subsidios agrícolas, entre otros, que tenían trabada la negociación que debe culminar en 2006. Será necesario ver qué consecuencias tendrá esta decisión sobre las negociaciones del ALCA. La decisión que

ha evidenciado EE.UU. ha sido negociar tratados bilaterales allí donde no pueda avanzar en negociaciones regionales o en la agenda multilateral, sobre la base de que la autorización otorgada por la TPA tiene pronto vencimiento y puede caducar.

Al comprobar la sensibilidad que muestra el tema laboral en la sociedad de EE.UU. como en otros países desarrollados, en tanto temor al desplazamiento de capitales y a la competencia de países con menores costos laborales, se advierte una fuerte barrera política en dichos países frente al avance de la apertura comercial o del desplazamiento de capitales. Por el contrario, muchos países en desarrollo pero de envergadura como China, India y Brasil, han sido fuertes opositores y lo siguen siendo de incluir cláusulas sociales en los tratados de libre comercio o en general en las negociaciones comerciales.

El tema, fuertemente discutido a mediados de los '90, ha declinado por la disminución de la velocidad de las negociaciones, pero, de ser éstas retomadas, sin duda será relanzado el tema.

La experiencia positiva que países como Chile han tenido con Canadá, EE.UU. o en el seno de la OCDE, permiten pensar que en el futuro puedan disminuir las resistencias a este tipo de cláusulas. Por otra parte, la multiplicación de los TLC permite pensar que habrá más acuerdos en que se encuentren estas cláusulas.

El tema laboral en la agenda de la globalización sigue siendo objeto de arduos debates en el seno de la OIT, pero dicho organismo tiene límites a la hora de analizar los lineamientos de las inversiones internacionales o el comercio internacional, propio de otras agencias.

Igualmente, si bien los TLC han incorporado normas laborales, su eventual violación puede ser sometido a paneles arbitrales ajenos a la OIT, pero en los cuales lo que OIT haya opinado sobre los diferentes países ya no será indiferente.

Por otra parte, es frecuente apreciar que quienes reclaman sobre vulneraciones de la normativa laboral, lo hacen en múltiples sedes por lo que será posible apreciar en casos determinados cómo los diferentes mecanismos reaccionan frente al accionar de quienes se estimen vulnerados en sus derechos.

Por ahora, aparte de los casos planteados en el marco de los acuerdos

de América del Norte no ha habido otros y aún, estos casos han llegado solamente a nivel de consultas entre Estados y ninguno ha pasado a la etapa de comité de evaluación de Expertos o Panel Arbitral.

Las organizaciones sindicales no se cansan de demandar que los procesos de liberalización comercial, de capitales o de integración incorporen las preocupaciones del "trabajo decente" en los términos acuñados por la OIT, a la vez que exigen que el comercio sea justo para todas las naciones, a fin de evitar las profundas desigualdades que en el último tiempo se ha profundizado. Lo han reclamado en la OIT, lo requieren en los procesos de APEC y del ALCA y lo han solicitado recientemente ante la OMC.

En el caso chileno, se han incorporado los temas de la dimensión social en los más recientes acuerdos o tratados de liberalización comercial, como en el caso del P4 (con Nueva Zelandia, Brunei Darussalam y Singapur) a través de un memorando de Entendimiento, con Panamá a través de un Acuerdo de Cooperación Laboral paralelo, con la República Popular China, a través de un Memorando de Entendimiento en Cooperación Laboral y de Seguridad Social. En todos estos instrumentos se persigue bajo diferentes modalidades dejar constancia del compromiso de Chile con los derechos laborales fundamentales.

Por último, más allá de las intencionalidades que puedan ser escudriñadas detrás de la propuesta de las cláusulas sociales, resulta manifiesto que su establecimiento conduce a dejar en claro que la civilización laboral exige cada vez por medios más diversos que las normas laborales internacionales fundamentales tengan cabal cumplimiento. A su vez, introducen un factor político en que organizaciones de la sociedad civil, sean del sector empresarial o sindical, comienzan a tomar posiciones en la agenda comercial, a fin de que los avances que se registran en este tema se impregnen de valores de justicia, tanto entre los diferentes países como al interior de los mismos. Todo esto permite esperar que la aspiración de dar gobernabilidad a la globalización se impregne de ética que conduzca a una relación que armonice y dé signo positivo a este proceso en el futuro.

## Notas

1. Véase Hopenhayn, M. 2001. "*Repensar el trabajo. Historia, profusión y perspectivas de un concepto*". Buenos Aires, Grupo Editorial Norma; De la Cueva, M. "*Derecho Mexicano del Trabajo*", Tomo I; Walter, F. "*Derecho de las Relaciones Laborales*".
2. Hesíodo. "*Proemio sobre el trabajo*".
3. Citado por Hopenhayn, obra citada, Págs. 113-114.
4. Informe ordenado por el Gobierno inglés en 1.814, (citado por Mario de la Cueva), *Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo I, Pág. 23.
5. El *truck system*, de Inglaterra y luego en Estados Unidos, implicaba que los vales o pagarés únicamente podían ser cambiados por mercancías o especies en los propios economatos o almacenes de las industrias o establecimientos en que el trabajador prestaba sus servicios. (Estaba prohibido el libre comercio de bienes dentro de esos establecimientos). La abolición de este sistema fue uno de los petitorios fundamentales de los trabajadores del puerto de Iquique y de las salitreras del Norte de Chile y su negativa provocó importantes huelgas con graves disturbios, violencia y muertes. (William Thayer Artega y Patricio Novoa Fuenzalida, "*Manual de Derecho del Trabajo*", Tomo II, Pág. 268, 1989)
6. Tomado de "*Jacobismo y contrarrevolución en las Islas Británicas, 1789-1815*". Incluido en libro "*Revolución y democracia. El jacobismo europeo*" (I. Castells y Ll. Roura. Eds., Madrid, Ediciones del Orto, 1995).
7. Jatobá, V. "*Inspección del Trabajo en el marco de la modernización del Trabajo*", OIT 2002.
8. Guardia A. 2005. Desarrollo capitalista y relaciones laborales. Artículo sin publicar.
9. Véase Jana, A., y Pinto S. "*Fuentes para la Historia del Trabajo en el Reino de Chile*" Edit. A. Bello.
10. Jana A., y Pinto S., mencionan en Tomo II, Pág. 192, notable escrito de denuncia de las explotaciones de oro en la Encomienda de Juan de Cuevas, en 1579, por el sufrimiento causado en la extracción del oro en las minas de Choapa, con resultado de muerte de muchos indígenas.
11. Pla A. 1965, "*Los Convenios Internacionales del Trabajo*", (Montevideo,

Biblioteca de publicaciones oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República).

12. Bensusán Graciela y Damgaard Bodil, "*Estándares laborales y distribución del ingreso en su relación con el comercio*" en Integración y Comercio, Intal 7/8, ene-ago 99, Año 3.

13. N. del A. No sólo EE.UU. tiene un SGP. En general los países desarrollados lo han venido implementando, siguiendo acuerdos adoptados en el marco de las conferencias de UNCTAD. Sin embargo, es el SGP el que tiene una mayor divulgación y aplicación.

14. 19 USC 2462

15. 19 USC 2701

16. 19 USC 3201

17. Véase "*The social clause: issues and challenges. International Labour Organization*". Bureau for Worker's Activities.

18. Este sistema de control ha tenido gran desarrollo desde sus inicios y una de las razones por las cuales la AFL-CIO se ha opuesto a los nuevos tratados de libre comercio, especialmente al suscrito con Centroamérica, precisamente es por considerar que EE.UU. tiene más instrumentos para modificar la realidad laboral de otros países por la vía del SGP que por la vía de las cláusulas laborales en los TLCs.

19. XII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo. Informe Final del Grupo de Trabajo 1, "*Dimensiones laborales del proceso de la Cumbre de las Américas: Globalización, empleo y trabajo*", Anexo B. "*Dimensiones laborales de la integración desde la perspectiva de los empleadores.*" Abril de 2003.

20. Pastore J. 1997, (Brasil, CNI).

21. ORIT, 1997, citado por Herrera B., obra citada.

22. Herrera B. 2001, "*El sindicalismo en el milenio de la globalización*". Véase en Anexo I "*La dimensión social del comercio internacional: Declaración con junta de CIOSL, CMT y CES. 2001*". (Lima, OIT).

23. Véase XII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo. INFORME FINAL del Grupo de Trabajo 1, "*Dimensiones laborales del proceso de la Cumbre de las Américas: Globalización, empleo y trabajo*". Anexo C "*Dimensión laboral de la Cumbre de las Américas*", abril 2003.

24. Ciudad A., obra citada.
25. Banco Mundial 1995 "*Trabajadores en el Mundo en Integración*" (Washington).
26. Jatobá V., 2002, "*Inspección del Trabajo en el Marco de la Modernización del Estado*", Documento de Trabajo N°148 (Santiago, OIT).
27. Verge P. 2002 "*Presentación analítica del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) en Documento de Trabajo N°146. La Dimensión Social de la Globalización y de los Procesos de Integración*" (Santiago, OIT).
28. En términos similares, Chile suscribió un Acuerdo de Cooperación Laboral con Canadá. En este acuerdo no se contemplaron las sanciones comerciales que, aunque en forma restringida y en casos extremos, sí estableció el Acuerdo de América del Norte entre EE.UU. y México.
29. Hasta diez millones de dólares en el ACL Chile-Canadá.
30. Esta posibilidad de recolección sólo es aplicable entre EE.UU. y México.
31. Ferreira, M.C. 2002, "*La Dimensión social de la integración. La experiencia del Mercosur*" en Dimensión social de la globalización y de los procesos de integración, Documento de Trabajo N°146 (Santiago, OIT); Lazo, P. 2000, "*Mercosur-Chile: ¿Su futura adhesión? Aspectos sociolaborales de la integración de Chile al Mercosur*" en Procesos de Integración. Los protocolos Laborales. (Santiago, Fundación Friedrich Ebert )
32. Mark W. 2002, "*La dimensión social de la integración y la modernización de la administración laboral. Experiencia del CARICOM*". Documento de Trabajo N°152, (Santiago, OIT).
33. Chile concurrió a su formación en 1973 y posteriormente se retiró en 1976. Venezuela se incorporó en 1976.
34. Salazar J.M. y Robert M., 2001, "*Acuerdos comerciales regionales*" en Hacia el Libre Comercio en las Américas (Washington DC, Brookings Institution Press).
35. Ciudad A., 2001. "*Las Normas Laborales y el Proceso de Integración en las Américas*" (Lima, OIT).
36. Herrera B., 1999. "*La integración centroamericana en perspectiva*". Documento de Trabajo N° 115, ETM América Central (Lima, OIT).

37. Véase sitio Web oficial del ALCA: <http://www.ftaa-alca.org/> Capítulo VII Borrador del Acuerdo Disposiciones laborales y procedimientos relativos al incumplimiento de disposiciones ambientales y laborales.



**Parte 2**

**RELACIONES LABORALES  
EN UN CHILE GLOBALIZADO**



# **EL TRABAJO Y LAS RELACIONES LABORALES EN LOS PROGRAMAS DE LA CONCERTACIÓN 1990-2006 - ANÁLISIS DE LOS CONTENIDOS PROGRAMÁTICOS**

*Por María Ester Feres*

## **Introducción**

En este estudio analizamos comparativamente el tratamiento de los temas del trabajo en los cuatro Programas de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia.

Para ello, identificamos la valoración que le asignan al trabajo, a sus condiciones sociales y materiales, a la organización de los trabajadores y a las relaciones laborales en general; la importancia de la capacitación y la formación profesional en conjunto con las políticas de innovación tecnológica en el mejoramiento de la capacidad competitiva del país; las concepciones sobre flexibilidad laboral, las políticas, los sistemas de protección social, etc.

Averiguamos la importancia otorgada a las relaciones colectivas de trabajo como espacios de explicitación de intereses diversos y muchas veces contradictorios, en la resolución de los conflictos laborales y para la participación y el diálogo de los trabajadores y los sindicatos con los empleadores. Dentro de la misma problemática develamos el rol específico asignado a los mecanismos colectivos de negociación salarial en el combate contra las desigualdades y en el mejoramiento de la distribución de los ingresos; es decir, en cuanto instrumento válido y necesario para la distribución funcional o directa de los excedentes productivos.

Por último, intentamos dimensionar la significación, tanto estratégica como instrumental, que se le atribuye al diálogo y a la concer-

tación social en la definición de las estrategias y en la gestión de un proyecto nacional de desarrollo.

Con tal propósito, analizamos los planteamientos sectoriales y los relacionados con segmentos específicos de la población trabajadora, las orientaciones generales, los principios y los ejes temáticos de cada documento, sistematizando las propuestas regulatorias, los objetivos, el rol y los contenidos de las políticas públicas y los espacios de decisión dejados al libre funcionamiento de los mercados de trabajo<sup>1</sup>.

En síntesis, pretendemos constatar si los temas laborales constituyen componentes relevantes del proyecto político, económico, social y cultural de país, que se propone en cada una de las bases programáticas. La diversidad de políticas y medidas a impulsar para un período específico de gestión presidencial forman parte de un conjunto de definiciones estratégicas de más largo plazo, en particular cuando el Poder Ejecutivo –como es el caso– se mantiene por varios períodos bajo la conducción de una misma coalición política.

Es natural que cada gobierno concertacionista aspire a darle un sello particular a su gestión y deba, asimismo, reflejar en sus propuestas las situaciones, coyunturas y contextos específicos de diverso orden, propios del momento en que se formulan. No obstante, en tanto integrantes de una misma coalición política, los logros, avances y falencias de los gobiernos precedentes inciden en las propuestas y compromisos futuros<sup>2</sup>. Sin duda, el programa del primer gobierno democrático tras 17 años de dictadura militar se diferencia del actual en una diversidad de medidas concretas, si bien ello no debiera necesariamente ocurrir con las grandes orientaciones y enunciados estratégicos, ya que éstos traducirían las bases y los lineamientos políticos; es decir, los principios constitutivos de la propia Concertación como alianza política que se proyecta en el tiempo<sup>3</sup>.

Este análisis no pudo abstraerse de algunos otros factores relevantes, como los extendidos y profundos procesos de cambio social, político, cultural e incluso demográfico que marcan el nuevo período histórico en marcha y las complejidades que derivan de los propios

temas en estudio, porque la problemática que representan incluye tópicos esenciales en el contingente y trascendental debate sobre sistemas de protección social, generación de empleo decente, regulaciones laborales, derechos fundamentales en el trabajo, etc., en la era de la globalización.

Otro referente que se considera es el marco económico, nacional e internacional, generado a partir de los procesos de globalización económica y sus impactos en la organización de la producción y en las estrategias de crecimiento. En particular, el rol que se le asigna al Estado a los mercados de trabajo y a los actores del proceso productivo en la generación de la riqueza y en la distribución de los frutos del crecimiento y, en general, en la formulación y gestión de los procesos y políticas de desarrollo.

El documento comienza con una breve reflexión sobre algunos tópicos de los procesos de globalización en el ámbito del trabajo y de las relaciones laborales; prosigue con las principales características de las políticas impuestas por el gobierno militar en materia socio-laboral durante antecedentes previos y necesarios. Luego, se exponen los lineamientos y contenidos en general de los cuatro programas de gobierno para describir en su contexto y con mayor detención los temas particulares del estudio. A continuación se procede al análisis comparativo de las políticas y medidas laborales propuestas y su eventual concreción, finalizando con algunas conclusiones y reflexiones que puedan contribuir al importante debate en curso.

## **A. La globalización de la economía y la desvalorización social del trabajo**

Desde mediados de la década de los setenta, producto de la profundidad y celeridad en los avances científicos y tecnológicos, la gran mayoría de las economías del planeta entran progresivamente en significativos procesos de cambio en sus estructuras productivas, sistemas

económicos y modelos de desarrollo<sup>4</sup>. Los procesos y experiencias nacionales de ajuste estructural presentan características particulares; varían, por ejemplo, en los momentos o períodos en que se realizan; en los grados de autonomía nacional y de participación social en las estrategias de ajuste que se definen; en su profundidad y en sus costos sociales, dependiendo del tipo de economía predominante, de su tamaño, sus niveles de desarrollo, de los grados de industrialización de cada una de ellas, etc.; de las estrategias nacionales para enfrentar los cambios en la economía mundial; del mayor o menor sometimiento a los lineamientos de los organismos financieros internacionales<sup>5</sup>, entre otros muchos factores.

### *La revolución en ciencia y tecnología y sus funcionalidades para la actividad económica*

La base tecnológica que sustenta esta nueva fase de desarrollo del capitalismo<sup>6</sup>, junto a las enormes potencialidades que abre y a los impactos que comienzan a manifestarse en diversas dimensiones sociales, rompe los límites naturales e históricos de las economías nacionales con sus mercados restringidos y protegidos, posibilitando ampliaciones sustanciales de los mercados de consumo y reestructurando significativamente la organización internacional de la producción a partir, principalmente, de la deslocalización de los mercados de trabajo.

Los procesos aparecen liderados por un capital financiero<sup>7</sup> tremendamente concentrado y desregulado, marcando el sello de una economía global por la legitimación y la hegemonía de una ideología de libre mercado erigida como el paradigma ordenador y estructurante al que se supedita la construcción de un nuevo orden social y económico a escala mundial<sup>8</sup>. En oposición al período histórico que termina, cabría calificar la etapa actual de esta nueva fase del capitalismo como un período transicional, desestructurante y destructivo del modelo industrial de postguerra<sup>9</sup>.

La crisis capitalista y de su consiguiente modelo de crecimiento, acumulación y distribución, permite a los grandes capitales aprovechar el desarrollo tecnológico utilizando sus funcionalidades para reestructurar en un plano global la organización de la producción y generar nuevos mecanismos de acumulación<sup>10</sup>. Los incrementos enormes de la productividad a nivel mundial son apropiados por un número reducido de personas y grupos económicos, constituyéndose el fenómeno de la concentración extrema de la riqueza en una de las principales características de las primeras décadas de esta nueva fase del capitalismo<sup>11</sup>.

La revolución tecnológica desata cambios de grandes magnitudes, superando con creces el ámbito meramente económico, trastocando las formas tradicionales de las relaciones políticas, sociales y culturales al interior de las naciones y a nivel mundial. Los nuevos y complejos desafíos que se generan plantean una gran cantidad de interrogantes, cuyas respuestas se encuentran aún en elaboración. No obstante, la marcha de los procesos deja en evidencia la estrecha relación existente entre las formas de conducción y de regulación de los fenómenos económico-productivos con la concreción de los objetivos políticos, sociales, culturales y medioambientales que se fijan socialmente, junto a la necesidad de que las políticas económicas y los modelos de desarrollo se orienten, concilien y supediten a dichos objetivos. Refuerza esta apreciación el convencimiento bastante generalizado en los liderazgos políticos y sociales de que el crecimiento económico constituye una necesidad esencial para avanzar en justicia social; sin embargo, éste por sí sólo no sería un factor suficiente para su logro<sup>12</sup>.

### *El cambio tecnológico y la organización de la producción*

La magnitud y característica del avance científico-técnico y la celeridad en los ritmos de innovación<sup>13</sup> han permitido al gran capital *transformar sustancialmente las formas anteriores de organización internacional de la producción*. Con las nuevas tecnologías se descon-

centran y fragmentan los procesos productivos y se desarrollan nuevas formas de internacionalización de los mercados de trabajo a través de la deslocalización. Así, en paralelo a la migración creciente por mejores condiciones de vida y subsistencia de los trabajadores del Sur hacia los países del Norte, hoy se migran –pero en sentido inverso– procesos, funciones y etapas antes realizadas al interior de las empresas, en una *búsqueda incesante de costos laborales más bajos y de una acumulación y concentración más acelerada del capital.*

Los procesos de *internacionalización productiva*, si bien por una parte abren nuevas posibilidades de crecimiento para las economías nacionales, especialmente aquéllas que cuentan con poblaciones y mercados internos reducidos, por otra, *amplían la competencia y multiplican en términos desconocidos hasta ahora los riesgos* que asumían las empresas insertas en economías protegidas. Los actuales riesgos devienen precisamente de la ampliación ilimitada de potenciales nuevos competidores, lo que obliga a las empresas no sólo a una lucha constante por ganar nuevos nichos de mercado sino también por mantenerlos.

La *descentralización productiva* se plantea como una estrategia esencial para la minimización de riesgos; ya sea que la empresa matriz se focalice en el desarrollo de su giro principal, para lo cual desconcentra su estructura y crea nuevas empresas para los procesos previos (por ejemplo: compras de insumos o semi elaboración de éstos) o posteriores (empacamiento, comercialización, transporte, etc.), o bien se externalizan y subcontratan funciones propias del giro y otras consistentes en prestaciones de servicios de apoyo a la producción.

Sin embargo, en la etapa actual del capitalismo o de “la economía informacional” surgen muy diversas estrategias de gestión empresarial, fundamentándose la mayoría de ellas en argumentos de morigeración de riesgos pero que, en la práctica, sólo traducen estrategias de competitividad en base a bajos costos laborales y consecuentemente de apropiación unilateral de los excedentes productivos.

### *Las diversas estrategias de competitividad en una economía global*

Las estrategias dominantes han producido efectos diversos; en efecto, junto a la baja progresiva de oportunidades y condiciones de trabajo en las economías industrializadas o de aquéllas que habían alcanzado ciertos grados de desarrollo, generan oportunidades para algunos países con condiciones económicas históricamente desmedradas. No obstante, el balance final no arroja resultados positivos ni en materia de pobreza e indigencia ni tampoco en el ámbito de la concentración de la riqueza a nivel mundial.

Según la ONU (2000), la mitad de la población mundial vive con menos de dos dólares diarios y más de mil millones de personas viven todavía con menos de un dólar diario (2005). Los diagnósticos señalan que "mientras las ganancias empresarias experimentan un rápido ascenso en todo el mundo, 89 países se encuentran en una situación económica peor que a principios de los noventa" (Rifkin 2005); otros antecedentes constatan que en la década de los sesenta "el PIB *per cápita* de las 20 naciones más ricas era 18 veces superior a las más pobres: a mediados de los noventa esa diferencia se había ampliado 37 veces marcando una tendencia hacia la divergencia" (Espinoza 2.005). Todos los años 3 millones de personas mueren a causa del VIH/Sida y 11 millones de niños mueren antes de cumplir 5 años de edad (ONU 2005).

Teóricamente se plantean estrategias de competitividad que permiten proyectar economías sanas, con tasas de crecimiento económico sostenido, con el debido resguardo a los equilibrios medioambientales y particularmente, con desarrollo e integración social. Estas estrategias se sustentan en el *incremento de competitividad* de las empresas (o si se desea plantearlo en términos más sistémicos, de las economías nacionales), *mejorando de manera continua la productividad tanto del capital como del trabajo*. Ello, a través de la investigación científica y tecnológica, del desarrollo de capacidades permanentes de innovación, tanto técnicas como de conocimientos personales y sociales, y logrando concebir éstos y otros desafíos y su concreción exi-

tosa como un esfuerzo nacional conjunto, producto de la *definición de estrategias nacionales de desarrollo concordadas y compartidas por una amplia base social y política, especialmente a partir de instancias de diálogo social.*

Sin embargo, los resultados más evidentes hasta ahora de la utilización de las nuevas tecnologías en los procesos de producción son, por una parte, la reducción progresiva de la demanda de mano de obra al sustituirla por bienes de capital, disminuyendo los puestos de trabajo y los costos remuneracionales asociados y, por otra, la segmentación de la fuerza de trabajo entre sectores minoritarios de altísima calificación, con posibilidades y capacidades constantes de perfeccionamiento y otra gran masa laboral no calificada o de escasa calificación, con condiciones de trabajo muy precarias y de muy bajo costo<sup>14</sup>.

Resultados negativos experimentan también las relaciones entre unidades económicas a partir de los procesos de fragmentación, de externalización y de deslocalización, conformándose un mapa empresarial en el que confluyen muy pocas empresas grandes y medianas y se multiplican al infinito las microempresas con escasa viabilidad de consolidación. Surgen nuevas formas de abusos de poder y de asimetría negociadora, adicionales a las tradicionales<sup>15</sup>, a partir de la muy diferente capacidad económica de las partes contratantes y de regulaciones inadecuadas de mercados imperfectos, esta vez entre las grandes, pequeñas y micro empresas. La asimetría se expresa tanto en las relaciones que se estructuran en los encadenamientos productivos –con una distribución muy inequitativa del mayor valor o productividad que se genera– como en las de comercialización, de acceso al crédito, a las nuevas tecnologías, etc.

En las estrategias de competitividad en base a bajos costos laborales confluyen cambios institucionales, decisiones discrecionales de los grandes capitales, insuficiente interés por la investigación, la innovación tecnológica, el desarrollo y la gestión del conocimiento, así como la calificación constante de los trabajadores/as, etc. Su sustento teórico, el de la ideología liberal neoclásica,<sup>16</sup> se centra en el estímulo al

crecimiento a través de la eliminación o disminución sustantiva de las regulaciones de los mercados<sup>17</sup> en general y en particular de los de trabajo, de la privatización de las empresas públicas, incluidos los servicios y bienes públicos otorgados tradicionalmente por el Estado, como la salud, la educación, las pensiones, etc., y en general, de la minimización de los roles del Estado en el ámbito económico y social<sup>18</sup>.

Otro efecto negativo del neoliberalismo es el impacto en la subjetividad de la población, a los que contribuye el discurso comunicacional que difunde los sustentos teóricos del modelo, los que plantean como un fenómeno inevitable la desestructuración de los mercados de trabajo<sup>19</sup> y los efectos adversos para el empleo que generarían las protecciones y derechos laborales. Este fenómeno subjetivo se refuerza con la consolidación de la inseguridad, la precariedad y los bajos salarios como datos fácticos a internalizar por las personas, junto al mensaje subliminal de que depende de cada uno, individualmente, de sus capacidades y esfuerzos, el progreso económico y social personal.

Como producto de las estrategias implementadas, la problemática social, cuando se asume políticamente como tal, tiende a centrarse exclusivamente en el tema de la igualdad de oportunidades<sup>20</sup>, concepto postulado y elaborado por un liberalismo moderno que representa sin duda un salto cualitativo importante frente al neoliberalismo, pero que implica colateralmente la pérdida de relevancia de otros valores y derechos valiosos ganados en arduos procesos históricos. Así, se desperfilan dimensiones como el acceso efectivo a una igualdad de derechos, en el trato y en su uso y goce, a una justicia distributiva, al trabajo como factor de integración, realización y valoración social, de los salarios y sus mecanismos de fijación como factor clave en la distribución de los ingresos, y en general a los diversos componentes que conforman la concepción de un sistema democrático participativo, a los roles de la sociedad civil, de los actores e interlocutores sociales<sup>21</sup> y del diálogo y la concertación social.

Si bien el discurso globalizador destaca la importancia para la competitividad interna e internacional de los países, el desarrollo de

una gran capacidad de innovación (competir por tecnología, por calidad de procesos y productos), la variable absolutamente decisoria en la etapa actual, a partir de los modelos prevalecientes de inserción en la economía global la constituye la disminución de los costos de producción y en particular de los costos del trabajo. De ese modo se implementan nuevas formas de acumulación acelerada del capital en base a una enorme desigualdad en la distribución de la riqueza<sup>22</sup>; realidad que se plantea desde los liderazgos mundiales, como el gran, inquietante y urgente problema a abordar y resolver por la comunidad de naciones y sus organismos multilaterales.

### *Algunas conclusiones*

Las nuevas tecnologías modifican sustancialmente las nociones tradicionales de tiempo y espacio, posibilitando la fragmentación de los procesos productivos y su deslocalización. Algunos de los efectos económicos que se relevan son la baja progresiva de los costos de producción (principalmente por la reducción de los costos de mano de obra) y la ampliación también progresiva de los mercados productivos y de los de consumo de bienes.

No obstante, los impactos de las actuales estrategias de globalización económica son contradictorios y muy diversos. De una parte se abren posibilidades –muy positivas– de trabajo y de empleo en algunos países que históricamente han sufrido condiciones extremas de pobreza, por lo cual a su población les son ajenas o por lo menos lejanas las preocupaciones sobre condiciones y derechos laborales y sociales, en tanto su principal problema es el de su subsistencia material. De otra parte, en economías de mayor desarrollo se ha logrado *disminuir la importancia y legitimidad social del trabajo, de la necesidad de que éste se realice en forma digna, justa, segura y protegida y de la relevancia de los salarios y de sus formas negociadas de fijación como uno de los componentes esenciales para una justa distribución de los ingresos.*

Los instrumentos históricos disponibles para una relación más equilibrada entre el capital y el trabajo han perdido gran parte de su eficacia frente a un mundo laboral fragmentado y atomizado, junto con procesos productivos desagregados y diseminados en diversos lugares del planeta. Con ello, las relaciones laborales se vuelven cada vez más precarias e inestables, desmejorando sustancialmente las condiciones de trabajo, aumentando el empobrecimiento de las capas medias e incrementándose el desempleo.

La subjetividad colectiva se influye con discursos públicos que presentan como antagónicas las posibilidades de acceso a fuentes de trabajo y la creación de empleo –para los desempleados recientes (mujeres y jóvenes) o para los de larga duración– con los derechos laborales de aquéllos/as que momentáneamente lo tienen, por los costos que éstos irrogan para las empresas. Adicionalmente, se excluyen del debate público las principales causas de los problemas socioeconómicos como la falta de trabajo decente y el funcionamiento cada vez más desequilibrado de los mercados de trabajo. Por otra parte, el empleo se concentra mayoritariamente en las empresas pequeñas y micro, las que se relacionan mediante diversas formas de dependencia con las empresas de mayor capital y rentabilidad, profundizándose las inequidades, tanto las de desarrollo productivo como las de ingresos y salarios.

A pesar de las teorías neoliberales, desde una dimensión netamente económica, en esta nueva fase del capitalismo el factor trabajo mantiene su relevancia al igual que en sus inicios históricos. Más allá del avance científico y tecnológico, producto también del trabajo, es éste –incluyendo sus transformaciones– el que hace posible producir los bienes materiales e inmateriales que se destinan finalmente al consumo. El trabajo es la fuente principal e insustituible de ingresos de las personas; sin ingresos no es posible consumir ni incrementar las transacciones de los mercados ni pretender su mantención y expansión constante. Por ello, y sin considerar otras dimensiones de gran trascendencia para la realización humana, el trabajo no ha perdido su centralidad en la sociedad y menos en la vida de las personas<sup>23</sup>. De igual

modo, es el trabajo, hoy con exigencias de mayor calificación y de un superior manejo del conocimiento, el único creador de riquezas. Por ello constituye un desafío ineludible –tanto social como político– el conjugar estrategias de crecimiento económico con estrategias de distribución más equitativa de los ingresos, en especial los del trabajo.

### *Principales desafíos*

No es posible desconocer los significativos cambios en la organización de la producción ni en la organización del trabajo, incluso y en progresión, del cambio en las formas mismas de trabajar a los que confronta la nueva realidad científica y tecnológica. El derrumbe de las fronteras espaciales y temporales constituye además una realidad irrefutable y produce impactos objetivos en el funcionamiento de los mercados de producción y de consumo, todo lo cual aumenta sustancialmente los desafíos para los países y para todos sus actores, en particular para los estados y los gobiernos.

Los nuevos desafíos se centran fundamentalmente en el desarrollo de la investigación científica y la innovación tecnológica; en el mejoramiento sustancial de la educación como un elemento fundamental para el incremento de la productividad del trabajo y para mejorar las oportunidades integrales de las personas; en la formulación de un nuevo trato entre las tareas productivas y las de la reproducción como requisito indispensable para una incorporación masiva y de calidad de las mujeres al trabajo remunerado y para hacer una realidad la responsabilidad social de la reproducción; en la generación de políticas para la promoción del micro y del auto emprendimiento que se traduzcan en perspectivas reales para su desarrollo; en el establecimiento de mecanismos de regulación y de control de los derechos en el trabajo, de su promoción y garantía efectiva, en especial en materia de libertad sindical y de negociación colectiva; de regulaciones adecuadas de mercados para garantizar efectivas negociaciones, equili-

bradas y transparentes, entre el gran empresariado y la pequeña y micro empresa, etc.

Para los actores sociales, en especial para el sindicalismo, emergen también nuevos desafíos. Éste afronta los embates ideológicos provenientes de concepciones y estrategias neoliberales que postulan abierta o implícitamente su nocividad en mercados de trabajo que debiesen, a su juicio, ser cada vez más flexibles y desregulados. El mundo sindical enfrenta, adicionalmente, la imperiosa necesidad de reformularse y de elaborar estrategias eficaces y acordes con escenarios productivos, sociales y económicos nuevos, complejos y en profunda transformación. Escenarios que superan con creces las históricas fronteras nacionales que constituían su ámbito espacial propio, tanto orgánico como de alianzas, así como de sus estrategias programáticas y de acción. Junto a todo ello, el sindicalismo se ve compelido a desarrollar nuevas capacidades de representación de un mundo social y laboral de gran diversidad, fortaleciendo con celeridad e inteligencia su rol sociopolítico.

Adicionalmente, si partimos del supuesto de que la economía debe estar al servicio de las personas, de que el avance científico y técnico ha sido una constante en la historia de la humanidad, de que existen, como también lo ha habido siempre, estrategias distintas de crecimiento y de desarrollo capitalista, y por cierto unas más eficaces socialmente que otras, un importante desafío derivado de una estructuración global de la economía y de su informatización es el de generar normas para su gobierno que no impliquen un retroceso en el proceso civilizador y de ardua conquista de derechos reconocidos y consagrados en instrumentos internacionales; es decir, una gobernanza de la globalización que la direcciona hacia un crecimiento económico estable y sostenido, conjuntamente con la consolidación de sociedades justas, socialmente integradas y de ciudadanos/as plenos<sup>24</sup>. Emerge, por tanto, como una necesidad estratégica la definición a nivel internacional de estándares laborales básicos, a partir de los componentes de un trabajo decente y de los derechos humanos fundamentales en el

trabajo, ya definidos por la OIT, como requisitos ineludibles a ser respetados por la producción y el comercio global.

Finalmente, otro gran desafío a asumir al interior de los países es el diálogo social entre la diversidad de actores comprometidos y la concreción de pactos o acuerdos sociales que definan y sustenten las estrategias nacionales de crecimiento y de desarrollo. Siguiendo a la OIT, las sociedades democráticas requieren procesos de participación y éstos necesitan un diálogo abierto, el compromiso de la sociedad y sus actores, quienes deben tener representatividad para opinar acerca de las decisiones que los afectan. El diálogo social, en sus múltiples formas y niveles, incluye desde la cooperación y las consultas tripartitas nacionales hasta la negociación colectiva en la empresa. Con el diálogo social, señala la OIT, "los interlocutores sociales pueden fortalecer, además, una gobernación democrática, al crear instituciones del mercado de trabajo vigorosas y flexibles que contribuyan a una paz y una estabilidad social y económica duraderas"<sup>25</sup>.

## **B. Las características del ajuste estructural en Chile**

Para comprender los lineamientos programáticos del primer gobierno democrático de la Concertación es indispensable una breve reseña de las características políticas y de los fundamentos ideológicos que sustentaron y orientaron el cambio estructural en materia económica llevado a cabo durante la dictadura militar.

Sin abordar los procesos económicos y políticos que desde la óptica de la dictadura habrían justificado el golpe militar y la destrucción del régimen democrático, cabe sostener que es recién a fines de la década de los setenta que comienzan a configurarse una serie de cambios en la institucionalidad económica, laboral y social, que permiten entrever una voluntad política de generar un modelo económico de libre mercado, de concepción neoliberal dogmática y de apertura progresiva y unilateral a los mercados internacionales.

### *Ajuste estructural y derecho del trabajo*

Es posible afirmar que la estrategia de ajuste estructural que requería este nuevo modelo comienza con la eliminación, al máximo de lo imaginable para el momento histórico en que se producían, de las normas y mecanismos regulatorios del mercado de trabajo. Se suprimen derechos laborales históricos bajando brutalmente los límites de protección legal, se instaura la libertad de despido y se abrogan los costos del mismo; junto a la pérdida de valor del salario mínimo<sup>26</sup>, se disminuyen significativamente hasta la marginalidad las responsabilidades de control administrativo de los derechos laborales, y se establece en la práctica la inaccesibilidad a la justicia laboral, suprimiendo la jurisdicción especializada.

La desconstrucción de las regulaciones y de los mecanismos de funcionamiento del mercado de trabajo se complementa con la eliminación de las otras interferencias de carácter institucional en un mercado que aspira a la mayor fluidez entre una demanda y oferta individual de trabajo. Es así como a la desregulación a ultranza de las relaciones individuales se agrega la reglamentación exhaustiva en el ámbito del derecho colectivo, anulando la libertad sindical y produciendo la inexistencia de hecho de la negociación colectiva.

El proyecto implementado es de una lógica y de una consistencia asombrosa con los objetivos que lo orientaban; por una parte, una baja de la regulación legal y de los costos del trabajo asociados a ésta y por otra, una fuerte protección al empresariado frente a posibles intentos de los trabajadores, a pesar de la represión política dominante, de mejorar las condiciones de trabajo mediante la organización sindical, la tutela y la autonomía colectiva, todos componentes esenciales de un sistema democrático de relaciones laborales.

La política laboral del gobierno militar desnaturaliza el rol del Derecho del Trabajo y su carácter protector, a través de una desregulación profunda, legal y de hecho<sup>27</sup>, de las relaciones de trabajo. En su diseño e implementación no se previó ni interesó debate alguno sobre

el tema de la flexibilidad de las relaciones laborales y de los requerimientos de adaptabilidad de las empresas a los desafíos y exigencias de un nuevo paradigma productivo. El objetivo claro era ampliar fuertemente los espacios de discrecionalidad empresarial, multiplicar su instrumental para bajar los costos laborales e incrementar su capital; es decir, una franca desregulación del mercado de trabajo con el fin de asemejarlo a las reglas de funcionamiento de cualquier otro mercado.

### *Ajuste estructural y seguridad social*

La segunda reforma institucional, también predecesora de las reformas económicas<sup>28</sup>, la constituye la instauración de un nuevo sistema de seguridad social, tanto en el ámbito de las pensiones como en el de la protección de la salud. El sistema histórico de financiación y funcionamiento solidario y con aporte económico del empleador, se desmantela, no por juicios de insuficiencia de cobertura o del monto de las pensiones, ni tampoco por las deficiencias de gestión, que con seguridad existían<sup>29</sup>. El cambio que se impone ignora la finalidad esencial de la seguridad social (la protección social) e inventa un genial sistema de captación de ahorro privado obligatorio para direccionarlo a la inversión privada, a través de una gran insuflación de capital, entregando su gestión, con márgenes importantes de retribución por sus servicios, a grupos económicos privados<sup>30</sup>.

Esta reforma así concebida planteaba beneficios en una multiplicidad de dimensiones. En la coyuntura respondía al comienzo de una crisis económica de magnitudes, con una deuda externa enorme, que llevó incluso a la quiebra del sistema financiero, y se combina con otra medidas muy significativas para la reestructuración del modelo económico, como la de conversión de la enorme deuda privada de los bancos en deuda pública; el traspaso a través de contratos simbólicos de venta de activos públicos –sanos y rentables– mediante la privatización a precios irrisorios de las empresas públicas<sup>31</sup>; una disminución aún

mayor de los costos laborales, al traspasar el pago de las cotizaciones al trabajador afiliado, obligando a descontarlo de sus remuneraciones, al forzar a los trabajadores antiguos al cambio de sistema y al imponer a todos los trabajadores con nuevos contratos de trabajo la afiliación al nuevo sistema, etc.

Con la reforma a la seguridad social, en particular con las del sistema de pensiones, se intenta además paliar un problema persistente e histórico de la economía nacional, que consistía en la incapacidad de la economía privada para generar tasas adecuadas de ahorro e inversión; la reforma opera así como una respuesta coyuntural para paliar la crisis, pero también como una política para afrontar un problema estructural al largo plazo<sup>32</sup>.

### *Lo laboral como pilar de la institucionalidad neoliberal*

Ideológicamente, en ambas reformas confluyen los fundamentos teóricos neoliberales más extremos del modelo: la desregulación del mercado de trabajo y la privatización de la seguridad social. Por una parte, en ambas el Estado se retira de parte importante de sus responsabilidades sociales históricas y, por otra parte, asienta un modelo de fuerte contenido individualista. Esto se constata al evidenciar el trasfondo de los fundamentos de las reformas, como por ejemplo:

- en la seguridad social, cada individuo debe hacerse cargo de sus contingencias y riesgos sociales de acuerdo a sus propias capacidades económicas y de ahorro;
- en el mercado de trabajo, individualiza las relaciones con evidente perjuicio para los trabajadores, los que se relacionan con sus empleadores en claras condiciones económicas de desigualdad;
- adicionalmente, y junto a las medidas tomadas en el plano económico para responder a la crisis, se logran bajar aún más los costos laborales, como mecanismo fundamental para permitir primeramente una recomposición del capital empresarial mermado por la cri-

sis y con posterioridad, mecanismos garantizados de reproducción acelerada del capital.

Sin duda, las reformas laborales y las del sistema de seguridad social constituyen las primeras políticas implementadas en el proceso de ajuste estructural y aparecen como pilares del proyecto político, económico y social de la dictadura. Es recién a fines de los ochenta, producto de todas las activas políticas estatales de apoyo al empresario, que comienza a remontar la actividad productiva, permitiendo al gobierno impulsar otras medidas económicas y entrar así a consolidar el rol subsidiario del Estado delineado y consagrado en la Constitución Política de 1980. En ésta se inhiben las posibilidades del Estado para asumir roles más activos en muy diversos ámbitos, en particular, al menos en lo que interesa para este análisis, en el económico y social. En cuanto a la apertura del país a la economía internacional, se inicia una política de baja unilateral de aranceles, se disminuye la carga tributaria de las empresas, se dicta un estatuto especial para la inversión extranjera con un régimen fiscal muy beneficioso y se independiza drásticamente la política monetaria de la económica gubernamental a través de la consagración de una amplia autonomía del Banco Central.

### *La confluencia hacia la concertación política y social*

A los costos en materia de derechos humanos, de libertades políticas, de violación sistemática de los derechos civiles y ciudadanos y de gestión política antidemocrática del Estado, habría que agregar los enormes costos sociales y económicos que debió soportar la gran mayoría de la población. Esto último fue producto de la confluencia de un régimen dictatorial despiadado, de una debacle económica y de una crisis de magnitudes desconocidas en la historia económica del país, conjuntamente con un proceso de ajuste estructural que implantó la versión más extrema del proyecto de economía neoliberal.

No corresponde en este análisis señalar indicadores económicos

y sociales de la gestión económica de la dictadura militar, que por los demás son ampliamente conocidos y han sido muy sólidamente analizados por profesionales especializados en los temas. Las consideraciones y referencias de este acápite sólo responden a la necesidad de situar el contexto económico y social, junto con el político institucional, que con seguridad debía incidir e incidió en las definiciones programáticas del primer Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia.

Sin embargo, y concluyendo con la descripción e interpretación de los principales cambios en materia de trabajo durante la dictadura militar, es fundamental para la comprensión e interpretación de los planteamientos programáticos que se verán a continuación, señalar que más del 40% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza, que la inflación y el desempleo abierto superaba con creces los dos dígitos, que se continuaba con la libertad de despido, que más del 50% de los asalariados laboraban en deplorables condiciones de trabajo, que las organizaciones y las dirigencias sindicales eran permanente controladas en su accionar y perseguidas, si no eran proclives al régimen, que la negociación colectiva se practicaba muy marginalmente y que no existía el derecho a la huelga.

La represión a los partidos y a la actividad política fue de gran brutalidad, por lo que la resistencia a la dictadura militar y a la integralidad de su gestión se desarrolló fundamentalmente mediante múltiples mecanismos y expresiones de repudio, resistencia y movilización del movimiento social y sindical. A pesar de la persecución, la represión y los asesinatos de dirigentes sindicales que se oponían a la dictadura, los trabajadores y sus organizaciones se constituyeron en actores fundamentales de las movilizaciones sociales en contra del régimen y en las estrategias para su desestabilización. Los líderes políticos, sociales y sindicales junto a su lucha conjunta por el retorno a la democracia, hacían confluír sus demandas y sus propuestas para un proyecto de cambio.

## **I. LAS BASES PROGRAMÁTICAS DEL PRIMER GOBIERNO DEMOCRÁTICO**

El Programa de Gobierno para el período 1990-1994 podría calificarse como una propuesta refundacional de un “proyecto país”, frente a lo acaecido en los más diversos planos de la sociedad chilena tras los casi 17 años de dictadura militar. Sus Bases Programáticas, junto a planteamientos y compromisos concretos para los 4 años de Gobierno, conjuga la formulación de una visión estratégica de largo plazo, con el intento de delinear los medios y mecanismos políticos y sociales para su implementación. Plantea con fuerza la necesidad y la voluntad de construir un gran acuerdo nacional para la transición política y la reconstrucción de la institucionalidad y de los valores democráticos, y otro gran acuerdo nacional en el ámbito social para eliminar la pobreza, potenciar el crecimiento, la justicia social y la participación. Aparece así la reconstrucción democrática del país y la consecución del desarrollo económico y social como dos dimensiones de un proyecto común que impregnan y orientan el conjunto de propuestas programáticas.

### **1. El diálogo social y la política de los acuerdos**

El diálogo social y político y los acuerdos a alcanzar plantea-mientos reiterativos y transversales, en el texto del Programa se expresan como parte del proyecto estratégico de país que se diseña en sus grandes objetivos a largo plazo y, simultáneamente, como el instrumental con el que se debe avanzar en la construcción de ellos.

Como elemento adicional, el documento programático expresa que sus propuestas responden a la necesidad de enfrentar una etapa transicional, por lo que aspira a que las reformas que se proponen “*sean fruto del acuerdo entre los diversos sectores que forman parte de la vida nacional*”. La fuerte insistencia en la necesidad de “concor-

dar" deja traslucir la preocupación política central de asegurar la gobernabilidad del futuro gobierno: la necesidad de lograr niveles adecuados de paz social y del manejo de conflictos y confrontaciones, agudizadas durante la dictadura militar.

La lectura del programa de gobierno, a más de quince años de su formulación, permite percibir en él una tensión, propia de la forma pactada en que se produce la transición; nos referimos a la necesidad, por una parte, de intentar responder al conjunto de demandas políticas y sociales de una población mayoritariamente contraria al régimen dictatorial y, por la otra, entregar tranquilidad a otros sectores, particularmente en el ámbito económico, respecto a la continuidad en lo sustantivo del modelo económico impuesto por la dictadura; ello, más allá de las fuertes críticas realizadas por economistas y profesionales democráticos durante su implementación, por los enormes déficit sociales, por los grandes desequilibrios en la balanza de pagos y por la magnitud de la deuda externa, entre otros muchos problemas que se heredaban de las políticas económicas del régimen militar.

Estas apreciaciones provienen de una serie de características en la redacción documental, por ejemplo, de la forma en que se estructura el desarrollo de los temas programáticos, en principios orientadores, en criterios básicos de las políticas y en el tipo de compromisos que se asumen con las propuestas específicas, ya sea como medidas que deberán implementarse o llevarse a cabo por el nuevo gobierno o como propuestas que éste hará a los actores involucrados para su consideración y acuerdo. Ello se expresa también en las fórmulas verbales utilizadas, por ejemplo, entre se "deberá" o se "promoverá" o se "propondrá", etc., las que se manifiestan con mayor evidencia y claridad en el ámbito laboral, como se verá más adelante.

Intentando graficar las apreciaciones anteriores, cabe citar algunos párrafos de la parte introductoria de las Bases Programáticas Económico Sociales. Una de ellas reza: *"No habrá crecimiento, justicia y paz social sí, por un manejo inadecuado de la economía o por tratar de alcanzar metas incompatibles con los recursos efectivamente movi -*

*lizables, se rompen los equilibrios macroeconómicos. Una política de redistribución mal concebida puede llevar a una inflación elevada y a una crisis de balanza de pagos, produciendo efectos regresivos en la distribución del ingreso y un freno a la inversión y el crecimiento. Asimismo, la falta de atención a los problemas de los sectores postergados puede conducir a profundas convulsiones sociales que pondrán en serio peligro la estabilidad económica y política de la Nación. Por ello, expresamos nuestro compromiso con políticas responsables y justas que, procurando dar cumplimiento al doble objetivo de crecimiento y equidad, garanticen la estabilidad y el funcionamiento fluido de la economía.” Otro párrafo señala: “Para compatibilizar justicia social y crecimiento se requiere reducir drásticamente los niveles de incertidumbre, inestabilidad, desconfianza y temor que han caracterizado la convivencia nacional. La recuperación de relaciones estables y positivas en la sociedad chilena después de 16 años de dictadura debe buscarse satisfaciendo un conjunto de condiciones a las que todos debemos contribuir. Por nuestra parte nos comprometemos a realizar todos los esfuerzos que estén a nuestro alcance...”.*

Junto a estas formulaciones, concurren otras en el capítulo que explicita *“los criterios básicos de la gestión económica del Gobierno”*; se enuncian, por ejemplo, algunos de ellos que no tuvieron durante el período de gobierno un principio de ejecución, como es el caso de la revisión de los procesos de privatización y de adjudicación de empresas públicas<sup>33</sup>, o cuando se señala textual que *“...reiteramos nuestra concepción de un Estado activo que configura una economía mixta en que sector público y sector privado se complementan adecuadamente”*. O cuando se expresa que *“postulamos, del mismo modo, la plena vigencia del derecho del Estado a desarrollar actividades empresariales cuando así se considere necesario por motivos propios de la realidad nacional. Por ello, el Estado estará facultado, a través de la Corporación de Fomento, para crear empresas públicas y mixtas, previa elaboración de estudios...”*. Esta última formulación claramente apostaba a no continuar con procesos de privatización de empresas y/o servicios públicos y a no excluir dog-

máticamente al Estado de las actividades productivas, aceptando la posibilidad excepcional de hacerlo cuando el interés del país así lo requiriera. Tales planteamientos, es decir, que prevén una participación más activa del Estado en una planificación del desarrollo, se realizan en el ámbito de las políticas de empleo y cuando se enfatiza que “el Estado deberá realizar respecto del sector privado funciones de orientación, revisión, identificación de oportunidades, usando preferentemente instrumentos indirectos e incentivos en la regulación de la economía.”

Son estas características de las formulaciones programáticas, las que responderían a su vez a los desafíos de una etapa transicional, como en ellas misma se define, reforzadas por la práctica de los cuatro años de gestión, las que dan lugar al surgimiento del término de “la democracia de los acuerdos”, que caracterizó al primer gobierno democrático y que se sigue percibiendo por algunos sectores sociales y políticos insatisfechos con el cumplimiento de los compromisos adquiridos incluso por gobiernos posteriores, como responsable de la falta de avances institucionales y económico sociales más sustantivos.

Retornando a la relevancia que se le otorga al diálogo y a la concertación social en el documento en análisis, y en tanto ellos requieren por una parte de políticas y compromisos activos desde el Estado y por otra de actores constituidos, con capacidad de representación, el Programa compromete desde el Gobierno una diversidad de políticas para el fortalecimiento de la sociedad civil, la convocatoria a los actores involucrados para proponer, consultar y, dentro de lo posible, concordar las políticas y medidas comprometidas en él. Los trabajadores y las organizaciones sindicales son siempre prioritariamente señalados y relevados como actores sociales para la consulta y la participación.

Si bien la mayoría de los compromisos programáticos concretos no se supeditan ni se condicionan al logro de los acuerdos, existen constantes referencias a la concertación social y la participación como uno de los sustentos para llevar adelante otra serie de planteamientos, que como ya se resaltara, directa o referencialmente se formulan más bien como propósitos de gobierno.

## 2. La estructura del programa

El primer programa de la Concertación se ordena en torno a tres áreas: Bases Programáticas Político Institucionales; Bases Programáticas Económico Sociales y Bases Programáticas de Política Exterior. En todas se incluyen contenidos para el análisis de los temas de interés que se identificaron en la introducción de este estudio.

### 2.1. Bases programáticas político institucionales

En las Bases Político–Institucionales, entre las reformas constitucionales a impulsar, se señalan varias que se relacionan, de diferentes maneras, con el mundo y la realidad del trabajo. Entre ellas: la derogación de la norma que establece incompatibilidad entre la calidad de dirigente gremial y partidario; la extensión del Recurso de Protección a todas las garantías constitucionales; la reforma legislativa para establecer un sistema de control preventivo en el proceso de formación de las leyes, sobre la concordancia de éstas con los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos; el compromiso del Estado para orientar todas sus políticas sociales y económicas procurando que éstas sean compatibles con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y con el fin de garantizar que toda persona pueda gozar efectivamente de tales derechos; se hace igualmente referencia expresa a las organizaciones sindicales al adquirirse el compromiso de la restitución de bienes que fueron confiscados o usurpados como castigo por sus adhesiones ideológicas o por su servicio a la causa de los trabajadores.

Dentro de estas Bases se dedica un capítulo especial a la incorporación plena de la mujer y a la protección de la familia. Se expresa que será una de las prioridades del gobierno *“la de atender adecuadamente en la plenitud de sus derechos el nuevo rol que desempeña la mujer en la sociedad actual, poniendo fin a toda forma de discrimina-*

ción". Entre los principios inspiradores y ordenadores del conjunto de propuestas se señalan: la igualdad del hombre y la mujer en todos los planos de la sociedad; la autonomía de la mujer como persona capaz de tomar sus decisiones y de comprometerse con la sociedad; la dignidad de la mujer y la valoración de sus capacidades y su quehacer. Entre las medidas principales que se comprometen, está la de revisar las normas civiles, comerciales, penales y laborales que puedan significar situaciones discriminatorias, a fin de derogarlas.

Finalmente, en lo que se refiere en forma expresa a la temática laboral, en el programa se señala que: *"El gobierno democrático adoptará medidas concretas tendientes a procurar plena igualdad e integración de la mujer al mundo del trabajo y una remuneración justa y adecuada al mismo. Ello significa velar por su integración a los más variados campos laborales y sustentar una adecuada actitud de apoyo para enfrentar el embarazo y el cuidado de los niños pequeños"*.

## **2.2. Bases programáticas económico sociales**

Casi dos tercios del Programa de Gobierno se destinan a la formulación de las *"Bases Programáticas Económico Sociales"*. Ésta se estructura en seis capítulos, más la parte introductoria. Como se verá a continuación, los temas del trabajo, su protección, las relaciones laborales, las organizaciones sindicales, la negociación colectiva y la participación de los trabajadores, forman parte esencial de sus contenidos. Se les liga con el tipo de sociedad, de democracia y de crecimiento que se aspira construir.

### **2.2.1. Ejes temáticos y principales contenidos**

La introducción gira en torno a la idea central de que *"una democracia para todos debe estar basada en el crecimiento económi -*

co, la justicia social, la participación ciudadana y la autonomía nacional<sup>34</sup>". Se plantea que un bienestar duradero para todos los sectores de la sociedad requiere de un crecimiento económico, dinámico y autosostenido. *"El crecimiento debe ser una tarea integradora que permita canalizar positivamente los conflictos de intereses entre los distintos estratos sociales y movilizar, por consiguiente, al conjunto de la sociedad. El desarrollo del país implica, por tanto, un compromiso simultáneo con el crecimiento y la justicia social"*.

Junto con señalar que se quiere *"...una economía y una sociedad altamente participativa, donde el pueblo libremente organizado pueda ejercer los derechos que le pertenecen"*, se plantea que *"...los mecanismos de concertación social pueden ser particularmente importantes en el plano económico, a condición de que su pluralismo y representatividad les otorguen suficiente legitimidad y no sustituyan las instancias de conducción gubernamental de la política económica"*. Se concluye con la necesidad de un gran acuerdo nacional en torno a la búsqueda del crecimiento, la justicia social y la participación, y los compromisos gubernamentales en el área los define como componentes de una *"propuesta de desarrollo solidario en democracia"*.

El capítulo primero se refiere a *"los criterios básicos de la gestión económica del Gobierno"* y se desarrolla en torno a la idea de crecimiento con equidad social. Se reitera que los objetivos de crecimiento, justicia social y participación, además de complementarse mutuamente, están llamados a ser los principios ordenadores del desarrollo equitativo en democracia, *"cimentado en la creatividad de trabajadores y empresarios, en el permanente avance de los procesos de tecnificación y modernización, en un marco de mantención de los debidos equilibrios macroeconómicos básicos, en especial la estabilidad de precios y de efectiva y cada vez más amplia participación ciudadana en la propiedad, en la gestión y en la apropiación de los frutos del proceso productivo"*.

Entre las políticas a impulsar para *"lograr la convivencia en paz y la integración económica, social y cultural de todos los chilenos a los*

*beneficios y tareas del desarrollo democrático”, se señalan entre otras:*

- Nuevas relaciones laborales que garanticen respeto, justicia y participación entre los diferentes actores económicos;
- Estabilidad de las reglas del juego democráticamente elaboradas en materia de institucionalidad económica;
- Respeto de los derechos económicos y sociales de todos, incluidos los de las minorías, estableciendo el carácter universal de tales derechos. *“Sobre la base de la búsqueda permanente de concertación política y social y de una construcción sostenida de consensos entre los diversos actores y grupos, nos proponemos desarrollar un conjunto de tareas prioritarias para el período de recuperación democrática”.* Una de esas tareas que se define como “de especial importancia” es la promoción de los derechos humanos, la que debiese extenderse a los derechos económicos y sociales, incluida la igualdad de oportunidades y el derecho a la satisfacción de las necesidades básicas, derechos que debiesen adquirir rango constitucional y quedar consagrados como compromisos programáticos colectivos;
- Como otras tareas prioritarias se plantean reformas constitucionales (adicionales a las previstas en las bases programáticas político-institucionales) que *“debiesen garantizar desde el punto de vista específicamente económico” una serie de derechos, entre otros: el derecho al trabajo digno, el derecho a sindicalizarse, a negociar colectivamente y a la huelga.*

Se expresa textualmente: *“Somos partidarios de que la empresa privada se abra al diálogo con las organizaciones de trabajadores para establecer y desarrollar mecanismos permanentes de consulta y de concertación y crear además, espacios para una más justa distribución”.* Se insiste en la importancia del diálogo social, señalando que: *“Creemos así importante estimular la concertación entre las organizaciones de trabajadores, empresarios, profesionales y trabajadores independientes y de éstas con el Gobierno, de modo que las políticas*

*propuestas consideren los puntos de vista legítimos de cada grupo, se limiten los conflictos de intereses y se encauce positivamente el potencial creativo de estas organizaciones. El Estado deberá promover la concertación multiplicando las instancias de contacto con las diferentes organizaciones sociales”.*

El capítulo segundo se refiere a *“la política económica”*, fijando criterios de manejo presupuestario, de revisión de la política tributaria, sobre el rol del mercado y su complementación con políticas públicas regulatorias y correctivas y a la modernización del Estado.

En el capítulo tercero se aboca a la temática de *“el crecimiento”*. Junto con insistir en que el crecimiento es una condición necesaria para construir una sociedad moderna, equitativa y participativa, plantea políticas para elevar los niveles de ahorro e inversión, expandir la modernización tecnológica a todos los sectores productivos y tipos de empresas, vincular a éstos activamente a la economía internacional, capacitar masivamente a la juventud e incentivar niveles de austeridad y sobriedad en el consumo. En la sección destinada al desarrollo científico y tecnológico, cuando se plantean las reformas al sistema educativo, la creación de programas de postgrado en determinadas áreas del conocimiento y la creación de programas de calificación y reciclaje, se insiste en que estos compromisos deben cumplirse con la activa participación de los actores sociales. Siguiendo la misma filosofía, en la sección que analiza la creación de una institucionalidad para el fomento productivo, se propicia la creación de grupos de trabajo integrados por expertos públicos, de la empresa privada, de los trabajadores y de la comunidad científico-técnica nacional, *“con el objeto de realizar ejercicios de planificación estratégica que permitan detectar oportunidades de inversión y penetración de nuevos mercados”*.

El capítulo cuarto de las Bases Programáticas Económico – Sociales bajo el título *“La Justicia Social”*, se refiere a la erradicación del desempleo y la extrema pobreza; a un mayor acceso a las oportunidades básicas y la modernización de los servicios, incluyendo un punto especial sobre la salud laboral: la investigación especializada, la preven-

ción, la protección y curación, planteando las responsabilidades del Estado en la generación de una instancia de coordinación de los entes públicos, con la participación tripartita en su administración y gestión.

El capítulo quinto, titulado "La participación", comienza señalando que *"El Gobierno democrático tendrá como una de sus tareas centrales el fomentar la organización de la ciudadanía en múltiples instancias de tipo sindical, profesional, productivo, deportivo, cultural, educacional y fortalecer las instancias de poder local y regional, delegando en ellas una cantidad creciente de deberes y derechos que les permitan participar en forma activa y efectiva en la gestión de las actividades económicas, sociales y políticas"*.

En este capítulo, en su extensa sección primera, que se intitula *"la recuperación de los derechos de los trabajadores y el cambio en la legislación"*, se dedica en su totalidad a los temas del trabajo y de las relaciones laborales. Sus otras secciones se refieren a: la regulación de la concentración y la protección contra los abusos económicos; a la promoción de la pequeña empresa productiva; la difusión de la propiedad; un efectivo desarrollo regional y del poder local; la concertación social; la incorporación plena de la mujer a la actividad económica y políticas específicas para la juventud. En primer lugar, se analizarán los contenidos de la sección sobre los derechos de los trabajadores y después se señalarán los contenidos laborales en las otras secciones del mismo capítulo.

### **2.2.2. Los derechos de los trabajadores y el sistema de relaciones laborales**

La parte del Programa que desarrolla los temas propiamente laborales define sus propuestas como *"criterios básicos para enfrentar la común tarea de configurar un sistema de relaciones laborales acorde con los desafíos que supone la consolidación de la democracia en los años venideros"*. Los planteamientos los expresa como *"proposiciones abiertas al debate y al intercambio, orientadas a lograr la mayor*

*concertación posible de todas las partes involucradas". Dentro de las propuestas inmediatas está el compromiso de iniciar un proceso de diálogo y concertación social que avance en acuerdos sobre los principios, objetivos y medidas concretas a impulsar en el área, incluyendo los cambios legislativos que se requieran.*

#### *A. Los principios orientadores*

Se comienza señalando textualmente que *"Las relaciones laborales son parte fundamental de la democracia. En la medida que ellas sean justas, equilibradas y posibiliten la participación, el sistema democrático tendrá estabilidad, será posible encontrar soluciones consensuales para un desarrollo económico social sostenido y habrá una base efectiva para la paz y la reconciliación"*. Tanto la incorporación y el desarrollo de los temas laborales en el capítulo sobre participación social y la asignación de un rol estratégico en un proyecto democrático al sistema de relaciones laborales, traducen a lo menos la importancia de él dentro de los principios que informan el programa.

Se afirma además, de manera enfática, que la institucionalidad laboral vigente no satisface los requisitos anteriores, debido a la grave situación de desprotección legal en que se encuentran los trabajadores, lo que *"ha impedido la constitución de un sindicalismo fuerte y representativo, así como una negociación colectiva equitativa para los sectores laborales"*. Como consecuencia de ello, se señala la falta de legitimidad social de la institucionalidad, lo que impediría la regulación de *"manera armónica de las relaciones entre trabajadores y empresarios"* en un régimen democrático.

Se proponen cambios profundos a la legislación laboral con el objetivo de que ésta cautele de manera efectiva los derechos fundamentales de los trabajadores y permita el fortalecimiento de las organizaciones sindicales como herramientas eficaces para la defensa de los derechos de los asalariados y para constituirlos en un factor de influencia sustantiva en la vida social. Se agrega que *"Sólo así (el sin -*

*dicalismo) podrá cumplir eficazmente su función de canalizar, organizar y regular las vinculaciones entre los actores sociales que intervienen en las relaciones de trabajo, garantizando una mayor justicia social y participación”.*

Respecto a los actores de las relaciones laborales, plantea que los trabajadores y sus organizaciones serían los actores fundamentales, sin perjuicio del rol tutelar y protector del Estado, el cual, entre otras importantes funciones, debe procurar que la institucionalidad laboral asegure la igualdad y equidad entre las partes, así como formular, con la participación de las organizaciones sindicales y empresariales, políticas económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral de las relaciones laborales.

Se reafirman y complementan los planteamientos anteriores cuando se expresa que *“El papel central que se reconoce a trabajadores y empresarios en las relaciones laborales requiere como condición esencial que se desarrollen políticas públicas que estimulen el progreso y representatividad de sus organizaciones, que aseguren su fortalecimiento permanente, su autonomía y su capacidad de participación”.*

Se insiste reiteradamente que los actores sociales por sí mismos deben tener el mayor protagonismo posible en las tareas de consolidación y profundización democrática y en el desarrollo económico, social y cultural del país.

### *B. Los objetivos de la política laboral*

A continuación de la enunciación de los principios orientadores para un sistema de relaciones laborales, se señala *“que la política laboral del gobierno de reconstrucción democrática”* busca satisfacer determinados objetivos generales.

El primero de ellos se refiere a la *consolidación de la democracia*. Se plantea que corregir los desequilibrios graves que afectan a los trabajadores constituye una cuestión básica para lograr una democracia estable. Se deben constituir y fortalecer los mecanismos para cana-

lizar las relaciones sociales y laborales, para procesar y resolver sus conflictos y para promover y posibilitar los acuerdos. Para ello se requiere de organizaciones autónomas, fuertes, participativas, que se reconozcan mutuamente entre sí y con disposición al diálogo.

Un segundo objetivo es de *justicia social*. Se reitera la necesidad de modificar disposiciones constitucionales y legales, a fin de recuperar el rol protector del derecho laboral y contribuir al fortalecimiento de las organizaciones sindicales. Estos cambios deben acompañarse de políticas económicas y sociales que favorezcan una distribución más equitativa de los frutos del crecimiento y de mecanismos más eficaces de fiscalización de la legislación social.

El tercero se refiere a la *participación y concertación*. Las relaciones laborales, sin desconocer el conflicto social, deben privilegiar el entendimiento por sobre la confrontación. Para ello se debe estimular la participación de las organizaciones sindicales en los procesos de toma de decisiones, tanto en las que afecten a los trabajadores a nivel nacional como en el ámbito sectorial y al interior de las empresas.

El último objetivo que se explicita es el de *la contribución que debe perseguir la política laboral en el desarrollo económico social* del país. Para ello, la institucionalidad laboral, adicionalmente al cumplimiento de sus fines específicos, debe perfeccionarse en coherencia con las características que vaya requiriendo el desarrollo productivo hacia futuro: el cambio tecnológico, los cambios en la estructura productiva, la forma de integración de Chile en la economía global, etc. Se sostiene que sólo adaptándose con eficacia a las nuevas realidades es posible lograr aumentos sostenidos de la productividad "*para poder sustentar los aumentos salariales en el mediano y largo plazo.*"

### *C. Los elementos de una política laboral integral*

En este acápite plantea los contenidos específicos de política laboral que el nuevo gobierno se compromete a impulsar, paralelamente a la búsqueda de entendimiento entre trabajadores y empresa-

rios. Las propuestas las agrupa en cuatro ámbitos.

*Una primera línea de propuestas* abarca los temas de *empleo* (fomentar la generación de empleos productivos), *de remuneraciones mínimas* (se reafirma la responsabilidad ineludible del Estado en la fijación de las remuneraciones y de las condiciones mínimas de trabajo, el incremento periódico de las pensiones, así como de las asignaciones familiares) y *la capacitación* (se la denomina capacitación técnico profesional, se define su importancia estratégica en los procesos de innovación tecnológica, se propone la creación de instancias sectoriales de capacitación, coordinadas a nivel nacional y administradas de forma tripartita, y por último se compromete a estudiar formas de participación de las organizaciones sindicales y empresariales en las instituciones nacionales de capacitación).

*En una segunda línea* se postula la *participación y concertación social*, las que se desarrollan en el *nivel de la empresa* y a través de la negociación colectiva (como un elemento esencial se define la entrega oportuna y adecuada de información a los trabajadores) y la participación por sobre la empresa, promoviéndose *acuerdos sectoriales y regionales*.

*La tercera línea de propuestas, la más extensa y detallada, se refiere a la legislación laboral. En primer lugar, se comprometen cambios constitucionales* en los temas laborales a los que ya se ha hecho referencia. *Seguidamente, se abordan los compromisos para fortalecer las organizaciones sindicales.* Se reitera su positivo aporte al desarrollo y al progreso, tanto de la empresa como de la economía y la sociedad en su conjunto, lo que exige un reconocimiento equivalente en la institucionalidad y de una legislación que cautele el pleno ejercicio de los derechos sindicales. Entre las medidas concretas, se propone:

- Mejorar el fuero sindical.
- Crear fondos de educación y extensión sindical.
- Establecer la cotización obligatoria de todos los trabajadores de la empresa a los sindicatos de la misma.
- Ampliar de los permisos sindicales.
- Reconocer sólo a las organizaciones sindicales (sindicatos, fede-

raciones y confederaciones) la titularidad de la negociación colectiva.

- Reconocer en forma expresa el derecho de federaciones y confederaciones a negociar colectivamente.
- Garantizar a las organizaciones sindicales el derecho de libre inversión de sus recursos económicos.
- Permitir la libertad de afiliación sindical (pluralismo), pero estableciendo regulaciones que impidan una fragmentación sindical que debilite su representatividad.
- Fortalecer las funciones fiscalizadoras de la Dirección del Trabajo, en la cautela de los derechos sindicales.

*En tercer lugar*, se compromete a una serie de reformas en el ámbito de los *derechos laborales individuales*, si bien se reiteran temas de relaciones colectivas, tales como:

- Mejorar el principio de irrenunciabilidad de los derechos.
- El contrato y convención colectiva deberá tener como partes exclusivas a los empleadores y a las organizaciones sindicales.
- Se plantean una serie de de propuestas para revisar la legislación sobre contratos a plazo y por obra o faena.
- Se compromete la revisión de las causales de despido y la reposición de la indemnización por despido injustificado, o por necesidades de la empresa, equivalente a un mes de remuneración por cada año de servicio o fracción superior a 6 meses, sin tope de años.
- La exigencia de información anticipada a los sindicatos, en los casos de despidos colectivos.

*Una cuarta línea* se aboca específicamente a *las modificaciones en la negociación colectiva*. Se contempla que los acuerdos colectivos podrán darse en tres niveles: en la empresa, inter-empresa y tarifados sectoriales. Entre las reformas que se proponen, se encuentra:

- Suprimir prohibiciones sobre las materias susceptibles de nego-

ciar colectivamente.

- Asegurar que los instrumentos colectivos se apliquen a todos los trabajadores y empresas comprendidos en la negociación, y a todos aquéllos que ingresen con posterioridad al sindicato.
- Reconocer expresamente al sindicato como único sujeto titular de la negociación colectiva<sup>35</sup>.
- Prohibir el reemplazo de trabajadores en huelga.
- Derogar las normas que permiten el reintegro de trabajadores en huelga y suprimir la caducidad de los contratos con ocasión de la huelga.
- Suprimir la prohibición de negociar más allá de la empresa y establecer mecanismos legales que regulen el procedimiento.
- Establecer tarifas mínimas sectoriales en aquellos sectores en que los trabajadores, por las características de las actividades en que laboran, no tengan la posibilidad de sostener negociaciones colectivas eficaces. La existencia de tarifados mínimos no debiese impedir que empresas del sector negocien colectivamente.

Adicional a los compromisos anteriores, se plantea la *recuperación del papel activo de la Dirección del Trabajo*, el incremento de sus recursos, la concesión de facultades legales expresas en el ámbito de la seguridad e higiene en el trabajo y en la interpretación de las cláusulas de los contratos individuales y colectivos de trabajo. El *mejoramiento de la judicatura laboral*, el incremento de tribunales, el mejoramiento del procedimiento judicial laboral y la exclusión de los juicios de cobros previsionales de la competencia laboral, forman también parte de los compromisos que se adquieren. Finalmente, *en materia de seguridad social* se compromete crear una seguridad social más solidaria, con mayor cobertura y que garantice mecanismos efectivos de participación de los afiliados.

#### *D. Mujer y trabajo*

En relación a la participación de la mujer en la actividad productiva en condiciones de igualdad, se propone:

- Promover medidas para una participación creciente, sin discriminaciones por razones de sexo, de acceso al empleo y en materia salarial.
- Acceso prioritario de las mujeres a programas de empleo temporal.
- Ampliación de la cobertura de salas cunas y jardines infantiles.
- Incentivo y protección legal para facilitar el trabajo de jornada parcial.

#### *E. Capacitación y empleos para mejorar la marginalidad de los jóvenes*

Se identifica como el principal problema que enfrentan los jóvenes el de su marginalidad en el mundo del trabajo, viéndose imposibilitados de acceder a empleos estables y dignos. Se postulan políticas en torno a tres objetivos: generar empleos, capacitar a los jóvenes de menor calificación y modificar los elementos más discriminatorios de la legislación laboral.

Se plantea la creación de programas especiales de capacitación, complementados con incentivos económicos adicionales a la contratación de jóvenes, así como otros programas de capacitación sobre la base de aportes tripartitos. El sistema a crearse, a partir del conjunto de los programas, debiera funcionar de manera descentralizada, con participación activa de la empresa privada. La problemática general de los jóvenes, el sistema educativo, la formación técnico-profesional, la capacitación para el trabajo y la recalificación profesional, se desarrollan en profundidad en los lineamientos programáticos para una política educacional.

### 2.3. Bases programáticas. Política Exterior

La revolución tecnológica, su incidencia en las actividades económicas y en la organización de la producción y del trabajo, los desafíos para la ampliación de la base científica y tecnológica a través de la investigación, de la educación y de la formación profesional, son temas analizados en las Bases Programáticas Económico Sociales, en particular en su capítulo III, que aborda las políticas para el crecimiento económico. Los planteamientos y propuestas se refieren principalmente al ahorro y la inversión (una tarea nacional); al fomento productivo y a la inserción en la economía internacional (apostando por la diversificación de las exportaciones, por mayor inversión tecnológica y por la incorporación de más valor agregado en la explotación de materias primas, por una industrialización vigorosa, por un desarrollo del mercado de capitales, entre otras políticas); en relación al desarrollo científico y tecnológico se plantea como un desafío estratégico la constitución de una base nacional de ciencia, tecnología y educación, la creación de una institucionalidad para el fomento productivo y otra para la preservación del medio ambiente. Por último, corresponde agregar que los supuestos para el desarrollo económico ligados a la investigación e innovación tecnológica aparecen como un eje transversal que se incorpora en todas las otras temáticas analizadas y desarrolladas en las bases programáticas, en particular las del ámbito educativo.

La tercera parte del Programa vuelve sobre la materia desde el análisis de "los cambios en la realidad internacional". Plantea que "el mundo está experimentando profundas transformaciones de todo orden, que es menester considerar al diseñar una política acorde con los intereses nacionales", la que debe asumir los procesos globales y enfrentar los desafíos que ellos generan.

Hace 15 años atrás la propuesta programática de la Concertación incorporaba el fenómeno de la globalización de la economía en los siguientes términos: "*La implantación de un nuevo ciclo de desarrollo tecnológico, la creciente relevancia de los actores privados en*

*las relaciones internacionales, el surgimiento de nuevos polos de desarrollo industrial, la importancia central de los servicios y sistemas financieros, la multiplicación del comercio internacional, el ahondamiento de la brecha en la calidad de vida entre países pobres y ricos, el debilitamiento del multilateralismo y de la cooperación internacional, entre otros, son fenómenos que han alterado profundamente el marco de las relaciones internacionales."*

Se señalaba que *"Vivimos una tercera revolución industrial caracterizada por la internacionalización de los mercados y el predominio de las tecnologías intensivas en conocimiento que disminuyen la importancia de las materias primas y de la mano de obra, factores económicos tradicionales aportados por el Tercer Mundo"*.

Se analizan las estrategias diferenciadas de enfrentamiento de la revolución tecnológica entre el Norte y el Sur; el rol de liderazgo y la competencia desencadenada entre las grandes potencias industrializadas y sus circunstanciales alianzas frente a los emergentes centros de poder financiero e industrial de Asia y Europa. Señala la tendencia global de articular mecanismos de integración y cooperación regional, como forma de asumir los enormes gastos que demandan la investigación científico-técnica, las inversiones en nuevos productos y la necesidad de competir en mercados internacionalizados.

En un diagnóstico de la realidad latinoamericana plantea que la crisis de la deuda externa estaría asociada a la dificultad para establecer acuerdos efectivos de integración regional que *"permitan desarrollar un mercado interno a escala suficiente para estimular un desarrollo productivo acorde con el mundo moderno. Con la fragmentación y atomización actual, nuestra región está quedando al margen de la nueva revolución tecnológica"*.

Respecto a la política impulsada por la dictadura militar, expresa que en lo económico se optó por un modelo de inserción solitaria en los mercados mundiales, privilegiando el aumento de las exportaciones de productos básicos, sin consolidar paralelamente acuerdos que aseguraran ingresos remunerativos y estables en el tiempo.

**Como conclusión** y en relación a una visión y a una posible estrategia de inserción en la economía global, los planteamientos programáticos del primer gobierno de la Concertación permiten sostener que el discurso que se configuraba para la competitividad internacional de Chile comprendía manutención de los equilibrios macroeconómicos, políticas de fomento productivo y de crecimiento económico sostenido a partir del incremento del ahorro interno y de las inversiones nacionales y extranjeras, de la diversificación productiva, de la investigación científica y de la innovación tecnológica como formas de incrementar la productividad; conjuntamente con ello se asumían los desafíos para la superación de los grandes problemas sociales, con mayor justicia social y con políticas sociales redistributivas, con cohesión y concertación social; se planteaba mejorar la protección del trabajo, las remuneraciones, la capacitación y fortalecer un sistema de relaciones laborales democrático y participativo, con actores sociales fuertes, representativos, con la capacidad y la voluntad para dialogar y concordar un pacto social por el desarrollo económico y social del país.

## **II. LAS BASES PROGRAMÁTICAS DEL SEGUNDO GOBIERNO DE LA CONCERTACIÓN**

Transcurridos cuatro años de transición democrática, la propuesta programática que la coalición gubernamental oferta y compromete a la ciudadanía pareciera recoger los principales cambios producidos en el escenario interno, principalmente en el control político de la gestión gubernamental y en los positivos resultados económicos.

Si bien se mantenían los denominados “enclaves autoritarios” heredados del régimen dictatorial, que caracterizaban en lo fundamental al régimen político como “una democracia protegida”, se había logrado (no sin sobresaltos) manejar el soterrado conflicto político militar y otorgar gobernabilidad al país. Por otra parte, el crecimiento de la economía bordeaba el 6% promedio anual y se expandía el empleo;

todo ello a partir fundamentalmente del incremento de la inversión extranjera, principalmente en minería, por el uso de capacidad productiva instalada que se encontraba inactiva a raíz de la crisis económica de los años '80, por un exitoso proceso de renegociación de la deuda externa y por una reforma tributaria concordada políticamente. La prometedora situación económica se sustentaba también en una mayor eficacia de las políticas sociales y en una autolimitación de las organizaciones sociales y sindicales, evitando la expresión abierta de conflictos que pudiesen haber puesto en peligro la gobernabilidad democrática. Contribuyeron igualmente a una baja conflictividad laboral los esfuerzos de diálogo social para concordar parte de las reformas laborales comprometidas, las cuales en base a un acuerdo político se transformaron en modificaciones al Plan Laboral impuesto por la dictadura militar.

A los cambios internos se deben sumar los provocados en el ámbito internacional con el derrumbe del mundo socialista y el fin de la Guerra Fría. Todo ello lleva a elaborar una propuesta que se centra fuertemente en una mirada de futuro que no reconoce espacios ni deja tiempos para remembranzas del pasado, la que sería posible a partir de las bases generadas en el primer período de gobierno democrático.

## **1. Un nuevo proyecto país**

A las Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación se les titula "Un Gobierno para los Nuevos Tiempos". Todos sus contenidos parecieran girar en torno a dos ejes: el primero, el diagnóstico que la humanidad, a raíz del profundo cambio tecnológico, viviría una nueva época histórica que le abría al país enormes posibilidades y desafíos; el segundo, la definición de las estrategias sociales y económicas a desarrollar, para lograr aprovechar con éxito esta gran oportunidad.

Los contenidos programáticos, al igual que los del año 1.990, reflejan claras pretensiones refundacionales, pero en este caso muy centradas

en la globalización, en las perspectivas económicas para modernizar al país y hacerlo un protagonista de *"los nuevos tiempos"*. La idea fuerza parece ser la de *"modernizar al país para una inserción exitosa en la economía global"*<sup>36</sup>.

Se entiende que es el Programa el que plantea y define el proyecto país, así como las estrategias económicas, políticas, sociales y culturales para lograrlo. Su legitimación social y política deviene no tanto del diálogo y la concertación con actores sectoriales, ni del acuerdo político, sino de la decisión de la ciudadanía que se expresa con el triunfo electoral en la campaña presidencial. Si bien se señala que desde el Gobierno se impulsarán acuerdos y se crearán consensos para el cambio, se manifiesta también la convicción *"que los países progresan en la medida que mantienen unidad en lo esencial, trabajan con un norte común y comparten los esfuerzos y los resultados. La Concertación nació justamente de un gran acuerdo y ha gobernado sin generar antagonismos, con decisión y a la vez con prudencia"*.

Las Bases Programáticas comienzan con una *"presentación"*. En ella se definen los objetivos estratégicos que orientarán la acción gubernamental y que permitirán construir y hacer realidad *"un gran sueño como nación"*. Ésta comienza señalando que *"Vivimos una época de cambio histórico. El cambio mismo se ha vuelto permanente, rápido y ocurre en forma simultánea en diversos sectores: en la economía mundial, en las relaciones entre países, en la producción y la tecnología, en la cultura y los valores. Ante nuestros ojos emerge un mundo globalizado y cada vez más interconectado. Han caído los muros que separaban a la humanidad y ha terminado la guerra fría"*. Más adelante se indica que *"Por su lado, las comunicaciones y la información están redibujando la geografía y la cultura. Estamos al comienzo de una nueva revolución tecnológica. Las organizaciones se ven forzadas a cambiar"*.

Con gran entusiasmo se afirma que *"ante nosotros surge un nuevo mundo que aspira a la paz, a superar la pobreza y a compartir las riquezas que la humanidad es capaz de producir. Tenemos que vol -*

*ver a soñar y a proyectarnos como una Nación con metas ambiciosas y exigentes". Esta nueva realidad pondría a Chile frente a una oportunidad única: la de que esta generación pudiese eliminar la pobreza, aumentar vigorosamente el producto nacional y las exportaciones, incrementar los niveles de bienestar de la población e ingresar al próximo siglo "como una sociedad moderna e integrada, con una sólida democracia y una economía que crece en beneficio de todos."*

*El Programa que se ofrece "no se limita a perfilar el futuro Gobierno ni representa sólo un diseño de acción pública. Es también un cauce abierto para la participación del país en las tareas que tenemos por delante. Está dirigido, por lo mismo, a todos: a los jóvenes y las mujeres, a los chilenos que forjan el progreso del país, a las personas dispuestas a comprometerse en las tareas que se requiere abordar para resolver problemas pendientes y crear una sociedad más justa, solidaria y democrática".*

Las bases para plantearse grandes objetivos se fundamentan en los resultados del primer gobierno de la Concertación: éste habría demostrado que es posible simultáneamente consolidar y profundizar la democracia y crecer con equidad; que se puede hacer retroceder significativamente la pobreza, aumentar la competitividad del país, revitalizar su cultura y proyectarse creativamente hacia el exterior. *"Confirman también que la combinación de una alta y sostenida tasa de crecimiento, baja inflación e inversión social creciente y eficiente, es la única forma de consolidar este proceso".*

## **2. La acción del gobierno y la participación ciudadana**

La "presentación" de las Bases, dentro de las consideraciones programáticas, oferta a la ciudadanía *"un horizonte de crecimiento y oportunidades al que todos puedan integrarse"* y señala que la misión cotidiana del Gobierno es *"apoyar a la gente a resolver sus problemas concretos"*, tanto a las personas como a las múltiples comunidades que forman *"la*

*base del tejido social". Sólo sería posible progresar cuando existe una ética solidaria de responsabilidades compartidas, por lo que se necesita entregar a todos la oportunidad de hacerse parte de "una nación emprendedora, de gente que toma iniciativas y que actúa con disciplina."*

Escasas son las referencias a las organizaciones sociales que se contienen en la parte introductoria. Un par de ellas son de carácter genérico o programático, otra se refiere a un acuerdo nacional en materia educativa y el tema de la participación social se desarrolla principalmente como uno de los objetivos de las políticas de regionalización y de reforzamiento de los municipios. La mención a los trabajadores es marginal y a las organizaciones sindicales, inexistente<sup>37</sup>.

En una formulación de dimensión valórico-conceptual se señala que: *"Los países no se hacen grandes con visiones pequeñas y propósitos mezquinos. Jamás podrían construir un sentido de comunidad, un propósito nacional, un proyecto de largo plazo si descansan en la exclusión y las desigualdades. Por el contrario, los países más exitosos son justamente aquéllos que forman una comunidad moral; que tienen un cuerpo común de valores que los inspira y mantiene unidos; que asumen con fuerza su identidad y sus tradiciones; que se renuevan y adaptan al cambio; que se ocupan de los más débiles y de la equidad y que poseen un Gobierno activo, con visión y sensibilidad, capaz de ejercer liderazgo y dispuesto a colaborar con la gente en la solución de sus problemas cotidianos".* Del mismo tenor son las afirmaciones de que se avanzará en el fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. *"La conexión entre los servicios públicos y los usuarios representa de hecho la expresión cotidiana de esas relaciones"*.

Una referencia algo más específica se expresa frente al compromiso de mejorar la equidad y la calidad de la educación, en tanto se plantea que las transformaciones que se requieran impulsar se harían *"sobre la base de un gran acuerdo que ubique a la educación en el centro de la preocupación nacional, asumiéndola como una tarea de todos, no sólo del Gobierno"*.

Finalmente, la participación social se releva declarando que *"las*

*democracias más sólidas, estables e innovadoras son aquellas donde la sociedad se organiza desde abajo hacia arriba, donde las comunidades locales son vitales y activas y donde el Gobierno central concierta sus acciones con las comunas".* Junto con señalar que el país se está convirtiendo en una sociedad con varios polos de desarrollo, se compromete a impulsar procesos de regionalización y de fortalecimiento de las instancias comunales, dotando de mayor autonomía de gestión a las autoridades descentralizadas, *"junto con impulsar su profesionalización y nuevas formas de participación democrática".*

### **3. El reto de la competitividad**

En un acápite especial de la parte introductoria se realizan algunas consideraciones específicas que delinearán una estrategia de competitividad conducente al desarrollo. Por ejemplo, se señala que *"En las nuevas circunstancias se trata de unir al país en torno al desafío de aumentar competitividad y, al mismo tiempo, ensanchar la equidad e integrar a la sociedad."* El crecimiento futuro del país dependería de su capacidad de seguir expandiendo sus exportaciones, junto con avanzar en distintas direcciones de la inserción internacional: comercial, productiva y financiera.

Se afirma también que para competir en el exterior se requiere un país con *"visión de largo plazo y un alto grado de cooperación entre empresarios, trabajadores y Gobierno"*. Se asume el concepto de competencia sistémica, el que se expresa en el planteamiento de que *"en el mundo actual no compiten empresas sino países: sus instituciones democráticas, su sistema educacional, su base científico tecnológica, la calidad de sus productos, la cohesión de sus valores y la eficiencia de sus gobiernos"*. Éste se complementa con la identificación de la empresa como el núcleo crucial de la competitividad y la innovación; la define como una unidad integrada a una red que incluye a los proveedores, los sistemas financieros, de capacitación, energético, de

transportes y telecomunicaciones; a la infraestructura, la eficacia del sector público y la calidad y justicia de las relaciones al interior de la propia empresa.

Junto con resaltar la importancia estratégica del sistema educativo, la necesidad de que éste genere vínculos más estrechos con el sistema de capacitación y las necesidades productivas difundiendo la formación ligada a la empresa y fortaleciendo la formación técnico-profesional, en lo referido a los trabajadores se expresa la convicción de que *"cada vez más el éxito del país dependerá de la calidad, creatividad, iniciativa y organización de sus recursos humanos. En este contexto, la inversión en la gente es una condición necesaria para el crecimiento"*.

#### **4. La estructura del programa**

Las bases programáticas del segundo gobierno de la coalición presentan una estructura muy diferente a la del primero. Ésta se manifiesta también en muchas de sus visiones y contenidos; si bien en algunas materias se mantienen compromisos que por razones políticas no pudieron aprobarse en el primer período y otras que implican una reiteración de visiones y objetivos estratégicos. El Programa se estructura adicional a la presentación del mismo, en la que se resumen sus principales contenidos en torno a ocho compromisos fundamentales. Para los efectos de lograr una comprensión integral, se repasará muy sintéticamente cada compromiso, y, con algo más de detención, los temas de interés para el objetivo de este estudio.

##### **4.1. Primer compromiso: "más y mejor democracia para los nuevos tiempos"**

Se refiere al desafío de nuevas formas de hacer política; *"una política que ponga en el centro de su actividad a la gente, su partici -*

*pación e incidencia en los asuntos públicos. Una política que realizada a partir de principios y valores, posea un profundo sentido democrático”.*

Dentro de este compromiso se ordenan los planteamientos sobre las reformas constitucionales pendientes, el sistema electoral y los partidos políticos, los Derechos Humanos (los derechos políticos y civiles), la integridad administrativa, la modernización de la justicia, la política de defensa nacional, la regionalización y descentralización y sobre áreas de consenso nacional.

Estas últimas, como sostiene en su último capítulo, devienen de la necesidad de que las políticas, que por su interés estratégico trascienden al Gobierno y a la oposición, deban ser resultado de grandes acuerdos nacionales, en tanto su envergadura supone un esfuerzo consensual, sistemático y coordinado del Gobierno y de la oposición, del Estado y la sociedad, y que en muchas circunstancias trascienden la responsabilidad de un Gobierno. Se adquiere el compromiso de definir estas áreas y de diseñar un tratamiento para su análisis y elaboración, a través del diálogo con los más amplios sectores del país.

En el párrafo referido a la *“regionalización y descentralización”* se abordan materias relacionadas con el desarrollo productivo y sobre los actores sociales y el desarrollo regional y local. La descentralización no es un fin en sí mismo, sino una precondition para alcanzar otros objetivos como el perfeccionamiento de la democracia, la participación ciudadana, el desarrollo económico y social del país y como un mecanismo indispensable para acercar las decisiones a quienes éstas afectan.

Para el crecimiento y la modernización productiva de las regiones, éstas dispondrán de instrumentos de fomento económico (instrumentos nuevos de carácter crediticio y de asistencia técnica, entre otros, así como la regionalización de actividades de CORFO, SERCOTEC e INDAP), junto al incremento de los fondos regionales y la flexibilización del manejo presupuestario. Respecto a esto último señala que *“más de tres cuartas partes de la inversión privada se está realizando fuera de la*

*Región Metropolitana. Esto obliga a que los gobiernos regionales y locales deban asumir también un rol mucho más activo para facilitar y complementar el esfuerzo privado. Para ello requiere de recursos más elevados y de asignación más flexible”.*

En relación a “*los Actores Sociales y el Desarrollo Regional*”, plantea que el éxito de estos procesos de descentralización dependerá de la “*capacidad de cada comunidad de hacer suya la nueva institución*” y para ello es fundamental “*procurar y estimular el fortalecimiento de actores sociales y organizaciones representativas de la pluralidad de intereses y sectores existentes en la comunidad*”. Se identifica al empresariado como “*un pilar del desarrollo regional*” y se plantea la necesidad de lograr compromisos concretos que “*involucren la voluntad del empresariado y otros actores sociales relevantes, para dar impulso a las actividades productivas...*”. Con ello se espera enfrentar con éxito desafíos como la reconversión productiva, la innovación tecnológica y de gestión, la capacitación laboral y la superación de la pobreza, entre otros.

#### **4.2. Segundo compromiso: "más sociedad y más participación"**

Al alero de este segundo compromiso aparece y se utiliza la noción de “*integridad de las políticas públicas*”. Junto con reiterar que la participación social es fundamental para el afianzamiento del sistema democrático, se explicitan las propuestas para fortalecer la sociedad civil, se definen los criterios que informarán las políticas hacia los actores sociales, juveniles y las mujeres (los vuelve a denominar como “*protagonistas de los nuevos tiempos*”), las políticas especiales para la infancia, el adulto mayor y las personas con discapacidad, así como las políticas para la protección y el fortalecimiento de la familia.

### A. Los jóvenes y el trabajo

Se define a los jóvenes como *"la principal inversión de un país en desarrollo"*. Dentro del compromiso de integridad de las políticas, se plantea continuar y mejorar los importantes logros del anterior gobierno, destacándose la reducción en un tercio de la cesantía juvenil y la creación del Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes. En este último ámbito, se destaca la necesidad de una política que genere continuidad entre escuela y mundo laboral (formación dual); de procesos de formación continua; de sistemas de certificación de calidad de los procesos de formación para el trabajo; y que la certificación debería realizarse por un órgano tripartito (Estado, empresa privada y organismos de capacitación). El Estado debe velar por un mayor respeto de los derechos laborales de los jóvenes, en particular los del sector informal; en relación a los jóvenes del campo, se comprometen políticas<sup>38</sup> para la creación de capacidad emprendedora en el área de las microempresas productivas.

### B. Mujer y trabajo

En cuanto a los planteamientos para la integración de la mujer al desarrollo, se destacan los importantes logros y avances del Gobierno anterior. En particular, la creación del SERNAM y la formulación de políticas a favor de la mujer, caracterizadas por la integridad y la intersectorialidad; los avances en *"la eliminación de barreras legales y socioculturales que impiden el pleno e igualitario acceso de la mujer al mundo social y laboral"*, así como las modificaciones a la legislación laboral en beneficio de las trabajadoras, y la creación de los Centros de Información de la Mujer a nivel regional. Se compromete la continuidad del Plan Nacional de Apoyo a las Jefas de Hogar, el programa de capacitación laboral y el programa destinado a los hijos de temporeras.

Como parte de los nuevos compromisos se plantea la implementación del Primer Plan de Igualdad de Oportunidades para la mujer,

cuyo objetivo en el ámbito laboral implica *"fijar condiciones laborales sobre las mismas bases para hombres y mujeres; valorar el aporte femenino al desarrollo del país y velar por sus actuales condiciones laborales."*

Se comprometen, asimismo, acciones prioritarias en las políticas sectoriales. Las que competen al ámbito laboral se refieren a ampliar la cobertura en educación preescolar y establecer la jornada alterna para niños y adolescentes de mayor vulnerabilidad para facilitar el acceso de las mujeres al trabajo; promover la igualdad de las mujeres, tanto para acceder al mercado de trabajo como para desarrollarse en él y, junto con ello, facilitar el acceso de las mujeres a la representación sindical; introducir reformas previsionales para la cobertura de salud de las temporeras durante todo el año; y desarrollar programas de capacitación laboral y de creación de empleos estacionales adecuados a la realidad de las distintas regiones.

En otros puntos de este segundo compromiso programático se vuelve sobre planteamientos laborales. En el caso de las *"personas con discapacidad"*, se plantea otorgar especial prioridad al diseño de programas de capacitación orientados a facilitar su incorporación al trabajo; cuando se definen políticas de *"fortalecimiento de la familia"* se introduce un párrafo sobre el trabajo, señalándose que en esa área se adoptarán medidas para: mejorar las condiciones de empleo, remuneraciones y de respeto a la legislación laboral; para mejorar las normas sobre permisos de maternidad y horarios de trabajo de las trabajadoras de casa particular, así como promover convenios con el SENCE para avanzar en la profesionalización del sector; estudiar la regulación legal de jornadas parciales y horarios flexibles, facilitando con ello un mayor espacio para la vida de pareja y el esparcimiento y velar por el cumplimiento de las modificaciones legales que mejoran las normas sobre jornadas de trabajo y descanso de sectores laborales con alta concentración femenina, como el comercio y las temporeras en épocas de cosecha y empaque.

### 4.3. Tercer compromiso: "una economía al servicio de los chilenos"

La idea central que aquí se desarrolla es la de *"transformar a Chile en un país de oportunidades para todos"*. En él se explicitan los esfuerzos que se realizarán en materia económica, fijando entre las tareas prioritarias: el impulsar el crecimiento y afianzar la estabilidad macroeconómica; invertir en la gente, permitiéndoles acceder a verdaderas oportunidades de progreso personal y familiar; reforzar la inserción internacional y el fomento productivo; modernizar y fortalecer el sindicalismo<sup>39</sup>.

Es en el desarrollo de este compromiso, en particular en algunos de sus capítulos, donde se definen los componentes esenciales de un proyecto de desarrollo económico con equidad social, fundado en la igualdad de oportunidades.

En el capítulo dedicado al *"Crecimiento y estabilidad"*, se comienza señalando la necesidad de lograr tasas de crecimiento superiores al 6% anual y que *"el dinamismo futuro de la economía tendrá que sustentarse (...) en un incremento permanente y sostenido de la productividad"*. Éste sería el único camino para que un país pequeño y abierto al mundo pueda enfrentar exitosamente *"... el desafío de la competencia internacional y alcanzar un alto ritmo de crecimiento económico. Mayor productividad significa más crecimiento, más y mejores empleos y mayores salarios"*.

Para lograr una inflación decreciente se requiere *"evitar toda tentación populista en materia de gasto público, remuneraciones, subsidios y tributación; moderar el gasto privado en consumo y las reivindicaciones salariales, alineándolas con la evolución de la productividad y la inflación futura; fomentar la competencia en los mercados; facilitar el reentrenamiento y la reconversión laboral"*.

En un acápite dedicado al fomento del ahorro y al perfeccionamiento del mercado de capitales, entre otros, se plantea como necesidad fundamental *"aumentar fuerte y sostenidamente el ahorro nacio -*

*nal y contener el crecimiento del consumo”; “transformar la austeridad en un valor socialmente apreciado, erradicar el consumismo exagerado e incentivar la creación de hábitos de ahorro”.*

Continuando con el tema del ahorro, se afirma que *“parte importante del ahorro privado continuará canalizándose a través del sistema de AFP, lo que obliga a abordar con decisión y responsabilidad los diversos problemas que afectan su funcionamiento. La cobertura del sistema es insuficiente y existe un alto grado de concentración. El costo de comercialización es excesivo y con fuerte incidencia en las comisiones”.*

#### *A. Inversión en la gente y redistribución del ingreso*

Se señala que la principal contribución del gasto social al crecimiento es la inversión en recursos humanos. En tanto el éxito económico del país depende de la calidad, creatividad, iniciativa y organización de estos recursos, *“la inversión social, entendida fundamentalmente como inversión en la gente, pasa a ser una condición necesaria para el crecimiento”.*

La política social debiese ir transitando gradualmente hacia *“políticas de acceso, reforzando el componente productivo del gasto social que implica redistribuir oportunidades y alcanzar formas duraderas de equidad social”.* Estas consideraciones significan *“incorporar la redistribución de ingresos en el corazón de la estrategia de desarrollo y hacerla más permanente, apoyada en el tipo de crecimiento de la economía y menos dependiente del gasto social”.*

Se concluye que *“esta visión integrada de la política económica y social nos diferencia del neoliberalismo: rechazamos su pretensión de radicar las tareas del crecimiento exclusivamente en el mercado y la responsabilidad de lo social en el sector público. El mercado y las políticas públicas pueden y deben potenciarse mutuamente, encaminándose en una misma dirección de crecimiento con equidad, aprovechan*

*do las ventajas relativas de cada cual y generando ventajas de coordinación”.*

### *B. Capacitación, productividad y participación: el camino al desarrollo*

En este acápite se definen tres grandes objetivos para la capacitación: la organización de un sistema nacional de capacitación que ofrezca entrenamiento adecuado a los jóvenes y desempleados para su acceso al mercado de trabajo o para su reubicación en otra actividad; incentivar la capacitación en las Mypimes y reformular la capacitación técnica, mejorando la relación entre capacitación y puestos de trabajo.

Entre los principales beneficios a alcanzar destaca: mantener y desarrollar ventajas competitivas en un marco de permanente mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores, apoyando esfuerzos de concertación social e integración al desarrollo a través de la participación de los trabajadores, los empresarios y el Estado en la definición de políticas de capacitación y en la estructuración de un Sistema Nacional de Educación para el Trabajo. Se adquiere también el compromiso de crear un Sistema de Información y Orientación Laboral, dependiente del SENCE e instalado en las oficinas municipales de colocación (OMC).

### *C. Nuevas relaciones laborales y concertación social*

En este punto, los temas propiamente laborales se estructuran en torno a los siguientes tópicos:

- Concertación social, participación y distribución de ingresos.
- Relaciones individuales de trabajo.
- Promoción de un nuevo tipo de empresa.
- Instituto para el desarrollo tecnológico y la productividad.
- Desafíos para el Estado empleador.

- Salarios y productividad.
- Condiciones de trabajo y salud laboral.
- Fiscalización y control.
- El trabajo de la mujer como desafío del desarrollo.
- Las relaciones internacionales del trabajo.

En la parte introductoria se plantean dos consideraciones sobre la importancia y los desafíos de una política laboral; se señala que ésta *“constituye un componente esencial del esfuerzo modernizador del país, en un marco de profundización de la democracia y de desarrollo económico y social con equidad”*. Por lo anterior, la política laboral enfrentaría dos desafíos fundamentales:

- *“Contribuir a una sólida estrategia de desarrollo económico-social equitativo y de modernización productiva, fundada en la elevación de la productividad y la calidad;*
- *Garantizar la participación y contribución activa y permanente de los actores sociales en el diseño, implementación y los resultados de la misma”*.

### *C. 1. Concertación social, participación y distribución del ingreso*

Para profundizar la modernización y participación en todos los ámbitos se requiere un conjunto amplio de políticas y en diversos niveles: nacional, sectorial y en la empresa. Entre las políticas a impulsar se definen las siguientes:

El desarrollo de las instancias existentes de concertación social, manteniendo los mecanismos de concertación tripartita a nivel nacional, acordando una agenda permanente de materias a analizar e identificando instrumentos de evaluación de resultados;

Desarrollar nuevos mecanismos de participación, consulta e información, tripartitos o bipartitos, complementarios de las instancias nacionales y orientados al tratamiento de materias específicas, como por ejemplo capacitación y formación profesional, higiene y seguri-

dad, calidad y productividad, y previsión social;

Una mayor profundización de las relaciones colectivas de trabajo. Para ello se requiere *"continuar y perfeccionar las acciones orientadas a promover actores sociales constituidos y equilibrados, con percepción de recíproca necesidad y con la voluntad de avanzar desde la exclusiva regulación legal hacia la contractualización de las relaciones laborales"*.

Para lo anterior, se requiere de políticas activas de fortalecimiento del actor sindical; en este sentido el rol del Estado es fundamental *"tanto a través de la normativa legal como de políticas públicas específicas para el logro de relaciones laborales concertadas que aseguren resultados justos y eficaces"*.

Entre las políticas específicas a desarrollar se encuentra la ampliación de la negociación colectiva a los trabajadores por obra o faena, a los eventuales, transitorios o de temporada y a los trabajadores de la pequeña empresa, estableciendo formas eficaces que garanticen el ejercicio efectivo de este derecho;

Continuando con las medidas para impulsar las relaciones colectivas, se plantea la necesidad de contar con mecanismos legales eficaces en contra de las prácticas desleales; estudiar y adecuar la normativa sobre organizaciones de empleadores para constituirlos como contrapartes de la negociación colectiva y establecer el derecho de los sindicatos a la información de la empresa;

Se plantea estimular, difundir y promover, desde el Estado, formas de *"regulación bipartita en diversas materias de interés laboral, tales como los salarios participativos, formación profesional, mejora de las condiciones de trabajo y de la calidad de los empleos, interpretación y seguimiento de los convenios colectivos y otros."* Entre las propuestas específicas que se entregan está la priorización en la asignación de recursos del FONTEC y de la utilización de la franquicia tributaria para capacitación, cuando los proyectos sean concordados con las representaciones sindicales, como *"la promoción de la capacitación en materias que permitan perfeccionar la calidad de los*

*procesos de negociación colectiva, así como el conocimiento de los trabajadores sobre la gestión de las empresas”.*

Para avanzar en los objetivos de concertación, participación y distribución equitativa de los ingresos, se estima “fundamental fortalecer la capacidad de acción sindical”. Para ello se requiere de una política activa del Gobierno que erradique las prácticas antisindicales, que promueva el desarrollo del sindicalismo, contribuyendo a la educación sindical y dándole continuidad al Fondo de Extensión y Educación Sindical.

### *C. 2. Relaciones individuales de trabajo*

En este campo se considera necesario desarrollar estrategias en dos ámbitos:

Promover estrategias que tiendan a la formalización de las relaciones de trabajo, “a fin de que a todos los trabajadores le sean asegurados los derechos contemplados en el contrato de trabajo”;

*“Establecer regulaciones innovadoras que consideren las nuevas realidades de la organización del trabajo, en especial los sistemas de jornadas flexibles, trabajo parcial y otras, las cuales permitirán acceder a la vida laboral especialmente a jóvenes y mujeres”.* Se plantea, asimismo, el “*estimular nuevas formas de organización y contractuales que promuevan la valoración del desempeño, la polifuncionalidad de los oficios y el trabajo en equipo.*”

### *C. 3. Promoción de un nuevo tipo de empresa*

Los planteamientos programáticos se encargan de definir “*el verdadero concepto de modernización de la empresa*” y señala como uno de los objetivos fundamentales de las políticas tripartitas el impulsar su desarrollo. Se trata de “*un nuevo tipo de empresa, definida por*

*objetivos de compromiso común con la eficiencia, la calidad, la productividad y con la equidad en la participación de los resultados obtenidos. La competitividad de las empresas deberá ser la consecuencia de relaciones laborales democráticas y participativas”.*

#### *C. 4. Instituto para el Desarrollo Tecnológico y de la Productividad*

Se compromete la creación de un Instituto con participación tripartita, con el objetivo de realizar investigación, difusión y asesoría a las empresas, sectores productivos y organizaciones de trabajadores y empleadores en materia de elevación de la productividad, formas participativas de organización del trabajo, reconversión económica y tecnológica, competitividad, etc.

#### *C. 5. Los desafíos para el Estado empleador*

Se plantea que las políticas del Estado en materia de relaciones laborales deben responder a principios unitarios, orientando así sus funciones de empleador, tanto en las instituciones públicas como en las empresas estatales. Las relaciones laborales deben ser un ejemplo para el sector privado y proyectar un clima laboral armónico y participativo.

Entre los compromisos están: el impulsar la nueva ley sobre asociaciones de funcionarios públicos; el definir en conjunto un sistema regular de negociación de condiciones de empleo con procedimientos apropiados para la solución de conflictos; desarrollar un programa de capacitación permanente en relaciones laborales destinado a los directivos públicos y a dirigentes de las Asociaciones y otra serie de medidas en el ámbito del bienestar de los funcionarios, del mejoramiento de la calidad de su trabajo y de la atención a usuarios, etc.

### C. 6. Salarios y productividad

Se enfatiza que *“las remuneraciones constituyen la principal fuente de ingreso de la población y, por lo tanto, la preocupación de cómo mejorar en forma sostenida los salarios ocupa un lugar central en la política laboral”*.

Se postula que *el primer mecanismo para mejorar los salarios es a través de la ampliación y el fortalecimiento de la negociación colectiva*; se señala además la necesidad de mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos humanos en la economía; fortalecer el vínculo entre salarios reales y productividad, promoviendo la introducción de formas salariales participativas y promover aumentos de la productividad de las PYMES.

Se propone, finalmente, la creación de un seguro de desempleo que garantice adecuadamente la estabilidad de los ingresos de los trabajadores y sus familias a un costo razonable; este seguro se plantea como una forma de adecuación de la protección social con los mayores niveles de movilidad y flexibilidad que surgen a partir de las transformaciones de la economía.

### C. 7. Condiciones de trabajo y salud laboral

El crecimiento económico del país requiere, para ser sostenido, invertir en la protección y el desarrollo de la fuerza de trabajo, lo que supone mejorar las condiciones sociales y materiales de trabajo apuntando a un cambio en la calidad de vida laboral. Se trata no sólo del control de daños y de la prevención de accidentes, sino también de promover el bienestar y la salud en el trabajo.

Entre las propuestas específicas se considera evaluar la creación de un Instituto para el Mejoramiento de las Condiciones de Trabajo y Salud Laboral. Éste sería de carácter intersectorial, coordinando las actividades de los diversos entes públicos con competencias en la

materia, los que se encuentran institucionalmente dispersos. Otras de las propuestas se refieren a: - generar comisiones bipartitas (empresarios y trabajadores) a nivel sectorial y regional; - ampliar la cobertura de la ley y del seguro a los sectores desprotegidos, en particular los trabajadores independientes y a otros segmentos laborales ligados en forma precaria a los sectores más modernos de la economía; - ampliar la cobertura en salud ocupacional a los sectores que tradicionalmente se han considerado de bajo riesgo, como los trabajadores de servicios, y en especial, a los funcionarios públicos.

### *C. 8. Fiscalización y control*

En esta área las propuestas giran en torno a: - profundizar las políticas de fiscalización, desarrollando la participación tripartita en su formulación y evaluación; - profundizar el proceso de modernización de la Dirección del Trabajo, mediante la capacitación y la informatización; - acentuar la participación del organismo en la prevención y fiscalización de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, coordinándose con los otros entes públicos competentes y -el aumento de los recursos para fiscalizar y para divulgar ampliamente la legislación laboral.

### *C. 9. El Trabajo de la mujer como desafío del desarrollo*

Se comienza afirmando que *"para lograr una mayor igualdad de oportunidades y trato a la mujer trabajadora, impulsaremos políticas activas del Estado que propicien un cambio de actitud e incorporen la dimensión de género a todas las políticas públicas referidas a las relaciones de trabajo"*. Se señala, también, como responsabilidad del Gobierno el diseñar mecanismos que promuevan una mayor contratación de mujeres, mayor formación profesional y el acceso de las muje-

res a puestos de responsabilidad.

Se cuestiona la actual regulación de salas cunas en las empresas, en tanto esta desincentivaría la contratación de mujeres. Frente a ello se propone:

- Trabajar en la formación de un concepto de responsabilidad compartida de los padres, por la vía de reformas legales que tiendan a la homogenización del costo de contratación de hombres y mujeres.
- Ampliar el concepto de menor con requerimiento de protección, incluyendo desde el nacimiento hasta el término de la enseñanza básica.
- Desarrollar el concepto de responsabilidad social en la maternidad y el cuidado de los hijos, enfatizando la responsabilidad de la familia y la responsabilidad subsidiaria del Estado.
- Modificar la legislación vigente, estableciendo la responsabilidad social en materia de salas cunas, estudiando y definiendo formas de financiamiento compartido, público o privado.
- Establecer la posibilidad, vía negociación colectiva, de regular el derecho del cuidado de los hijos, indistintamente por la madre o el padre.
- Se compromete incorporar la dimensión de género al diseñar sistemas y políticas de capacitación, aprovechando la experiencia de planes pilotos realizados por el SERNAM; para el seguimiento de la situación laboral de hombres y mujeres se compromete la exigencia de que los indicadores estadísticos del sector trabajo se presenten desagregados por sexo y la construcción de indicadores eficientes para la medición de fenómenos específicos y su impacto en las mujeres.

### *C. 10. Las Relaciones internacionales del trabajo*

En este último punto del capítulo sobre relaciones laborales y

concertación social se enuncia el compromiso de buscar una presencia más activa y permanente en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), más allá de los instrumentos específicos para su materialización.

En materia de tratados comerciales se señala textualmente que: *"Incorporaremos el aspecto laboral como parte integrante de nuestras relaciones multi y bilaterales, en especial con aquellos países con los que se incrementarán relaciones a partir de tratados de libre comercio"*.

#### **4.4. Cuarto compromiso: "un programa nacional de superación de la pobreza"**

En este cuarto compromiso se analiza con detención la situación de la pobreza en Chile, sus causas, los avances logrados en el primer gobierno democrático, la importancia que juega para su erradicación, tanto el crecimiento económico como las políticas sociales y públicas. Junto con señalar que *"las políticas dirigidas a eliminar la pobreza extrema, no deben ser vistas sólo como una red para recibir a personas que no acceden a las oportunidades del desarrollo o a las víctimas del libre mercado. La pobreza no se elimina sólo aliviando los problemas económicos de algunos que quedaron marginados, sino que integran - do activamente a los resultados del progreso a los diferentes grupos sociales excluidos"*. Se manifiesta una preocupación principal por *"derribar las barreras que impiden a sectores sociales muy significati - vos acceder a las mayores oportunidades que abre el progreso: niños y jóvenes de bajos ingresos; mujeres jefas de hogar; personas discapaci - tadas y adultos mayores"*.

Entre las referencias a políticas concretas de gran impacto en la lucha contra la pobreza y que se analizan en otros acápite del Programa, se mencionan: en lo económico, el fortalecimiento de la PYME y, muy especialmente, de los programas de desarrollo de la microempresa y, en el área de la educación, las propuestas sobre capacitación laboral y la extensión de cobertura de la educación parvularia.

Del mismo modo, cuando se explicitan medidas y propuestas para los grupos más vulnerables, en particular mujeres y jóvenes, se reiteran compromisos en materia laboral desarrollados en otros acápi-tes programáticos. Se aborda de manera especial la problemática de la pobreza rural, principalmente a través de la combinación de medidas orientadas a la integración productiva y económica con políticas sociales; considerando que más del 60% de los pobres del área urbana trabajan en una microempresa, se comprometen diversas medidas para el fortalecimiento de estas pequeñas unidades económicas.

#### **4.5. Quinto compromiso: "mejorar la calidad de vida"**

En torno a este eje temático se incorporan los temas de reforma al sistema de salud, el perfeccionamiento de la seguridad social, la protección del medio ambiente y los recursos naturales, la nueva ciudad como espacio de encuentro y convivencia; la seguridad ciudadana y lo relacionado con el deporte y la recreación.

En el capítulo sobre el perfeccionamiento de la seguridad social se plantea que el futuro Gobierno *"seguirá avanzando en la superación de las deficiencias que todavía persisten, ampliando la cobertura, mejorando los beneficios, reduciendo los costos y fortaleciendo la regulación de los mercados. Ello permitirá acercarnos al cumplimiento de los principios de solidaridad, equidad, universalidad, integridad, suficiencia y oportunidad de la protección otorgada que fundamentan el sentido de la seguridad social"*.

Se plantea que, junto al fortalecimiento de los sistemas contributivos obligatorios y de la configuración de *"un estamento de sistemas voluntarios complementarios"*, se debe desarrollar un método de asistencia social *"destinado a los sectores sociales más desprotegidos que hoy no pueden ser acogidos en los actuales sistemas"*.

Otros compromisos se refieren a aumentar la cobertura, incorporando a los sectores informales y de temporalidad; el incremento de

las pensiones mínimas; el fortalecimiento del INP en la administración de los sistemas de asistencia social; mayor transparencia y eficiencia del sistema de AFP, junto a más competencia; se compromete impulsar la creación de AFP de trabajadores y de diseñar mecanismos *"que permitan a los afiliados constituir grupos para negociar comisiones, períodos y condiciones de permanencia, así como acceso a información relevante"*.

#### **4.6. Sexto compromiso: "educación, ciencia y culturales claves del futuro"**

Éste incorpora los temas de: - educación e igualdad de oportunidades; - un fuerte impulso al desarrollo científico y - el impulso al desarrollo cultural. Dentro de este último se incluyen los temas de los medios de comunicación social.

En relación a la reforma educacional, ésta se desarrolla en torno al criterio de *"la centralidad de la educación"*. Entre otras materias, aborda con detención la expansión, el mejoramiento y la equidad en la educación parvularia, relevando su relación con el acceso y la calidad del trabajo de las mujeres, aspectos incorporados también en otros ejes temáticos.

#### **4.7. Séptimo compromiso: "una política exterior para los nuevos tiempos"**

En la parte final de las Bases Programáticas se explicitan importantes definiciones en el ámbito de la internacionalización de la economía, más desarrolladas y afinadas que las contenidas en el primer programa de gobierno. Es así como se plantea *"profundizar la apertura comercial y consolidar su carácter universalista"*. Se considera que la *"equilibrada diversificación"* de las exportaciones respecto de los mer-

cados de destino *"es un rasgo que cabe preservar como criterio estratégico, en aras de reducir la vulnerabilidad de nuestra inserción en los mercados externos"*. Ello implica *"buscar con flexibilidad una combinación eficiente de mecanismos unilaterales, multilaterales y parciales"*.

Se identifica como un objetivo fundamental el perfeccionamiento del sistema multilateral de libre comercio (Ronda Uruguay del GATT); sin embargo, se considera insuficiente la sola negociación multilateral, la que debe complementarse *"aprovechando las oportunidades bilaterales o regionales que se abran en nuestro continente"*. Para ello se señala que una buena estrategia de acuerdos implica no contentarse sólo con el continente americano, por lo que debiesen explorarse otros esquemas de concertación internacional y nuevas formas de alianza (APEC).

Finalmente, en relación a Latinoamérica, se plantea mantener *"el enfoque bilateral de negociación, a través de agendas diferenciadas para cada país o subregión."* Orientar los esfuerzos hacia la consolidación de fórmulas multilaterales, *"utilizando la profundización del bilateralismo para avanzar a la integración"*. Respecto al MERCOSUR, se plantea no ingresar a él y mantener una fórmula de asociación, la cual *"unida a los acuerdos con México, Venezuela, Bolivia y Colombia, deben convertir a Chile en un eje importante en la integración de América Latina"*.

**Como conclusión**, la estrategia de inserción de Chile en la economía global no experimenta, al menos desde el punto de vista de los contenidos programáticos, grandes diferencias con los enunciados del Programa del Primer Gobierno Democrático; la que más bien se consolida y complementa. De igual modo, las estrategias de competitividad que se enuncian parecieran reforzarse, tanto con las visiones estratégicas que se formulan, con el conjunto de políticas específicas, como con el programa de profundas modernizaciones del aparato público que se propone al país.

### III. LAS BASES PROGRAMÁTICAS DEL SEGUNDO GOBIERNO DE LA CONCERTACIÓN

El segundo Gobierno termina su gestión, afectado por las dificultades económicas internacionales que inciden fuertemente en la situación económica interna. Ello tras ocho años de alto y sostenido crecimiento (cercano al 7% promedio anual), una expansión constante de la actividad económica y de las exportaciones, un alto crecimiento de la ocupación (con un promedio de 120.000 nuevos puestos de trabajo por año) y una disminución sustantiva de la población bajo niveles de pobreza; esto último derivado tanto del incremento de las remuneraciones reales como del aumento de los perceptores de ingresos por hogares.

Primero se enfrenta la crisis mexicana la que se sortea con relativo éxito; con posterioridad surge la crisis de las economías asiáticas, la que sí produce impacto en el proceso económico interno. Los principales efectos se manifiestan en el ámbito de la ocupación; se elevan sustancialmente los niveles de desempleo, superando los dos dígitos en los últimos dos años de gobierno. Algunos factores que explican el fuerte impacto de la situación externa se asocian tanto con una disminución del flujo de la inversión extranjera como con una baja inusual y mantenida de los precios del cobre, en tanto los otros sectores exportadores, así como el sector financiero, manifiestan tasas de crecimiento o de ganancias bastante superiores al 20% en el período.

Sobreviene primero una desaceleración del crecimiento para entrar posteriormente en un período recesivo. Si bien se intenta paliar el desempleo a través de programas públicos de empleo, la inseguridad y la precariedad laboral se incrementan e incide fuertemente en la opinión de la ciudadanía. Los temas de inseguridad pública adquieren también una mayor dimensión. A lo anterior se agrega el hecho que las políticas sociales estructurales impulsadas por los Gobiernos de la coalición para avanzar en la igualdad de oportunidades, se caracterizan por ser de largo aliento y por diferir en el tiempo sus resultados

concretos, lo cual dificulta su percepción y valoración inmediata por la población.

Simultáneamente, se vuelve a polarizar la situación política interna a partir de la detención en Londres del General A. Pinochet y los intentos de juzgamiento de parte de la justicia española. Confluye a complejizar el cuadro político, el que por primera vez, desde la vuelta a la democracia, la candidatura presidencial la asumiera un socialista, con los potenciales temores que ello pudiese generar en inversionistas nacionales o extranjeros, afectando eventualmente las posibilidades y/o ritmos de reactivación de la economía.

Es en ese contexto y completando ya diez años de gestión gubernamental que se construyen las bases programáticas del tercer Gobierno. El Programa se plantea como el del *"Primer Gobierno del Siglo XXI"* y su idea fuerza es *"Para crecer con igualdad"*, debido a la crisis golpea particularmente a los sectores pobres y medios de la población, lo que evidenció dramáticamente las carencias y vulnerabilidades de los sistemas de protección social.

Las Bases Programáticas pretenden mostrar y comprometerse ante la ciudadanía con un proyecto de futuro, resaltando los grandes avances logrados en los dos gobiernos democráticos anteriores, pero uniéndolo a los valores republicanos constitutivos de la nación chilena. Simultáneamente, intentan conjugar planteamientos proyectivos y estratégicos con soluciones de corto plazo a los problemas sociales más sentidos por la población.

El eje de la construcción programática aparece centrado en *"la igualdad de oportunidades y trato"*, como respuesta a una sociedad de grandes inequidades y que enfrenta el imperioso desafío de *"volver a crecer, pero con mayor igualdad social"*. El aterrizaje frente a los problemas sociales concretos se realiza conjuntamente con la formulación de algunos compromisos inmediatos, la identificación o titulación de los grandes temas programáticos y con la forma de abordamiento de los mismos.

La parte introductoria del Programa, a diferencia de los anterio-

res, se concentra en fundamentaciones más bien teórico-políticas y no se aboca a delinear las líneas y los temas programáticos. La unión con el pasado histórico se evidencia en enunciados como *"Nuestra patria no ha renunciado a los valores de siempre, a aquello que el Cardenal Raúl Silva Henríquez llamaba el alma de Chile: amor a la libertad, a la solidaridad, a la igualdad de trato y de oportunidades"*. También cuando se proclama la continuidad con la raíz republicana, al plantear que: *"Aquí están los herederos de los que propiciaron la ley de enseñanza primaria obligatoria, el derecho a voto de las mujeres, la organización obrera, el desarrollo de la clase media y la movilidad social, la industrialización y la integración de campesinos y pobladores"*.

Se rescata que en esta década el país ha crecido como nunca en su historia; sin embargo, *"no hemos conseguido crecer con la igualdad que nos permita construir una sociedad justa y humana"*. Si bien se reinstauró la democracia, se devolvió la dignidad básica a las personas, se reorientó al Estado para servir a los más necesitados, se creó empleo y redujo la pobreza, se está muy lejos de superar las grandes desigualdades, las que en momentos de crisis se manifestarían de forma más cruel. Se plantea que el objetivo de la coalición y del nuevo Gobierno es el *"construir una nación donde prevalezca la igualdad en la ley y en el trato"*. La igualdad que busca *"crear oportunidades; la que permite la justicia social, la desconcentración económica, política y territorial."* Si bien le toca al Gobierno *"cumplir sus responsabilidades como garante de los derechos sociales básicos de las personas"*, sin crecimiento económico no habría condiciones reales para cerrar las brechas de desigualdad.

La parte introductoria termina haciendo la ligazón con los problemas inmediatos y percibidos como los más urgentes por parte de la población, comprometiéndose desde el primer día de su Gobierno a *"reforzar de modo contundente la creación inmediata de empleos y el término de la desprotección de la familia chilena a la enfermedad y el desempleo..."*.

## **1. La estructura del programa**

El Programa utiliza un lenguaje bastante conciso y se desarrolla en base a diez grandes temas. El primero se titula "Crecimiento económico con más y mejores empleos"; el segundo "Un gran salto en educación: Chile primero en América Latina"; el tercero: "Reforma integral de salud"; el cuarto tema es sobre la "Integración plena de la mujer"; el quinto se titula "Un Estado protector de las personas y sus familias"; el sexto: "La protección del medio ambiente"; el séptimo: "Una cultura libre y al alcance de todos"; el octavo se titula "Seguridad en nuestros barrios y ciudades"; el noveno: "Más descentralización y participación" y el último: "Democracia plena, iguales derechos, mejor trato".

Si bien en la redacción y en los contenidos se constata una base de continuidad con los grandes temas del desarrollo y los de democratización pendientes, proyecta, asimismo, una voluntad y decisión política de salir a enfrentar la crisis y de retomar una senda de crecimiento, a partir de la formulación de una gran cantidad de medidas concretas a implementar en los primeros años de gobierno.

Se trata de un Programa que obvia gran parte de las fundamentaciones contenidas en los anteriores, las que presume conocidas y asumidas por la ciudadanía, que se hace cargo de las imperfecciones y dificultades en diversas áreas que se evidencian más claramente con la crisis y se concentra en las políticas y en las medidas a desarrollar.

## **2. Los temas programáticos**

### **2.1. Crecimiento económico con más y mejores empleos**

La crisis económica convirtió la preocupación por el empleo y la generación de puestos de trabajo en un gran tema nacional. La ideologización del debate logró contraponerlo con las demandas y reivindicacio-

nes laborales legítimas sobre la protección de las condiciones de trabajo y los componentes del trabajo decente. Éstos sufrían un fuerte deterioro, muchas veces no justificados, en necesidades o problemas de sobrevivencia de las empresas y se sumaban a un cierto sometimiento o sensación de fatalismo por parte de los trabajadores, ante el temor de perder su única fuente de ingresos. La situación socio-laboral y la realidad socio-económica conducen a que los temas del crecimiento y el empleo encabezan las formulaciones programáticas.

Se comienza planteando que en el nuevo siglo sólo serán exitosos aquellos países que logren construir confianzas y redes de cooperación en función de objetivos comunes. Se plantea que el nuevo Gobierno se traza como objetivo alcanzar una *“alianza estratégica entre todos los actores del desarrollo”*. Se propone recuperar un alto y sostenido crecimiento, centrándolo en la creación de empleos, que *“permita distribuir en forma más justa los frutos del desarrollo y disminuir la concentración del poder económico y sus consecuencias”*.

Compromete la creación de doscientos mil empleos en el primer año de Gobierno y, a lo menos cien mil nuevos empleos por año, *“elevando simultáneamente la calidad y seguridad del trabajo”*.

**En materia de relaciones y derechos laborales** se plantean los siguientes compromisos:

- Promover relaciones laborales modernas y justas, garantizando que se respetarán plenamente los derechos laborales. *“Las relaciones laborales deben estar basadas en la reciprocidad y la cooperación, pues las dos partes son socios en el desarrollo de la empresa y en el progreso de los trabajadores”*.
- Fortalecer la fiscalización.
- Perfeccionar los derechos asociados al ejercicio de la libertad sindical y fortalecer las protecciones legales frente a las conductas antisindicales.
- Ampliar la capacidad de los sindicatos para fiscalizar el respeto de las normas de seguridad y en la gestión de la capacitación.
- Extender, con fórmulas adecuadas, la negociación colectiva

- para los trabajadores de temporada.
- Poner fin a las discriminaciones y exclusiones, especialmente de la mujer trabajadora.
  - Flexibilizar la jornada laboral, sin que ello lleve a la desprotección de los trabajadores.
  - Hacer respetar los límites legales máximos de jornada para garantizar la vida familiar de los trabajadores y su acceso a la recreación y a oportunidades de progreso cultural y espiritual.
  - Institucionalizar las relaciones laborales en el sector público, especialmente en materia de negociación colectiva.

En lo referente al diálogo social se plantea que *“la conducción económica fomentará el diálogo social entre los actores del desarrollo. Apoyaremos al movimiento sindical y a los gremios de la pequeña empresa para que amplíe su representatividad, modernice sus estructura y fortalezca su capacidad de elaborar propuestas para los trabajadores, las empresas y el país”*. A continuación se señala que *“Junto a las organizaciones empresariales y de trabajadores, crearemos un Consejo de Diálogo Social, para construir acuerdos y aunar esfuerzos para enfrentar con éxito el desafío de crecer con igualdad”*.

Refiriéndose a la distribución del ingreso, se plantea que ésta se mejorará *“fortaleciendo las oportunidades de los que han quedado rezagados. Apoyaremos la PYME, la capacitación de los trabajadores, el desarrollo de las zonas atrasadas y el mejoramiento del poder de negociación de los más débiles”*.

Junto a las formulaciones anteriores, en el primer acápite del desarrollo del tema se plantea el compromiso de retomar *“el crecimiento de una macroeconomía sana y ordenada”*. Finalmente, se plantea la decisión de fortalecer la base empresarial privada como principal fuente de crecimiento y empleo; el apoyo decidido a la vocación empresarial y la capacitación laboral; el acceso a la información y la transferencia tecnológica. Para el progreso y la modernización de las PYMES se compromete un mayor acceso al crédito, creando, con este

fin, fondos de garantía y de capital de riesgo y la creación de una mesa permanente de trabajo para buscar soluciones a los problemas del sector.

El segundo acápite del primer tema se subtitula *"Chile necesita trabajadores con calidad mundial"*. Se aboca a los temas de capacitación, la competitividad, la inserción en la economía global, el desarrollo territorial equilibrado, la protección a la competencia leal y los consumidores y el mejoramiento de infraestructura. Se comienza señalando que: *"Chile necesita más técnicos y mejor preparados. Esto requiere una relación más estrecha entre los establecimientos educacionales, el sector productivo y las empresas; consolidar y aumentar los programas de formación dual; mejorar la información sobre la evolución de los mercados laborales; crear mecanismos de certificación de competencias; apoyar la formación inicial y el perfeccionamiento de los profesores en estas áreas; intensificar el uso de las nuevas tecnologías; y evaluar y acreditar continuamente las diversas instancias formativas"*.

A partir de este diagnóstico, focalizado en la necesidad y en cómo incrementar los conocimientos y la productividad de los trabajadores, se compromete duplicar *"la cantidad de trabajadores que se capacitan anualmente, impulsando la formación avanzada de profesionales y técnicos"*, la creación del programa *"Servicio joven para aumentar las oportunidades de empleo y capacitación de la juventud."* Se compromete, igualmente, la creación de sistemas de protección del trabajador cesante y de reinserción en el trabajo.

*En cuanto a competitividad internacional*, se plantea incrementar la competitividad exportadora con mayor inversión en conocimiento, innovación y producción limpia, desarrollando fondos de innovación tecnológica y duplicando los gastos en investigación y desarrollo, apoyando los proyectos empresariales innovadores, especialmente en biotecnología, servicios de información y software, así como en otras tecnologías en las áreas de la salud y la educación. Otros compromisos concretos se manifiestan en la fijación de metas, tales como: que hacia el 2006 todo Chile estará conectado a Internet; que en el año 2003,

trescientos mil empresas podrán realizar comercio electrónico, difundir sus servicios, obtener información pública, pagar impuestos y realizar pagos previsionales por esta vía. Adicionalmente, se plantean los compromisos de impulsar la difusión de tecnologías de producción limpia en todas las áreas, mediante acuerdos de cooperación público-privada y de apoyar la ampliación de la base empresarial exportadora, incluyendo servicios como turismo y transporte.

También los planteamientos sobre las *formas de relación con la economía internacional* se incorporan en este acápite. Es así como se señala que, para profundizar la inserción del país en la economía global, junto con continuar con los procesos de apertura comercial, se concentrará la atención en el MERCOSUR y se impulsará el *"Libre Comercio de las Américas bajo el principio de regionalismo abierto"*.

Se plantea que *"defenderemos nuestras importaciones enfrenando con decisión las nuevas barreras al comercio. Protegeremos a las empresas y sus trabajadores de la competencia desleal"*. Se compromete la modernización de Pro-Chile incentivando la participación del sector privado y continuar con *"las reformas orientadas a desarrollar un sistema de garantías, de capital de riesgo, de reaseguros de exportaciones y de tipo de cambio compatibles con una mayor inserción en la económica internacional."*

El fomento de *"un desarrollo territorial equilibrado para terminar con las desigualdades que ahogan el crecimiento del país"*, es otro eje central; para ello se señalan, entre otras medidas, la creación de incentivos a las inversiones privadas, el desarrollo de una red tecnológica en las regiones, el aumento de los recursos de decisión regional y la extensión del programa de simplificación de trámites orientado a la pequeña empresa.

La generación de una institucionalidad para la organización de un sistema de protección para la competencia, los consumidores y los usuarios también se incluye en este acápite. Para ello, se compromete la protección jurídica de los consumidores, reconociendo y tutelando de manera efectiva sus derechos colectivos; la protección de los

derechos de los usuarios, creando una autoridad responsable de la competencia y la regulación de los servicios de utilidad pública; la promoción de la competencia entre los proveedores de servicios públicos en áreas sociales claves y el acceso seguro al agua potable y otros servicios básicos en condiciones justas de precio y calidad.

Se finaliza el tema sobre crecimiento económico con compromisos en el área de infraestructura.

## **2.2. Un gran salto en educación. Chile primero en América Latina**

Este capítulo aborda reformas en el sistema educativo y de desarrollo en ciencia y tecnología. En su introducción, señala que el país debe entrar *"en el nuevo milenio dando un gran salto adelante en su educación. La educación es la base para humanizar la vida de las personas, para una efectiva igualdad de oportunidades, para superar la pobreza y para integrarnos competitivamente a un mundo que hace uso cada más intensivo del conocimiento y las tecnologías"*. Se afirma que el futuro Gobierno *"seguirá otorgando prioridad al sector educacional, reforzando tanto el compromiso público como la participación privada y promoviendo un acuerdo estratégico en torno a los objetivos de formación escolar, enseñanza superior y desarrollo de la ciencia y tecnología"*.

Los principales compromisos en materia educativa refieren a:

- Compensar las desventajas de los grupos más pobres, aumentando el gasto educacional en su favor.
- Garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación, en acceso, permanencia y calidad.
- Aumentar la cobertura de educación parvularia en los sectores más pobres garantizando el acceso a salas cunas para madres que trabajan.
- Llevar a doce años el promedio de estudios para toda la población

- Fortalecer la enseñanza media técnico-profesional a través de una más estrecha relación de los establecimientos con la empresa.
- Aumentar el tiempo destinado a la formación física, al deporte y la cultura.
- Ampliar los recursos para la educación de un segundo idioma.
- Dar un fuerte impulso al uso educacional de las nuevas tecnologías de información y comunicación, a través de la red Enlaces y de Internet.
- Incrementar los recursos para la educación superior.
- Dar especial atención a la formación de técnicos superiores, ampliando las franquicias tributarias a las empresas que participen en programas vinculados a los Centros de Formación Técnica, relacionando el Fondo Nacional de Capacitación con este tipo de formación.
- Fomentar vínculos más estrechos entre el mundo de la formación y del trabajo, particularmente en el ámbito de la enseñanza técnico-profesional de nivel medio y superior.

Se concluye este primer acápite señalando que *"promoveremos la educación a lo largo de la vida. La educación inicial de las personas no les permite adaptarse a los continuos cambios de la sociedad contemporánea. Reorganizaremos el sistema de educación de adultos de modo de ampliar su cobertura, modernizar sus programas y facilitar el reconocimiento de las competencias adquiridas por las personas en el trabajo. Respondremos las ofertas de educación y capacitación de adultos provistas por los sectores público y privado, las municipalidades y las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones gremiales, profesionales y culturales"*.

En el área de ciencia y tecnología se señala la prioridad que se le dará a su desarrollo *"sobre la base del esfuerzo conjunto público y privado"*. Se señala la necesidad de *"hacer de la ciencia y la tecnología instrumentos claves para nuestro desarrollo económico y social"*. Los

esfuerzos que se comprometen refieren a un *"fuerte impulso a la formación de recursos humanos para la investigación"* a través de diversos planes y medidas, y al mejoramiento de infraestructura física y equipamiento de las universidades y centros de investigación.

### **2.3. Reforma integral de salud**

*"La desigualdad en el acceso a la salud es la peor de las injusticias en el Chile actual"*, es la afirmación categórica con la que se inicia el tratamiento de este tema programático. Se señala que el país está en *"condiciones de emprender una reforma integral del sistema de salud para asegurar que todas las personas y familias, independientemente de su nivel de ingresos, puedan acceder a una atención de salud satisfactoria"*. Junto con anunciar el fin de la *"siniestra institución de los cheques en garantía"*, compromete el establecimiento de una *"Carta de Derechos y Deberes en Salud"*, definiendo en ella el acceso, la oportunidad y calidad de los servicios que tendrán garantizado los chilenos.

Otros compromisos refieren a: hacer que se respete la dignidad de las personas, así como su derecho a una información plena sobre las coberturas, sus beneficios y costos; mejorar la cobertura de los subsidios para licencias médicas, invalidez, maternales, accidentes del trabajo y escolares, especialmente para los grupos más pobres, etc.

### **2.4. Integración plena de la mujer**

Se parte constatando que *"en el mundo de hoy las mujeres se han incorporado a la sociedad y al mundo laboral"*. Esta incorporación se realiza con grandes obstáculos, tensiones y desigualdades sociales que se deben enfrentar y corregir, en tanto *"la participación de las mujeres en el mercado laboral seguirá aumentando"*. El futuro Gobier-

no se compromete, para ello, a combatir la discriminación y definir un *"nuevo Plan de Igualdad que comprometa condiciones para que hombres y mujeres puedan compartir la vida privada, laboral y social y construir juntos la sociedad del futuro"*.

Gran parte de los compromisos se refieren a problemáticas que se generan en la actividad laboral, tales como:

- Promover el compromiso social con la maternidad y paternidad, reconociendo la responsabilidad común de hombres y mujeres en el cuidado de los hijos y promoviendo una cultura laboral de respeto a la maternidad para las mujeres que quieran y deban trabajar.
- Fortalecer iniciativas de cuidado infantil, a través del acceso a la educación parvularia, ampliando la cobertura de las jornadas escolares alternas, creación de centros abiertos, jardines infantiles, salas cunas y sistemas no convencionales de atención a menores en horarios compatibles con las jornadas laborales.
- Mejorar la legislación y la fiscalización de las condiciones laborales de las mujeres, para impedir prácticas discriminatorias en materia de contrataciones, remuneraciones, brechas salariales, descanso maternal, acoso sexual y promoción a cargos directivos. *"En particular, impulsaremos una ley de igualdad salarial entre hombres y mujeres para un mismo desempeño, consistente con nuestro mandato constitucional y las Convenciones Internacionales que Chile ha suscrito"*.
- Impulsar mejores condiciones de trabajo en todos los sectores productivos, especialmente donde hay mayor presencia de mujeres, tales como el comercio, el servicio doméstico y el trabajo temporal;
- Incentivar sistemas de jornadas y horarios laborales compatibles con la vida familiar para hombres y mujeres.
- Fortalecer los planes de capacitación laboral y formación para el trabajo, los programas de nivelación de estudios y de apoyo a iniciativas productivas para mejorar las oportunidades de

empleo y de generación de ingresos para las mujeres de menores recursos, especialmente para las jefas de hogar.

El resto de los compromisos se formulan para el área de salud, sobre mecanismos de cuentas públicas, control ciudadano para la evaluación de las políticas, programas que atañen a las mujeres y sobre la participación política de éstas mediante el impulso de medidas de acción positiva.

## **2.5. Un estado protector de las personas y las familias**

En este tema se reitera el deber de la sociedad de *“garantizar a todos sus miembros un conjunto de derechos fundamentales derivados de la dignidad de la persona humana”* y se compromete la acción del Gobierno para promover el respeto a los derechos de todos sin discriminación alguna, con esfuerzo especial en los sectores más débiles y vulnerables. En su desarrollo, se trata separadamente la seguridad de la familia, el respeto a los derechos de niñas, niños y jóvenes, el cuidado de los adultos mayores y las oportunidades para las personas con discapacidad. En todos sus acápites se incorporan medidas en materia laboral y de seguridad social, las que se señalarán sucintamente, en tanto son también desarrollados en otras partes del Programa.

En el acápite dedicado a la *“seguridad de la familia”* se señala, por ejemplo, que *“sus posibilidades y sus relaciones internas se ven fuertemente afectadas por factores externos, como las extensas jornadas laborales, las excesivas distancias entre los hogares y los lugares de trabajo, la incorporación de las mujeres al trabajo sin protección para sus hijos, la delincuencia, la desprotección laboral, los ingresos precarios.”* Para ello se compromete promover condiciones laborales compatibles con la vida familiar y apoyo a la familia de los trabajadores desempleados con programas especiales de salud, transporte, alimentación escolar, etc.

Cuando se refiere al *"respeto a los derechos de niñas, niños y jóvenes"* se plantea erradicar el trabajo infantil mediante apoyos e incentivos a las familias de escasos recursos, con el fin de que puedan cumplir su función de cuidar a sus hijos y mantenerlos en el sistema escolar; se reitera también el apoyo a iniciativas de cuidado infantil *"que protejan a los hijos de madres y padres trabajadores mientras estén fuera del hogar"*, entre otras iniciativas.

Al proponer iniciativas para el *"cuidado de los adultos mayores"* se aborda el tema de la seguridad social. Dos de ellas se refieren al sistema de pensiones. La primera se compromete a impulsar cambios en el sistema de AFP para aumentar el número de opciones de los cotizantes, reducir costos de administración, aumentar la información y la transparencia, *"eliminar la mora previsional, determinar de modo más justo los procedimientos de cálculo de las pensiones y aumentar el número de personas que ahorran para el futuro"*.

El segundo compromiso plantea aumentar *"la cobertura de seguridad social al tercio de la fuerza de trabajo ocupada que no está protegida, en la medida de las posibilidades fiscales"*; eliminar el requisito de ser imponente activo en el momento de acogerse a jubilación; reconocer al cónyuge varón como beneficiario de pensión de sobrevivencia de una causante mujer; reconocer como cotizado el tiempo dedicado al cuidado de los hijos de toda mujer trabajadora y generar mayores incentivos a las trabajadoras independientes para su afiliación al sistema de pensiones.

## **2.6. Protección del medio ambiente**

Según se plantea en el Programa *"una de las caras más silenciadas de la desigualdad es la que dice relación con el medio ambiente en que viven diferentes grupos de chilenos"*, constituyendo un derecho básico de todas las personas el gozar *"de un medio ambiente sano y una ciudad vivible"*. Para proteger este derecho y combatir esa des-

igualdad se comprometen políticas y medidas en diferentes áreas, entre otras: la protección de los recursos naturales; la descontaminación del aire, agua, desechos domiciliarios e industriales; el mejoramiento de la vida rural; la humanización de las ciudades; el desarrollo armónico de las ciudades; el fortalecimiento de la CONAMA como autoridad ambiental reguladora junto a la creación de un sistema nacional de fiscalización ambiental integral, integrado por una Superintendencia de Medio Ambiente; la continuación del Programa Chile Barrios y el mejoramiento de la calidad de la vivienda social.

## **2.7. Una cultura libre y al alcance de todos**

El planteamiento de este tema programático parte de la constatación de que “no hay un verdadero desarrollo sin un desarrollo de la cultura nacional”. Junto con rescatar las “tradiciones culturales que moldean la conciencia moderna” las formula como aquéllas *“que fundan la dignidad de las personas en su inteligencia y libertad, en su apertura a la diferencia y diversidad”*, en el pluralismo y el respeto a la conciencia personal. Como compromiso general, que se explicita en dimensiones concretas, se plantea asegurar *“la libertad y la igualdad en todos los espacios de la cultura, poniendo fin a la censura y a las discriminaciones y educando para la participación y la responsabilidad. La Constitución Política de la República y sus leyes deberán encarnar en plenitud esos principios y serán modificadas allí donde las contraven gan indebidamente”*.

Al igual que las otras Bases Programáticas antes analizadas, el tema de los medios de comunicación social se incluye dentro del análisis de los temas culturales.

## 2.8. Seguridad en nuestros barrios y ciudades

Como el título lo indica, esta parte del Programa se ocupa de los problemas de seguridad ciudadana que surgen como preocupaciones prioritarias de la población. Se plantea que ésta será una prioridad del futuro Gobierno y que se enfrentará mediante una política integral, compuesta por muy diversas medidas, con énfasis en la prevención, en la coordinación de las policías con la comunidad, en el mejoramiento de los barrios, de la legislación y del sistema penal, la lucha contra el maltrato infantil y de toda violencia intrafamiliar, etc.

## 2.9. Más descentralización y participación

Al igual que en el Programa anterior, la participación social se liga a proyectos de descentralización del poder central y al fortalecimiento de las estructuras regionales y comunales. Es así como se plantea que *“para crecer con igualdad debemos otorgar más poder a la ciudadanía de modo que participe más activamente en las decisiones que le atañen en su barrio, en su comunidad, en su región, con un estilo de gobierno más cercano a la gente y con una política más comprometida con una distribución equitativa de recursos”*.

Entre las medidas que se proponen, se cuenta el propiciar la elección directa del Consejo y del Ejecutivo Regional; la creación de un sistema de consultas ciudadanas, fortaleciendo la participación de las organizaciones sociales en todos los niveles, como complemento de las instituciones de representación regional y local; completar durante el período de Gobierno el proceso descentralizador y de desconcentración del Estado; generar un programa de fomento de oportunidades para las regiones; financiar proyectos productivos y servicios vinculados a nuevas empresas, como una forma de asegurar un mejor acceso al desarrollo económico y a mejores empleos en las comunas; fomentar la constitución de parques industriales en comunas más vulnerables; fortalecer las capacidades de gestión de los municipios; etc.

## 2.10. Democracia plena, iguales derechos, mejor trato

*"La democracia es condición y garantía de la igualdad. En un Estado democrático se pueden reclamar las injusticias de la convivencia social y del mercado, invocar nuestros derechos y decidir juntos la clase de sociedad que queremos construir. En democracia la dignidad de la persona basta para exigir su derecho a participar en las decisiones de su país, región, comuna, ciudad y barrio".* Con estas formulaciones se inicia el desarrollo del último de los temas programáticos.

En éste se incluye el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la reforma del Estado, la modernización de la justicia, la defensa nacional, un nuevo trato para los pueblos indígenas y la protección y promoción de los Derechos Humanos.

En esta última materia se explicitan y se avanza respecto a las formulaciones de los programas anteriores. Se señala que *"La dignidad y derechos esenciales de la persona son el límite del poder y del Estado, del mercado y de la convivencia social. Esto no admite relativizaciones. El Estado no sólo debe respetar, sino también promover el pleno goce de estos derechos y reaccionar con prontitud y eficiencia frente a los actos que violan, perturban o amenazan el legítimo ejercicio de los mismos. El Estado, sin entrometerse en la esfera privada de las conciencias, puede y debe promover una cultura respetuosa de los derechos humanos con una activa política para ampararlos y reestablecerlos cuando sean quebrantados"*. Más adelante se señala que se procurará modificar la Constitución en materia de derechos sociales y culturales.

Finalizando la explicitación de los principales enunciados del Programa del tercer Gobierno de la Concertación cabe, como se hiciera con los dos Programas anteriores, formular algunas conclusiones sobre las estrategias que se proponen para la inserción del país en la economía global, así como sobre los factores que se definen como decisivos para mantener e incrementar la capacidad competitiva.

Como ya se anunciara en el primer programa y se explicitara y

desarrollará en los dos programas siguientes, se mantiene e incrementa una estrategia flexible de acuerdos comerciales, relevándose en éste último una mayor preocupación por las relaciones con el MERCOSUR.

En cuanto a las estrategias de competitividad, los tres programas plantean la necesidad de basarla en los incrementos de productividad a partir de la excelencia productiva, la investigación científica y la innovación tecnológica. En el segundo programa se plantea la teoría de la competencia sistémica y se afirma en ella para propiciar el inicio de una etapa de modernizaciones institucionales y promover las inversiones en mayor productividad de los recursos humanos; éste último, recogiendo las elaboraciones anteriores, avanza en la masificación del uso de tecnologías de la información y en la sociedad del conocimiento.

#### **IV. LAS BASES PROGRAMÁTICAS DEL ACTUAL GOBIERNO DE LA CONCERTACIÓN.**

Casi seis años llevó al país remontar los impactos económicos internos de la crisis asiática. Desde fines del 2003 se retoma la anterior senda de crecimiento económico en un porcentaje que fluctúa en torno el 5% del PIB, con efectos favorables en la generación de empleo. Sin embargo, el desempleo no baja a las tasas históricas de mediados de la década pasada, debido al creciente aumento de la fuerza de trabajo, en particular de la participación femenina. Paralelamente, con la expansión de la economía mundial, muy en especial con el crecimiento acelerado y sostenido de la economía china, el superávit fiscal sube sustancialmente a partir del año 2005, por el alza en casi 400% del precio del cobre.

Se avanza principalmente en la apertura comercial; entre varios otros, se suscribe el acuerdo con la Unión Europea, el TLC con los Estados Unidos, se inician las rondas para un acuerdo de libre comercio con China, Japón, Nueva Zelanda, Singapur, etc. Se incrementan las posibilidades económicas a través del APEC y éste sirve de plataforma para

avanzar en acuerdos comerciales bilaterales con países que lo integran y con otros de América Latina. Al término del Gobierno, Chile se califica como la octava economía más globalizada del planeta, consolidando su política multi y bilateral en materia comercial.

Se desarrollan políticas contracíclicas en el manejo macroeconómico, como consecuencia de las vulnerabilidades detectadas con la crisis asiática, destacando la regla del 1% de superávit fiscal. Ellas, junto al sustancial incremento de los ingresos fiscales derivado de las divisas del cobre, permiten comenzar a revertir la aguda percepción de inseguridad económica de la ciudadanía y de los sectores empresariales; se enfrenta mejor el alza internacional de los precios de los combustibles y se visibilizan importantes demandas sociales insatisfechas.

Se avanza en materia de derechos humanos, con la creación de la Comisión Valech y con los procesos judiciales. Se logra concordar reformas constitucionales<sup>40</sup>, aboliendo la institución de los senadores designados y vitalicios, sometiendo definitivamente el poder militar al poder civil, modificando la Constitución y atribuciones del Tribunal Constitucional y eliminando de la Constitución Política la reforma al sistema electoral, entre otras. Este proceso se refuerza con la descalificación pública y definitiva de Pinochet, producto, principalmente, de los procesos en su contra por malversación de fondos públicos.

En política social, se aprueban dos importantes reformas laborales; se implementa y se perciben los beneficios de las reformas en salud y, en pobreza, el Proyecto Chile Solidario muestra sus primeros impactos positivos.

Si bien la aprobación pública al gobierno y, en particular, al Presidente Lagos, bordea el 70% de adhesión ciudadana, tiende a predominar en el análisis político la dificultad de proyectar una misma alianza de gobierno por más de 16 años. Se aprecia un creciente sentir ciudadano que demanda cambios, con claros signos de insatisfacción con la actividad política y sus instituciones. Estas percepciones se entremezclan con el desarrollo de otros procesos, como el de la progresiva normalización del sistema democrático y con una mayor capacidad de las

personas y grupos para expresar públicamente sus demandas, críticas e insatisfacciones sociales.

No obstante, consistente con el alto nivel de aprobación a la gestión del Presidente Lagos, con el repunte en materia económica y con las expectativas de cambio, surge un liderazgo nuevo en múltiples dimensiones, en el interior de la propia coalición.

La doctora Michelle Bachelet, mujer<sup>41</sup>, médico, no perteneciente a las élites políticas tradicionales de los partidos de gobierno<sup>42</sup>, representante inédita y simbólica de la reconciliación nacional, con una muy alta evaluación ciudadana por su desempeño en los ministerios de salud y de defensa, con un capacidad comunicacional y con una vivencia práctica de la política que enfatiza la comunicación, la participación de la ciudadanía y el diálogo social y político para la búsqueda de acuerdos en torno a una gran agenda social, emerge como la figura pública que sintetiza, tanto un cambio de estilo como en las formas de hacer política. Se impone así una candidatura con gran opción ganadora, que si bien implica continuidad de la coalición y de muchas de sus políticas, logra condensar la demanda, simbólica pero profunda, de cambios que se reclama socialmente<sup>43</sup>.

Una mujer Presidenta de la República, hecho inédito en nuestra historia e impensable para el país y la clase política hasta hace un par de años; una renovación importante en los rostros con responsabilidades gubernamentales, la paridad de género en ministerios y subsecretarías, son los elementos más visibles del cambio. Los otros, en particular en políticas sociales y laborales y en la participación ciudadana, debiesen evidenciarse en los contenidos del programa de gobierno y en el ejercicio del mandato presidencial.

## 1. Un imaginario: un nuevo proyecto de sociedad

En una carta a los chilenos, con la que introduce su programa de gobierno, la actual Presidenta reconoce su enriquecimiento personal, producto de una campaña basada en escuchar y dialogar con la ciudadanía a lo largo del país. Resalta que Chile viviría una oportunidad histórica, gracias a los logros consolidados en los tres gobiernos anteriores; por ello expresa: *“sabemos que el desarrollo con justicia y la paz con libertad no son palabras vacías, sino metas que podemos lograr. Sólo dependen que sepamos trabajar juntos”*.

Superadas las principales heridas del pasado dictatorial, representando en su persona la capacidad reconciliadora de la comunidad nacional, reconociendo una base material en la consolidación estable y sólida de la democracia y de la economía, de los avances en políticas sociales desarrolladas por la Concertación, su lema de campaña “Estoy contigo: Chile somos todos” se define en base a dos nociones que se proyectan como pilares de su discurso y valores programáticos: la igualdad y la participación social.

Ambas nociones se presentan como síntesis orientadora, pero a la vez, como fundamentos explícitos o subyacentes en todos los temas del programa. Ambas admiten, además, ser subsumidas en otra noción teórica más amplia, que se expresa reiteradamente: la de una “sociedad inclusiva”.

Esta apreciación se sustenta en varios pasajes programáticos, pero parecieran reflejarse bien en dos frases de la carta introductoria; la primera expresa que: *“Mi única promesa de gobierno es ayudar con todas mis fuerzas y capacidades a crear una sociedad en la que nadie pueda decir no pude, ni menos no me dejaron.”* La segunda, es el párrafo de cierre: *“Mi tarea no es otra que brindar a los chilenos las oportunidades para que Chile sea de todos y todos seamos Chile. La llave del futuro no está en las manos de nadie, sino en las de todos”*.

Subyace, por lo tanto, al discurso programático, un imaginario de sociedad, el cual, a partir de una lectura y valoración de lo construi-

do por los gobiernos que lo precedieron, pretende recrear una idea de futuro que delinea, ya no sólo a un país con todas sus potencialidades de crecimiento y desarrollo, sino un tipo o proyecto de sociedad que los chilenos sueñan y aspiran y que desearían construir en conjunto. Abona esta interpretación las ideas matrices que se manifiestan recurrentemente, con diversas expresiones, en todas sus propuestas: la igualdad en la diversidad, la participación social activa y la igualdad de oportunidades y derechos sociales para todos y todas; ésta última, a partir de la articulación de un sistema de protección social, de la potenciación del desarrollo económico, de la generación y acceso a empleos dignos, decentes, productivos y de un goce social equitativo de los logros y frutos del crecimiento<sup>44</sup>.

## **2. Chile entra en una nueva fase de su desarrollo: la lucha contra las desigualdades**

Retomada una senda de crecimiento económico, estabilizada la vida democrática e iniciadas las reformas sociales en educación y en salud junto a las reformas en la gestión pública, dos grandes problemáticas comienzan a ser relevadas por la superestructura política: la de las estrategias de desarrollo -por su implicancia en el empleo- y la de la distribución de los ingresos.

En efecto, durante los gobiernos democráticos, a pesar del crecimiento económico y de la reducción drástica de la pobreza y la indigencia, la distribución de los ingresos -en particular, los del trabajo- se mantiene inalterable. Junto con la brecha distributiva que ubica al país entre los más desiguales de América Latina y entre los diez más desiguales del mundo, no se logra volver a las tasas de desempleo de los primeros ocho años de democracia. El empleo que se crea es mayoritariamente de baja calidad, de alta rotación, de muy bajos salarios, generando y reproduciendo dinámicas de exclusión y segregación social.

Paralelamente, concurren los procesos de cambio cultural y valórico experimentados por la sociedad en las últimas décadas; procesos

dinámicos y profundos que tienden a la individuación, conjuntamente con demandar y exigir reconocimiento y respeto a la diversidad, a la efectividad de los derechos humanos en su concepción de integralidad, de rechazo a las discriminaciones; en fin, de una nueva condición de ciudadanía.

Todas estas problemáticas se asumen programáticamente y se proyectan en términos políticos, relevando tanto el valor de la libertad como el de la igualdad<sup>45</sup>. Así, en la carta introductoria se expresa que “necesitamos crear nuevos espacios de libertad para darle voz a un Chile plural y diverso, en que todos nos sintamos cómodos, sin censuras y sin arrogancia”. En otro pasaje se señala que el país crece y se desarrolla, pero las desigualdades sociales no disminuyen; *“sigue siendo un país inaceptablemente desigual. La desigualdad, en verdad, son muchas desigualdades: entre hombres y mujeres, entre diferentes etnias, entre ricos y pobres, entre empresas pequeñas y grandes, entre quienes han tenido acceso a educación de calidad y quienes no la han tenido, entre las regiones que avanzan y las que permanecen rezagadas”*.

La igualdad de oportunidades, la igualdad de trato, el reconocimiento, garantía y ejercicio de derechos ciudadanos, el derribamiento de las barreras discriminatorias, no sólo estableciendo iguales derechos, sino también a través de políticas proactivas de acción positiva, son todas ideas que se relevan en las bases programáticas. Dentro de ellas se insertan, con mayor fuerza, las políticas antidiscriminatorias y las de promoción de la igualdad de género.

Los esfuerzos por disminuir las desigualdades se reconocen como “razón de ser de los gobiernos de la Concertación”, los que habrían buscado corregir el modelo de crecimiento, humanizarlo y aminorar la incertidumbre que conlleva la globalización, “procurando un mejor equilibrio entre expansión económica y equidad social”. No obstante, la profundización de la integración de Chile al mundo incrementa la urgencia de reducir las desigualdades y resguardar, a través de una red de protección social, a las personas y también a la economía de los vaivenes internacionales.

Subyace en las propuestas la necesidad, porque las bases ya se habrían construido, de pasar desde políticas públicas enfocadas en la ampliación de cobertura a otras que enfatizen su calidad y eficacia. Avanzando en esta idea, lo que se proyecta tras los planteamientos programáticos sería una propuesta de revisión y recreación del Estado en sus roles y funciones: un Estado que brinda oportunidades y garantiza derechos, con énfasis en los derechos sociales y en su relación con la ciudadanía, en todos los ámbitos de actividad de las personas; es decir, un proyecto de nuevo Estado social, a partir de la integración, articulación y mejoramiento de las políticas sociales y públicas, dentro de una concepción sistémica de protección social y como parte del objetivo estratégico de profundizar la democracia.

### **3. La participación social y la calidad de la política.**

Importante eje programático en la construcción de un nuevo Chile es la noción de la participación. La construcción de una nueva ciudadanía se sintetiza en formulaciones simples, tales como: que las personas serán escuchadas, pero también serán parte de las decisiones; serán conjuntamente objeto de las políticas públicas y sujetos activos de ellas; o en la afirmación de que Chile somos todos y los construimos entre todos; también en el énfasis que se otorga a que el Programa está pensado en aquellos que no pueden expresar su voz y es resultado fundamentalmente de los diálogos ciudadanos y de un gran esfuerzo participativo en su reflexión y elaboración.

La participación ciudadana se liga estrechamente con el desafío de mejorar la calidad de la política y, consecuentemente, de la democracia. Se señala así que *"Una verdadera sociedad democrática es aquella en que todos y cada uno de sus ciudadanos poseen voz y capacidad para influir en la toma de decisiones. Implica, por una parte, contar con una sociedad civil capaz de canalizar adecuadamente las inquietudes y necesidades ciudadanas y, por otra, promover un tipo de*

*Estado democrático que acoja adecuada y eficientemente esas necesidades en sus diseños de políticas".* Una sociedad civil empoderada sólo enriquece la calidad de la política, mejorando sustancialmente el sistema democrático.

Como se verá más adelante, las propuestas para mejorar y acercar el Estado a la ciudadanía a ésta a la gestión y a las instituciones políticas, la promoción de la asociatividad y de los derechos de los diversos sectores sociales más vulnerables y discriminados, parecieran no incorporar con la especificidad y formalidad necesaria, para un país con nuestra cultura poco participativa y muy legalista, los mecanismos y procedimientos estructurados para la participación civil organizada en la construcción de este nuevo proyecto de sociedad, de sus políticas públicas y sus estrategias de desarrollo.

Este desafío, que involucra a un conjunto de actores institucionales, políticos y sociales, se irá, quizás, delineando en un proceso interactivo, con preponderancia de los que se generen desde la propia sociedad civil, a partir de sus principales demandas, reivindicaciones y propuestas.

#### **4. Estructura del programa.**

El programa se estructura en cinco áreas temáticas, las que según se señala en su introducción, reflejan las prioridades del gobierno. Éstas se refieren: a una nueva red de protección social; a las condiciones para un salto al desarrollo; a un programa para mejorar la calidad de vida de los chilenos; al combate contra la discriminación y la exclusión; a un nuevo trato para los ciudadanos en todos los aspectos de la acción pública. Las bases programáticas concluyen con una propuesta sobre el lugar que debe ocupar Chile en el mundo en esta nueva etapa de su desarrollo.

#### 4.1. Proteger a nuestra gente.

En esta primera área temática, junto con rescatar como objetivo estratégico de la Concertación el crecer con igualdad, y destacar las políticas sociales desarrolladas por cada uno de los gobiernos anteriores en función de dicho objetivo, enfatiza, por una parte que, la desigualdad en el país tiene raíces profundas y, por otra, valora que se esté “gestando un consenso histórico para construir el país justo, solidario y tolerante que anhelamos”.

Se resalta que el primer gobierno de la Concertación se concentró en recuperar beneficios sociales y en reconocer a los grupos vulnerables como sujetos de la política social; el segundo se centró en la educación y la administración de justicia y el tercero se habría abocado a transformar las políticas sociales en derechos ciudadanos.<sup>46</sup>

Se diagnostica que *“la desigualdad no empieza ni termina en los ingresos”*. Ésta se manifestaría *a lo largo de la vida de las personas*: comenzaría en los primeros años de vida, continuaría con las oportunidades de educación, se profundizaría con las discriminaciones y se consolidaría con la adversidad.

La ausencia de mecanismos de protección incrementa el impacto de las desigualdades, generando inseguridades; éstas, a su vez, producen temor: *“y éste paraliza, inhibe a las personas a participar, socializar y emprender”*. Así, *se debe concebir la protección social en sentido amplio: no sólo de protección frente al riesgo, sino también de acceso a oportunidades para “integrarse al progreso del país, con una justa retribución por esfuerzo empeñado.” Para ello, las políticas sociales se deben articular en un sistema de protección social “capaz de abrir oportunidades y limitar riesgos para quienes no tienen la posibilidad de protegerse por sus propios medios”*.

Se sostiene que un buen sistema de protección social debe acompañar a las personas a lo largo de todo su ciclo vital; por ello, la construcción de este sistema, como objetivo central del gobierno, se expresará en el empleo, la educación, la salud, la vivienda y la previsión.

#### **4.1.1. Educación: base de las oportunidades.**

La Educación es el primer tema desarrollado en las bases programáticas. Se plantea su importancia desde dos perspectivas; la primera, desde las personas como fuente básica de las competencias y las capacidades que éstas requieren para desarrollar sus proyectos de vida y encarar los riesgos que enfrentan. La segunda, desde una perspectiva social, en tanto un acceso igualitario a las competencias requeridas sería "una condición básica para construir un país más equitativo, más próspero y más seguro".

##### *A. Equidad desde el principio.*

Se define asignar a la primera infancia una prioridad fundamental, en tanto las desigualdades se gestan desde los primeros años de vida. *El pilar de una sociedad más segura parte por romper las diferencias de origen.* Para ello se construirá *un sistema de protección a la infancia*, cuyo objetivo central será igualar las oportunidades de desarrollo de niños y niñas en sus primeros ocho años de vida, *borrando los efectos derivados de su origen socioeconómico.*

*Un primer componente del sistema* se fija en "una política amplia de estimulación temprana para todos los niños que se atiendan en los consultorios de salud". Éstos se conciben como "puerta de entrada" al sistema de protección, desde la gestación del menor hasta su primer año de vida.

*Un segundo componente* lo constituye la implementación gradual de un sistema de atención preescolar para niños entre cero y cuatro años, de hogares pertenecientes al 40% más pobre de la población y de aquéllos cuyas madres trabajen.

Como *tercer componente del sistema* se ubica la garantía de acceso de todos los niños a prekinder, incorporando ese nivel de enseñanza al sistema de subvenciones escolares. Para los niños más vulnerables, se

aplicará una subvención preferencial, junto con el desarrollo de estrategias de mejoramiento educativo y de metas basadas en estándares nacionales de aprendizaje.

El sistema contempla, además, la articulación y complementación de un conjunto de intervenciones hoy dispersas: prestaciones de salud, asistencia judicial, prevención de violencia intrafamiliar, etc. Se destacan los múltiples beneficios de un funcionamiento sistémico: para los niños, los que podrán aprender más y mejor el resto de sus vidas; para las madres, ya que tendrán mayores facilidades para trabajar y para la sociedad, en tanto en el futuro debiese existir una menor deserción escolar, menor delincuencia y drogadicción.

### *B. Calidad de la educación.*

Se define la calidad de la educación a partir de "su capacidad de generar las competencias cognitivas que niños y jóvenes requieren para enfrentar efectivamente su desarrollo".

Como medidas para mejorar la calidad educativa se plantea:

- La utilización de la subvención preferencial entre prekindergarten y cuarto básico para la constitución de un régimen de exigencias de calidad y de garantías para los alumnos.
- La reducción del tamaño de los cursos, desde los 45 alumnos actuales a 35 alumnos.
- En la educación secundaria, los esfuerzos, recursos y exigencias se concentrarán en el desarrollo de las competencias que se requieren en el mundo de hoy: matemáticas, ciencias, informática e inglés.
- Subsidiar el transporte para los niños de sectores y escuelas rurales;
- Un mayor compromiso explícito con la calidad de la educación de parte de todos los actores del sistema educativo.
- El funcionamiento regular de los Consejos Escolares.

- Fortalecer el sistema de supervisión, separando las tareas formativas de las fiscalizadoras.

### C. *La educación también es formación.*

Se afirma que "la vida plena en sociedad requiere competencias que van más allá de los aprendizajes formales"; se destaca a la escuela y el liceo como los principales espacios de socialización de niños y niñas, más allá de sus familias. Así, le corresponde al sistema educativo hacerse cargo de su responsabilidad formativa, incorporando la convivencia, el servicio a la comunidad y la solución pacífica de conflictos en las escuelas. Para ello es importante reconocer "*que la convivencia pacífica, el diálogo y la ciudadanía no se aprenden en una clase, sino en la experiencia cotidiana de relacionarse con los demás y en el funcionamiento de las instituciones.*" En igual sentido, se compromete la introducción del "servicio a la comunidad" como parte de las exigencias de la educación media.

### D. *Capacidad, único requisito para la educación superior.*

Se comienza señalando que "*el acceso a la educación superior exclusivamente en base al talento es la herramienta más poderosa de movilidad social que existe en el mundo moderno.*" Ello también es esencial para romper la reproducción de la desigualdad, por lo que, como sociedad, se requiere asegurar "a todos los jóvenes talentosos, el acceso a la educación superior de calidad, independientemente de su condición socioeconómica". Para ello, el sistema deberá prever una combinación de becas, créditos, garantías públicas y subsidios al ahorro de las familias. En igual sentido, se creará un seguro estudiantil que permita a los jóvenes la continuidad de sus estudios, en caso de fallecimiento o invalidez de sus padres.

Se debe mejorar la calidad, perfeccionar la acreditación, la información y la transparencia del sistema de educación superior. De igual modo, se revisarán los currículos<sup>47</sup>, la extensión de diversas carreras y se promoverá la integración del quehacer universitario a los procesos productivos y a la generación de nuevas tecnologías.

#### *E. Educación a lo largo de la vida.*

La educación debe ser capaz de dar segundas oportunidades a quienes tienen el empuje de superarse y adaptarse a sus necesidades y posibilidades. Para ello, se duplicarán los esfuerzos actuales en iniciativas de nivelación de estudios y se promoverá una educación técnica de calidad, vinculando sus planes de estudios a un sistema nacional de acreditación y certificación de competencias.

Finalmente, se compromete la construcción de un sistema flexible de competencias laborales; a través de él los trabajadores *“podrán ir certificando los conocimientos y habilidades adquiridas mediante programas especiales de adultos, de capacitación y de su propia experiencia, de acuerdo con sus posibilidades e intereses, hasta acumular los méritos suficientes para obtener un reconocimiento técnico formal.”*

#### **4.1.2. Más y mejores empleos.**

Se desarrollan diversos planteamientos que resaltan la importancia del trabajo en la vida de las personas; ello conlleva a otorgarle la máxima prioridad a la creación de más y mejores empleos, lo cual requiere del crecimiento sostenido de la economía. Este crecimiento *“debe ir acompañado de una expansión vigorosa del empleo. Así se distribuyen en forma más justa los frutos del desarrollo”*.

En la introducción se expresa que, a pesar del crecimiento ya experimentado, se constata la persistencia de numerosos desafíos,

entre ellos destaca:

- Que las mujeres y jóvenes se ven particularmente afectados por la falta de empleos, la discriminación y las exclusiones.
- En tanto la economía moderna debe ser flexible y adaptable, debido a los permanentes cambios tecnológicos, se requiere que la institucionalidad laboral promueva dicho objetivo.
- La flexibilidad no puede ser sinónimo de precariedad; hoy la rotación del empleo es muy alta y la duración de los contratos tiende a acortarse<sup>48</sup>.
- En tanto el empleo y la desocupación se encuentran entre las mayores preocupaciones de la población, se debe avanzar, conciliando agilidad ante los cambios con grados crecientes de protección social.
- La clave de esta articulación sería proteger los ingresos de las personas durante los períodos de cesantía.

Previo a la formulación de políticas específicas, se señala también que *“una economía moderna tiene relaciones laborales modernas y un respeto pleno por los derechos de los trabajadores, con amplia protección legal frente a las prácticas antisindicales. Las relaciones laborales deben estar basadas en la reciprocidad y la cooperación, pues las dos partes son socios en el desarrollo de la empresa y en el progreso de los trabajadores”*.

#### *A. Trabajo para las mujeres.*

Si bien el empleo femenino ha crecido, alcanzando la tasa de participación de un 37%, ésta es comparativamente inferior a la de varios países latinoamericanos y a la de mayoría de las naciones avanzadas; asimismo, el desempleo de las mujeres (10%) es superior al de los hombres (8%), por lo cual se comprometen reformas laborales promujer y también projóvenes.

Entre las medidas a impulsar, se formulan las siguientes:

- Facilitar nuevas modalidades de trabajo que le permitan a las mujeres compatibilizar la vida familiar con la laboral; para ello, se propone facilitar las opciones de trabajo en jornada parcial, el trabajo part-time y el teletrabajo, adecuando las modalidades existentes de contratación.
- Proponer un *Acuerdo Nacional* para que las empresas se sumen a ofrecer nuevas jornadas de trabajo parcial, adaptadas a las necesidades de las mujeres y de los jóvenes.
- Avanzar en la adaptabilidad de las jornadas horarias para que éstas se adecuen mejor a las necesidades de las personas y a la organización del trabajo en la empresa. Pero, como se trata de ampliar las oportunidades y no de generar precariedad, se debe evitar que se impongan cargas horarias incompatibles con la vida familiar o disminuir la responsabilidad social de la empresa en la provisión de un trabajo decente.
- Promover que empleadores y trabajadores negocien colectivamente con la meta de fijar condiciones específicas para cada empresa; *"Un sistema laboral flexible y equitativo requiere trabajadores organizados y de sindicatos fuertes que puedan negociar en igualdad de condiciones"*.

No obstante, en materia de nuevas jornada de trabajo se plantean ciertas prevenciones: éstas no pueden ir en desmedro de la salud y la calidad de vida de las personas; *"deberán fijarse y respetarse normas estrictas respecto no sólo del número de horas que se puede trabajar en promedio por semana, sino también respecto al máximo de horas a trabajar en un día y el máximo de días en que se puede trabajar en forma continuada"*.

Continuando con medidas para promover el empleo femenino, se insiste en el impacto positivo que tendrá la universalización del acceso a kínder y prekínder y la ampliación de la cobertura de salas cunas para los niños pertenecientes al 40% más pobre de la población.

En tanto el acceso a guarderías infantiles no abarca a las mujeres que laboran en empresas medianas y pequeñas, se compromete la creación de un subsidio, financiado con fondos públicos, que amplíe el acceso e iguale, en este punto, el costo financiero de contratación de hombres y mujeres.

Para la reinserción laboral de las mujeres, alejadas por largo tiempo del trabajo por estar a cargo del cuidado de sus hijos, se implementarán programas especiales de capacitación e integración laboral.

En el ámbito de las discriminaciones de género en el trabajo se señala que *"fiscalizaremos el cumplimiento de las normas legales existentes que prohíben la discriminación de las mujeres. Eliminar las discriminaciones en el mercado de trabajo no es un obstáculo al crecimiento, es un aporte a la competitividad. Debemos seguir avanzando en limitar las discriminaciones en la contratación y también avanzar en la no discriminación en las remuneraciones: igual sueldo para igual trabajo, independientemente del género del trabajador"*.

### *B. Empleo juvenil.*

El desempleo juvenil es porcentualmente dos veces y medio superior al desempleo total. La principal barrera de los jóvenes para acceder al mercado de trabajo es su falta de experiencia laboral. Para revertir el problema, se comprometen las medidas siguientes:

- Ampliar a contratos de dos o más años, el programa de bonificación del contrato de aprendizaje para jóvenes, el que financia el 40% de un salario mínimo.
- Crear un subsidio especial para la contratación de jóvenes en situación de riesgo que tengan entre 18 y 24 años.
- Facilitar para los jóvenes que estudian contratos de jornada parcial, part-time, por horas o teletrabajo, así como a jornadas horarias adaptables. Estos cambios deben hacerse sin que impliquen mayor precariedad laboral y con el consenso de los trabajadores.

- Implementar mecanismos para incentivar la cotización de los jóvenes, con dos efectos positivos: más formalización de los contratos de trabajo y mejores pensiones.

### *C. Perfeccionar el seguro de desempleo.*

Se enfatiza que “el seguro de cesantía es una política moderna y efectiva de protección social”. Este “incluye un Fondo Solidario que garantiza mayor protección a los trabajadores de menores ingresos”. Ésta fue una reforma fundamental que amplió el espectro de derechos sociales de los trabajadores chilenos y, actualmente, constituye uno de los pilares “en los que se puede apoyar el sistema de protección social” que se quiere construir.

Se compromete expandir la cobertura del seguro; se espera que los incentivos previstos para la formalización de los contratos de los trabajadores más jóvenes incrementen el número de afiliados y beneficiarios. Se diseñarán incentivos para la integración al sistema de los trabajadores independientes y, por cuenta propia, se plantea ampliar las condiciones de acceso al Fondo Solidario.

Dentro de este acápite se señala la importancia de profundizar el vínculo entre el Seguro y la reincorporación al mundo del trabajo, mediante incentivos y oportunidades para que trabajadores y profesionales cesantes accedan a las redes y recursos que permiten nuevas oportunidades.

### *D. Programas de generación de empleo.*

Se consideran las medidas siguientes:

- Institucionalizar el Fondo de Contingencia contra el Desempleo, como mecanismo contracíclico.
- Reorientar los programas de empleo con apoyo estatal, focali-

zándolos en comunas y regiones más afectadas por el desempleo.

- Orientar una parte importante de los empleos de emergencia "a iniciativas destinadas a entregar servicios sociales a las personas más vulnerables (atención infantil, apoyo escolar, alfabetización digital, apoyo a la tercera edad, apoyo a personas discapacitadas), mejorar sus condiciones de vida (convivencia segura, protección del ambiente) y entregar servicios culturales y recreativos (promoción cultural, turismo social, promoción del deporte)."

Esta última iniciativa se prevé como un *"puente contra la exclusión de jóvenes, mujeres y desempleados de larga duración y un aporte al mejoramiento de la calidad de vida de los más necesitados en sus comunidades"*. Se gestionará descentralizadamente, aprovechando experiencias de la sociedad civil y promoviendo la asociatividad de los beneficiarios.

### *E. Defensa de los derechos laborales.*

Se expresan como preocupaciones gubernamentales las siguientes:

- Promover relaciones laborales modernas y justas.
- Garantizar pleno respeto a los derechos laborales.
- Revertir la trayectoria declinante que ha experimentado la negociación colectiva, en tanto no es moderna una economía en que menos del 10% de los trabajadores negocia colectivamente sus salarios y condiciones de trabajo.
- Promover "el desarrollo de un sindicalismo fuerte y moderno como elemento central de las relaciones laborales".
- Apoyar la puesta en marcha y el funcionamiento del nuevo sistema de justicia laboral, dotándolo de los recursos necesarios para que el nuevo procedimiento rinda todo su potencial.

- Combatir fuertemente las prácticas antisindicales.
- Abordar legalmente los abusos horarios, los de sobrecarga de trabajo, así como los contratos falsos; se regularán los excesos en la polifuncionalidad, los que ocurren cuando se demandan más funciones sin aumento de beneficios para el trabajador.
- Se regulará la subcontratación, evitando que ésta se transforme en un mecanismo para eludir el cumplimiento de la legislación laboral.
- Mejorar la legislación que penaliza la declaración y no pago de las cotizaciones previsionales.

#### *F. Capacitación laboral.*

*"La capacitación es un instrumento de movilidad social que incrementa las oportunidades de las empresas y los trabajadores, generando un círculo virtuoso en que las empresas incrementen su productividad, los trabajadores mejoran sus salarios y el país aumenta su competitividad en un mundo globalizado".* Se plantea así:

- Capacitar anualmente a un millón y medio de ciudadanos, en modalidades presenciales y de aprendizaje electrónico.
- Reforzar los incentivos para el uso de la franquicia tributaria, financiando los estudios básicos, de enseñanza media y los conducentes a un título técnico profesional, mediante la *gestación de una alianza público-privada*.
- Se concentrarán los incentivos para el uso de la franquicia a las pequeñas y medianas empresas y para los sectores de economía emergente con mayor capacidad de generación de empleo.
- Se estimularán, en especial para PYMES, las ofertas de cursos de inglés y de otros idiomas, de tecnologías de información y comunicación, de emprendimiento y de formulación de planes de negocios.
- Se fomentarán las actividades de capacitación dentro de los

- centros de trabajo, a partir de una metodología de aprendizaje aplicado.
- Se profesionalizará el funcionamiento de las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL), focalizando sus actividades en mujeres jefas de hogar, jóvenes y microempresarios.
  - Se potenciará el trabajo del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), como plataforma digital de capacitación a empresas y trabajadores independientes.
  - Se incrementará la eficiencia de los agentes privados de capacitación, de los organismos técnicos y de los técnicos intermedios de capacitación.
  - Se profundizará el e-learning como método de aprendizaje de calidad a costos reducidos.
  - Se entregarán cursos virtuales a profesores en materias como: idiomas, nuevas tecnologías, funcionamiento del mercado laboral, cambios legislativos, oportunidades de formación y capacitación de jóvenes y mecanismos de intermediación laboral.
  - Se desarrollará un módulo interactivo para jóvenes en la última etapa de formación escolar, con información sobre: conceptos básicos de formación, entrenamiento laboral, aspectos prácticos sobre derechos y deberes laborales, elaboración de currículo y acceso a la capacitación.

#### **4.1.3. Proteger la salud.**

La enfermedad representa el segundo mayor riesgo social después de la cesantía. La reforma a la salud impulsada por el Gobierno anterior está transformando el sistema *"al reconocer la atención de salud como un derecho de las personas, con garantías explícitas de oportunidad de atención y protección financiera comunes para el sector público y el privado"*. Se compromete cautelar que el sistema de

garantías se cumpla, mejorando el acceso y la oportunidad de atención; hacer funcionar los mecanismos participativos; velar por un cumplimiento eficaz de los cambios institucionales en el sistema público, junto con su fortalecimiento. Se incrementarán recursos para enfermedades emergentes y para los programas en salud mental.

Entre los principales compromisos en el área de salud, se plantea:

- Reforzar la salud primaria, modificando el actual sistema centrado en la atención de la enfermedad por un enfoque hacia el cuidado integral de la familia, e introduciendo la modalidad de Centros Comunitarios de Salud Familiar.
- Mejorar la salud privada.
- Poner a la persona en el centro de la atención de salud, garantizando estándares básicos de calidad en consultorios y hospitales y generando nuevos derechos: a la información, la confidencialidad de datos, la aceptación o rechazos de tratamientos, etc.
- La participación formal de la comunidad para el control social en el funcionamiento de los establecimientos públicos y en la generación de redes complementarias de apoyo a las personas con enfermedades crónicas y catastróficas y a sus familias (redes solidarias ciudadanas).
- Las políticas de prevención, promoviendo cambios en los estilos de vida y el autocuidado.
- Una política de salud especial para el adulto mayor, como grupo prioritario de atención.

#### **4.1.4. Protección de la Tercera Edad**

La vejez es un riesgo cierto. *“La protección de los ingresos en los años de vejez es el componente más elemental de un sistema de protección social”*. En los planteamientos programáticos se enfatiza que *“la pensión es una retribución a los años de trabajo de una persona y*

*el reconocimiento del derecho a envejecer con dignidad”.*

El actual sistema de pensiones, después de 25 años de funcionamiento, cuenta en la actualidad con más de siete millones de afiliados. “Por su envergadura, institucionalidad y situación fiscal, ha traspasado las fronteras de la protección social. (...) Se vincula actualmente a la factibilidad de financiamiento del conjunto de las políticas sociales, a las políticas macro-económicas y a la situación del mercado de capitales.”

El éxito del sistema debe medirse por su capacidad de generar beneficios justos y dignos. Los problemas que pretendió resolver en relación al antiguo sistema, no se han cumplido: el bajo valor de las pensiones, la baja cobertura de trabajadores independientes y el desfinanciamiento. Así, la cobertura no ha aumentado y una alta proporción de trabajadores registra importantes lagunas en sus cotizaciones, lo que implica que la mayoría de los afiliados sólo accederá a la pensión mínima o a una inferior por no reunir los requisitos de cotizaciones. Son las fallas del sistema los que exigen imperiosamente su reforma.

Las reformas deben estar guiadas por los intereses de los beneficiarios y no por el de sus administradores. Por su importancia para el presente y futuro de los trabajadores chilenos se impulsará una reforma ciudadana, capaz de incorporar los aportes de diversos sectores. Con ese objetivo, se creará un Consejo para la Reforma, cuyas propuestas deben apuntar a elevar la calidad y equidad de los beneficios del sistema.

El mandato explícito del Consejo consiste en la elaboración de propuestas que aumenten la capacidad del sistema para proteger, efectivamente, a los trabajadores de los riesgos asociados a la vejez y la invalidez. Para ello las medidas que se propongan deben tender a:

- Aumentar la regularidad y densidad de las cotizaciones: incorporando a los trabajadores independientes, reduciendo drásticamente las lagunas previsionales, en especial, de mujeres y jóvenes.

- Eliminar las discriminaciones en contra de las mujeres y los trabajadores de menores ingresos.
- Elevar el rendimiento de los fondos, reduciendo costos de administración y comisiones, aumentando la competencia del sistema y elevando la rentabilidad, sin comprometer los niveles de riesgo.
- Estructurar y consolidar un pilar solidario que represente la seguridad y los estándares mínimos que la sociedad garantiza a sus miembros menos afortunados, en torno a beneficios básicos y garantías universales.
- Asegurar la sustentabilidad financiera de la reforma.

No sería posible abordar el desafío de la reforma previsional sin analizar su relación con el mercado de trabajo, en tanto el objetivo del sistema es que las pensiones que éste genera reemplacen razonablemente los ingresos del trabajo. "En la medida que se establezca que todo ingreso del trabajo debe cotizar, debemos reconocer también las múltiples formas de trabajo que existen, más allá del tradicional trabajo asalariado de jornada completa." Las reformas laborales promover y projovent que se impulsarán, tendientes a mejorar su inserción en el trabajo formalizando modalidades no tradicionales de empleo, adquieren particular importancia para el acceso a la protección social a través del sistema de pensiones.

En tanto los pensionados de hoy no pueden esperar las reformas al sistema, se compromete:

- el otorgamiento de un reajuste extraordinario a las pensiones más bajas y
- la ampliación de la pensión asistencial como un derecho a percibir en forma inmediata por todos los adultos mayores de 65 años y los discapacitados carentes de ingresos y previsión.

#### 4.1.5. No más marginados

Se comienza señalando que *“la expresión más dura e inaceptable de la desigualdad, de la ausencia de derechos mínimos y de la inseguridad de las personas es la que genera la marginalidad social.”* Por ello, un sistema de protección social debe ser capaz de terminar con la marginación. Los planteamientos programáticos refieren a dos tópicos centrales, el envejecimiento en comunidad y la integración de los más pobres.

*Respecto a la tercera edad*, se expresa que los problemas de envejecimiento no se resuelven sólo con pensiones, atención de salud y medicamentos, se requiere un reconocimiento como “persona” útil, valiosa y respetable. Con el apoyo de la comunidad se desarrollarán estrategias de integración de los adultos mayores: culturales, recreativas y laborales; se apoyará la formación de instancias comunitarias con fines sociales (clubes de ancianos); se garantizarán oportunidades para el acceso a programas de nivelación de estudios, becas para estudios superiores y fondos de apoyo al emprendimiento y se incentivará la inserción de los adultos mayores en sus propias familias, estableciendo subsidios a las familias de menores recursos que la ayuden a sobrellevar “los costos del cuidado de adultos mayores discapacitados o posttrados.

*En cuanto a la integración de los más pobres*, consolidará la institucionalización de Chile Solidario, convirtiéndolo en pieza fundamental del sistema de protección social; se traspasará progresivamente su gestión a los municipios, para que éstos se transformen en la ventana única del sistema de protección social para los más pobres.

Finalmente, se compromete reemplazar la actual ficha CAS por un instrumento de caracterización social de las familias.

#### **4.1.6. Pacto social para el desarrollo.**

Finalmente, esta primera área del programa de gobierno sistematiza las propuestas que se han planteado en torno a un gran desafío: *"articular en Chile un verdadero sistema de protección social, construido en base a derechos sociales capaces de garantizar igualdad de oportunidades y cobertura de los principales riesgos que amenazan a las familias de menores recursos a lo largo de la vida"*.

Si este desafío se aborda sólo por el Estado, su desarrollo será lento, dificultoso y sesgado; en cambio, si se aborda como tarea nacional, sus posibilidades se amplían radicalmente. Por ello, *"para hacer realidad el sueño de un sistema que proteja a los chilenos del miedo y la inseguridad, convocaremos a los principales actores políticos, sociales y económicos del país a concurrir a un gran pacto social que sienta las bases para dar el paso definitivo de Chile al desarrollo"*.

Este Pacto Social debe ser capaz de integrar voluntades, ideas y aportes de todo el país e identificar metas estratégicas que éste se compromete a cumplir en su transición al desarrollo.

El Estado y el Gobierno deben estar a la altura, reflejando en su propia estructura y en sus políticas el principio de que la construcción de un sistema de protección social es tarea nacional; debe reconocer que el progreso social no depende sólo de los servicios públicos; que se debe aprovechar *"una rica experiencia social acumulada en organismos no gubernamentales, organizaciones sociales y fundaciones"* y que le corresponderá promover el desarrollo del voluntariado social.

#### **4.2. El salto al desarrollo.**

La segunda área temática del Programa se refiere a los componentes de *una nueva Política de Desarrollo* que complementa *"nuestra bien valorada política macroeconómica"*.

Se introduce el tema identificando la creatividad de las perso-

nas, el emprendimiento y la inversión como motores claves del crecimiento y el desarrollo.

En relación al emprendimiento, se destaca el millón de jóvenes que pronto egresarán de la educación superior. Para ellos, a través del Programa Más Emprendimiento para Chile, se desarrollarán las condiciones -crédito, capital semilla, acceso a la capacitación y la tecnología- para fomentar el emprendimiento.

En tanto, todas las empresas, no sólo las grandes, deben tener la oportunidad para modernizarse y prosperar; se compromete promover la competencia, combatir las conductas monopólicas y la concentración excesiva, el apoyo a las PYMES, con acceso real a financiamiento y el perfeccionamiento de los instrumentos de fomento.

Se afirma categóricamente que se aspira *“no sólo a crecimiento económico, sino a un desarrollo integral. Ello requiere proteger el medio ambiente, mejorar la calidad y seguridad en el trabajo, expandir el acceso a la cultura y garantizar a los ciudadanos, sin importar su nivel de ingresos, un acceso mínimo a la conectividad, vía nuevas tecnologías de información”*.

En relación a iniciativas concretas de políticas, esta área temática aborda una serie de materias que pretenden, como el título lo señala, delinear una nueva política económica para el país que implique, manteniendo y profundizando políticas exitosas y adicionando nuevas miradas y propuestas, un salto cualitativo al desarrollo.

#### **4.2.1. Crecimiento y estabilidad.**

En este capítulo se abordan las políticas macroeconómicas. Se destaca sus finalidades: garantizar activamente estabilidad, crecimiento y empleo. En la parte del diagnóstico se enfatizan los aprendizajes de la crisis asiática y el largo período (casi seis años) que se requirió para recuperar las tasas de crecimiento y empleo. Se reconocen los avances, pero quedarían tareas por hacer. Se distinguen dos ámbitos de propuestas:

- A) política fiscal
- B) política financiera.

#### *A. Política fiscal.*

Se reafirma el concepto de Balance Estructural y su cálculo de acuerdo a los procedimientos del Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal; se reafirma la meta del superávit estructural; se compromete el mejoramiento de las políticas contracíclicas, la institucionalización del Fondo de Contingencia contra el Desempleo; se amplía la evaluación de la calidad del gasto público y de los proyectos de inversión; y se crea la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas. Asimismo, se profundizarán las medidas para hacer más eficiente la estructura tributaria, la reducción de la evasión y la elusión, afirmando que sólo circunstancias especiales podrían llevar a revisar la carga impositiva.

#### *B. Política financiera.*

Se plantea continuar fomentando la integración financiera de la economía chilena con el mundo, diversificando riesgos; mejorando la rentabilidad de los activos externos que maneja el sector público; internacionalizando la moneda, favoreciendo el endeudamiento fiscal en pesos; y potenciando el uso de mecanismos de cobertura financiera para las empresas.

### **4.2.2. Nueva política de desarrollo.**

Se plantea el desafío del país de *innovar en torno a sus ventajas comparativas*, invirtiendo en ciencia, tecnología aplicada y en la formación de recursos humanos especializados. Si bien el Gobierno puso

en marcha una Política Nacional para el desarrollo de la Biotecnología y la Agenda Digital, el sistema nacional de innovación enfrenta múltiples deficiencias. “El gasto agregado en Investigación y Desarrollo (I+D) es bajo, con reducida participación del sector empresarial e insuficientes mecanismos de transferencia y difusión tecnológica.”

El proyecto de ley que crea “el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC)” crea también un “Consejo de Innovación para la Competitividad”. El nuevo gobierno *“tiene como desafío poner en marcha una nueva institucionalidad y diseñar una política de ciencia, tecnología e innovación que genere un régimen institucional con incentivos económicos claros, coherentes y estables, un capital humano de calidad y una fuerte capacidad de innovación, orientada a desarrollar encadenamientos productivos en torno a las ventajas comparativas de nuestro país. No se trata de hacer pequeños cambios en el margen, se trata de crear una Nueva Política de Desarrollo.”*

Entre las principales medidas concretas, se compromete:

- La composición público-privada del Consejo de Innovación.
- Implementar la Estrategia Nacional de Innovación para la competitividad, elaborada por el Consejo, la cual considerará un horizonte de largo plazo y un proceso de elaboración “ampliamente participativo”.
- Asignar claramente la responsabilidad del diseño y la coordinación de políticas proeconomía del conocimiento, diferenciándolas de las de ejecución de programas específicos.
- Junto con la puesta en marcha del Fondo para la Competitividad, se compromete la complementación de sus recursos a partir del aumento en un 50% del gasto público en I+D; la meta al Bicentenario es destinarle el 1% del gasto interno bruto.
- Exigir un aporte privado en todos los programas de financiamiento de investigación aplicada.
- Establecer metas para la investigación básica de universidades que reciban transferencias directas para la investigación productiva, etc.

Entre otras interesantes medidas, en el ámbito de la I+D se prevé ampliar el apoyo financiero a proyectos individuales de innovación, grandes inversiones en la formación de recursos humanos, el desarrollo de una red de extensión tecnológica que proporcione asistencia a las PYMES, el fomento del emprendimiento innovativo y la atracción de inversiones en alta tecnología.

#### **4.2.3. Política de competencia.**

En este capítulo se plantean medidas para mejorar sustancialmente la institucionalidad del sistema, en particular el fortalecimiento de la Fiscalía Nacional Económica, políticas sobre fusiones de empresas, transparencia e incentivos frente a prácticas anticompetitivas o de colusión de agentes.

#### **4.2.4. Más emprendimiento para Chile.**

Bajo este título se engloban un conjunto de políticas de fomento a las PYMES y al emprendimiento. Se expresa que: *"El objetivo de la política hacia las pequeñas empresas no debe ser protegerlas para que puedan seguir siendo pequeñas. Al contrario, se trata de apoyarlas para que algún día puedan ser medianas o grandes, garantizándoles condiciones equitativas para competir y expandirse. Dicho de otro modo, la política hacia las PYMES no es política asistencial. Es política de desarrollo"*.

Para ello se plantea:

- La modernización de la institucionalidad y las regulaciones.
- Creación de una Subsecretaría de Pequeña y Mediana Industria, la que coordinará el conjunto de políticas de fomento.
- Expandir la cobertura de "Chile Emprende".
- Crear Agencias Regionales de Desarrollo.

- Simplificación sustancial de los requisitos para la creación y funcionamiento de las PYMES.
- La potenciación de las capacidades empresariales.
- Mejores alternativas de financiamiento.
- Un sistema simplificado de tributación.
- Programas especiales de apoyo a nuevos emprendimientos y de acceso a la innovación y al desarrollo de nuevas tecnologías.

Otros capítulos de esta área temática señalan medidas y definen políticas sobre mercado de capitales (perfeccionamiento de normas, incremento de la competencia entre los servicios financieros y la internacionalización del sistema); sobre telecomunicaciones y agenda digital (mejorar la regulación de la competencia, políticas de acceso universal a la sociedad de la información, profundización de la Red Nacional Enlaces, fomento a la industria del software y promoción del desarrollo de Internet, respetando las libertades individuales y los derechos ciudadanos); sobre una nueva política ambiental (una nueva institucionalidad, la protección de la naturaleza, la fiscalización de las exigencias ambientales por las actividades productivas, las fuentes energéticas, el medio ambiente urbano y la participación ciudadana en materia medioambiental); sobre el desarrollo energético (regulaciones y suministro); sobre la minería, la pesca y acuicultura y sobre los desafíos de Chile, como futura potencia alimentaria.

### **4.3. Cultivar la calidad de vida.**

El desarrollo de esta tercera área temática comienza señalando que: *“La calidad de vida de las personas es la medida del éxito de un país. El progreso económico y político no sirve de mucho si no mejoran las condiciones en que vive la gente. El éxito del desarrollo se mide por la capacidad de las personas para sentirse seguras en su barrio, vivir con dignidad en su casa, transportarse expeditamente a su trabajo y*

*gozar de tiempo libre para la cultura, los deportes y la recreación”.*

Esta área se ocupa de cuatro temas específicos:

- Seguridad ciudadana, considerando políticas de prevención de la delincuencia, de combate efectivo al delito, de apoyo a las víctimas y medidas de reparación desde la justicia.
- Construcción de hogares, barrios y ciudades, definiendo políticas de vivienda, barrio y de una reforma urbana.
- Transporte (definiéndolo como objeto de política pública, las reformas institucionales y las políticas públicas para las modalidades de transporte).
- El fomento y desarrollo del deporte (de elite y el masivo en barrios y comunas).

#### **4.4. Nuevo trato ciudadano.**

Bajo este título se desarrollan los temas relacionados con el sistema político, la calidad de la democracia, la participación ciudadana y la relación entre el Estado y la sociedad. Se comienza reconociendo los esfuerzos y avances por profundizar y perfeccionar la democracia, pero la construcción de un país libre e igualitario se encontraría aún incompleta.

*“Todavía hay chilenos cuyos derechos no son plenamente respetados. Hay chilenos que ejercen influencia política desmedida mediante el dinero. Hay chilenos que tienen acceso a la información del Estado y otros no. Hay chilenos que tienen acceso a puestos y contratos privilegiados, tanto en el sector privado como público. Esto debe cambiar. Urge mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la defensa de la fe pública. Urge regular la relación entre dinero, influencia y política. La ciudadanía demanda hoy un gobierno que sea riguroso, pero también transparente e inclusivo. Chile espera un gobierno que sepa proponer, pero también escuchar. Los chilenos exigimos un nuevo trato ciudadano.”*

#### 4.4.1. Calidad de la democracia.

Se expresa que sólo un buen sistema democrático salvaguarda la libertad y la igualdad de oportunidades para todos. Éste necesita garantizar la protección de los derechos, la expresión de las diferentes perspectivas políticas y el control democrático sobre los representantes de la ciudadanía. Para ello se compromete impulsar una agenda de reformas democráticas que incluyen, entre otras, las siguientes iniciativas:

- Reconocimiento constitucional de los pueblos originarios.
- Mejorar los niveles de representatividad del sistema político.
- Rendimiento de cuentas de las autoridades políticas frente a la ciudadanía.
- Promover un sistema de registro electoral automático y mecanismos de votación electrónica.

Como objetivo de gobierno, se propone superar la brecha entre la política y la ciudadanía, contribuyendo a la creación de capital social y a fortalecer los procesos de decisión democrática. Para ello, como principal medida, se plantea *incentivar “la iniciativa popular de ley”* en todas aquellas materias que no sean de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, que causen gasto o se refieran a materias tributarias o internacionales.

Otro gran objetivo lo constituye superar las desigualdades históricas. *“Esa desigualdad se refleja en la marginación de las mujeres de los cargos públicos y representación popular. Promoveremos decididamente medidas de acción afirmativa para reestablecer equilibrios de género, asegurando una representación mínima de mujeres en el Parlamento”*. Se generarán incentivos para que los partidos políticos incluyan más mujeres en sus listas de candidatas.

En relación al sistema electoral, se compromete su modificación y reemplazo por otro que satisfaga la *triple exigencia de competitividad, representatividad y gobernabilidad*.

#### 4.4.2. Reforma del Estado.

La reforma del Estado busca recobrar el sentido de lo público: el servicio a la ciudadanía. *“Para reformar el Estado hay que creer en él”.*

Se señala que el Estado tiene un rol fundamental en el desarrollo del país. *“Corresponde al Estado proteger la identidad y los valores del país, apoyar a los más pobres, garantizar la convivencia ciudadana, suplir las carencias del mercado, crear y garantizar el derecho a la educación, la salud y la previsión.”*

Una de las tareas fundamentales de los Gobiernos de la Concertación en la rectificación del modelo económico neoliberal *“ha sido reivindicar el rol del Estado, recuperar sus capacidades, modernizar su funcionamiento y transparentar su gestión”.* Si bien hay buenos logros modernizadores, quedaría aún mucho por hacer, por lo cual se asume el compromiso de consolidar la reforma del Estado. Entre las principales medidas se plantea:

- Poner la calidad de los servicios como preocupación central de la gestión pública; se invertirá en capacitación, tecnologías y sistemas de atención, pero, principalmente, se promoverá el cambio de cultura de funcionarios y autoridades, incorporando el indicador de satisfacción del usuario como el más importante para medir una correcta gestión.
- Utilizar sondeos de opinión para evaluar el desempeño de las instituciones.
- Consolidar la institución del Defensor Ciudadano, con facultades para procesar reclamos del público.
- Crear la “Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas”, que evalúe los proyectos de inversión, los indicadores de desempeño y los programas de los servicios e instituciones públicas.
- Profesionalizar la Administración con personal altamente calificado (75% de profesionales y técnicos).
- Carrera funcionaria y remuneraciones “gobernadas por la idoneidad, el mérito y la honestidad”.

- Mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos;
- Implementar la Ley sobre Nuevo Trato Laboral.
- Apoyar la formación de postgrados.
- Adecuar la estructura organizacional del Estado con el objeto de hacerlo más eficiente y responsable.
- Para cuidar e incrementar el patrimonio público, se resguardará que las empresas públicas cuenten con gobiernos corporativos competentes y profesionales.

#### **4.4.3. Transparencia y probidad.**

Se plantea que estos principios, más el de rendición de cuentas, son fundamentales para garantizar el buen funcionamiento de los sistemas democráticos; que son también parte de la raíz de la idea de soberanía popular, *"que concibe a las autoridades públicas no como mandantes, sino como servidores de la ciudadanía"*. Las medidas a implementar refieren a:

- Combatir la negligencia, el tráfico de influencias y la corrupción, mediante el reforzamiento de los sistemas de prevención, modernizando el sistema de control de legalidad, estableciendo la declaración patrimonial de carácter público para todos los funcionarios del Estado, incluyendo el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- Regular, por ley, el lobby y los conflictos de intereses.
- Mejorar el acceso a la información pública y eliminar la causal de reserva de "buen funcionamiento".
- Perfeccionar la legislación sobre financiamiento de la política.
- Promover el fortalecimiento institucional de los partidos Políticos, mediante una legislación que impulse la democracia interna.

#### 4.4.4. Participación ciudadana.

Una sociedad civil fuerte se plantea como condición necesaria para una democracia estable y desarrollada. Ella requiere de ciudadanos comprometidos activamente en la construcción del futuro de su país, generándose así la sintonía entre las diversas necesidades de la sociedad y la permanente misión del Estado de contribuir al bien común. Una ciudadanía activa y vigilante permite, mediante el control ciudadano, asegurar más transparencia y participación en la gestión de gobierno. *“La pertinencia y la eficacia de las políticas públicas están ineludiblemente vinculadas al protagonismo de los ciudadanos en su diseño, ejecución y evaluación.”*

Se reafirma la importancia de *“renovar el compromiso por un diálogo franco y abierto entre los ciudadanos y sus autoridades, en la que las múltiples organizaciones de la sociedad civil se constituyan en base del poder social, contribuyan a la defensa de los intereses de la mayoría, estimulen las formas de participación ciudadana y aporten propuestas en la formulación de políticas públicas.”*

Para promover la renovación de este compromiso entre la ciudadanía y las autoridades públicas se compromete:

- El diseño y aplicación de un sistema de audiencias ciudadanas, para que las personas puedan acceder a las máximas autoridades.
- Incentivar los cabildos comunales.
- Institucionalizar procesos formales de consulta ciudadana en las etapas de diseño de políticas públicas sectoriales, reglamentando la publicación de “minutas de posición” sobre las políticas públicas.
- Instaurar procesos formales de participación ciudadana como requisito de admisibilidad en el sistema nacional de inversiones respecto de proyectos de inversión pública regional.
- Incentivar la opinión ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y para proyectos de alto impacto.

- Establecer mecanismos obligatorios de participación de los consumidores en los procesos de fijación de tarifas de servicios públicos de telecomunicaciones, electricidad, servicios sanitarios, etc.

#### **4.4.5. Justicia para todos.**

Este capítulo se ocupa de la modernización del sistema judicial, destacando los avances y planteando nuevos compromisos. Entre ellos, menciona la reforma al procedimiento civil y al Código de Justicia Militar, la creación de un sistema de justicia vecinal o local y avanzar en la especialización judicial. Considera igualmente los requerimientos del nuevo sistema de justicia penal adolescente, la estructura y organización del SENAME, finalizando con la necesidad de analizar cambios en la estructura y gobierno judicial, entendiendo por éste las facultades directivas y correccionales de la Corte Suprema.

#### **4.4.6. Descentralización.**

La descentralización tendría una doble dimensión. *“Por un lado, la de borrar las fronteras internas que diferencian las posibilidades de las personas a ejercer sus derechos y emprender proyectos. Por otro, la de reconocer la diversidad de las comunidades que integran la nación, dándoles la capacidad de organizar su espacio cotidiano sobre la base de su identidad y sus necesidades”.*

Se identifica la concentración de decisiones y poder, la dificultad de los actores sociales y económicos regionales para impulsar sus propios proyectos de desarrollo y la incapacidad de las autoridades locales para responder a las prioridades de la comunidad, como *“parte del complejo entramado de la desigualdad, la discriminación y la ineficiencia”.* Así, se define la descentralización como *“un pilar fundamental de*

*un proyecto de país para todos."*

Los importantes avances de los gobiernos anteriores *"representan hoy una base para que las regiones y comunas de Chile puedan dar un salto en su desarrollo. El desafío de hoy es que las regiones, las comunas y su gente dispongan de las capacidades y las herramientas para gestionar su destino"*.

Entre los principales compromisos en estas materias, se destacan:

- Elección directa de los consejeros regionales.
- Fortalecimiento de los gobiernos regionales, definiendo mejor las facultades de intendentes, gobernadores y consejos regionales.
- Desarrollo de mecanismos de presupuestos participativos.
- Promover un gran pacto fiscal entre el gobierno, las municipalidades y la ciudadanía, *"orientado a ampliar los recursos, las capacidades, la eficiencia y la rendición de cuentas en las comunas"*.
- Traspaso progresivo a los gobiernos regionales y municipales de todas las responsabilidades públicas relacionadas con la gestión del territorio.

Una mención aparte merece el compromiso de traspasar a las regiones gran parte de las funciones públicas de fomento productivo. Se señala que el desarrollo productivo debe ser una de las preocupaciones principales de las autoridades regionales, debiendo las Agencias Regionales de Desarrollo ser el corazón de una alianza estratégica entre los sectores público y privado.

Como objetivo, se plantea que cada región sea capaz de encontrar el camino de su desarrollo, *"aprovechando sus ventajas comparativas, desarrollando sus vocaciones productivas, relacionándose con el resto del mundo, fortaleciendo su propia identidad (...)"*.

Se compromete una política activa, con una serie de medidas concretas de fortalecimiento de la competitividad de las regiones, para revertir la muy desigual distribución de recursos humanos calificados,

el conocimiento, la capacidad de innovación, la tecnología y la conectividad que existe hoy en día.

#### **4.5. Chile somos todos.**

Decir que Chile somos todos, significa algo simple: queremos un país sin exclusiones. Según se señala en la introducción de esta área temática: *“No seremos un país desarrollado mientras persistan las barreras basadas en el prejuicio y la intolerancia que impiden a algunos chilenos ejercer sus derechos y desplegar sus potencialidades.”* Se expresa así que mientras no se eliminen las discriminaciones, no se acabe con las desigualdades de género, no se curen las heridas de los derechos humanos, no se logre la plena integración y desarrollo de los pueblos indígenas en armonía con su identidad, *“mientras no fomentemos nuestra cultura, no habremos alcanzado el sueño compartido de un país pequeño que brinda progreso y justicia para todos y con todos.”*

En esta área se abordan cuatro dimensiones específicas: la discriminación, los derechos humanos, los pueblos originarios y la cultura.

*En materia de discriminación*, se plantea la necesidad de reformas legales y de políticas educativas que promuevan la tolerancia y la igualdad, conjuntamente con esfuerzos para la prevención de la discriminación. Se abordan separadamente:

- Medidas para promover los valores de la igualdad, entre las cuales se abarca el sistema educativo, la aprobación del proyecto de ley antidiscriminación, el establecimiento de un Código de Ética Pública, la promoción de buenas prácticas adecuadas en la empresa privada, la implementación de una política indígena y la promoción de la libertad de culto.
- Medidas especiales para la igualdad de género, entre ellas: conformar un gobierno paritario, impulsar una ley de cuotas para corregir el déficit de representación política femenina,

promover la formación de género en el Poder Judicial, campañas públicas de prevención, denuncia y erradicación de la violencia contra las mujeres, modificaciones a la ley de acoso sexual para ampliarla al ámbito escolar, laboral y público, mayores sanciones por incumplimiento de pensiones alimenticias, diversas medidas en salud, fomentar el ingreso de la mujer a la fuerza laboral y revisar la normativa laboral existente para “corregir y eliminar la discriminación de la mujer en edad reproductiva y la brecha salarial”, modificaciones al sistema provisional desde una perspectiva de género e incentivos de la jornada parcial y flexible para hombres y mujeres.

- La relación entre discapacidad y derechos, con una serie de medidas en diversos ámbitos; en materia laboral se plantea establecer subsidios a la capacitación y para las empresas que adecuen su infraestructura física y que contraten personas con discapacidad;
- El respeto a las minorías sexuales.
- Los derechos de los chilenos en el exterior.
- La integración de los inmigrantes.

En derechos humanos se adquiere el compromiso de elaborar un Programa Nacional de Derechos Humanos como una política de Estado; apoyar el conocimiento de la verdad, crear un Archivo Nacional de la Memoria y avanzar en el reencuentro de los chilenos.

Se compromete impulsar la creación del Defensor Ciudadano, la del Instituto Nacional de Derechos Humanos, así como promover la ratificación de los principales tratados y protocolos internacionales que el Estado de Chile aún no adhiere. En cuanto a la libertad de expresión, se promoverá la calidad y pluralismo de los medios de comunicación.

En esta área se contienen una importante cantidad de medidas en favor de los pueblos indígenas y del valor, desarrollo, acceso y difusión de la cultura.

## 4.6. Chile en el mundo.

El último apartado del Programa de Gobierno se refiere la inserción de Chile en el mundo y a las relaciones internacionales. Los gobiernos de la Concertación han proyectado internacionalmente a Chile y lo han puesto en sintonía plena con el mundo, en una época en que la globalización es el paradigma indesmentible que ha condicionado el orden mundial en los últimos años.

En materia de Relaciones Internacionales se expresa que “debemos reflejar el fenómeno de la globalización en nuestra política exterior a través de la integración regional y mundial, el multilateralismo y la cooperación internacional”. La necesidad de establecer normas de gobierno de la globalización se plantea como un desafío ineludible para que ésta adquiera legitimidad; en tanto ésta no promueva bienes públicos universales seguirá careciendo de gobernabilidad y predictibilidad.

*“Construir institucionalidad y principios comunes que faciliten la gobernabilidad de la globalización será el primer desafío a solventar por el conjunto de la sociedad internacional. La edificación de un orden mundial incluyente y transparente, donde todas las naciones se rijan por reglas claras e igualmente válidas para todos”.* Entre sus políticas, Chile promoverá el multilateralismo, el respeto al derecho internacional, la solución pacífica de las controversias, la intangibilidad de los tratados y la promoción del derecho internacional humanitario.

Por la gran importancia que tiene para el país el comercio internacional, se continuarán las negociaciones en materia de integración económica; se promoverán modificaciones que permitan, en el marco de la OMC, contar con un sistema multilateral de comercio más justo, con reglas claras, que reduzcan y eliminen los subsidios a la agricultura. Se expresa la voluntad de promover la identidad regional y de otorgarle una especificidad, dinamismo y significado estratégico prioritario a la dimensión vecinal de la política exterior. Se incrementará nuestro potencial para constituirnos en una plataforma para las inversiones del

Asia-Pacífico y se otorgará particular importancia a la alianza con países con los que se comparten visiones e intereses comunes.

Junto con explicitar que se promoverá una política exterior con valores democráticos de la consideración de la cooperación como instrumento de política exterior, se recuerda la importancia de no dejar de lado la continuidad de áreas claves, como por ejemplo la relativa al derecho del mar y sus recursos, los intereses antárticos, etc., planteándose, finalmente, una nueva institucionalidad para las relaciones exteriores. Se propone la modernización de la Cancillería, adecuando su estructura a fin de que asuma el rol estratégico del comercio exterior en las políticas de desarrollo, pasando a llamarse Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional.

El capítulo final de este último apartado se ocupa de la política de defensa en una sociedad democrática.

**En conclusión**, estas bases programáticas representan, al igual que las anteriores, continuidad y cambio. En materia internacional se aprovecha la casi total apertura (multi y bilateral), producto de una política flexible de acuerdos, principalmente comerciales, compartida por todos los gobiernos de la Concertación. Ello permite, por una parte, concentrarse prioritariamente en el desafío de aprovechar, con eficacia y prontitud, los espacios alcanzados, para lo cual la definición de una política de desarrollo y de las estrategias que la sustentan asume un rol relevante. Por otra parte, y confrontados a un nuevo escenario regional y mundial, se desarrollan más ampliamente los planteamientos, tanto los valores y principios orientadores como las políticas de alianza, en materia de relaciones internacionales y sobre el gobierno político de la globalización.

No obstante, la característica especial de este programa de gobierno, producto de múltiples factores, es, por una parte, su énfasis en lo social y por otra, su intento de proponer y proyectar una visión integral del desarrollo. Desde esa perspectiva, las relaciones laborales, si bien se formulan con cierta especificidad, sus distintos componentes y dimensiones se incorporan y en algunos casos, se subsumen transver-

salmente en cada uno de los ejes estratégicos considerados en la propuesta gubernamental.

## **V. ANÁLISIS COMPARATIVO: LA EVOLUCIÓN EN LOS TEMAS DEL TRABAJO Y DE LAS RELACIONES LABORALES.**

### **Aclaración previa.**

Este estudio se realizó en el primer semestre del año 2005, cuando aún no se elaboraba el programa del actual gobierno. Con posterioridad, surgió el interés por incorporar los planteamientos y compromisos programáticos del gobierno de la Presidenta Bachelet. Esta complementación, sin duda, complejiza y enriquece el análisis comparativo que nos habíamos propuesto.

De una lectura superficial de los contenidos de cada Programa se podría concluir que existe gran similitud en los ejes y problemáticas tratadas, diferenciándose cada cual sólo en la estructura, la sistematización temática y/o en sus énfasis. También sería posible sostener que, implícitamente, sin haberse definido en forma previa un marco teórico referencial y sin que en el país se haya generado un debate relevante sobre los diversos sistemas de bienestar social, como sí se discute arduamente en los países europeos, se constata desde el primero hasta el actual programa de gobierno una evolución progresiva, desde una concepción o sistema de protección social hacia otro.

Esta apreciación sería más evidente si se hubiesen expuesto sólo dos de las bases programáticas, las de primer gobierno democrático y las del actual; en tanto que en ambas se evidencia con mayor claridad la pretensión de delinear, no sólo un proyecto de país, sino un proyecto de sociedad; es decir, una visión integrada e integradora de los temas del desarrollo. El cambio que se plantea se percibe con la incorporación al análisis del actual programa de Gobierno, el cual aparece, tanto como producto de un proceso evolutivo, como de la emergencia

de un nuevo estilo de liderazgo –femenino y ciudadano-.

Así, de la complementación programática surgiría una nueva hipótesis: la existencia de un proceso evolutivo, producto tanto de etapas sucesivas o secuenciales como de la confluencia de nuevas condicionantes objetivas y subjetivas, conducente hacia la formulación de un proyecto más elaborado e integral de desarrollo. Dicha hipótesis podría constituir, a futuro, una materia interesante de investigar.

### **1. Consideraciones sobre los programas de los tres primeros gobiernos de la concertación.**

La simple lectura de los principales contenidos programáticos evidencia una evolución en el tratamiento de los temas laborales: desde una gran centralidad, asignándole primariamente al sistema de relaciones laborales una dimensión constitutiva o de la esencia de la democracia, a un trato sectorial, para definitivamente subsumirlos en los temas de empleo y condiciones de trabajo y/o de derechos económico-sociales. De igual modo, se identifican claramente similitudes en los grandes objetivos estratégicos, más allá de las particularidades - propias de una visión más sistémica- representada en el programa actual. La mayoría de las políticas se mantienen en términos sustantivos y evolucionan en tanto los avances logrados van generando nuevas posibilidades y desafíos. Sin embargo, se aprecian cambios de énfasis en las fundamentaciones, las que, en algunas circunstancias, implican evoluciones dentro de un mismo eje estratégico y en otras, una cierta modificación. Estas características se evidencian mejor en un análisis particular de los temas.

En cuanto a los compromisos laborales, ya sean éstos de carácter general o se expresen en medidas concretas, cabe una comparación de textos para constatar cuántos de ellos se han cumplido y en qué grado, así como su eficacia en relación con los objetivos que los sustentaron.

La persistencia de algunos compromisos en más de una de las

Bases permite presumir que éstos no se concretaron, o sólo lo fueron de manera parcial o sus efectos no se correspondieron con los esperados. Asimismo, la comparación tiene en consideración el dinamismo de los procesos políticos, económicos, sociales y culturales, incluidas las políticas y etapas superadas por el gobierno precedente, todo lo cual se refleja en los nuevos enunciados programáticos.

Finalmente, la forma de incorporación de los temas del trabajo, sus fundamentaciones y énfasis, su inserción y relación con determinadas áreas estratégicas, es lo que permitirá indagar, aunque sólo sea superficialmente, sobre las eventuales características y dinámicas de un proceso evolutivo que plateamos como hipótesis probable a concluir en nuestro análisis.

A todo lo anterior, habría que agregar que los temas laborales forman parte de un amplio, dinámico y complejo debate académico, político y social, aún en elaboración, el que se enmarca, en forma progresiva, en las proyecciones sociales de la globalización. Nuestro análisis no pretende ni puede abstraerse de dicho debate.

## **2. Algunos de los temas en debate.<sup>49</sup>**

Muy simplifícadamente es posible aislar dos de las principales posturas dentro de un complejo debate, que cuestionan las teorías tradicionales sobre el rol del trabajo y su protección. La primera se refiere a la centralidad del trabajo en la sociedad y en la vida de las personas, generada a partir del desarrollo del capitalismo industrial y los cambios que se experimentan en este ámbito con los procesos de globalización. La segunda se aboca a los sistemas de protección social más sostenibles, apropiados e inclusivos para esta nueva realidad.

## 2.1. La centralidad del trabajo

La centralidad del trabajo en la vida de las personas, en su subjetividad, como un factor en torno al cual éstas construyen sus proyectos de vida, es en la actualidad objeto de investigación y discusión e, incluso, de grandes cuestionamientos. Este debate se enfoca fundamentalmente en las relaciones de trabajo asalariado, las que se masificaron, accediendo a un determinado estatus jurídico y principalmente social, durante la industrialización<sup>50</sup>.

Diversos investigadores sociales plantean la pérdida del carácter identitario del trabajo a partir de la revolución tecnológica y de la globalización de los mercados; principalmente por sus impactos en la organización de la producción y del trabajo, incluyendo sus contenidos concretos y sus formas de ejecución, junto a la disminución del tamaño de las empresas y de su estructuración en estructuras flexibles<sup>51</sup>.

Las nuevas condiciones objetivas conducirían a esa pérdida de identidad, como por ejemplo: la volatilidad de las ocupaciones y la discontinuidad de las trayectorias laborales personales, la progresiva individuación del trabajo, la precariedad de las relaciones profesionales por la extensión de figuras laborales atípicas, la gran rotación laboral conducente a un cambio permanente de los integrantes de los colectivos laborales, rotación que derivaría de la instauración y amplia utilización de formas de contratación "flexibles", etc.

En otros términos, se postularía como requisito esencial para la construcción y mantención de una identidad social compartida en torno al trabajo, la permanencia de las condiciones objetivas o materiales que la originaron; a saber, la estabilidad relativa en los empleos y las posibilidades de progreso laboral en una misma o en similares unidades productivas, todo ello unido a la adscripción a un colectivo laboral de cierta permanencia.

Otra corriente de reflexión, si bien no sostiene la desaparición del carácter identitario del trabajo, plantea el debilitamiento de su centralidad; ello, frente al surgimiento de una pluralidad de nuevos

factores en torno a los cuales se construyen identidades colectivas, resultantes de los diversos procesos de cambio cultural en desarrollo y de la ampliación progresiva del concepto de ciudadanía, con énfasis en su dimensión social y de ciudadanía plena o integral.

Dicha visión enfatiza la universalización de los derechos civiles y la instauración progresiva de los derechos económicos-sociales y culturales como derechos humanos fundamentales que los estados nacionales y la comunidad internacional deben, por una parte, promover y por otra, considerando las condiciones nacionales, propender a su extensión; junto a ello surge la obligación estatal de garantizar su efectivo goce y ejercicio.

Esta línea de elaboración conceptual y su afianzamiento como componente de un proyecto social de ampliación progresiva de derechos, enriquece la concepción misma de la democracia, en cuanto con ella, de una parte, se rompe una comprensión histórica que la constreñía al mero ejercicio de las libertades y los derechos políticos y, de otra, propende a afirmar la dignidad de la persona en su condición de sujeto de derecho. Contribuye, igualmente, a la contención de los crecientes procesos de exclusión y de fragmentación social que se viven de manera generalizada en estas primeras etapas de los procesos de globalización, concibiéndose, incluso, como la estrategia más acertada para intentar su humanización. Además, cabe señalar que con ella se pone en discusión y cuestionamiento el extendido e ideológicamente impuesto "rol subsidiario" del Estado.

No obstante, nos parecen muy discutibles las percepciones o afirmaciones en torno a una eventual pérdida de interés de los ciudadanos/as de organizarse en torno a su condición de trabajadores/as, en tanto la diversidad de vivencias y situaciones los llevaría a no percibir vínculos comunes que lo ameritara o le otorgara valor subjetivo a su asociatividad.

La evidencia general señala que la revolución tecnológica y los procesos de globalización inciden prioritariamente en la actividad productiva, en las relaciones económicas y comerciales y sólo seguidamen-

te afectan otras importantes esferas. Ello dificulta aceptar que el surgimiento de múltiples intereses sociales, que pueden y deben dar lugar a una diversidad de expresiones organizativas de la sociedad civil, conduzca indefectiblemente a minimizar el estratégico rol de la asociatividad de los ciudadanos/as en su calidad abrumadoramente mayoritaria de asalariados o de trabajadores dependientes, incluso de productores. Entenderlo así nos parece que constituiría un enorme contrasentido.

El surgimiento de nuevas expresiones de identidad no excluye la gran importancia del trabajo en la vida de las personas y, por lo tanto, los supuestos objetivos y subjetivos para organizarse en torno a él; más bien la baja de interés por sindicalizarse respondería, entre muchas otras causas posibles, a un tipo de discurso público dominante que ignora el rol sindical o lo estigmatiza<sup>52</sup> y al desarrollo de políticas de diverso tipo y origen, que llevan finalmente a restarle a las organizaciones sindicales parte importante de su eficacia<sup>53</sup>.

## **2.2. Los sistemas de protección social.**

Otro de los grandes temas de debate gira en torno a los sistemas de protección social. Efectivamente, el estado keynesiano de bienestar<sup>54</sup> se corresponde con una evolución progresiva de los procesos de industrialización y de expansión económica. La concepción y las teorías en torno al Estado de bienestar incorporaban dos componentes para una más igualitaria o equitativa distribución de la riqueza: uno, redistributivo y otro, distributivo.

Las políticas redistributivas son de la esencia del Estado de Bienestar en sus distintas variaciones<sup>55</sup> y se expresan principalmente mediante políticas sociales; éstas generan determinados bienes públicos (por ejemplo, salud, educación, uso de infraestructura pública, redes parvularias, etc.), financiados socialmente, generalmente mediante el sistema impositivo o tributario. Estos bienes o servicios se

garantizaban en forma universal, sin costos para los usuarios o con importantes subvenciones estatales. Otra dimensión de las políticas redistributivas se orientaba hacia la seguridad social, ya fuese en el cofinanciamiento de los sistemas contributivos de aporte tripartito u otorgando beneficios asistenciales para aquellas personas en estados de necesidad y no cubiertos por los sistemas.

Las políticas sociales con las que el Estado redistribuye la riqueza entre los distintos sectores de la sociedad se construyeron, particularmente, en el ámbito de la seguridad social, en estrecha relación con los sistemas productivos y los sistemas de relaciones laborales. A través de éstos se producía la distribución directa o funcional de los ingresos, tanto mediante el establecimiento de condiciones de trabajo y beneficios laborales mínimos fijados legalmente, como, principalmente, a través de la negociación colectiva salarial y de beneficios sociales.

Con la desestructuración de los mercados de trabajo, en parte por las nuevas tecnologías y en parte por las estrategias neoliberales de desregulación y deslocalización, entran en crisis la gran mayoría de los Estados de Bienestar y bajan los ingresos tributarios por la crisis económica y los ingresos estatales propios, como resultado de la privatización de solventes e importantes empresas públicas.

Adicional a la reformulación de las políticas sociales, y en respuesta a la extensión de la crisis, surge también, por razones financieras, la revisión de los sistemas de protección social. Se modifica su cobertura, sus prioridades, los tipos y montos de los beneficios, los beneficiarios, etc., reorientándolas hacia los sectores más carenciados. Entran también en crisis los sistemas de seguridad social por causas similares, pero particularmente por la precarización del empleo y de las relaciones de trabajo.

El actual debate en torno a la reformulación de los sistemas de protección y bienestar social en una economía global es posible de sintetizar simplícidamente en dos grandes corrientes; una de ellas postula la desregulación de los mercados de trabajo, reforzando las capacidades profesionales, de acceso al conocimiento de la gran masa labo-

ral, fortaleciendo así la productividad del trabajo y, consecuentemente, el acceso a mejores ingresos y salarios; junto a ello, se plantea la construcción de sistemas de protección social, sustentados en garantizar derechos económicos y sociales mínimos a todos los ciudadanos, focalizándolos en los sectores más carenciados.

La otra corriente comparte las propuestas sobre los sistemas de protección social, pero postula la necesidad de regulaciones institucionales en el ámbito económico-productivo y en particular de re-regulaciones de los mercados de trabajo, porque se estima que la relación capital-trabajo y una distribución más equitativa de los frutos del crecimiento impide obviar la distribución funcional o directa de los mismos, la que opera principalmente a través de sistemas de relaciones laborales con una sólida capacidad de interlocución y negociación de los actores sociales.

**Como conclusiones** sobre los principales temas en debate, no cabe sino asumir y valorar la construcción de políticas sociales centradas en los derechos de ciudadanía.

No obstante, asumir estas valiosas elaboraciones como una respuesta integral a los problemas sociales de la globalización, conduce a minimizar o, concientemente, a excluir la dimensión distributiva del crecimiento económico que se concreta en la retribución del trabajo. Ésta sólo se materializa al interior del proceso productivo y a partir de un sistema de relaciones laborales que instaure y promueva mecanismos de negociación eficaces para lograr mínimos de equidad salarial, a partir del ejercicio de la libertad sindical y la autonomía colectiva. Por ello, el rol que se le asigna a la dimensión distributiva en las políticas de igualdad y equidad social requiere ser explicitado; el no hacerlo induce a una interpretación de las políticas más allá de sus enunciados concretos, afectando su eficacia y con ello la credibilidad de las mismas.

Nada impide que se explicita un proyecto social que postule el establecimiento de regulaciones mínimas de las relaciones de trabajo, disminuyendo, por la vía de políticas sociales redistributivas, las inequi-

dades de ingresos que se generan; ni transparentar que dicho proyecto implica priorizar el fortalecimiento de las capacidades empresariales en los más diversos ámbitos, incluyendo los de una mayor capitalización y/o acumulación.

En efecto, si se estima que la distribución primaria de los ingresos debiese operar prioritariamente según las reglas de mercado, con los únicos límites que impone una regulación legal de salarios y de condiciones mínimas de trabajo, adquiere gran coherencia el depositar las responsabilidades de equidad e inclusión social y la morigeración de las desigualdades económicas, en forma principal y casi exclusiva en el Estado, a través de los instrumentos de política social.

Lo anterior significa relevar de toda responsabilidad distributiva a los estamentos empresariales, concentrando sus responsabilidades en los ámbitos de generación de empleo, de incremento de la productividad y de las inversiones, limitando sus obligaciones y de contrapartida sus costos laborales duros, al respeto de un piso mínimo de protección laboral estatuido legalmente.

Estas reflexiones acompañan el ejercicio comparativo y las conclusiones a las que se arriba en este estudio, así como algunos supuestos que inciden también en la elección de las variables que se analizan y que corresponde explicitar:

- El fenómeno de la globalización económica no ha abolido el sistema económico capitalista; todo lo contrario, lo ha legitimado, extendido mundialmente y ha incrementado el rol de los mercados, incluidos los mercados de trabajo.
- La elevación de la productividad de los factores productivos, la del capital, principalmente a partir de su capacidad de innovación tecnológica y de gestión y la del trabajo, mediante grados crecientes de educación y de desarrollo del conocimiento, puede morigerar, pero no resuelve la distribución de esa mayor productividad. Expresado de otra forma, el mero incremento del "capital humano" no produce un equilibrio en las relaciones entre capital y trabajo, manteniéndose la lógica histórica

de funcionamiento de los mercados de trabajo, los cuales, sin la adecuada regulación legal y, principalmente, sin relaciones colectivas equilibradas, generan una reproducción acelerada del capital y una constante y creciente concentración de los ingresos, a partir de una gran inequidad salarial.

Centrar, por tanto, el discurso del desarrollo productivo única o principalmente en los incrementos de productividad y en la igualdad de oportunidades implica validar un proceso productivo reproductor de inequidades y responsabilizar al Estado y organizaciones solidarias de la sociedad civil, de la corrección de esas desigualdades a través de políticas sociales públicas y privadas.

Sin duda, la igualdad de oportunidades en su dimensión incrementadora de las capacidades de las personas, particularmente de aquellas que componen los sectores sociales más vulnerables, pobres y desempleados, posibilitando su acceso al mercado de trabajo -ya sea como dependientes o como microempresarios- en ocupaciones de calidad creciente, constituye una obligación -ética y política- del Estado, esencial para construir una sociedad con pisos mínimos de equidad e integración social.

Las políticas sociales de cobertura universal, especialmente en educación y salud, son fundamentales tanto para dotar a las personas del instrumental necesario para contribuir al indispensable crecimiento económico, como para que ellas se puedan mantener, por sí solas, sobre los mínimos socialmente aceptables. Sin embargo, si bien con las políticas redistributivas se propende a solucionar "las desigualdades desde abajo", éstas no se abocan ni resuelven los límites máximos de desigualdad socialmente tolerables, los que se manifiestan, especialmente en los grados de concentración de los ingresos en una sociedad o economía determinada.

Las consideraciones anteriores no implican de modo alguno no apreciar, en su inmenso valor, los procesos de enriquecimiento del concepto de ciudadanía, con la consiguiente universalización de los dere-

chos civiles, sociales, económicos y culturales, tanto en su reconocimiento como en su ejercicio efectivo. Significan, eso sí, plantear su necesaria complementación con sistemas de relaciones laborales y con regulaciones de mercados que permitan una mayor equidad distributiva.

### **3. Comparación, evaluación y conclusiones.**

La amplia presentación de los contenidos programáticos de los cuatro Programas de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia pretendió aportar el máximo de antecedentes que hicieran posible comparar y evaluar la importancia que se otorgaba en cada uno de ellos a las relaciones laborales para que, una vez identificados los compromisos adquiridos y sus grados de cumplimiento, pudieran obtenerse algunas conclusiones útiles para propuestas futuras. Por lo tanto, la comparación y evaluación que se desarrollará a continuación incorpora paralelamente las progresivas conclusiones que de ellas van surgiendo.

Sin embargo, lamentablemente, se excluyen de este análisis las relaciones laborales en el sector público, porque tanto sus bases jurídicas y legales, como la evolución y los resultados de las políticas de Recursos Humanos, fuertemente supeditadas hasta ahora a definiciones y políticas gestadas en las áreas económicas y de modernización de la estructura y gestión del Estado, exigirían utilizar variables distintas para su evaluación.

Si el trabajo humano en sí pierde importancia política<sup>56</sup>, de allí deriva naturalmente un debilitamiento del rol asignado a la organización de los trabajadores, a la negociación colectiva y a las relaciones laborales, en tanto éstas, en su esencia, expresan las formas institucionalizadas de relacionamiento entre trabajadores y empleadores para dirimir sus legítimas controversias de intereses<sup>57</sup>, junto a la identificación de aquéllos otros que se comparten y que potencian las capacida-

des de ambos en su contribución al crecimiento y al desarrollo de las empresas y del país en su conjunto.

Lógicamente, en tanto la apreciación política que se le asigna a un sistema de relaciones laborales tiene una estrecha relación con las estrategias efectivas por las que se opta para incursionar y competir en los mercados internacionales, esta apreciación sirve para contrastarlas con las declaraciones o formulaciones que se explicitan sobre la materia.<sup>58</sup> Con las breves conclusiones que se extrajeron al final de cada una de las exposiciones programáticas se pretendió excluir del ejercicio comparativo las políticas enunciadas, de evidente comprobación empírica y muy exitosa en el área de la apertura comercial y de acceso a los mercados internacionales. Con similar objetivo se expusieron las estrategias que se declaran como deseables, para perfilar y sostener la capacidad competitiva del país en los mercados internacionales en el largo plazo.

Un primer aspecto interesante de evaluar es el tema del diálogo social y los acuerdos, que implica considerar cómo se concibe la participación, con cuáles actores sociales, en qué ámbitos y para qué fines u objetivos.

Seguidamente, correspondería identificar el significado que se le asigna a la "concertación social" y su relación con el ámbito productivo, en particular, con el sistema de relaciones laborales. El análisis en este punto necesariamente será muy conciso, por cuanto se encuentra muy relacionado con otro aspecto esencial y que sí requiere de una mirada en mayor profundidad. Se trata del propio sistema de relaciones laborales, los actores que lo componen, sus roles, así como el instrumental concreto con que se les provee para cumplirlos y las políticas públicas que se despliegan para promoverlo y potenciarlo.

Una cuarta dimensión o variable a analizar es la importancia que se le otorga a los sindicatos y la negociación colectiva en la distribución de los ingresos y como instancia relevante para el diálogo, la negociación y la construcción de acuerdos.

A continuación se, evaluará el cumplimiento efectivo de los com-

promisos en materia de derechos laborales individuales, junto a un análisis particularizado en el área mujer y trabajo.

Finalizaremos nuestro análisis tratando de explicar, a través de la evolución, de una serie de planteamientos programáticos y de avances progresivos en diversos campos, cómo se estaría arribando a una propuesta más integral de desarrollo económico y social.

### **3.1. La participación, el diálogo social y los acuerdos.**

a. Las Bases Programáticas del primer gobierno de la Concertación, por la mayoría de sus contenidos y propuestas, cabe calificarlo como un programa de reformas que pretende imponer una visión estratégica de país muy diferenciada de la del régimen dictatorial. Por ello, en sus primeras líneas, señala la aspiración de que las reformas que se proponen logren concitar el acuerdo "entre los diversos sectores de la vida nacional". Esta apelación no es sólo para la reconstrucción de la institucionalidad política y de los valores democráticos, abarca también los objetivos que plantea en el ámbito económico y social.

La referencia a "los diversos actores de la vida nacional" es tanto a los actores políticos, en particular a la oposición y a los actores sociales, relevando, muy en particular, a las representaciones empresariales y a las organizaciones sindicales.

En el Programa se llama expresamente a colaborar en la construcción de un gran acuerdo nacional en pos del crecimiento, la justicia social y la participación. Incluye los objetivos económico-sociales dentro de un concepto de "democracia para todos" y sus compromisos en el área constituirían su "Propuesta de desarrollo solidario en democracia".

Tanto los objetivos estratégicos como los ejes temáticos vienen predefinidos en el Programa, por lo que el llamado al diálogo, e idealmente a concordar, se acotan a las propuestas específicas en los distintos campos. Por otra parte, se insiste permanentemente en el diálogo

como un mecanismo que permite canalizar positivamente los conflictos de intereses y a la participación ciudadana, como un elemento inherente al ejercicio de la democracia. Señala como una de sus tareas centrales el fomentar la organización de la ciudadanía “en múltiples instancias de tipo sindical, profesional, productivo, cultural, educacional y fortalecer las instancias de poder local y regional, delegando en ellas una cantidad creciente de...”.

Sin embargo, en el tema productivo, que es un eje de las bases económico-sociales, ya la gran mayoría de los actores sociales convocados al diálogo habían participado en la elaboración programática, logrando incluir sus reivindicaciones más importantes. Los lineamientos o principios orientadores fijan, por lo tanto, los marcos generales dentro de los cuales debían desarrollarse los acuerdos con la oposición y con los sectores empresariales. La insistencia en la necesidad de dialogar y alcanzar acuerdos puede interpretarse simultáneamente como un mensaje de tranquilidad para el mundo empresarial y un llamado a la flexibilización de los sectores sindicales, en tanto se pretendía negociar propuestas previamente concordadas con ellos. Se explicita que los compromisos que se cumplirán serán aquéllos en torno a los cuales se alcance acuerdo, en particular, en los que se requería aprobación parlamentaria.

Si bien, por tratarse de un gobierno de transición se necesitaba, de una parte, legitimar las grandes orientaciones del gobierno y de otra, alcanzar el máximo de acuerdos en áreas de enorme sensibilidad para las representaciones empresariales (regulaciones del mercado de trabajo y revisión de la política impositiva), no caben dudas que se parte con una voluntad real de integración de ambos actores en toda la institucionalidad, así como en las políticas que se proponen (reformas educacionales, definición de políticas sociales, en capacitación, fomento productivo, etc.); en particular, en la generación de las bases de un nuevo Sistema de Relaciones Laborales y las reformas legales que esta propuesta exige. La importancia del diálogo entre los actores sociales laborales, incluso para objetivos amplios, se reitera con insis-

tencia y se les interpela a tener el mayor protagonismo posible en las tareas de consolidación y profundización democrática y en el desarrollo económico, social y cultural del país.

b. En el segundo programa de gobierno, el tema del diálogo social y las propuestas de acuerdos con actores sociales, e incluso políticos y específicos, se diluyen. Como los desafíos principales giran en torno a modernizaciones institucionales relevantes y que afectan muy en particular a la estructura del aparato del Estado (descentralización y regionalización, modernización de la gestión pública, los temas de infraestructura, entre muchos otros), los interlocutores interpelados es el conjunto de la ciudadanía y, en particular, los jóvenes y las mujeres. La excepción se encuentra en el tema laboral, el que se analizará posteriormente.

En este programa comienza a perfilarse el proyecto de empoderamiento ciudadano y de igualdad de oportunidades, así como de fomento a la iniciativa individual y al emprendimiento. Se oferta a la ciudadanía “un horizonte de crecimiento y oportunidades al que todos puedan integrarse” y define como “la misión cotidiana del Gobierno el apoyar a la gente en sus problemas concretos.” La cotidianeidad del apoyo, así como el fortalecimiento de las relaciones Estado-sociedad civil, se expresa en la conexión entre los servicios públicos y sus usuarios.

Desarrollando una visión del primer programa, liga fuertemente el tema de la participación al desarrollo regional y comunal, planteándose que el éxito de los procesos de descentralización dependerá de la capacidad de cada comunidad de hacer suya la nueva institucionalidad. Para ello se debe estimular el fortalecimiento de actores sociales y organizaciones representativas de la pluralidad de intereses y sectores existentes en la comunidad. Define como clave para el desarrollo regional la participación empresarial, en tanto identifica a las empresas como pilares del desarrollo regional.

c. En el tercer programa se enfatiza la participación social, ligándola a los procesos de descentralización, otorgando más poder a la ciu-

dadanía en las decisiones que atañen a su barrio, comunidad y región. En cuanto al diálogo social, por una parte, se señala su intención de alcanzar “una alianza estratégica entre todos los actores del desarrollo” y por otra, plantea que la conducción económica fomentará el diálogo social entre estos actores. Igualmente, releva el carácter estratégico de las instancias de cooperación público-privada, fundamentalmente con el sector empresarial, en temas de fomento productivo, investigación e innovación tecnológica, agilización de trámites y políticas de apoyo y fomento a las PYMES, entre varios otros.

d. En el actual programa de gobierno, la participación de la ciudadanía constituye uno de sus ejes centrales. Ello se perfila desde la proclama programática y de campaña “Chile somos todos” hasta el persistente énfasis en la persona, su dignidad, la construcción de una sociedad en base a sus derechos, su condición de ciudadanos, con libertad y oportunidades reales para dejar de ser sólo objeto de políticas y pasar a ser parte importante en la definición de las mismas. La idea del empoderamiento ciudadano se proyecta como la generación de espacios reales para que todos y cada uno pueda hacer oír su voz, para expresar sus críticas, sus opiniones propositivas y evaluativas en todos los ámbitos que les afecten.

No obstante, si bien existen referencias específicas a “actores o sectores sociales involucrados” y a las organizaciones sociales como canales de expresión de la ciudadanía, particularmente en los niveles locales, no aparece claramente una concepción de la participación y del ejercicio de la ciudadanía a través de la promoción de la organización social. La participación, como expresión de una sociedad civil organizada en los más diversos ámbitos, incluido el nacional en torno a la diversidad de sus intereses, no se realza como eje de este proyecto ciudadano; tampoco surge la noción ni el concepto de interlocutores sociales nacionales en las formulaciones programáticas. Sí se enfatiza desde la dimensión política, desde el imperativo de mejorar la representatividad del sistema y la calidad de la política, el desafío de que los actores (los partidos políticos) fortalezcan reitera su capacidad

de representación de una ciudadanía solidaria, diversa y plural.

La convocatoria y la promesa de participación ciudadana se expresa en gran parte del programa y se manifiesta en compromisos como la propuesta de condicionar las decisiones de políticas trascendentes como la reforma al sistema previsional hasta la aprobación de proyectos sectoriales y regionales a la consulta de la ciudadanía y de los sectores involucrados, incluyendo propuestas específicas para la evaluación del desempeño de las políticas, proyectos y programas del sector público por los usuarios de los servicios públicos, conjuntamente con compromisos para la institucionalización de la participación ciudadana, de la comunidad organizada y de las múltiples organizaciones sociales y locales. La idea de fortalecer la participación desde la base social y desde los propios ciudadanos/as se grafica claramente, entre otros, en el compromiso de la generación de presupuestos municipales participativos y en la institucionalización de los cabildos municipales.

Las referencias al diálogo social se orientan a la generación y promoción de una nueva cultura de ciudadanía, de relacionamiento, de solidaridad, de respeto y de convivencia social: un Chile en que todos cabemos, todos y todas valemos igual en dignidad y en derechos y que, sólo con el esfuerzo común, lograremos realizar el sueño de sociedad al que aspiramos.

El llamado a la participación, en tanto empoderamiento de la ciudadanía en una concepción de "participación activa", genera, no obstante, la poca elaboración programática o quizás, precisamente por ello, amplios espacios para la organización y movilización social, conducentes a una, cualitativamente, mayor estructuración y articulación de movimientos y actores sociales que los experimentados en los gobiernos anteriores. A ello contribuye, adicionalmente, la percepción social, tanto de postergación de sus demandas como el aumento de las expectativas socio-económicas, las que se señalaron en la introducción de los contenidos del Programa.

Desde otra perspectiva, la lógica programática de síntesis de lo

avanzado y de invitación al conjunto de la sociedad a comprometerse con un salto cualitativo al desarrollo -concebido éste integralmente- implica, implícitamente, una visión social integradora y formas de conducción que relevan la participación, el diálogo y los acuerdos como elementos valiosos para la gestión pública y la resolución de conflictos sociales.

### **3.2. La concertación social.**

a. El primer programa de gobierno, al invitar al diálogo y plantear la necesidad de llegar a acuerdos, entiende la Concertación Social como una cultura a instaurar en tanto el diálogo, la negociación y los acuerdos sean asumidos por los actores sociales como la mecánica natural para su relacionamiento y el procesamiento de sus legítimas diferencias. Señala los efectos positivos que tendría en el plano económico, a condición de que su pluralismo y representatividad les otorguen legitimidad y no sustituyan las instancias de conducción gubernamental de la política económica.

Se compromete a estimular y promover la concertación entre las organizaciones de trabajadores, empresarios, profesionales, trabajadores independientes y de éstas con el Gobierno, para que las políticas gubernamentales incorporen los puntos de vista de cada grupo.

Los compromisos gubernamentales se ponen en marcha en el período comprendido entre la elección y la asunción del Gobierno, creándose una instancia tripartita de concertación social para discutir y negociar las nuevas bases de un sistema de relaciones laborales. Se crean entes de constitución tripartita en diversos ámbitos ligados al desarrollo productivo. Estas instancias lograron funcionar, en particular, la Tripartita Nacional, por el gran esfuerzo interministerial desplegado por el Gobierno.

b. El segundo programa de gobierno no hace del diálogo y la concertación un eje transversal de sus propuestas; sin embargo,

desarrolla ampliamente el tema en el acápite referido a las relaciones laborales.

En ese ámbito, define como un componente esencial de la política laboral la participación y contribución activa y permanente de los actores sociales, en su diseño, implementación y en sus resultados.

Se señala la necesidad de mantener y desarrollar los mecanismos de concertación tripartita existentes, desarrollar nuevos mecanismos de participación, consulta e información, complementarios de las instancias nacionales para el tratamiento de temas sectoriales; liga, al igual que el programa anterior, la concertación social a una cultura de relaciones laborales. Durante el período no continúa el funcionamiento de la instancia nacional anterior, pero sí se logra avanzar en materias sectoriales (Centro de la Calidad y la Productividad, el Foro Productivo, en el SENCE y en el ámbito de la seguridad e higiene en el trabajo, entre otros). Por último, en la reforma legal, al sistema de capacitación se incorporan los Comités Bipartitos de Capacitación en las empresas.

c. El tercer programa de gobierno plantea la creación de un Consejo de Diálogo Social para incentivar una cultura de plática y para intentar alcanzar una alianza estratégica entre todos los actores del desarrollo. La iniciativa logró convocar a los actores y mantenerse como una instancia por corto tiempo y de manera accidentada. Se suspendió cuando se discutía e intentaba concordar una propuesta de institucionalidad legal para su formalización. En el proceso de reformas laborales se hizo, igualmente, un intento desde el gobierno por concordar el máximo de disposiciones; sin embargo, finalmente el proyecto se envió sin acuerdo con ninguno de los actores. Se desarrollaron otras iniciativas no planteadas expresamente en el programa, como seminarios de diálogo tripartito en varias regiones y se generaron los consejos tripartitos de usuarios en la Dirección del Trabajo. El seguro de desempleo estableció un Consejo con participación de los actores sociales y el sector académico y se mantuvo la instancia tripartita en el SENCE, creada en el primer gobierno de la coalición.

d. En el programa actual se plantea la convocatoria a un gran *"Pacto Social para el Desarrollo"*. En sus fundamentaciones se señala que: *"Para hacer realidad el sueño de un sistema que proteja a los chilenos del miedo y la inseguridad, convocaremos a los principales actores políticos, sociales y económicos del país a concurrir a un gran pacto social que sienta las bases para dar el paso definitivo de Chile al desarrollo."* Este pacto debiese *"ser capaz de integrar las voluntades, ideas y aportes de todo el país"*.

Si bien ya se cuenta con muchas coincidencias, como por ejemplo en *"las prioridades de nuestra estrategia de desarrollo"*, el desafío actual sería, pues, de gran envergadura ya que se *"requiere disposición de diversos sectores no sólo para aportar, sino también para entender y ceder parte de los intereses particulares a favor del interés general"*. Así, el Pacto Social para el Desarrollo debiera *"ser capaz de identificar metas estratégicas que el país se comprometa a cumplir en la transición al desarrollo. Tales metas se podrán luego convertir en un punto de referencia para las políticas públicas y servir para construir espacios de colaboración entre el sector público y privado"*.

En un ámbito más específico, se manifiesta la voluntad de proponer desde el gobierno *"un Acuerdo Nacional para que las empresas se sumen a ofrecer nuevas jornadas de trabajo parcial, adaptadas a las necesidades de las empresas y también de los jóvenes"*.

### **3.3. El sistema de relaciones laborales.**

a. El primer programa asigna una gran importancia al tema de las relaciones laborales. Señala que éstas son parte fundamental de la democracia. En tanto, ellas sean justas, equilibradas y posibiliten la participación, le otorgan estabilidad al sistema democrático y posibilitan consensuar soluciones para un desarrollo económico y social sostenido. Se enjuicia negativamente la legislación dictada por la dictadura en tanto ésta no satisface los requisitos anteriores, en particular *"ha*

impedido la constitución de un sindicalismo fuerte y representativo, así como una negociación colectiva equitativa para los sectores laborales”.

El fortalecimiento de las organizaciones sindicales se necesita para que éstas puedan defender de manera eficaz los derechos de los asalariados, constituirlos en factor de influencia decisiva en la vida nacional y organizar y regular las vinculaciones entre los actores sociales que intervienen en las relaciones de trabajo, garantizando una mayor justicia social y participación. Se agrega que la institucionalidad laboral debe asegurar la igualdad y equidad entre las partes y permitir que las organizaciones sindicales y empresariales participen con el Estado en la formulación “de las políticas económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral de las relaciones laborales”.

Las importantes responsabilidades que se les reconoce a los actores sociales obligan al desarrollo de políticas públicas que estimulen el progreso y representatividad de los sindicatos, que aseguren su fortalecimiento permanente, su autonomía y su capacidad de participación. Compromete también al Estado en la promoción de la participación sindical en los procesos de toma de decisiones que afecten a los trabajadores, ya sea en el nivel nacional, en el ámbito sectorial y al interior de las empresas.

La institucionalidad laboral<sup>59</sup> debe garantizar la participación y la concertación social en el nivel de empresa, a través de la negociación colectiva y por sobre la empresa, promoviendo acuerdos sectoriales y regionales.

Coherente con estos planteamientos, el programa aborda una serie de compromisos de reforma legislativa para posibilitar el sistema de relaciones laborales al que se aspira. Las principales se refieren a regular la libertad o pluralidad sindical, evitando una atomización de los sindicatos; mejores normas de protección a la libertad de asociación; la titularidad única de las organizaciones sindicales como contrapartes de la negociación colectiva; reconocer en forma expresa el derecho de las organizaciones superiores (federaciones y confederaciones)

a negociar colectivamente (se contemplan tres niveles de negociación); desreglamentar la negociación colectiva, ampliando las materias a negociar y obligando al empleador a entregar información; hacer extensivo el contrato colectivo a los trabajadores que se afilien con posterioridad a la organización sindical; prohibir el reemplazo de trabajadores en huelga; establecer tarifados sectoriales mínimos para los sectores con dificultades (por la característica de su actividad) para negociar colectivamente; creación de fondos de educación y extensión sindical etc.

Sin embargo, los compromisos más sustantivos y esenciales para un efectivo cambio de la institucionalidad laboral, no lograron concretarse. Así, se pudo continuar la negociación colectiva con pequeños grupos de trabajadores<sup>60</sup> y cuando había sindicatos, constituirse éstos en uno más de los múltiples sujetos negociadores. La negociación colectiva continuó sólo en el nivel de la empresa (una empresa cada vez más atomizada)<sup>61</sup>, siguió vigente la prohibición de negociar colectivamente para los trabajadores transitorios y de temporada<sup>62</sup>; se mantiene la posibilidad legal de reemplazar trabajadores en huelga, sólo se deroga el plazo máximo de ésta; la incorporación de nuevos trabajadores al sindicato no permite extenderles los beneficios del contrato colectivo, lo cual se entendía como un estímulo fuerte a la sindicalización, etc. Resumiendo, las reformas no permitieron una mayor eficacia de la acción sindical ni disminuyeron el enorme desequilibrio entre las partes, ambas finalidades que se resaltaban en el programa de gobierno como falencias graves de la legislación heredada del régimen militar<sup>63</sup>.

b. El programa del segundo gobierno enfoca el tema de las relaciones laborales desde un piso de partida muy distinto al del año 90. Durante el gobierno anterior se habían generado instancias tripartitas para tratar de consensuar las reformas. Si bien el mundo sindical constataba avances, a la vez (como se acaba de señalar) percibía que los compromisos más estratégicos no se habían concretado y que la estructura de desequilibrio de la institucionalidad laboral de la dictadura se

mantenía<sup>64</sup>. Por su parte, el Gobierno requería avanzar y, más allá del tema de la gobernabilidad, no contaba con mayoría parlamentaria para reformas más profundas. Consiguió el acuerdo político parlamentario, se declaró satisfecho con las reformas y las definió como avances importantes y suficientes en la elaboración de un sistema de relaciones laborales más democrático y moderno.

Esta situación condujo a que en un amplio espectro de la dirigencia política pensara que los temas de las relaciones laborales no requerían de nuevas o de mayores reformas legales y lo que se debía hacer en el nuevo período de gobierno era desplegar la nueva institucionalidad y darle tiempo para que ésta rindiera sus frutos.

El desafío fundamental que se plantea es el de generar una economía al servicio de los chilenos y transformar a Chile en un país de oportunidades. Para crecer se requiere expandir las exportaciones y para incrementar productividad se necesita una visión de largo plazo y un alto grado de cooperación entre empresarios, trabajadores y Gobierno; en la globalización no compiten empresas, sino países.

El núcleo central de la competitividad es la empresa, la que se define como una unidad integrada en red, que incluye a proveedores, sistemas financieros, capacitación, energía, etc., la eficacia del sector público y “la calidad y justicia de las relaciones al interior de la empresa”. Simultáneamente, en el capítulo laboral se plantea la necesidad de promover un nuevo tipo de empresa “definida por objetivos de compromiso común con la eficiencia, la calidad, la productividad y con la equidad en la participación de los resultados obtenidos. La competitividad de las empresas deberá ser la consecuencia de relaciones laborales democráticas y participativas”.

Los temas pendientes de ajuste de la institucionalidad se consideraron de carácter menor y la gran mayoría de los compromisos refieren a: acciones gubernamentales de promoción de la negociación colectiva y de la contractualización de las relaciones laborales; políticas activas de fortalecimiento del actor sindical; políticas públicas eficaces para el logro de relaciones laborales concertadas que aseguren resultados jus-

tos y eficaces; estimular, difundir y promover desde el Estado formas de regulación bipartita en diversas materias (salarios participativos, formación profesional, calidad de los empleos, etc.); políticas activas para erradicar las prácticas antisindicales y la continuidad del Fondo de Extensión y Educación Sindical.

Para facilitar las posibilidades de lograr acuerdos sectoriales y la negociación colectiva sobre los niveles de la empresa, se plantea reformar la normativa sobre organizaciones de empleadores, adecuándola a las normas de la OIT sobre sindicatos de empleadores.

Otro compromiso plantea la necesidad de contar con mecanismos legales eficaces en contra de las prácticas desleales. Se envía un proyecto de ley y se obtiene una reforma legal tendiente a perfeccionar la protección contra las prácticas antisindicales aprobadas en el gobierno anterior.

c. El programa del tercer gobierno se redactaba en medio de una crisis económica, en la cual la necesidad de revisar la institucionalidad laboral pierde importancia ante el incremento del desempleo, el temor generalizado frente al despido, la baja unilateral de remuneraciones, el fuerte incremento de la infraccionalidad, particularmente el no pago de remuneraciones y el despido sin respetar los derechos indemnizatorios. A lo anterior se debe adicionar el rechazo de nuevas reformas laborales que finalmente se habían enviado desde el Poder Ejecutivo al Congreso durante la administración anterior, proyecto que fue agilizado (o revivido) en los últimos meses de Gobierno; lo cual, según algunos analistas, habría contribuido de manera decisiva al nuevo triunfo de la coalición.

En las referencias programáticas sobre temas laborales, se repite como principio orientador la necesidad de promover relaciones modernas y justas, lo que se asimila a la garantía de respeto pleno a los derechos de los trabajadores. Seguidamente se señala que "las relaciones laborales deben estar basadas en la reciprocidad y la cooperación, pues las dos partes son socios en el desarrollo de la empresa y en el progreso de los trabajadores."

Los contenidos en materia de relaciones laborales se expresan en: perfeccionar los procedimientos en contra de las prácticas antisindicales; ampliar las facultades sindicales para fiscalizar el respeto a las normas de seguridad e higiene y sobre la gestión de la capacitación y extender "con fórmulas adecuadas", la negociación colectiva para los trabajadores de temporada.

d. En el actual programa se resalta el valor y la importancia del trabajo, en tanto éste ocupa parte fundamental en la vida de las personas. *"Es la fuente principal del sustento familiar. Es donde se ocupa parte importante del día, donde se realizan o se frustran aspiraciones y proyectos personales"*. El acceso a un trabajo permite aplicar los conocimientos y la experiencia, ser independiente y ganarse el respeto de los demás, "sostener a una familia y aportar constructivamente al país".

La creación de más y mejores empleos se define como una tarea de muy alta prioridad, para lo cual se requiere un crecimiento sostenido de la economía. Si bien el Estado no resuelve directamente cuántos y quiénes encuentran un empleo, sí puede, mediante las políticas públicas adecuadas, generar las condiciones para el crecimiento de la economía y para que surjan más oportunidades de trabajo, en especial para los sectores más vulnerables. *"Las mujeres y los jóvenes son particularmente afectados por la falta de empleos, la discriminación y las exclusiones"*.

En tanto los requerimientos de una economía moderna exigen de flexibilidad y adaptabilidad, *"necesitamos una institucionalidad laboral a la altura de este desafío"*. No obstante, la flexibilidad no puede ser sinónimo de precariedad ni generar incertidumbre y desprotección en los trabajadores. *"Debemos atacar decididamente este problema, conciliando agilidad ante los cambios con grados crecientes de protección social. La clave para ello es proteger los ingresos de los trabajadores en aquellos períodos en que no tienen trabajo"*.

Se afirma que una economía actual tiene relaciones laborales modernas y un pleno respeto por los derechos de los trabajadores,

*“con amplia protección legal ante las prácticas antisindicales. Las relaciones laborales deben estar basadas en la reciprocidad y la cooperación, pues las dos partes son socios en el desarrollo de la empresa y en el progreso de los trabajadores”.*

Junto con la preocupación por “relaciones laborales modernas y justas” se promoverá “el desarrollo de un sindicalismo fuerte y moderno como elemento central de las relaciones laborales”.

Las temáticas concernientes a la actividad productiva, junto con la generación de empleos decentes, se ligan fundamentalmente a una nueva estrategia de desarrollo que incremente articulada y sistemáticamente una política de innovación y desarrollo tecnológico, de formación de los recursos humanos, de fomento al emprendimiento, de proyectos regionales de desarrollo, todo ello a partir de las potencialidades que significa la innovación en torno a sus ventajas competitivas del país y de cada una de sus regiones.

### **3.4. Los sindicatos, la negociación colectiva y la distribución de ingresos.**

a. El primer programa de gobierno expresa como una de sus ideas fuerzas “el crecimiento con equidad social”. Es enfático señalar que el crecimiento económico es una condición necesaria para construir una sociedad moderna, equitativa y participativa; sin embargo, reitera también que éste debe consistir en un proceso integrador, que requiere de la creatividad de los trabajadores, del avance de la tecnología, de los equilibrios macroeconómicos y “en una efectiva y cada vez más amplia participación ciudadana en la propiedad, en la gestión y en la apropiación de los frutos del proceso productivo.”

La problemática de la desigualdad de los ingresos pareciera sustentarse en tres ejes claros y relativamente equilibrados: 1) la lucha contra la pobreza a través de políticas redistributivas de carácter asistencial; 2) el inicio de políticas sociales redistributivas que mejoren las

posibilidades de acceso al mercado de trabajo y la productividad de los agentes productivos y 3) en garantizar mecanismos para una mejor distribución primaria de los ingresos, creando una nueva institucionalidad laboral. Los dos primeros ejes comprometen fuertemente fondos públicos, los que se pretenden incrementar, principalmente, con una reforma al sistema impositivo; el tercer eje se instala en la institucionalidad laboral y en el cambio al sistema de relaciones laborales.

Para conseguir una mayor equidad en la distribución de los ingresos provenientes del trabajo, se identifican, a su vez, diversos planos: primero, recuperando el carácter protector del derecho laboral individual y, por lo tanto, de las normas legales sobre condiciones de trabajo y remuneraciones mínimas<sup>65</sup>; seguidamente, mejorando la calificación de los trabajadores y su productividad, permitiendo una mayor valoración remuneracional de la oferta de trabajo en el mercado y, finalmente, construyendo un sistema de relaciones laborales<sup>66</sup> con organizaciones sindicales fuertes, para que en negociaciones colectivas equilibradas se pudiesen mejorar los salarios y las condiciones laborales mínimas de carácter legal. Como ya se señalara ampliamente en el análisis sobre el tema de las relaciones laborales, los avances fueron de escasa eficacia.

b. En el segundo programa, si bien formalmente se mantienen los tres ejes anteriores, cambian claramente los énfasis de cada uno. El primer gobierno logra resultados positivos en la lucha contra la pobreza, fundamentalmente por el crecimiento económico y el sustantivo aumento de los empleos, junto con la focalización del gasto y de las políticas asistenciales. También los cuatro años de gestión gubernamental permitieron elaborar un diagnóstico mucho más certero de las grandes transformaciones y modernizaciones que surgían como desafíos urgentes para avanzar con mayor rapidez y profundidad y también con mayores posibilidades de éxito, en el gran objetivo país de "crecer con equidad social". Es así como se explicita que "la combinación de una alta y sostenida tasa de crecimiento, baja inflación e inversión social creciente y eficiente (...)" es la única forma segura de avanzar

hacia ese objetivo.

En materia de redistribución del ingreso, que incorpora los dos primeros ejes planteados, se señala que la política social asistencial debiese transitar gradualmente hacia “políticas de acceso, reforzando el componente productivo del gasto social, que implica redistribuir oportunidades y alcanzar formas duraderas de equidad social”. La inversión en recursos humanos se convierte en “la principal contribución del gasto social al crecimiento” y para ello, se requiere “incorporar la redistribución de ingresos en el corazón de la estrategia de desarrollo y hacerla más permanente, apoyada en el tipo de crecimiento de la economía y menos dependiente del gasto social”.

En cuanto al eje distributivo define como sus componentes a la capacitación, la productividad y la participación.

Frente al objetivo macroeconómico de lograr índices decrecientes de inflación, se señala la necesidad, entre otras medidas, de evitar tentaciones populistas en materia de remuneraciones mínimas, de moderar el gasto privado en consumo y de alinear las reivindicaciones de incrementos salariales con la evolución de la productividad y la inflación futura.

En lo relativo a la participación y la distribución de ingresos, se plantea la profundización de las relaciones colectivas de trabajo, requiriéndose, para ello, continuar y perfeccionar las acciones orientadas a promover actores sociales constituidos y con relaciones de equilibrio “para avanzar desde la exclusiva regulación legal hacia la contractualización de las relaciones laborales”. Dentro de ese objetivo, se señala la importancia de ampliar la negociación colectiva a los trabajadores por obra o faena, a los eventuales, transitorios y de temporada y a los de la pequeña empresa, “estableciendo formas eficaces que garanticen el ejercicio efectivo de ese derecho”. En el programa se insiste que para avanzar en una distribución equitativa de los ingresos es fundamental fortalecer la capacidad de acción sindical.

Se dedica un acápite especial a los salarios y la productividad. Se enfatiza que las remuneraciones constituyen la principal fuente de

ingresos de la población y que, por lo tanto, la preocupación de cómo mejorar en forma sostenida los salarios debe ocupar un lugar central de la política laboral. Se identifica a la negociación colectiva, su fortalecimiento y ampliación, como el primer mecanismo para mejoras salariales y se propone incentivar el vínculo entre el incremento de salarios reales y las mejoras de productividad, promoviendo la introducción de formas salariales participativas en la negociación.

La propuesta de un seguro de desempleo se enfoca, tanto desde una perspectiva de garantía de los ingresos en los períodos de desocupación como con el reconocimiento de los mayores niveles de movilidad y flexibilidad que surgen a partir de las transformaciones en la economía.

c. En la introducción al programa del tercer gobierno, cuyo lema es "Para crecer con igualdad", se plantea como el objetivo de la coalición gobernante el "construir una nación donde prevalezca la igualdad en la ley y en el trato"; una igualdad que busca "crear oportunidades, la que permite la justicia social, la desconcentración económica, política y territorial".

Del análisis de contenidos del programa es posible constatar que el tema de la distribución de los ingresos a partir de la capacidad negociadora de los actores sociales pierde claramente relevancia, hasta casi desaparecer. Incluso se asimila la distribución directa con la redistribución de ingresos, fusionando ambas dimensiones bajo el concepto único de "distribución".

Estas apreciaciones surgen de formulaciones como, por ejemplo, cuando se plantea que la distribución de los ingresos mejorará "fortaleciendo las oportunidades de los que han quedado rezagados. Apoyaremos las PYMES, la capacitación de los trabajadores, el desarrollo de las zonas atrasadas y el poder de negociación de los más débiles"; o cuando se propone recuperar un alto y sostenido crecimiento, centrándolo en la creación de empleos, que "permita distribuir en forma más justa los frutos del desarrollo y disminuir la concentración del poder económico y sus consecuencias".

Así, el uso del término de la “redistribución de los ingresos” no se utiliza en las formulaciones programáticas.

Del mismo modo, cuando se plantean compromisos laborales, se radica la justicia y la modernidad de las relaciones laborales en “el respeto pleno a los derechos laborales”. Las referencias al sindicalismo se constriñen a una mejor protección frente a las prácticas antisindicales y a una confusa formulación sobre la ampliación de su capacidad fiscalizadora respecto a las normas de seguridad y de gestión de la capacitación.<sup>67</sup> A continuación, y como ligándola con las funciones sindicales descritas con anterioridad, se plantea la necesidad de encontrar fórmulas adecuadas para que los trabajadores de temporada accedan al derecho de negociación colectiva. Por último, ni en este campo ni en ningún otro, surge el tema de los mecanismos de fijación salarial, ni menos el de la importancia de los sindicatos y de la negociación colectiva para esos fines.

Todo el eje del tema de los ingresos y de la disminución de las desigualdades económicas se pone en las políticas de igualdad de oportunidades y en las otras políticas sociales que implican inversión pública y que se dirigen a derribar todo tipo de desigualdades que comprometan la dignidad de las personas, la libertad y su igualdad de derechos y de trato en diversos ámbitos, afectando gravemente la calidad de vida de la población, en especial de sus grupos más vulnerables.

Se puede concluir que, a partir de los contenidos programáticos, hay una decisión política fuerte de disminuir las grandes desigualdades sociales en los más diversos ámbitos. En lo relativo a los ingresos, se decide claramente iniciar una evolución desde las políticas asistenciales hacia políticas centradas en los derechos civiles, sociales y culturales de los ciudadanos, fijando el eje de la lucha contra las desigualdades en las políticas sociales desde el Estado y focalizándolas en la garantía de los derechos básicos o fundamentales de las personas.

En lo relativo a lo que en este estudio identificamos como distribución directa de los ingresos, se decide avanzar en mejoras legales en el plano de las remuneraciones y condiciones mínimas de trabajo<sup>68</sup>,

en el mejoramiento instrumental para mejorar su cumplimiento (fortalecimiento sindical para dichos fines, potenciamiento de la acción fiscalizadora del Estado - en término de incremento de recursos y de mayor eficacia de la política inspectiva<sup>69</sup>-, así como de reformas a la justicia laboral). Adicionalmente se espera que el mercado, a través de sus mecanismos naturales de funcionamiento, retribuya de mejor forma la mayor productividad de los trabajadores.

En términos jurídicos-laborales se proyecta un sistema de relaciones laborales basado en los mínimos legales y prioritariamente en las relaciones individuales de trabajo, enriquecidas éstas con la incorporación y resguardo de los Derechos Humanos en el Trabajo, particularmente en el derecho de las libertades o derechos civiles, incrementando la tutela estatal y desperfilando los roles y funciones de la autonomía colectiva.

d. Como ya se ha señalado, el programa del actual gobierno enfoca las desigualdades en un sentido amplio y con una visión integral. Sobre el punto se señala expresamente que el problema de “la desigualdad no empieza ni termina en los ingresos”. La propuesta para vencer progresivamente una sociedad desigual se instala fundamentalmente en la construcción de un sistema de protección social centrado en los derechos de las personas. Conjuntamente con ello, el respeto de los derechos, entre los cuales se encuentran los derechos laborales, es otra dimensión programática sustantiva.

La libertad sindical es vista como un derecho en sí y como un importante instrumento para la garantía de los derechos en el trabajo. Las prácticas antisindicales se conciben como manifestaciones discriminatorias que violan una libertad fundamental y como factores que contribuyen a la desprotección y al incumplimiento de los derechos laborales.

La libertad sindical se liga también, estrechamente, a la negociación colectiva. Así, por ejemplo, cuando se plantea la necesidad de promover jornadas horarias que se adapten mejor a las necesidades de las personas y de las empresas, se señala que: “*Promoveremos que emplee* -

adores y trabajadores negocien colectivamente con la meta de fijar condiciones específicas para cada empresa. Un sistema laboral flexible y equitativo requiere trabajadores organizados y de sindicatos fuertes que puedan negociar en igualdad de condiciones". En otra parte del programa, junto con reiterar el compromiso de promover un sindicalismo fuerte y moderno como elemento central de las relaciones laborales, se plantea la decisión de revertir *"la trayectoria declinante que ha venido experimentando la proporción de trabajadores que negocia colectivamente. No es moderna una economía en que, menos del 10% de los trabajadores, negocia colectivamente las condiciones de trabajo y salarios."*

El volver a plantear la sindicalización de los trabajadores ligada a una de sus funciones esenciales como lo es la negociación colectiva, es quizás la principal diferencia en estas materias entre el programa anterior y el actual. Otras se refieren a la preocupación por "el empleo decente" que se explica en el acápite siguiente.

En distintas partes del programa se enfatiza que es a través de la creación de empleo como *"se distribuyen en forma más justa los frutos del desarrollo. La capacitación se concibe como un factor similar, de mejoramiento de salarios. "La capacitación es un instrumento de movilidad social que incrementa las oportunidades de las empresas y los trabajadores, generando un círculo virtuoso en que las empresas incrementan su productividad, los trabajadores mejoran sus salarios (...)"*.

Otra referencia al tema se refiere a la protección de "los ingresos de quienes pierden su trabajo". Ésta esta contenida en el acápite en que propone mejoramientos y valora el seguro de cesantía como *"una política moderna y efectiva de protección social. (...) Este seguro es uno de los pilares en los que se puede apoyar el sistema de protección social que queremos construir"*.

El tema salarial no aparece mayormente explicitado en el programa; sin embargo, una comprensión desde sus ejes o ideas fuerzas permite imaginar, en un período de gestión presidencial que recién

comienza, que los marcos generales son muy positivos para un dinámico desarrollo de la organización social y sindical, en especial si se aprovecha adecuadamente por el sindicalismo las últimas reformas laborales.

### **3.5. Cumplimiento de los compromisos sobre derechos legales individuales.**

El surgimiento de la protección legal del trabajo marca la evolución en el ámbito de la teoría de los contratos, desde consideraciones de igualdad jurídica formal o la de una igualdad jurídica real. Se parte del supuesto, así como lo hacen otras legislaciones en el campo del Derecho Social, de una desigualdad de carácter económico, la que impide la expresión libre de la voluntad del trabajador; por lo tanto, este desequilibrio se repara, desde una dimensión jurídica, a través de un derecho de carácter protector.

El mayor desarrollo del Derecho del Trabajo se produce paralelamente a la instalación y expansión de la segunda fase de desarrollo del capitalismo, de la industrialización caracterizada por la organización científica del trabajo y de la organización fordista o taylorista de la producción.

Los profundos cambios en la actividad económica, los del capitalismo global, confrontan a los laboristas y, en general, al mundo del trabajo, con desafíos objetivos de revisión de los contenidos regulatorios. Desafíos que derivan de uno de los Principios más preclaros del Derecho del Trabajo, su finalidad tuitiva o protectora de la parte más débil de la relación laboral.

En efecto, las formas específicas de regulación responden a las condiciones sociales y materiales en que se desempeña el trabajo y cuando estas condiciones cambian o evolucionan, muchas de las normas pueden requerir de adecuaciones o modificaciones precisamente para mantener su finalidad protectora, ya sea de un bien jurídico superior, como por ejemplo lo es la vida y la salud de los trabajadores, o de

bienes jurídicos específicos, como por ejemplo, las formas de retribución del trabajo<sup>70</sup>.

El ejercicio de revisar las normas para adaptarlas a nuevas realidades y así evitar un efecto indeseado no acorde con su finalidad o espíritu, constituye un ejercicio muy distinto al de una desregulación de las relaciones laborales, socavando las protecciones con el único objetivo de disminuir al máximo los costos laborales. Cualesquiera sean las justificaciones que se expliciten, ya sea permitir incentivar la capacidad de acumulación de capital o la rentabilidad empresarial como estímulo a nuevas inversiones o a la innovación tecnológica, ya se pretenda que de esa forma se fomenta, promueve o estimula la generación de nuevos empleos, tales objetivos desnaturalizan la razón de ser del Derecho del Trabajo<sup>71</sup>.

Entrar a un análisis de las propuestas de protección legal, las que implican condiciones mínimas de trabajo a garantizar por el Estado, obliga a realizar este breve aclaración previa, tanto para comprender el contenido de las propuestas y compromisos, así como la evolución que éstos experimentan en los tres programas de gobierno.

a. Hace 15 años, en el primer programa de gobierno, ya se tenía presente los cambios que se experimentan en la actividad económica, producto de la gran revolución en ciencia y tecnología. No se plantea el tema de la flexibilidad laboral, en tanto su diagnóstico y sus propuestas respondían al convencimiento de que las normas laborales se habían desnaturalizado y perdido su finalidad protectora. Sin embargo, cuando explicita los objetivos de la política laboral, enuncia como uno de ellos "la contribución que debe perseguir la política laboral en el desarrollo económico social del país". Se expresa que la institucionalidad laboral deberá perfeccionarse en coherencia con las características que vaya requiriendo el desarrollo productivo, adaptándose con eficacia a las nuevas realidades, para permitir aumentos sostenidos de productividad y la sustentabilidad al largo y mediano plazo de los aumentos salariales.

Los compromisos programáticos en el ámbito de los derechos

individuales, como se verá a continuación, tuvieron grados diversos de cumplimiento.

El compromiso de mejorar el principio de irrenunciabilidad de los derechos, en la forma establecida en la refundición del Código del Trabajo del año 1987, no se cumplió y se mantiene actualmente vigente.

Se comprometen una serie de propuestas para revisar la regulación de los contratos a plazo y los de obra o faena. Al contrato a plazo se le realizaron modificaciones importantes; entre otras, que la segunda renovación lo transforma en un contrato por tiempo indeterminado. En los contratos por obra o faena, las modificaciones fueron menores y se insertaron en el ámbito del fuero sindical. Si bien cabe destacar que se avanza en una mejor regulación de sectores específicos, como, por ejemplo, el de los trabajadores portuarios eventuales.

En relación al término de los contratos en que se compromete indemnización sin tope de años para el despido injustificado o por necesidades de la empresa, objetivamente éste sólo se incrementa, elevando el tope de 5 a 11 años.

En el ámbito de la mujer y el trabajo se compromete promover medidas para una creciente participación sin discriminaciones, en el acceso al empleo y en materia salarial. Se impulsan varias reformas en torno a este compromiso; se suprime la prohibición de trabajo nocturno y en minas subterráneas para las mujeres; se amplían derechos de protección a la maternidad a los padres (el permiso de posmaternidad y el fuero, en caso de muerte de la madre; la posibilidad de que el padre tome la licencia por enfermedad grave de un hijo menor de un año, a elección de la madre; el permiso de un día para el padre con ocasión del nacimiento de un hijo; la ratificación del Convenio 156 de OIT, sobre responsabilidades familiares compartidas, entre otras materias). Entre los mejoramientos a grupos determinados de trabajadoras, se modifica la legislación en lo relativo al acceso a licencias de maternidad; se establece también una indemnización a todo evento para las trabajadoras de casa particular, al término de la relación de trabajo y

se mejoran las normas que regulaban sus jornadas laborales. Se crea también un párrafo especial sobre los trabajadores agrícolas de temporada.

Cabe destacar que ya en el primer programa de gobierno se plantea como una forma de incrementar la tasa de participación femenina en la fuerza de trabajo el acceso prioritario de las mujeres a programas de empleo temporal y el incentivo y protección legal para facilitar el trabajo de jornada parcial. Otro compromiso refiere a la ampliación de cobertura de salas cunas y jardines infantiles, con lo cual comienza a expandirse la entonces muy reducida capacidad estatal.

Finalmente, los compromisos respecto a fortalecer los recursos y las facultades legales de la Dirección del Trabajo, particularmente en el ámbito de la Seguridad e Higiene laboral y en la interpretación de cláusulas contractuales, se cumplen parcialmente. Efectivamente, se incrementan los recursos materiales y humanos de la institución y se dicta una nueva Ley de Planta. Las facultades en el ámbito de la salud ocupacional se proponen y aprueban en la siguiente administración y las normas sobre facultades interpretativas mantienen su vigencia, sin modificación alguna.

En otro capítulo del programa se plantea un compromiso especial con la salud ocupacional; se propone avanzar en la investigación especializada, en la prevención, la protección y curación, explicitando las responsabilidades del Estado en la generación de una instancia de coordinación de los entes públicos, con la participación tripartita en su administración y gestión.

El compromiso de mejoramiento de la judicatura laboral tampoco se concreta. Recién, durante el tercer gobierno, se envían tres proyectos a su tramitación legislativa; los dos primeros sobre tribunales especiales de cobranza judicial e incremento de los juzgados del trabajo, respectivamente; el tercero, que modifica el procedimiento laboral, se promulgó a finales del mandato, entrando todos en vigencia en el mes de marzo de 2007.

b. El segundo programa de gobierno plantea diversos compro-

misos en el campo de las relaciones individuales de trabajo, los cuales se insertan en varias partes del programa. Algunos de ellos se repiten y otros complementan o explicitan las propuestas contenidas en el capítulo laboral.

El primero compromete políticas públicas para disminuir la informalidad laboral, revirtiendo la situación de desprotección en la que se encuentran los trabajadores afectados.<sup>72</sup> En la realidad, la informalidad se incrementó, pasando de un 14% el año 1994, al 21% de los asalariados en 1998, mayoritariamente, asalariadas mujeres; en el año 2003, la informalidad laboral bordeó el 24% de los asalariados.

Otro compromiso plantea establecer regulaciones innovadoras que consideren las nuevas realidades de la organización del trabajo, entre ellas los sistemas de jornadas flexibles, el trabajo a tiempo parcial (como elementos importantes para el acceso de los jóvenes y las mujeres a la vida labora), la polifuncionalidad, la valoración del desempeño y el trabajo en equipo.

En otros acápite se formulan propuestas en relación al trabajo de las mujeres; entre ellas, introducir reformas previsionales para la cobertura de salud de las temporeras; mejorar las condiciones de empleo, remuneraciones y de respeto a la legislación; normas sobre permisos de maternidad y horarios de trabajo de las trabajadoras de casa particular; estudiar una regulación de jornadas parciales y horarios flexibles; trabajar en un concepto de responsabilidad compartida de los padres, vía reformas legales que homogenicen el costo de contratación de hombres y mujeres; modificar la legislación sobre salas cunas, definiendo formas de financiamiento no discriminatorias, eventualmente, por todos los empleadores, o junto a aportes del Estado.

De este conjunto de compromisos se mejoraron las normas de protección de la maternidad, prohibiendo la exigencia de exámenes de embarazo de parte de los empleadores y haciendo extensivo el fuero maternal para las trabajadoras de casa particular; se estableció el descanso, a lo menos de un domingo al mes, para los trabajadores exceptuados del descanso dominical; se mejoraron las normas de pro-

tección frente a prácticas antisindicales; se le otorgaron expresas facultades a la Dirección del Trabajo en el ámbito de la salud laboral y se mejoraron las normas sobre subcontratación.

En el Plan de Igualdad de Oportunidades, a cargo del SERNAM, se promovieron otro conjunto de políticas y de medidas en favor de la mujer trabajadora.

Finalmente, se enriquece la propuesta incumplida del programa anterior en el tema de condiciones de trabajo y salud laboral. Así, se plantea evaluar la creación de un Instituto para el mejoramiento de las condiciones de trabajo y salud ocupacional. Sería de carácter intersectorial y coordinaría las competencias dispersas entre diversos entes públicos; generar comisiones bipartitas a nivel sectorial y regional; ampliar la cobertura de la ley de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales a trabajadores independientes, asalariados precarios y a los trabajadores del sector servicios (sector público).

La creación del Instituto no prosperó; se amplió la cobertura de la ley a los funcionarios públicos; se intentó ampliar la cobertura para trabajadores independientes y microempresarios, sin éxito.

c. Como ya se señalara, en el tercer programa de gobierno los compromisos laborales son bastante escuetos; sin embargo, en el período de gobierno se logran importantes reformas legales.

Se comienza con comprometer un sistema de seguro de desempleo, cuya sanción legal se concreta al año de gobierno.

Se plantea fortalecer la fiscalización y se amplía la dotación de funcionarios, se incrementan las sanciones a la infraccionalidad laboral, introduciéndose además una diferenciación según tamaño de las empresas y se fortalecen las facultades de la Dirección del Trabajo.

Frente al compromiso de hacer respetar los límites de jornada para garantizar la vida familiar de los trabajadores, su acceso a la recreación y a oportunidades de progreso cultural y espiritual se logra la reducción de la jornada semanal de trabajo de 48 a 45 horas, reduciéndose y mejorando también las regulaciones de sectores con jornadas extensas; para los trabajadores exceptuados del descanso domini-

cal, se amplían a dos los domingos obligatorios de descanso en el mes; se regulan las autorizaciones administrativas de jornadas excepcionales de trabajo; se mejoran las normas sobre horas extraordinarias, enfatizando su uso ocasional; se modifica, en franco mejoramiento, la base de cálculo de las horas extraordinarios para las remuneraciones variables y mixtas.

Se establece un contrato de jornada parcial de carácter promocional, la polifuncionalidad y el teletrabajo, cambiándose la presunción de legalidad en favor del trabajo a domicilio, reputándose como asalariado; se establecen las figuras de simulación y del subterfugio para prevenir el fraude laboral en las responsabilidades empleadoras y resguardar los derechos laborales.

Se envía un proyecto sobre subcontratación y sobre el suministro o cesión de trabajadores a terceros, tratando de evitar fundamentalmente el extendido fraude a la ley y la creciente precarización laboral, que se genera con el uso inadecuado malicioso de estas formas de tercerización. Dicho proyecto se agiliza en su tramitación a fines del Gobierno, lográndose recientemente su aprobación por el parlamento actual; donde, por primera vez, durante dieciseis años de gobierno, se tiene la mayoría parlamentaria en ambas cámaras legislativas.

Se perfecciona la protección contra las prácticas antisindicales, obligando a la Dirección del Trabajo a investigar todas las denuncias, a precalificar su mérito y en caso positivo, a denunciar en Tribunales; se aumentan las sanciones, al igual que en las infracciones al fuero sindical y se establece la nulidad en caso de despido por prácticas antisindicales, por estimarse éste una violación a un Derecho Fundamental; se amplían las situaciones protegidas por fuero sindical, a la constitución de sindicatos y con posterioridad a un proceso de negociación colectiva.

Se mejoran sustancialmente las normas sobre discriminación y se legisla sobre el acoso sexual en el trabajo. Se consagra el respeto de los derechos humanos fundamentales en la empresa (principalmente la no discriminación, el respeto a la honra, la intimidad y la vida privada),

oponiéndolos como límites expresos a las facultades del empleador. La trascendental reforma al procedimiento laboral conlleva una modalidad especial para la tutela de las personas en el trabajo y considera, dentro de éstos, las represalias o acciones discriminatorias contra trabajadores/as, producto de denuncias administrativas o demandas judiciales en procura del respeto a sus derechos.

Las normativa sobre el trabajo de temporada agrícola se mejora en distintos ámbitos, estableciéndose, además, la obligación de enganchadores y subcontratistas de inscribirse en un registro especial en la Dirección del Trabajo. La nueva regulación sobre subcontratación establece sanciones para los empleadores que no exijan la inscripción legal a sus contratistas.

Se liberalizan las normas que regulaban el funcionamiento de las organizaciones sindicales; se amplía la negociación colectiva voluntaria (requiere del consentimiento del empleador para que se inicie el proceso) y se consagra la mediación en los conflictos colectivos de parte de la Dirección del Trabajo. Se establece un plazo máximo de vigencia de los instrumentos colectivos y se regula, poniendo algunos resguardos para la suscripción de convenios colectivos con grupos de trabajadores.

En el ámbito del acceso a la justicia laboral, como ya se señaló, se incrementa la cantidad de tribunales del trabajo. Se crean tribunales de cobros ejecutivos y previsionales y se aprueba la reforma al procedimiento ordinario laboral.

d. La lucha contra las desigualdades y por el reconocimiento, ejercicio y goce efectivo de los derechos, son dos dimensiones constitutivas de las propuestas del gobierno actual. Por ello, uno de sus compromisos versa sobre la reforma a la justicia laboral. Señala que: *"Apoyaremos la puesta en marcha y funcionamiento del nuevo sistema de justicia laboral. Las grandes mejoras que traerá en materia de acceso, oralidad, rapidez y transparencia redundarán en beneficio de todos los trabajadores. Dotaremos a este nuevo sistema de los recursos necesarios para que pueda realizar plenamente su potencial"*.

Siempre, en la línea de una efectiva protección de los derechos, se compromete a “combatir con mucha fuerza las prácticas antisindicales”. Impulsar proyectos de ley que aborden problemas como los abusos en horarios de trabajo, **los abusos en cargas de trabajo** y los contratos falsos; los excesos en la polifuncionalidad; las modalidades de subcontratación cuando éstas se utilicen para eludir los derechos laborales, etc..

El concepto de “empleo decente” de la OIT se utiliza como la contra cara de la precariedad laboral. Se condena la alta rotación en el empleo existente, señalando que “flexibilidad no debe ser sinónimo de precariedad”.

Se plantean reformas laborales promujer y projooven en relación a nuevas modalidades de trabajo para facilitar las opciones de ocupación en jornada parcial y el teletrabajo, permitiendo que muchas mujeres puedan compatibilizar su trabajo con su vida familiar. Ello, no obstante, no debería redundar en precariedad laboral.

Siguiendo con la necesidad de facilitar el trabajo remunerado de las mujeres, se debiesen flexibilizar las jornadas horarias; *“la universalización del acceso a kínder y prekínder, y el avance en la cobertura de cuidado infantil para niños más pequeños del 40% más pobre de la población, contribuirán decisivamente a la incorporación de las mujeres al trabajo”*. Se compromete la creación de un subsidio financiado con fondos públicos que amplíe el acceso a guarderías infantiles de los hijos de trabajadoras que laboran en pequeñas y medianas empresas e iguale el costo financiero, en este punto, de contratación de mujeres y hombres. Se implementarán programas especiales de capacitación para la reinserción laboral de las madres que han estado fuera del mercado de trabajo a cargo del cuidado de sus hijos.

Se fiscalizará el cumplimiento de las normas que prohíben la discriminación contra las mujeres. *“Eliminar las discriminaciones en el mercado de trabajo no es un obstáculo al crecimiento, es un aporte a la competitividad.”* Se seguirá avanzando en limitar la discriminación en la contratación y en la discriminación salarial<sup>73</sup>.

### **3.6. Relaciones laborales y protección social: hacia una nueva sociedad de bienestar 1990-2006<sup>74</sup>**

*Los programas y la acción de los tres primeros gobiernos de la Concertación*

Una interpretación de las reformas concretadas durante la tercera administración concertacionista, basada en una lectura desde el concepto de ciudadanía y de expansión de la ciudadanía social, permite sistematizar el incremento de la protección legal a los trabajadores en torno a tres ejes.

El primero sería una mejora en función de la concreción progresiva de los derechos económicos y sociales en la actividad productiva, los que se traducen en mejores condiciones sociales y materiales de trabajo. Varias de las reformas se inscriben en este ámbito; junto a ellas e integrando el mismo objetivo, se crea el seguro de desempleo, como una nueva política concreta de protección social.

Un segundo eje se encontraría en la incorporación de los Derechos Humanos Fundamentales, inespecíficos o personalísimos, los que forman parte de la categoría de derechos civiles, como la no discriminación y al conjunto de esos derechos, relevando el derecho a la honra, a la intimidad y a la vida privada, como derechos inalienables de los trabajadores en su condición de ciudadanos<sup>75</sup> y, en consecuencia, como límites a las facultades empleadoras en la empresa.

Un tercer eje referiría a la responsabilidad del Estado de garantizar directamente o a través de mejores políticas, regulaciones y acciones administrativas, el efectivo goce y ejercicio de los derechos legalmente consagrados. Así, el fortalecimiento de la Dirección del Trabajo, en sus facultades inspectivas y resolutivas, en sus funciones de mediación y conciliación, junto a políticas de asistencia al cumplimiento, se integran en este tercer eje. Las reformas tendientes a garantizar un efectivo acceso a la justicia laboral avanzan también directamente en la dirección que aquí se explicita.

Las normas tendientes a evitar abusos que impiden el ejercicio de derechos consagrados en la ley, mediante nuevas regulaciones legales, como sería la creación de las figuras de simulación y subterfugio, o el incremento del valor de las horas extraordinarias para evitar su uso indiscriminado violentando su ocasionalidad, o el reforzamiento de las normas para la protección de derechos colectivos (los fueros, las prácticas antisindicales, la regulación de los convenios con grupos de trabajadores, etc.), deben también entenderse como partes de este tercer eje.

Esta interpretación permite identificar una coherencia entre los logros gubernamentales en materia laboral, con los nuevos énfasis que evidencian los planteamientos programáticos y sus desafíos estructurados en torno al problema de las desigualdades.

Permite, también, analizando el alcance real de las reformas implementadas, detectar otros supuestos que subyacen y que consolidan la estructura de un sistema de relaciones laborales que, a lo menos, en los dos primeros programas, se enunció formalmente la intención de modificar.

Efectivamente, en el ámbito de la negociación colectiva, las reformas realizadas durante los diversos períodos de gobierno no logran o no desean modificar el objetivo que orientó la legislación laboral impuesta por el régimen militar. Este supuesto u objetivo tendía a no permitir la interferencia de las organizaciones sindicales en la determinación de las condiciones de trabajo y de las remuneraciones; uno de los mecanismos para ello era negar el derecho o restarle eficacia a los instrumentos de negociación colectiva.

Desgraciadamente, todas las reformas introducidas por los sucesivos gobiernos de la concertación no han querido o no han podido modificar ese supuesto básico para la generación de un sistema de relaciones laborales moderno, justo y participativo; que valide al actor sindical como contraparte necesaria y legítima para el diálogo, la negociación y la concertación social.

Los cambios en la estructura productiva, principalmente en las

estrategias de gestión empresarial, no se han asumido por parte de los sucesivos gobiernos como desafíos y oportunidades para liberalizar y promover el diálogo, la negociación y la concertación entre los actores; al contrario, con reformas menores han contribuido a validar y ratificar la estructura antidemocrática del sistema de relaciones laborales creado por la dictadura militar.

De alguna manera se ha legitimado la individuación de las relaciones de trabajo y desde la dimensión de la ciudadanía se ha excluido a los sujetos colectivos, a lo menos en el ámbito de la actividad productiva, como sujetos de derechos.

### ***Otra interpretación ¿hacia un nuevo modelo de sociedad de bienestar?***

*En el actual programa de gobierno, como se ha señalado reiteradamente, el tema de las desigualdades es un eje transversal. Si bien se plantea como objetivo estratégico de un proyecto de desarrollo derribar todo tipo de desigualdades, la inequitativa distribución de los ingresos se releva como una realidad inaceptable frente a las sostenidas tasas de crecimiento económico del país. Para combatir ésta y otras desigualdades un principal elemento es el de atacar sus causas.*

*Esta idea se grafica en el programa cuando se señala que: "Para vencer las desigualdades no basta la determinación; es necesario, además, entender su origen. La desigualdad no empieza ni termina en los ingresos. Ella se manifiesta en los primeros años de vida de la persona, continúa con las oportunidades de educación, se profundiza con las discriminaciones y se consolida con la adversidad. La desigualdad se da en las oportunidades y en los resultados. Se reproduce diariamente y se profundiza cada vez que los más poderosos imponen sus intereses sobre el interés general, ya sea en la política, los negocios o las decisiones públicas. En Chile no hay una sola desigualdad; hay muchas desigualdades y todas están relacionadas entre sí."*

La manifestación más dramática de las desigualdades se expresa en la inseguridad con que las personas enfrentan sus vidas y sus diferencias profundas en el acceso al bienestar. Así se resalta la importancia de otorgar mayor seguridad, la que significa no *"sólo estar protegido frente al riesgo de ser víctima de una enfermedad, un robo, el desempleo o la vejez, sino también tener la oportunidad de integrarse al progreso del país, con una justa retribución al esfuerzo empeñado."* Así, la función principal de las políticas sociales debe ser terminar con la inseguridad en este sentido amplio. Habría llegado el tiempo *"de que las políticas sociales se articulen en un sistema de protección social capaz de abrir oportunidades y limitar riesgos para quienes no tienen la posibilidad de protegerse por sí mismos"*. Entre los requisitos de un buen sistema de protección social estaría el acompañar *"a las personas a lo largo de su ciclo vital, protegiendo sus primeros pasos, asegurando el acceso a las oportunidades de educarse y trabajar, cubriendo los riesgos de enfermedad e invalidez, garantizando una vejez digna"*.

Así, a partir de un diagnóstico sobre una multiplicidad de desigualdades que se potencian entre sí y cuyas causas también serían múltiples, se plantea atacarlas con la articulación de un conjunto de políticas sociales que conformarían un sistema de protección social *"con sus correspondientes expresiones en el empleo, la educación, la salud, la vivienda y la previsión"* como un objetivo central del Gobierno.

Su avance conceptual en relación a las formulaciones programáticas anteriores, en especial del Gobierno anterior, desde la perspectiva de una sociedad que garantiza derechos para la igualdad de oportunidades y de trato, es fundamentalmente de carácter cualitativo, derivado de una visión articuladora y sistémica.

Este ejercicio articulador se manifiesta en distintas dimensiones: en la diversidad de formas, interrelacionadas entre sí, de expresión de las desigualdades; en la identificación de las causas, integradas en una perspectiva longitudinal o a lo largo de la vida; en los fundamentos,

áreas de preocupación y objetivos de las políticas sociales del Estado, iniciadas como políticas sociales en los gobiernos anteriores, complementándolas con la reforma previsional y enfatizando en algunas de ellas la ampliación de su cobertura (por ejemplo, en políticas hacia la infancia) y en otras, la priorización de su calidad.

Dicho ejercicio admite ser observado, más allá de que su efectivo proceso de elaboración haya sido otro, como un interesante trabajo de planificación estratégica.

La misión<sup>76</sup> sería la de garantizar el acceso y ejercicio de los derechos civiles<sup>77</sup> y políticos<sup>78</sup> y de un mínimo de derechos sociales y económicos a cada persona y grupo, con el fin lograr una igualdad de oportunidades (en y desde la partida y de segundas oportunidades) y de trato, desde un proyecto de sociedad inclusiva, capaz de resguardar la dignidad de las personas a lo largo de su vida en sus distintas dimensiones, evitando que ninguna de ellas deba vivir bajo ciertos parámetros de calidad de vida y de condiciones mínimas a concordar socialmente, en un momento determinado del desarrollo del país, resguardando y promoviendo un crecimiento económico sostenido en el marco de una economía global.

A partir de ese proyecto de sociedad a construir, se definen los objetivos estratégicos, se elabora un diagnóstico integrado (causas, dimensiones, debilidades y fortalezas), se identifican las políticas, los mecanismos instrumentales y las medidas y medios específicos, necesarios para su progresiva implementación.

Como medio y visión estratégica, este proyecto no puede sino expresarse en una propuesta sistémica que, partiendo del principio que las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos, define una inteligente y potenciadora articulación de las políticas sociales (eminentemente redistributivas), concibe como uno de sus pilares sustantivos una sistema de protección social (el que no sólo persigue morigerar riesgos y asegurar mínimos de calidad de vida, sino también garantizar pisos mínimos de acceso a conocimientos, al desarrollo de capacidades y aptitudes) a todas las personas para poder insertarse y

competir en igualdad de condiciones a lo largo de la vida.

El otro pilar fundamental de esta propuesta son el modelo, las estrategias y las políticas económico-productivas, pilar planteado como una nueva estrategia de desarrollo, en base a estrategias virtuosas de competitividad<sup>79</sup>.

Ambos pilares son interdependientes, se requieren y se potencian entre sí, en tanto, sin crecimiento económico, las políticas redistributivas de protección y de inversión social no pueden ser financiadas, al igual que una sociedad excluyente, fragmentada y desigual inhibe en el mediano y largo plazo toda posibilidad de crecimiento vigoroso y sostenido de la economía.

En este proyecto, la problemática de la distribución no gira en torno a formulaciones relativas a una equitativa participación en la riqueza económica que se genera, sino más bien en la capacidad de generar riqueza.

La justicia social se manifiesta en el objetivo de alcanzar una sociedad de igualdad de oportunidades y trato, e incluso de resultados, en término de calidad y condiciones mínimas para una vida digna. No obstante, la distribución o redistribución de los frutos del crecimiento se expresan como oportunidades (de incrementar ingresos, por ejemplo) o como formas de protección frente a riesgos, inseguridades y contingencias previstas o imprevistas. De este modo, la justicia implica promover el principio de la igualdad centrado en libertades y derechos, en una sociedad que a través de la garantía de los derechos fundamentales y de la garantía y promoción de las libertades, entre ellas las de emprender, se propone como ideal lograr, mediante su respeto integral y la promoción del crecimiento económico, un piso mínimo y universal de derechos sociales.

La propuesta así interpretada no excluye que se genere un espacio creciente de expresión y participación de los interlocutores sociales laborales. Al contrario, el énfasis en la participación en el ejercicio pleno de las libertades y en el goce efectivo de los derechos son condicionantes muy favorables para el fortalecimiento del mundo sindical

y el fortalecimiento, en general, de las organizaciones sociales. De allí, a tejer una red de organizaciones de la sociedad civil, de articular alianzas para participar en el mejoramiento de las políticas sociales, de asumir junto a sus roles de representación y defensa de los intereses inmediatos de los trabajadores en cuanto trabajadores, el de la representación y defensa de sus derechos en cuanto ciudadanos, hay un trecho corto si se le sabe aprovechar y transitar.

## **Reflexiones finales**

No es posible concluir este extenso análisis sin realizar algunas reflexiones finales sobre la importancia de revisar con detenimiento y profundidad el sistema de relaciones laborales vigentes. El mantenerlo con las deficiencias ya señaladas ha generado y continuará generando dificultades para avanzar en un proyecto país que combine crecimiento sostenido, incremento creciente de la competitividad y la productividad y el derribamiento de las desigualdades, en particular la abrumadora concentración de los ingresos, la justicia, la equidad y la inclusión social.

La permanente demanda desde diversos sectores políticos de lograr un mercado de trabajo más flexible, sin que implique desprotección y precariedad laboral, no se ha podido enfrentar con resultados positivos. Existen suficientes desregulaciones e, incluso, éstas podrían aún incrementarse; sin embargo, los efectos son absolutamente negativos en variables económicas, productivas y principalmente sociales. Ello pareciera responder a la equivocada separación entre desregulación del mercado de trabajo y la capacidad de adaptabilidad del sistema de relaciones laborales.

La experiencia internacional demuestra que se pueden obtener grados crecientes de adaptabilidad del conjunto de la economía y con mayor razón en los niveles sectoriales y de empresa, si no es a través de sistemas de relaciones laborales sólidos y equilibradamente constituidos. Toda flexibilización de los mercados de trabajo, basada en la

sola desregulación legal, genera y generará siempre precariedad e informalidad, impidiendo que el país alcance los necesarios niveles de trabajo decente que exigirá crecientemente la competencia internacional.

El diálogo social, el que no es posible de impulsar a nivel nacional si no se asienta desde las bases de las estructuras productivas, potencia las capacidades de gestionar los cambios y las adaptaciones que se requieren para competir en forma exitosa internacionalmente, combinadamente con menores costos y mayores beneficios sociales. Como señala la OIT, la gestión de los cambios que necesitan los países y las empresas para adecuarse a los desafíos de la globalización resulta mucho más exitosa y humanamente más integradora, con una participación activa de los interlocutores sociales. Incluso, ello constituiría una responsabilidad que les compete y que no les correspondería eludir, tanto desde un punto de vista ético-social, como político y económico.

En los Gobiernos se centra la obligación de promover y apoyar la constitución de los actores sociales<sup>80</sup>, pues si ellos tienen escasa representatividad, la que se genera principalmente en prácticas desde las estructuras productivas y en relaciones cotidianas respetuosas y dialogantes entre actores sociales -y no sólo entre individuos-, no es posible avanzar en estructuras exitosas de diálogo y concertación social. Las fracasadas experiencias en este campo planteadas e intentadas por tres gobiernos de la concertación, entre muchos otros factores, son consecuencia de la debilidad congénita de los actores sociales, en particular del sindicalismo y de los pequeños y microempresarios y esta debilidad es resultante principalmente de la ausencia de un sistema de relaciones laborales democrático, moderno y participativo.

Si la competencia del país en la era global es sistémica, existen, sin duda, grandes problemas pendientes por resolver. Ello obliga al Gobierno a explicitar un proyecto de desarrollo que incluya todas las variables que tensionan e inciden en él y que las discuta y las acuerde con los principales actores sociales para definir y legitimar socialmente

un proyecto nacional de desarrollo. El ejercicio de concertación en torno a él puede revertir positivamente en el fortalecimiento de los actores; sin embargo, sin cambios institucionales en el ámbito de la negociación colectiva se pierde la credibilidad y la confianza que éste haya contribuido a generar.

Finalmente, es útil recordar que, por una parte, los grandes cambios tecnológicos no implican sólo la globalización de las reglas de la economía de mercado, sino que posibilitan y estimulan la interconexión y las alianzas de los actores sociales y la progresiva globalización de los derechos, entre los cuales se encuentran, sin duda, los derechos laborales; de otra parte, la estabilización de reglas de competencia global está llevando indefectiblemente a la generación de estándares laborales mínimos, en torno al concepto de trabajo decente de la OIT; parece por tanto conveniente recordar que dentro de este concepto se incorpora la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, dos de los cuales son la libertad sindical y el derecho efectivo a la negociación colectiva, ambas áreas, en particular la última, muy débilmente incorporadas en nuestra institucionalidad laboral.

---

## Notas

1. En el transcurso del estudio se optó por incluir una breve síntesis de cada Programa de Gobierno por dos motivos; el primero, porque cada uno constituye en sí una propuesta de gran interés, considerándose insuficiente para su justa valoración el presentar una sola de sus dimensiones; el segundo, porque nos percatamos que un análisis a partir de un enfoque integral de los temas del trabajo requería tomar en consideración las propuestas económicas y las políticas sociales, por su estrecha interrelación e interdependencia. Demás está señalar la importancia de estas temáticas y de un marco integrado de análisis en la elaboración de las estrategias de un sindicalismo socio-político.
2. Hoy podemos soñar con un Chile más justo y lleno de oportunidades para todos, precisamente porque Aylwin, Frei y Lagos sentaron las bases de una

democracia estable y sólida, y una economía estable. Bachelet. *Infra*.

3. Pocos días antes de terminar este análisis, la Presidenta Bachelet señalaba que: "Esta coalición que nació hace más de dieciocho años, ha cambiado la historia de nuestro país, y la ha cambiado para bien; nos sentimos orgullosos de haber contribuido a este proyecto y más orgullosos aún de liderarlo hoy en día". Intervención en el Consejo General del Partido Socialista. 12.08.2006.

4. Según Castells "En el último cuarto del siglo veinte ha surgido una nueva forma de organización económica y social; después del colapso del estatismo en la Unión Soviética y en el resto del mundo, ciertamente se trata de un sistema capitalista. En efecto, por primera vez en la historia el planeta entero es capitalista, puesto que aún las pocas economías que quedan regidas por la planificación centralizada están sobreviviendo o desarrollándose gracias a sus vínculos con los mercados capitalistas de alcance mundial. Sin embargo, éste es un tipo de capitalismo muy viejo, al mismo tiempo que es fundamentalmente nuevo. Es viejo debido a que apela a la competencia despiadada en su prosecución de la ganancia y porque la satisfacción individual (inmediata o diferida) es su fuerza motora. Pero es fundamentalmente nuevo porque está instrumentado por las nuevas tecnologías de información y comunicación que son la raíz de las nuevas fuentes de productividad, de las nuevas formas de organización y de la construcción de una economía global". Manuel Castells. Extractos del discurso de apertura a la Conferencia de UNRISD sobre tecnologías de información y desarrollo social. [www.unrisd.org](http://www.unrisd.org). Artículo en "Nuevos Rumbos". 1.07.2002.

5. "El fetichismo de las reformas que ha implantado el fundamentalismo de mercado, una de cuyas expresiones fue el Consenso de Washington, se niega a reconocer la diversidad implicada en el democracia (...). Detrás del discurso del llamado Consenso de Washington se encuentra el supuesto de la existencia de un modelo único de desarrollo, aplicable a todos los países, cualesquiera sean sus circunstancias y una visión de la economía de mercado como antagónica al intervencionismo estatal. Esta idea compartida por los organismos de crédito internacionales es histórica, nociva y contraria a la democracia". José Luis Ocampo, ex Secretario Ejecutivo de CEPAL. Artículo "Economía y Democracia", en "Contribuciones para el Debate". Proyecto PRODDAL, PNUD. 2004.

6. La mayoría de la literatura económica se refiere a esta nueva fase del desarrollo capitalista como "la era de la sociedad del conocimiento", otros la

identifican como "la tercera revolución industrial". Así se refieren a ella las Bases Programáticas del Primer Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia.

7. Según Castells, al aclarar el término "globalización" acotándolo al de una "economía global", precisa que las actividades cercadas, nucleares de todas las economías sí están globalizadas, fundamentalmente el mercado de capitales, remarcando la importancia de que en una economía capitalista la movilidad global e instantánea del capital esté globalizada. Castells, Manuel. La Factoría (Octubre 1998) [www.lafactoriaweb.com](http://www.lafactoriaweb.com)

8. El discurso dominante de los que abogan por el libre mercado es antiestatal. "El gobierno es un mal necesario, pero más vale limitar radicalmente su imperio. (...) El mercado es el espacio de la esfera privada; el gobierno el de la esfera pública, y la doctrina implícita, pero dominante es la de la proscripción: toda extensión de la esfera pública reduce cuantitativamente la amplitud de la esfera privada; toda reglamentación decidida por el legislador disminuye la eficacia del mercado. Cuanto menos gobierna el Gobierno, mejor funciona el mercado". J.P. Fituossi. "Globalización, mercado y democracia". En "Contribuciones para el Debate". Proyecto PRODDAL, PNUD. 2004.

9. Algunos autores denominan esta segunda fase del capitalismo industrial como "la sociedad salarial". Ver Robert Castel. "La metamorfosis de la Cuestión Social". Editorial Paidós.

10. Julio Godio. "El Paradigma de la sociedad del trabajo" 2005.

11. En el año 2000, el 70% del comercio y las inversiones a escala mundial era controlado por 200 empresas multinacionales. Según antecedentes de la CEPAL, en el año 2003, el 43,9% de la población de América Latina se encontraba bajo la línea de pobreza, junto a ello se constata que nuestras sociedades son las más desiguales del mundo. En el año 1990, el 10% de la población latinoamericana más rica tenía 25,4 veces el ingreso que percibía el 10% más pobre de la población. En el año 199 esa relación era 27.4 veces.

12. El Informe del Secretario General de Naciones Unidas que se presentó a la Asamblea General en septiembre del año pasado señala: "Los acontecimientos que se han producido desde que se proclamó la Declaración del Milenio exigen que se revitalice el consenso sobre los desafíos y las prioridades fundamentales y que ese consenso se convierta en acción colectiva. Para ello debemos guiarnos por las necesidades y esperanzas de los pueblos de todo el mundo. El mundo debe promover juntas las causas del desarrollo, la seguri-

dad y los derechos humanos, porque de otro modo ninguna de ellas podrá triunfar. La humanidad no podrá tener seguridad sin desarrollo, no podrá tener desarrollo sin seguridad y no podrá tener ninguna de las cosas si no se respetan los derechos humanos".

13. Según Godio, en el artículo citado, lo que él denomina "el paradigma de la sociedad industrial democratizada" deviene por mutación en una "auto revolución del capital", que aplica las nuevas tecnologías sobre procesos y productos, permitiendo fuertes aumentos de productividad.

14. Según Castells (1998), lo que define la economía globalizada (trabajar como una unidad de tiempo real a nivel planetario) no sería su extensión a la mayoría de las actividades económicas en el mundo (en tanto los diversos antecedentes estadísticos señalan que cerca del 90% de la fuerza laboral mundial trabaja en mercados locales), sino el hecho de que las actividades nucleares, estratégicas, sí están globalizadas. Estos fenómenos producen una polarización en los tipos de trabajo, generando, consecencialmente, categorías polares de trabajadores. Por un lado, trabajadores autoprogramables, que se caracterizan porque deben y pueden redefinir de forma continua sus capacidades de acuerdo al cambio tecnológico y, por otro, trabajadores genéricos -la gran mayoría- que sólo reciben instrucciones y ejecutan órdenes. Estos últimos son fácilmente reemplazables por máquinas o por trabajadores genéricos del mismo país o de otras latitudes. También el empleo se polariza, tanto en categorías sociales como en materia de ingresos; se individualiza el trabajo de aquéllos que poseen más calificación (autoprogramables), al igual que las relaciones entre trabajador y empresa; paralelamente, se precarizan las condiciones de trabajo, se incrementa la informalidad y la desprotección social de los trabajadores genéricos. Esto ocurre tanto en los países desarrollados como, muy especialmente, en los países pobres; estos últimos sufren, además, discriminaciones en el acceso a las nuevas tecnologías y carecen de posibilidades de establecer redes sociales de protección para su población, etc., todo lo cual conduce a una dualización en los procesos de inserción en la economía global. "Globalización, tecnología, trabajo, empleo y empresa". Castells, Manuel. 1998. [www.lafactoriaweb.com](http://www.lafactoriaweb.com).

15. Cabe recordar que los fundamentos que dan lugar al nacimiento del Derecho del Trabajo, y que mantienen total vigencia en las relaciones laborales actuales y de futuro, es la asimetría de poder económico entre el trabajador y el empleador y que el Derecho repone a través de una legislación tuitiva y protectora de la parte más débil, es decir, los trabajadores. Plá Rodríguez

(1978) identifica la desigualdad real que se deriva de la inferioridad económica del trabajador como la razón fundante del derecho del trabajo y como origen de "la cuestión social"; el prestigioso jurista plantea que "las desigualdades sólo se corrigen con desigualdades de signo opuesto", y citando a su vez a Radbruch (1951) anota que "la idea central en que el derecho social se inspira no es la idea de la igualdad entre las personas, sino de la nivelación de las desigualdades que entre ellas existen. La igualdad deja de ser así un punto de partida del derecho, para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico." Plá Rodríguez, Américo. "Los Principios del Derecho del Trabajo". Ediciones Desalma. Buenos Aires. Pág. 64.

16. Sin embargo, lo novedoso en relación a la teoría clásica del liberalismo económico, son los planteamientos de la escuela anglosajona del Análisis Económico del Derecho (AED) que propugnan la "universalización del mercado" (no sólo al de bienes y servicios evaluables en dinero), abarcando todo fenómeno de la vida humana, en tanto toda acción, bien o recurso, tiene un costo y por tanto un precio. Ugarte, José Luís. "Derecho del Trabajo, Flexibilidad Laboral y Análisis Económico del Derecho. Lexis Nexis. 2004. Según Becker, citado por Ugarte (2004): "el enfoque económico es tan general que resulta aplicable a cualquier comportamiento humano". Para Posner (1992) por su parte, el AED formula una nueva "teoría económica del derecho", que se plantea como horizonte de análisis "la reevaluación del rol que al Estado y al derecho le cabe en la vida económica, y más aún, las consecuencias que se derivan de su acción en el mercado". La línea más conservadora del AED es la ligada a los planteamientos a la Escuela de Chicago, que marcó el proceso de ajuste estructural en Chile. En las tesis posnerianas el principio de eficiencia como maximización de la riqueza constituye un ideal completo y plausible de justicia que debe guiar la producción del derecho, especialmente si se atiende a la idea expresada por él (1992) de que la eficiencia es un adecuado concepto de justicia". El fracaso social es considerado desde esa óptica como un fenómeno transitorio y reversible, donde desajustes de objetivos o simple reveses de fortuna, pueden ser corregidos con políticas de promoción personal, realizadas ya sea por un Estado mínimo o por asociaciones privadas, a fin de aumentar la capacidad de competencia de los individuos en el mercado. Para conocer más en profundidad el impacto del AED en las tesis flexibilizadoras de las relaciones de trabajo y los embates en contra del Derecho del Trabajo, se recomienda la lectura del libro de Ugarte.

17. Si bien hay que rescatar que las visiones desregulatorias absolutas al inte-

rior del neoliberalismo son controvertidas por otras que exigen regular para garantizar el funcionamiento efectivo de la competencia (en cantidad de competidores reales, en transparencia y para evitar la competencia desleal).

18. Según el Informe sobre “la democracia en América Latina” PNUD. 2004, “en las dos últimas décadas, el Estado se ha debilitado enormemente y, en algunas zonas dentro de nuestros países, virtualmente se ha evaporado”.

19. Una de las características de los procesos de globalización es el surgimiento de una diversificación de mercados o circuitos productivos, como, por ejemplo, entre los que producen para la exportación o los que se concentran en los mercados internos (nacionales o locales, urbanos o rurales) de consumo; o a partir del tamaño de las empresas; o de acuerdo a los usos y tipos de nuevas tecnologías que se utilizan; o diferenciados entre formas de emprendimiento individual o cooperado para la subsistencia, y los emprendimientos que surgen producto de altos grados de desarrollo del conocimiento. Igual diversidad se expresa en el ámbito del trabajo, dando lugar a mercados de trabajo bastante diferenciados y con condiciones de protección, precarización y/o informalización diversa, sin que ellos se correspondan necesariamente a los distintos mercados productivos.

25. Ob. Cit. Nota 18.

26. La pérdida de valor se produce tanto por el congelamiento de los montos como por los altos niveles inflacionarios.

27. La desregulación, de hecho, se produce por el incumplimiento generalizado de la normativa, la que responde a falta de fiscalización o a inadecuados mecanismos de garantía legal para su ejercicio, y/o a realidades socio-económicas que llevan a los trabajadores a no utilizar los mecanismos de denuncia previstos para su incumplimiento.

28. Esta forma de presentación del tema responde a una mirada desde la óptica de la protección social, por cuanto la reforma a la seguridad social convierte a ésta en un instrumento fundamental de política macro económica.

29. Tampoco en esos momentos se visualizaba como problema el cambio demográfico en la estructura de la población, problema central del debate actual sobre el futuro financiamiento de los sistemas de pensiones, en los ámbitos nacionales e internacionales.

30. Desde una lectura económica, hoy en día el sistema de pensiones basado en el ahorro individual de los trabajadores se entiende y se explica como un

factor positivo, que contribuye a la desconcentración en la propiedad del capital, como una forma de capitalismo popular.

31. Un reciente Informe de una Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados concluyó que las privatizaciones de empresas durante el régimen dictatorial le significó al Fisco chileno una pérdida de 6.000 millones de dólares (cálculo al porcentaje actual del PIB), junto a una pérdida de 15.000 terrenos pertenecientes a Bienes Nacionales y que fueron traspasados directamente a manos privadas.

32. Actualmente, los fondos previsionales constituyen más de dos tercios del ahorro interno; a pesar de que la precarización extrema de las condiciones de trabajo, la excesiva rotación en el empleo y la alta tasa de asalariados informales (la que oscila entre el 22 y 24 % desde hace más de 10 años) lleva a mantener como cotizantes activos a sólo un 50% de los afiliados. Cabría agregar como un factor que impide un mayor incremento de estos fondos los bajos niveles salariales, la que se expresa, entre otros indicadores, en el acortamiento progresiva de la distancia entre el salario medio de la economía y el salario mínimo.

33. El Informe de una Comisión Investigadora constituida en la Cámara de Diputados acaba de cerrarse, y sus conclusiones han sido dadas a conocer a la opinión pública el 21.07.2005.

34. El concepto de "autonomía nacional" incorpora diversas dimensiones, y entre ellas, la de definir una estrategia de desarrollo al margen de los dictámenes de los organismos financieros internacionales.

35. Como es posible comprobar, la titularidad exclusiva de las organizaciones sindicales para negociar colectivamente adquiere una gran relevancia en los contenidos del Programa.

36. Objetivamente, la gestión gubernamental de este período inicia importantes modernizaciones en las funciones y en la gestión pública, en los más diversos ámbitos. En él se desarrolla la política de infraestructura concebida en el gobierno anterior, se logra la reforma a la justicia penal, se inicia la reforma educacional, se reformulan las políticas sociales y se avanza sustantivamente en la descentralización y en la regionalización del país; se inician igualmente las tratativas para avanzar en importantes acuerdos internacionales de comercio.

37. Si bien, se trata un extenso el tema laboral en un capítulo que se presen-

tará en detalle, primaba la idea al término del primer gobierno democrático que nuevas y sustantivas reformas legales no serían prioritarias por cuanto se habían aprobado, en base a un acuerdo político, tres importantes leyes que fijaban “consensuadamente” nuevas y modernas “reglas del juego” en materia laboral.

38. Las políticas de creación y promoción del auto y micro emprendimiento se plantean como una solución importante y prioritaria en la lucha contra la pobreza y en el acceso al empleo de mujeres y jóvenes; responden, por lo tanto, más a formas de autosubsistencia que a iniciativas de emprendimiento que se proyecten de manera dinámica y competitiva.

39. También se incluyen como tareas prioritarias el superar la crisis de infraestructura y transporte; el promover la competencia y desarrollar mercados transparentes y eficientes y la modernización de la gestión pública.

40. Las que, a juicio de muchos, no logran cambiar el marco constitucional impuesto por la dictadura militar con la Constitución Política de 1980.

41. La dimensión de género surge con enorme potencialidad y para muchos sorpresivamente, en un país en que la participación laboral femenina es de las más bajas de Latinoamérica y la participación en las instituciones políticas (partidos y órganos de los Poderes de Estado) y en las organizaciones sociales tradicionales (empresarios y trabajadores) es francamente minoría y, en algunas, claramente marginales. Las encuestas de opinión pública de hacía pocos años descartaban toda posibilidad de que una mujer contara con la confianza ciudadana para dirigir el gobierno del país. El estudio del factor género en la elección presidencial, en el sello de los planteamientos programáticos y el desarrollo del proceso por la igualdad y la equidad de género en el país en las últimas décadas no cabe, desgraciadamente, ser analizado en este documento. Sin embargo, la hipótesis que se plantea es que este factor jugó un rol fundamental en las profundas aspiraciones de cambio de la actividad política que demandaba la ciudadanía y en la confianza y credibilidad de este nuevo liderazgo.

42. No obstante, no haber detentado cargos partidarios de figuración pública, la candidata y actual Presidenta ostenta una larga, comprometida y muy activa militancia política en el Partido Socialista de Chile.

43. Un escollo muy complejo que la candidata debió vencer durante la campaña, principalmente en el interior de su propia coalición, fue el de validar la importancia sustantiva y no sólo formal de sus nuevas propuestas, sin que ello

fuese considerado como un desconocimiento o crítica política a lo realizado por los gobiernos anteriores.

44. "Hemos preparado el camino para la construcción de un Estado que se preocupa de brindar oportunidades para el emprendimiento y la innovación a todos los chilenos, pero al mismo tiempo, reconoce derechos sociales a las personas por el solo hecho de ser ciudadanos en su tierra. Porque un Estado de derecho que no garantiza los derechos sociales, termina siendo un Estado de derecha. Nuestras ideas y valores hoy son mayoritarios en el país, los valores de la solidaridad, de la participación, de la democracia, de los derechos humanos, del cuidado del medio ambiente, del compromiso con los pueblos originarios. Una sociedad, en definitiva, de lo que se trata es de una sociedad más inclusiva, sin exclusiones, sin discriminaciones. (...)Un moderno Estado de bienestar, serio, eficiente, riguroso en sus políticas, universal en sus preocupaciones. Un nuevo modelo social, nuevas ideas, nuevos instrumentos, pero los mismos valores de siempre". Bachelet. Ver nota 3 Supra.

45. "Ninguna idea de la democracia que omita dar a la idea igualitaria un lugar central puede posiblemente arrojar una representación fehaciente del peso extraordinario de la democracia en la imaginación política moderna (...). Debemos tener en mente que históricamente uno de los objetivos principales de los movimientos democráticos ha sido buscar compensación en la esfera política para los efectos de las desigualdades en la economía y en la sociedad." C. R. Beitz, 1989. Citado en el Informe del PNUD. 2004. P. 52.

46. Se ejemplariza con el seguro de cesantía, el Sistema Chile Solidario y el Plan Auge.

47. Se señala en forma expresa que: "La calidad y la pertinencia también se promoverán a través de reformas curriculares que apunten a acortar las carreras universitarias y a entregar flexibilidad a los jóvenes para obtener calificaciones intermedias, como ocurre en todos los países que se han incorporado, efectivamente, a la economía del conocimiento".

48. Más de la mitad de los contratos de los jóvenes serían inferiores a tres meses.

49. Gran parte de los estudios y ensayos de las ciencias sociales del trabajo, de la filosofía y la teoría política, de la filosofía jurídica y del derecho del trabajo y de la seguridad social en las últimas décadas se centran en este debate. Debido a ello se solicita una cierta comprensión por la simpleza con que se hace referencia a los temas en este análisis.

50. Ver, entre otros, a Robert Castel. "La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado." Editorial Paidós. Argentina. 2004.

51. Algunos planteamientos postulan como un "efecto natural" de las estructuras empresariales flexibles y de las nuevas reglas de competencia, la filialización de las empresas, la atomización de las unidades económicas, la proliferación de microempresas, la baja tasa de sobrevivencia de las pequeñas empresas, etc.

52. Por ejemplo, cuando se plantea que la organización sindical no se condice con la nueva realidad productiva o que representa intereses corporativos que colisionan con intereses generales de la sociedad, como la necesidad de superar la pobreza mediante la generación de empleo, a lo cual no contribuiría la reivindicación de legítimas demandas laborales en cuanto éstas, generan rigidez y mayores costos empresariales.

53. Es el caso cuando, por una parte, se dictan medidas para proteger la libertad de asociación y por otro lado, se impide legalmente o en la práctica - mediante normas declarativas que en los hechos no tienen aplicabilidad o que francamente la debilitan- le restan toda eficacia a la negociación colectiva.

54. Construido recién conceptualmente como tal a partir de la postguerra, reconoce sus gérmenes en la gestación histórica de los derechos laborales y sociales y, en especial, con la consagración del derecho del trabajo como disciplina jurídica propia.

55. Según diversos estudios se distinguen tres modalidades de Estado de Bienestar: los mediterráneos, los escandinavos y los anglosajones.

56. Aquí no se analizarán las valoraciones sociales que se le asignen al trabajo, ni las readecuaciones de las relaciones laborales y, consecuentemente, de las estrategias de sus actores naturales frente a los nuevos paradigmas productivos. El objeto de este estudio es el análisis de planteamientos políticos, pues de ese carácter son las definiciones y propuestas contenidas en cualquier programa de acción gubernamental.

57. Los intereses contradictorios que son de la esencia de una economía capitalista o de mercado, se expresan naturalmente en las formas de repartir los incrementos de productividad, particularmente la del trabajo.

58. Esta afirmación es relativa, en tanto la tasa impositiva es un factor importante de incremento de costos y una fuente indispensable para que el Estado allegue fondos para las políticas redistributivas. Sin embargo, la actual carga

impositiva de las empresas es bastante baja en comparación con las tasas en otras economías.

59. Todas las referencias a la institucionalidad refieren tanto al sistema de relaciones laborales como a sus principales componentes.

60. La negociación colectiva con grupos de trabajadores no se corresponde con los componentes de una real negociación; generalmente nacen a iniciativa del empleador y jurídicamente se identifican con "acuerdos" individuales múltiples, formalizados en un documento único. Desde que se consagraron en el Plan Laboral impuesto por la dictadura, han representado imposiciones empresariales a los trabajadores y se han utilizado como estrategia para evitar la formación de sindicatos o para debilitar la negociación colectiva de éstos. La reforma laboral de diciembre de 2001 los procedimentalizó, intentando evitar su evidente utilización antisindical. Adicionalmente, cabe señalar que estas formas de negociación no se corresponden con los principios de la "libertad sindical" ni con los Convenios Internacionales sobre la materia que el Gobierno de Chile ratificó durante la segunda administración de la Concertación.

61. Se establece un mecanismo extremadamente regulado para una negociación interempresa "voluntaria" que resultó absolutamente ineficaz.

62. En las reformas de año 2001 se permiten formas de negociación voluntaria, por lo cual en todos los casos se requiere, a lo menos, la aceptación del empleador para iniciar el proceso.

63. Sin embargo, cabe destacar que se creó un grupo de normas para la protección frente a las prácticas antisindicales y las prácticas desleales en la negociación colectiva. Se mejoraron, igualmente, las normas sobre fuero sindical.

64. Para el mundo sindical, el problema de la gobernabilidad de la transición democrática se asumió con gran responsabilidad, lo que significó altos costos en el ámbito laboral .

65. Para ello, se plantea, incluso, una reforma constitucional que consagre este carácter protector, incluyendo "el derecho al trabajo" y no sólo la "libertad de trabajo", como se reconoce actualmente en la Constitución Política; lo anterior, junto a los derechos inherentes a la "libertad sindical y a la negociación colectiva" en los términos establecidos en los Convenios Internacionales; adicionalmente plantea la consagración constitucional de los derechos económicos y sociales reconocidos en el Pacto Internacional sobre Derechos Econó-

micos, Sociales y Culturales, de Naciones Unidas, ratificado por el Gobierno de Chile.

66. El programa, cuando explicita “los principios básicos de la gestión económica del gobierno”, desarrollando el eje de crecimiento con equidad social, plantea ser partidario de que la empresa privada se abra al diálogo con las organizaciones sindicales para, entre otros fines, generar espacios y mecanismos para una más justa distribución.

67. Estas apreciaciones responden al hecho de que una de las primeras funciones de las organizaciones sindicales en todos los países miembros de la OIT, es decir todos los del sistema de Naciones Unidas, es el de velar por el respeto a los derechos de origen legal, a los contenidos en los contratos individuales, así como los concordados en instrumentos colectivos y que involucren a los trabajadores que representan. Ello, sin perjuicio de las obligaciones de fiscalización y control de los servicios de administración del trabajo.

68. Las normas sobre disminución de la jornada laboral ordinaria, el reajuste del salario mínimo, la disposición legal para el cálculo de las horas extraordinarias sobre la base, a lo menos, del salario mínimo para los trabajadores con una estructura salarial variable o mixta, son todas reformas aprobadas en esta administración y que van en la línea que aquí se señala.

69. Las mayores facultades para la Dirección del Trabajo y el incremento de las sanciones, ya sea según el tamaño de las empresas o por la gravedad de las infracciones, se inscriben en esta política.

70. Un buen ejemplo lo constituyen las normas sobre subcontratación. Cuando estas fueron dictadas, el trabajo subcontratado era marginal o estaba reducido a sectores muy específicos de actividad y tampoco formaban parte del imaginario colectivo las actuales prácticas de deslocalización del trabajo. Lo mismo sucede con la regulación del contrato por obra o faena. La revisión de una norma vigente surge, por lo tanto, para analizar la necesidad de adaptarlas a las nuevas condiciones o a modificarlas; en ambos casos, el objetivo es que las normas protejan al trabajador frente a situaciones que las vuelven inadecuadas y por ello precisamente producen el efecto contrario, el de la desprotección laboral.

71. No nos detendremos aquí en la polémica que genera el pretender asignar y trasladar al Derecho del Trabajo (un derecho social) responsabilidades y desafíos que son propios de la política económica, como lo es la generación de empleos y de calidad. Dichos esfuerzos desconocen la función esencial del

Derecho en la historia y el caso laboral, pretenden una instrumentalización y su subordinación a la teoría de libre mercado.

72. El fundamento de esta propuesta podría encontrarse en los resultados de la encuesta CASEN que señalaba un incremento en la informalidad, en relación al año 1990, en casi 8 puntos porcentuales de los asalariados sin contrato escrito de trabajo y/o sin cotizaciones a la seguridad social.

73 Es interesante señalar que, entre las primeras 30 medidas del gobierno, ya se dictó un Código de Buenas Prácticas Laborales y de Igualdad de Género en el sector público” y el SERNAM está trabajando con la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) y el dictado de códigos de buenas prácticas en el sector privado.

74. Estas consideraciones se redactaron en relación a los programas de los tres primeros gobiernos de la Concertación y no se modificaron al incorporar posteriormente las bases programáticas del gobierno que recién se inicia, para verificar mejor sus continuidades y cambios, en la hipótesis de un proceso evolutivo hacia un nuevo proyecto de “sociedad de bienestar”.

75. Se entiende aquí como condición de ciudadanía una acepción amplia que se diferencia de la concepción jurídica, en tanto ésta la refiere sólo a las personas que cumplen los supuestos para ejercer los derechos políticos.

76. La del Gobierno, la del Estado y la de la sociedad.

77. El principio de igualdad y el derecho a la no discriminación. Ello en base al respeto a la diversidad, a la pluralidad y a la dignidad individual. Igualdad de hecho y de derecho e igualdad en la diversidad.

78. Entendidos éstos más allá del mero ejercicio al sufragio y aún cierto funcionamiento regular del sistema político.

79. Todas las bases programáticas de los gobiernos de la Concertación plantean una competitividad internacional exitosa basada en los incrementos de productividad de los factores; productividad basada en la investigación e innovación en ciencia y tecnología, O de los agentes productivos como pareciera nominárseles indistintamente en los programas de gobierno.



# ALCANCES Y LIMITACIONES DE LAS REFORMAS LABORALES EN CHILE

*Por Alexis Guardia B.*

¿Existe una protección idónea y eficiente de los derechos laborales en Chile después de los dos ciclos de reformas laborales? Para responder esta pregunta es necesario hacer consideración de cuál es la historia de este proceso y cómo estas reformas tienden a cambiar la realidad laboral. Con el inicio de la transición democrática en Chile (1990), el tema de sacar a las relaciones laborales del marco normativo que creó la dictadura, considerado como una regresión a la premodernidad, constituyó una parte importante de las preocupaciones y agenda de reformas de este período. En efecto, las reformas laborales que se registran durante esta etapa de desarrollo de la institucionalidad democrática han cambiado la situación heredada en el ámbito laboral. A quince años de la apertura democrática, observar lo que son actualmente las relaciones laborales es constatar un avance en los derechos fundamentales del trabajo. Sin embargo, el ejercicio de tales derechos aún encuentra serias limitaciones, ya sea porque la judicatura laboral existente es larga y cara para los trabajadores, o porque las tendencias a la precarización no son consideradas en la nueva normativa o finalmente porque la cultura empresarial confrontacional todavía existente en algunos sectores dificulta el pleno ejercicio de tales derechos. A pesar de todas estas limitaciones, el cambio en la normativa laboral es un cambio relevante respecto a la situación heredada del régimen militar.

Al igual que el desarrollo de la democracia, en el tema de las relaciones laborales se fue avanzando a trastabillones. Dos ciclos de

reformas e iniciativas ligadas a restablecer una mayor protección social y donde alguna de ellas tomó casi diez años en implementarse (seguro de desempleo). Los logros alcanzados a través de estas reformas sucesivas significaron, antes que todo, un restablecimiento de derechos y un acto de justicia. El eje central de estas reformas, sobre todo en su primera etapa, no se hizo exclusivamente en honor del empleo o la competitividad. En el fondo, el principal objetivo fue restablecer un mayor equilibrio en las relaciones empleador-asalariado de por sí asimétricas. Sin embargo, Chile y el Mundo habían cambiado, por tanto no podían retrotraerse las relaciones laborales a la situación existente de fines de los sesenta y comienzo de los setenta y particularmente la relación entre la esfera política y el mundo sindical. Pero existe un elemento esencial que sí constituye una restauración, ello es la libertad sindical, la que había sido conculcada durante los 17 años del régimen militar.

### **Primer ciclo de reformas (1990-1991).**

Durante el primer gobierno democrático de la Concertación prácticamente se reformó buena parte del Código del Trabajo de facto que se heredó de la dictadura. En efecto, durante los años 1990-1991 se enviaron al Congreso cinco proyectos de ley que contenían lo esencial de la reforma laboral y que abarcaban los temas de: terminación de contrato, organización sindical, negociación colectiva, jurisdicción laboral y asociación de funcionarios de la administración pública<sup>1</sup>. En este paquete de reformas hay cambios emblemáticos como: el derecho a constituir Centrales Sindicales, la eliminación de todo despido sin causa fundada, una mayor flexibilidad en la negociación colectiva, menores obstáculos al derecho a huelga, mayor regulación de la jornada de trabajo y un aumento en más de 50% la capacidad del Estado para fiscalizar el cumplimiento de la legislación laboral. El paisaje normativo de las relaciones laborales sufrió un cambio significativo respecto a la herencia del régimen militar. Además, cabe recordar que

durante este período se fueron dando acuerdos anuales tripartitos entre trabajadores, empresarios y gobiernos para tratar temas específicos de la política laboral, tales como la capacitación de jóvenes, el perfeccionamiento del sistema previsional, etc. Con ello las organizaciones empresariales también fueron dando muestras que iban saliendo de la etapa confrontacional con respecto al mundo laboral del período militar. Por otra parte, aun cuando las organizaciones sindicales manifestaban que las reformas tenían serias limitaciones y que dejaban todavía un déficit en derechos, éste mostró también una gran madurez y disciplina que ayudó mucho a darle estabilidad social al primer gobierno de la concertación, contrariamente a las predicciones de un desborde social.

No obstante la importancia que tuvo este primer ciclo de reformas laborales orientado a modernizar el mercado del trabajo, y afianzar el sistema democrático, fue cada vez más evidente, en particular para el movimiento sindical, que quedaban todavía importantes enclaves autoritarios proempresariales en las normas reguladoras de las relaciones laborales. El margen de autonomía para que los trabajadores fijaran sus propias normas de organización, así como la extensa jornada de trabajo y las rigideces en las modalidades para pactar la distribución del tiempo de trabajo, quedaron inamovibles. El ejercicio de la huelga, como mecanismo de última instancia, también mantuvo sus limitaciones esenciales heredadas del período militar.

A fines del segundo gobierno de la Concertación surgió con fuerza la necesidad de una nueva reforma laboral que diera cuenta de las limitaciones de la primera reforma. Las prácticas antisindicales ayudaron, sin duda, a hacer más evidente esta situación. Pero también quedó en claro que al interior de la Concertación la influencia liberal no hacía fácil el camino de la reforma. Con todo, el proyecto presentado en el senado fue rechazado por un voto al término del segundo gobierno de la Concertación.

## **Segundo ciclo de reformas (2000-2001).**

Parte de las insuficiencias dejadas por el primer ciclo de reformas laborales fueron, en gran medida, abordadas en el segundo ciclo con más de cien cambios legales. La eliminación de enclaves autoritarios que limitaban la autonomía sindical, la reducción de la jornada de trabajo, la supresión de toda discriminación en el empleo, la mayor flexibilidad en los contratos y espacios mayores para que las partes negocien distintos aspectos (manteniendo a la empresa como núcleo principal de la negociación colectiva) constituyen elementos centrales de este nuevo ciclo. Además, se logran en este período establecer legalmente dos nuevas figuras de prácticas antisindicales, tema mayor en la agenda sindical. La primera es la negativa por parte de los empleadores de entregar la información financiera necesaria para la preparación de la negociación colectiva; y la segunda es el no descuento y pago a los sindicatos del 75% de la cuota sindical en el caso de que haya existido extensión de beneficios para los no miembros del sindicato. También ha acompañado a la reforma un esfuerzo por fortalecer y poner al día la acción fiscalizadora por la vía de aumentar en 300 fiscalizadores y 143 funcionarios la dotación de personal de la Dirección del Trabajo y, por otra parte, se han aumentado las multas por infracciones laborales.

De este segundo ciclo de reformas laborales cabe destacar, aparte del dispositivo normativo para el fortalecimiento de la libertad sindical, dos reformas de relevancia. La primera es la reducción de la jornada laboral en tres horas semanales a partir de enero del 2005 y la segunda, la flexibilidad en los contratos de trabajo. Queda fuera de este ciclo el tema de la subcontratación y que sólo entra a discutirse en el parlamento a fines de la administración del Presidente Lagos y aprobada en los inicios del gobierno de la Presidenta Bachelet.

La reducción de la jornada de 48 a 45 horas semanales se aprobó cuando Chile aparecía como uno de los países en los cuales la fuerza de trabajo laboraba una mayor cantidad de horas. En efecto, el año de la reforma laboral (2001), el país encabezó el ranking de mayor can-

tividad de horas de trabajo entre 60 países (estadísticas del Banco UBS. Suiza) con 2.244 horas promedias trabajadas anualmente (México 2.150 horas). Cifras por lo demás coherentes con la información local que mostraba que había un 63,5% de los trabajadores que trabajaban 48 horas y más a la semana, e incluso habían ramas, como el Comercio y el Transporte, en donde las jornadas se extendían por sobre las 50 horas. (Cifras del Ministerio del Trabajo para abril- junio 2004, un año antes que entre en vigencia la jornada de 45 horas). Hoy en día son bien conocidas las consecuencias de las jornadas extensas de trabajo sobre la propia actividad laboral: mayor fatiga durante la jornada, inducción a errores y accidentes y mayor irritabilidad en las relaciones interpersonales en el interior de la empresa; todo lo cual repercute, a mediano plazo, en ausentismo laboral y baja de productividad.

En cuanto a la flexibilidad en los contratos de trabajo introducida por la reforma, ello constituye un paso importante para hacer frente a las exigencias de la globalización, sin abandonar estándares mínimos de protección. En efecto, la reforma permite contratos de tiempo parcial por una jornada laboral que como tope máximo sea de 30 horas, con igualdad de derechos con los contratos a tiempo completo, salvo en lo que se refiere a pago de gratificaciones. Pero lo que es tanto o más importante es el hecho de que la reforma permite, además, que las partes acuerden distintas modalidades de la distribución de la jornada de trabajo y que, por acuerdo entre las partes, el contrato a tiempo parcial puede transformarse a tiempo completo y viceversa. Por último, la reforma también alienta los contratos de empleo juvenil, permitiendo a las empresas descontar los gastos en capacitación, así como estimula el trabajo a domicilio para la mano de obra calificada.

Sin embargo, hay dos áreas temáticas donde la reforma no logra hacer avances importantes. En efecto, se mantuvo el carácter voluntario de la negociación colectiva para los trabajadores temporales del sector agrícola y del sector construcción. Por otra parte, también se mantuvo el derecho de la empresa a reemplazar a trabajadores en huelga, sólo que esta vez mediante el pago de un bono de 4UF (127

dólares 2005) por cada trabajador contratado como reemplazante, cuya suma total será repartida entre los trabajadores que participaron en el conflicto cuando éste concluya.

Con todo, lo importante que han sido estos dos ciclos de reformas laborales, la verdad es que ni los empresarios ni los trabajadores se sienten cómodos con ellas. Los primeros, porque encuentran que la normativa actual no permite a la flexibilidad laboral a la que ellos aspiran y los segundos, porque esta normativa no se aplica con el rigor necesario, pues lo que interesa es un cambio, no sólo en el texto jurídico sino en la realidad de las relaciones laborales mismas.

### **El seguro de cesantía, un avance a medio camino.**

Como es sabido, el seguro de cesantía es un importante mecanismo de protección del trabajo asalariado frente al desempleo y, además, es un estabilizador automático del consumo y, por ende, del nivel de actividad económica. En Chile, antes que se implementara este seguro, dicha protección se alcanzaba con la indemnización según años de servicios y/o una prestación asistencial por parte del Estado. El primer instrumento hasta hoy vigente sólo opera cuando el despido se produce por razones que sólo dicen relación a “las necesidades de la empresa” y es financiada enteramente por ésta última.

La idea de un seguro de cesantía sobre bases más amplias fue planteada a comienzos de los años noventa durante el primer ciclo de reformas laborales, pero no logró madurar en ese período; sólo en abril del 2001 fue aprobada la ley que dio nacimiento a este instrumento para entrar en vigencia en octubre del 2002. El seguro de cesantía a que se dio origen tiene más bien una inspiración que combina incentivos de mercado con intervención focalizada del Estado. La regulación de los seguros de cesantía desarrollada en los Estados de Bienestar Europeos es hoy seriamente discutido y sujetos a reformas debido a su fuerte dependencia de los ciclos económicos. En efecto, las cotizaciones y el seguro de cesantía son muy sensibles a la coyuntura del empleo y el

desempleo. En periodos de recesión, la caída del empleo arrastra menores ingresos para el fondo de seguros de cesantía, al mismo tiempo que aumentan los gastos por el pago de seguros ligados al aumento del desempleo. Por el contrario, en el diseño del seguro de cesantía chileno se trata de hacer menos sensible el fondo de seguros frente al ciclo por la vía de abrir cuentas de capitalización individual o de autoseguros para los trabajadores asalariados con contratos regidos por el Código del Trabajo. Este seguro combina cuentas individuales con un fondo de reparto, totalmente solidario, provisto por los privados y el sector público.

Las cuentas individuales de cesantía se financian con el aporte individual de los trabajadores que corresponde al 0,6% de sus ingresos imponible (con un máximo de 90UF). Pero, además, contribuyen al Fondo de Seguros de Cesantía los aportes de los empleadores con un 2,4% del ingreso imponible del trabajador. Este aporte se divide en dos partes: el 1,6% del sueldo imponible, que va destinado a la cuenta individual del trabajador y un 0,8% del sueldo imponible, que va al Fondo Solidario. Por último, el aporte del Estado al Fondo Solidario con una suma fija equivalente a un monto de 225.792 unidades tributarias mensuales por año. En síntesis, el financiamiento es tripartito sobre la base de cotizaciones mensuales de los empleadores y trabajadores, más un aporte del Estado. Por tanto, la cuenta individual se compone de aportes individuales y aportes de la empresa, más la rentabilidad ganada por los recursos del fondo en el período. Los recursos que se incorporan a estas cuentas son de propiedad del trabajador y el acceso es obligatorio para los nuevos contratos y opcional para quienes tienen contratos vigentes hasta el 1° de octubre 2002.

La administración del Fondo de Seguro de Cesantía quedó en manos privadas por la vía de licitación y fue adjudicada por 10 años al Grupo Providencia (conformado por todas las Administradoras de Fondo de Pensiones que estaban operando en el mercado), quien ofreció una tasa de administración sobre saldos del 0,6%.

El funcionamiento del sistema de seguros de cesantía puesto en

práctica es relativamente simple. El seguro opera cuando el trabajador pierde su empleo, ya sea por causas voluntarias (renuncia) o involuntaria (despido). En este sentido, el seguro proporciona a los trabajadores con contrato indefinido beneficio a todo evento: despido, renuncia, jubilación o muerte del trabajador, siempre y cuando se hayan acumulado en forma continua 12 o más cotizaciones. Es decir, el sistema otorga protección a los trabajadores, cualquiera sea la causa que origina el término de su empleo, introduciendo con ello un elemento de flexibilidad para las empresas en la gestión de sus recursos humanos.

En el caso de despido por necesidades de la empresa, el seguro otorga hasta 5 giros mensuales con montos decrecientes estimados sobre la base de las últimas remuneraciones. Los beneficios se financian con los recursos acumulados en la cuenta individual por cesantía y, si éstos se agotan y el trabajador sigue cesante, operará complementariamente el Fondo Solidario. En el caso de los trabajadores contratados a plazo fijo o por obras o faena, podrán retirar los recursos acumulados en sus cuentas individuales en un solo giro, al acreditar seis meses de cotizaciones continuas o discontinuas<sup>2</sup>.

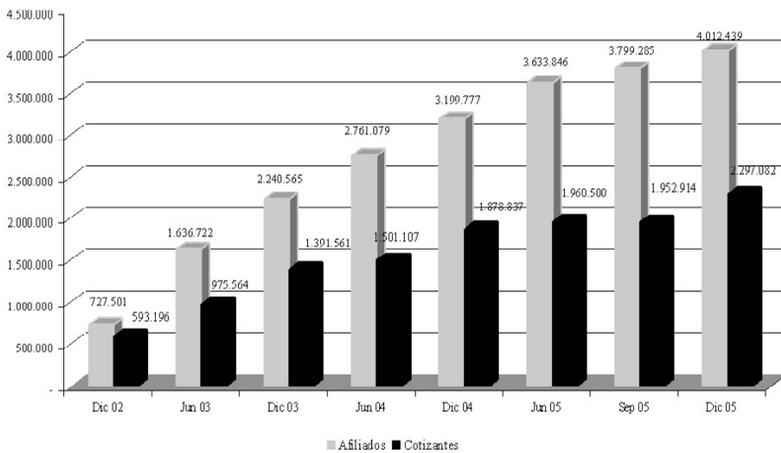
Las modalidades con que se aplica este sistema tiene, además, el mérito que desalienta largos períodos de desempleo dado por el carácter limitado en el tiempo y decreciente del seguro que condiciona una búsqueda rápida de un nuevo empleo. Objetivo este último que ha sido introducido, con mayor o menor éxito, en los seguros de cesantía de Europa y Estados Unidos.

A tres años de funcionamiento, el Seguro de Cesantía registra más de 4,2 millones de afiliados (abril 2006) con un fondo acumulado de 764 millones de dólares (abril 2006), transformándose en un instrumento innovador de importancia en el sistema emergente de protección chileno. Sin embargo, sólo un 57% del total de afiliados al Seguro de Cesantía pagaba cotizaciones (diciembre 2005). Esta brecha representa a quienes se registraron por primera vez en el Seguro al suscribir un contrato de trabajo y, al poco tiempo, dejaron de cotizar por el término de la relación de trabajo. En alguna medida, esta bre-

cha representa la elevada rotación del empleo asalariado con contratos de tiempo determinado.

La cobertura efectiva del sistema, es decir, la proporción de cotizantes sobre la población asalariada fue de 59% (diciembre 2005)<sup>3</sup>. Según la distribución por tipo de contrato, el 49% de los cotizantes tenían contratos a plazo fijo y 51% con contratos indefinidos. Cabe observar que estos últimos tipos de contratos han ido aumentando su representatividad en forma sistemática, respecto a los inicios del sistema, los cuales eran sólo un 22% del total (octubre 2002).

En cuanto a los beneficiarios del Seguro de Cesantía, éstos alcan-



**Fuente:** Administradora de Fondos de Cesantía

zaron a 647.574 personas (según número de solicitudes aprobadas) en diciembre del 2005, lo que representó el 28% del total de cotizantes. De estos beneficiarios, un 80% son cotizantes con contratos a plazo fijo, obras o faenas, y solo un 17% son aquéllos con contratos indefinidos, sin recursos adicionales del fondo solidario. El monto promedio sin ponderar entregado por el fondo de seguros fue de 93 mil pesos en el 2005, cifra que ha ido subiendo en la medida que el sistema se extiende (véase cuadro). Por otra parte, la renta promedio de los bene-

ficiarios del sistema en el período octubre 2002-junio 2005 fue de 205.271 pesos.

De los antecedentes expuestos resulta evidente que el sistema en desarrollo es un avance en la protección a los trabajadores. Se trata, en efecto, de los trabajadores (con una mayoría importante de jóvenes) que tienen contratos de trabajo por tiempo definido, especialmente ubicados en la agricultura, construcción y comercio (sectores que representan la mitad de total de cotizantes). Además, por el

| SOLICITUDES POR BENEFICIOS                              | 2003         | 2004              | 2005               |
|---|--------------|-------------------|--------------------|
| Plazo FIJO o por Obra Indefinido sólo Cuenta Individual | 111.024 529  | 399.650<br>40.403 | 517.035<br>110.361 |
| Indefinido con Fondo Solidario                          | 102          | 7.218             | 16.698             |
| Fallecidos y Pensionados                                | 177          | 1.407             | 3.480              |
| Total   | 111.832      | 448.678           | 647.574            |
| <b>BENEFICIOS PAGADOS</b>                               |              |                   |                    |
| Número de giros Totales Pagados (MME)                   | 99.420 5.045 | 457.441<br>31.779 | 751.695<br>58.328  |
| Montos Promedio por Solicitud (\$)                      | 51.000       | 74.000            | 93.000             |

Fuente: AFC Chile

monto de renta promedio de los beneficiarios, también queda en evidencia que la protección efectiva contra la cesantía apunta especialmente a los sectores más vulnerables, menos calificados y de bajos ingresos. Sin embargo, hasta junio del 2005, el 98% de los beneficiarios no califica para el fondo solidario porque la mayoría de los contratos duran menos de un año<sup>4</sup>.

El problema, sin embargo, es si este sistema puede aumentar su cobertura, pues el mundo empresarial reclama permanentemente por una mayor flexibilidad, pero que en el fondo es un reclamo contra el costo del despido, particularmente para los contratos indefinidos y que se dan como indemnizaciones de un mes por años de servicios con un límite de once. Hasta el momento, el seguro de cesantía cubre sólo una parte de los contratos indefinidos y con un uso muy limitado del fondo solidario. De extenderse, habría que ampliar este fondo y la par-

ticipación del empleador, cuestión que está lejos de ser abordable. Los trabajadores con contratos indefinidos todavía se sienten mejor cubiertos con las indemnizaciones de la empresa, aun cuando estas son difícilmente alcanzadas por los largos litigios que interponen las empresas en los tribunales.

### **Más allá de la normativa y la institucionalidad laboral.**

Las relaciones laborales es un conjunto de relaciones sociales que se anidan en el seno de la empresa y en la sociedad entre empleadores y trabajadores asalariados. El marco jurídico institucional recoge los arbitrajes y compromisos que se dan en esta relación social asimétrica. En particular, el Código del Trabajo es el marco regulatorio de la relación laboral para un momento preciso de su desarrollo. No hay que olvidar que en su origen histórico este marco fue creado para proteger a la parte más débil de esta relación, es decir, el trabajador. No es la regulación en sí la que garantiza la protección implicada. En el mundo anglo-sajón hay menos regulación que en Europa, pero en ese mundo los contratos son exhaustivos y se cumplen, pues hay una cultura empresarial que lo permite.

Cuando tomamos a la relación laboral como objeto de análisis, estamos obligados a dar cuenta no sólo del marco jurídico-institucional en que se dan estas relaciones, sino además debemos considerar el funcionamiento real de ella. Desde este ángulo, las relaciones laborales en Chile muestran todavía debilidades estructurales, en parte debido a las modalidades propias del funcionamiento del capitalismo chileno en su estadio de desarrollo actual y, en parte, al desequilibrio de la relación de fuerzas en la práctica laboral misma. Para los efectos indicados, examinaremos algunas limitaciones del marco jurídico institucional en que se insertan actualmente las relaciones laborales chilenas, así como las características básicas del ejercicio práctico de los derechos laborales.

## **La debilidad de la judicatura laboral existente.**

La eficacia de la nueva normativa reguladora de las relaciones laborales implicadas en el segundo ciclo de reformas nos lleva a los temas de fiscalización y modernización en la gestión de los tribunales del trabajo. Es sabido que la tramitación de las causas es lenta y la resolución de un juicio por despido injustificado demora, como promedio, dos años en Santiago. Gran parte de los litigios laborales terminan antes de la sentencia laboral y el cumplimiento de los fallos judiciales en su parte ejecutiva es muy escaso. A título de ejemplo, según el sindicato del Banco Santander (institución que ha sido multada varias veces por la Dirección del Trabajo), ellos han ganado juicios en primera y segunda instancia; "juicios que duran más de dos años, pero la empresa que cuenta con medios económicos, contrata abogados, alarga los juicios hasta cuatro o cinco años. Cuando termina el proceso judicial, el sindicato esta totalmente destruido. Así el sindicato del Banco Santander, en 1992, tenía 1400 socios y hoy (2004) no tiene más de 250"<sup>5</sup>.

La escasez de tribunales especializados y procedimientos poco flexibles prolongan innecesariamente los plazos requeridos para una sentencia. Con una población asalariada de tres millones 786 mil trabajadores en el año 2005, existen sólo 20 tribunales especializados en todo Chile, de los cuales 11 están en la Región Metropolitana. Según el Ministerio del Trabajo "todo ello genera una enorme recarga en los tribunales del Trabajo que, además, enfrentan una considerable presión provocada por la morosidad previsional, lo que les impide concentrarse en los litigios originados de la relación entre los trabajadores y empresarios. Estadísticas del Poder Judicial indican que entre un 70% y 80% de las causas corresponden a cobros o juicios ejecutivos por no pagos de cotizaciones previsionales"<sup>6</sup>. Se entiende aquí naturalmente el no pago de las empresas de los fondos descontados de los salarios de los trabajadores, deuda previsional que sería del orden de los US\$ 600 millones (2005) con un porcentaje elevado de las pequeñas y medianas empresas (Pymes), pero también con la presencia de grandes

empresas del sector comercio y servicios. Además, este no pago previsional transgrede la denominada ley Bustos-Seguel que estipula que cada trabajador despedido debe salir de la empresa con sus cotizaciones previsionales pagadas, en caso contrario, el despido sería nulo. Sin embargo, la Corte Suprema opina lo contrario en el caso de los despidos indirectos; es decir, cuando el trabajador pone término al contrato, si el empleador ha incurrido en causal grave. Tampoco se aplica esta ley cuando el término del contrato se debe a su vencimiento o a la conclusión de una obra. Las deudas por indemnización después de despidos y que se judicializan son del orden de los US\$ 1500 millones. Verdaderos pasivos para las empresas, mientras no se dictaminen las sentencias judiciales. Pero tanto, las deudas previsionales como las deudas por indemnizaciones y su prolongado tratamiento judicial son señales de las dificultades que encuentra la judicatura existente en lo que se refiere al ejercicio de los derechos laborales.

Concluye el citado Ministerio que: "Los incumplimientos a la legislación laboral afectan a los trabajadores y también a las empresas que cumplen con sus obligaciones, porque sufren una competencia desleal por parte de aquéllas que ahorran costos por estos conceptos, por ejemplo, el no pago de cotizaciones y obligaciones contractuales y legales en general"<sup>7</sup>.

En el año 2003, el Ejecutivo envió un proyecto de ley al Congreso con el fin de reformar la Judicatura Laboral, tanto en sus aspectos orgánicos como de procedimiento. En este proyecto se propone la creación de juzgados especializado en juicios de cobranzas previsionales, liberando con ello a los juzgados del trabajo de tales tareas y abocarse, así, a los litigios de fondo. Se propone, además, duplicar el número de tribunales del trabajo. Pero, sin duda, la propuesta más relevante es aquella que dice relación al traslado de los juicios del trabajo al nuevo sistema judicial de carácter oral que suponen mayor rapidez y eficacia en los procedimientos. Este proyecto sólo se aprobó al inicio del gobierno de la presidenta Bachelet.

## **Entre la precarización del empleo y el trabajo decente. La subcontratación.**

El proceso de globalización en curso y las modalidades propias del actual funcionamiento de la economía chilena han creado una persistente tensión en las relaciones laborales entre precarización y trabajo decente. Como es sabido, la globalización en lo principal es un proceso de integración creciente de los mercados de bienes, servicios y de capital a escala planetaria. Con ello se ha intensificado la competencia y acrecentado las exigencias sobre la productividad y el costo de la mano de obra. La economía chilena no ha quedado ajena a este proceso y ha seguido la trayectoria de las empresas del mundo desarrollado, aun cuando con algunas variantes criollas. En efecto, desde la década del setenta del siglo pasado, las empresas de los países desarrollados han externalizado (outsourcing) parte de sus funciones que no están vinculadas al giro mismo de la empresa, como una manera de bajar costos. De este modo, las actividades de vigilancia, alimentación, servicios informáticos y legales, entre otras, salen de la empresa y son comprados a otras empresas que ofrecen los mismos servicios a un costo menor, pues la mano de obra que utilizan no tiene los beneficios sociales logrados en las empresas que externalizan. Simultáneamente, este proceso ha ido acompañado con el desarrollo del trabajo provisional y transitorio a las que las empresas recurren, en especial, en los momentos de máxima demanda de sus productos. En principio, las empresas de servicios transitorios permite a la empresa privada vincularse indirectamente al mercado de trabajo; entendiéndose por servicios transitorios: proveer reemplazo temporales de trabajadores, debido a fluctuaciones temporales de la producción o de la comercialización de productos o la realización de actividades o proyectos temporales y extraordinarios de la empresa usuaria. Sin embargo, esta actividad en el mundo desarrollado esta sujeta a una importante regulación.

En Chile se ha seguido el mismo modelo, pero con una variante, dada por el desarrollo de las empresas que se benefician de la exter-

nalización demandada por las grandes empresas, pero que incurren en sobreexplotación de la mano de obra que ellos administran, en términos de extensas jornadas de trabajo y bajos salarios. Dentro de éstas se destacan las empresas contratistas y subcontratistas, o empresas que enganchan o suministran trabajadores para labores temporales en la agricultura o la actividad de la construcción y la minería, así como para el suministro de trabajadores en funciones permanentes y que no guardan relaciones de protección (pagos de previsión social y resguardos de normas laborales)<sup>8</sup>. Según el Ministerio del Trabajo: "La necesidad de legislar en esta materia se basa en la frecuente constatación de prácticas empresariales en las que se suministran trabajadores a través de terceras empresas, las que a pesar de no utilizar sus servicios, mantienen el vínculo contractual, erigiéndose formalmente como empleadores de los trabajadores suministrados. En ciertos casos, bajo la modalidad de la subcontratación, se ha incurrido en el suministro indirecto de trabajadores con consecuencias adversas sobre la protección de los derechos laborales"<sup>9</sup>.

Sin embargo, se abusa del trabajo transitorio cuando se incorporan trabajadores de manera permanente a la empresa, por la vía de la subcontratación, a las actividades propias del giro de la empresa, como es el caso de los cajeros de bancos y supermercados que ganan 30 a 50% menos que los trabajadores permanentes para funciones similares. De este modo, coexisten en el seno de algunas empresas (en especial las del sector financiero y comercio) dos tipos de trabajadores haciendo lo mismo, pero con diferencia de salarios y protección social. Los trabajadores de la empresa que contrata los servicios a un subcontratista generalmente tienen sindicatos y negociación colectiva, los trabajadores que dependen del subcontratista no lo tienen. Además, estas empresas subcontratistas mantienen una sucesión de contratos con sus trabajadores por períodos artificialmente breves o para la conclusión de una obra. Los trabajadores en este circuito están lejos de la estabilidad del empleo, a diferencia de los trabajadores de la empresa principal que contrata los servicios externos. Existe una responsabilidad subsidiaria de

las empresas que contratan estos servicios que no está regulada<sup>10</sup>. Se produce así una segmentación en la masa de salarios, con predominio de contratos a plazo fijo que pueden ser de horas o medias jornadas. Muchas veces las empresas despiden y vuelven a contratar a través de subcontratista, incluso, a veces, las propias empresas crean subsidiarias cuyo giro es auto-suministrarse personal (empresas de papel). Con este tipo de contrato a plazo fijo, sin poder sindicalizarse ni aprovechar los beneficios sociales de la empresa, se generan condiciones de trabajo más precarias<sup>11</sup>.

La polifuncionalidad es otro expediente propio de la globalización actual. En efecto, los países desarrollados la introdujeron para ir saliendo de la organización del trabajo tipo taylorista. Al entregar más funciones al trabajo en el proceso productivo, la empresa buscó una mayor participación de la mano de obra con efectos positivos en la productividad. El trabajador ya no ejecuta labores propias de su especialidad, sino otras adicionales ligadas a su entorno. En el caso del capitalismo chileno, el mismo expediente de la polifuncionalidad se usa de preferencia como un mecanismo para mantener salarios bajos, y se aplica, en este sentido, particularmente en el sector de servicios financieros y comercio. Así, los cajeros de bancos y supermercados y los vendedores de grandes tiendas tienen 4 ó 5 funciones adicionales a las propias, lo cual les impide concentrarse en los que le otorgan mayores primas, con las cuales pueden superar significativamente el ingreso mínimo.

Los fenómenos precedentes de: externalización, subcontratación, y polifuncionalidad, tienden a precarizar las relaciones laborales, pero al mismo tiempo, forman parte de los cambios inducidos por la globalización, con las variantes criollas que ya hemos indicado. Pero también se encuentran los fenómenos propios del desarrollo y subdesarrollo de las relaciones laborales en una economía como la chilena, marcadas, en alguna medida, por las conductas empresariales confrontacionales. Aunque es difícil señalar la magnitud que estos comportamientos tienen dentro del conjunto de la actividad económica,

pues muchas empresas no registran situaciones como las que pasaremos a señalar. Para los propósitos indicados, utilizaremos variadas fuentes, pero en particular las actas de las sesiones de la Comisión del Trabajo de la Cámara de Diputados del 2004<sup>12</sup>.

Dentro de las prácticas empresariales más frecuentemente reclamada por los sindicatos, (lo cual no significa que todas las empresas se comportan igual) se pueden señalar:

- a. El gran número de empresas subcontratistas al interior de la empresa, sin una identidad legal clara de quiénes son los dueños, construidas para evadir el cumplimiento de las normas laborales<sup>13</sup>. Una empresa puede estar dividida en varias razones sociales dejando a los trabajadores con relaciones contractuales con estas empresas que no tienen capital, pues todo el activo de la empresa pertenece a otra sociedad que no aparece como empleadora.
- b. Se hacen muchos contratos por obra o faena o bien muchos contratos de plazo fijo que no se renuevan automáticamente, de tal suerte que el trabajador aparece cada vez como recién ingresado a la empresa, y así se hace más difícil llegar a tener un contrato indefinido, con lo cual las empresas evitan aplicar el artículo 159 del Código del Trabajo y que estipula: que el trabajador que haya tenido más de dos contratos a plazo fijo y que haya trabajado más de doce meses en un período de quince meses pasa a tener un contrato indefinido. Este subterfugio se usa en muchas ocasiones para que el trabajador no gane antigüedad y sea despedido sin pago de indemnizaciones. De acuerdo con la Encuesta Laboral de la Dirección del Trabajo, para el 2004 (ENCLA 2004), los contratos no indefinidos (plazo fijo, por obra o faena, honorarios) representaban un 22,9% y en 1998, un 18,8%.
- c. El pago de las horas extraordinarias se evaden, no obstante que ellas se pactan cada tres meses. El mecanismo para evadir las es muchas veces hacer funcionar la empresa con varios

turnos de trabajo que se alteran permanentemente y los trabajadores no conocen con anticipación los días de descanso y de trabajo en la semana o el mes. Este expediente es usado especialmente en el sector comercio por las grandes tiendas. A título de ejemplo, en la cadena de establecimientos Ripley existen 277 turnos para que los trabajadores salieran a horas distintas y no hubiera que pagarles horas extraordinarias<sup>14</sup>. Otro expediente usado para eludir el pago de horas extraordinarias, especialmente en el sector financiero, es contratar más empleados como “personal de confianza” con horarios de trabajo sobrecargados y lejos de lo acordado en sus contratos. Según la encuesta recientemente señalada, la proporción promedio de trabajadores que hacen horas extraordinarias es de 45,4% y el promedio de horas extraordinarias de trabajo a la semana, por trabajador, es de 4,8.

El conjunto de estos hechos, a lo cuales habría que agregar las tradicionales conductas empresariales antisindicales, van configurando la precariedad del empleo asalariado. Sin embargo, una vez definidos los contornos de dicha precariedad, es importante medir, en lo posible, cuánto representa ello dentro del conjunto del empleo asalariado. No existe un solo indicador para ello, sino un conjunto de variables que nos permitiría cifrar el peso relativo del fenómeno en cuestión.

### **Las relaciones laborales *post* reforma.**

Para tener una apreciación del grado de desarrollo de las leyes laborales a la fecha actual y después de haber pasado por dos ciclos de reformas que resquebrajaron los 17 años de intervención militar en el mercado del trabajo, concentraremos la atención en una evaluación básica de la actual situación de las relaciones laborales. Para tales efectos haremos consideración de: el grado de sindicalización, la impor-

tancia relativa de las negociaciones colectivas y el proceso de externalización y subcontratación.

Si observamos la evolución de la tasa de sindicalización, definida como la relación de la población afiliada a sindicatos sobre la población asalariada, veremos que ella es en el 2004 (13,3%) muy similar a la tasa existente a fines del gobierno militar (13% promedio 1986-1989). En los primeros años del restablecimiento del régimen democrático esta tasa creció hasta alcanzar un 18,3% en 1991, después viene un período de reducción sistemático hasta los años 2003-2004, que muestra una ligera recuperación (véase gráfico). Con la actual tasa de sindicalización, Chile no está lejos de la de EE.UU. (12,6% OCDE 2002), donde el cumplimiento de las normas laborales son mucho más estrictas que en Chile. Pero el nivel de organización sindical de los países europeos supera ampliamente al de Chile, dentro de un contexto dado por una tendencia a la reducción de la tasa de sindicalización de los países desarrollados (Reino Unido 30%, Alemania 23% Holanda 22%, Italia 34%).

La recuperación de la libertad sindical no se tradujo en Chile en un "boom" del sindicalismo, en un país donde existía tradición de ello. Es cierto que el número de sindicatos se ha multiplicado por 2,5 veces en el período 2004-1989, pero cada vez los sindicatos son más pequeños. La explicación no es simple. Entre los factores a considerar es que el sindicato por empresa reduce su poder de negociación, pues el sindicato tiene el mismo poder de representación que un grupo de trabajadores que se reúne para ciertos fines e, incluso, para acordar negociaciones de salarios con el empleador<sup>15</sup>. Por otra parte las Federaciones o Confederaciones sólo ocupan una función de asesoría del sindicato en la mesa de negociación colectiva y su poder de ente negociador queda supeditado a la voluntad del empleador. La concentración vía fusiones y compras de empresas también incide negativamente en el fenómeno comentado, así como la mayor expansión del sector servicios, donde hay una menor tradición sindical que en el sector industrial-minero. Por último, la debilidad o ausencia de puentes entre los partidos políticos

de inspiración socialdemócratas y el movimiento sindical no es una razón menor para explicar la debilidad del sindicalismo chileno.

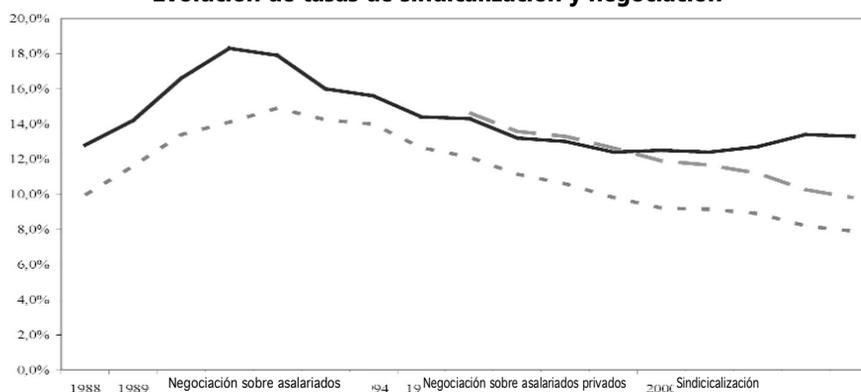
La evolución de la tasa de negociación colectiva tampoco es muy auspiciosa. La primera definición de esta tasa es la de un porcentaje que representa a los trabajadores involucrados en negociaciones colectivas (dos años consecutivos) sobre la población asalariada. Según esta definición, la tasa alcanzó el 2004 un 7,9%, con 301 mil trabajadores involucrados, es decir, una tasa inferior a los dos últimos años del régimen militar (véase gráfico). El marco jurídico y político naturalmente es distinto en los dos períodos, pero en términos de resultado, la comparación es válida y preocupante. Si tomamos una definición más estricta de la tasa de negociación, es decir la de los trabajadores involucrados en negociaciones colectivas (dos años consecutivos) respecto a la población asalariada del sector privado (excluyendo a los trabajadores de la administración pública que no pueden negociar colectivamente por ley), la tendencia de la tasa de negociación también es decreciente desde 1996<sup>16</sup>. La baja tasa de negociación puede explicarse por la clásica y conocida heterogeneidad estructural de la economía chilena, es decir, la negociación colectiva se estaría haciendo fundamentalmente en las grandes empresas y no así en las pequeñas y medianas, donde se agrupa el 70% o más del empleo. Sin embargo, también es conocido que en parte de las grandes empresas del sector servicios tampoco se negocia colectivamente. Pero no es menos cierto que este bajo nivel de negociación se debe a la permanencia, de la norma que excluye de la negociación colectiva a los trabajadores temporales de la agricultura y de la construcción.

De acuerdo a la ENCLA 2004, de las 1182 empresas de la muestra entrevistadas, un 41,4% de ellas registran aumentos de remuneraciones (dentro de los cuales están las negociaciones colectivas) igual a la variación del índice de precios al consumidor (IPC), un 37% de las empresas lo harían sobre el IPC. Es decir, sólo poco más de un tercio de las empresas estarían otorgando aumento en los salarios reales y entregando parte del aumento de productividad. Cabe recordar, además,

que de acuerdo a la misma encuesta, el porcentaje de empresas que pagan remuneraciones variables es de 70%, y la composición variable bordea el 30% de las remuneraciones

Los fenómenos de externalización y subcontratación tienen una dimensión importante y creciente en la economía chilena. Según ENCLA, el 50,5% de las empresas subcontratan o externalizan en varias actividades, las más señaladas son: servicios legales e informáticos, seguridad aseo y alimentación, marketing y otros. Sin embargo, también dicha encuesta indica que un 21% de las empresas externalizan su actividad económica principal. Como ya hemos visto ésta es una tendencia que se da a nivel mundial. Pero la connotación espúrea que tiene esta tendencia en la economía chilena es que ella ha ido desarrollando las empresas suministradoras de mano de obra, lejos de toda protección social, y que no siempre

**Evolución de tasas de sindicalización y negociación**



**Fuente:** Dirección del Trabajo

tienen un carácter transitorio, sino permanente y propio del giro de la empresa que compra el servicio. Sobre esto último, no existe información más detallada; sólo se sabe, según ENCLA 2004, que la proporción de trabajadores suministrados llega a un 7,3% del total de trabajadores con que cuentan las empresas de la muestra y que al nivel global serían 200.000 trabajadores. Sin embargo, existe una subestimación de este fenómeno, pues las empresas que subcontratan mano de obra, para el giro normal de la empresa, las hace pasar como empleo permanente.

### Evolución de la subcontratación

|   | 1999 | 2002 | 2004 |
|---|------|------|------|
| Empresas que subcontratan   | 42.9 | 48.5 | 50.5 |
| Empresas que no subcontratan  | 57.1 | 51.5 | 49.5 |
| Suministro de mano de obra<br>% del total de trabajadores de la muestra | 6.4% | 4.2% | 7.3% |

Fuente: ENCLA 2004

## Flexibilidad y leyes laborales.

La discusión sobre si la flexibilidad laboral, particularmente el abaratamiento de la mano de obra, genera o no un significativo crecimiento del empleo, lleva más de 20 años en el mundo desarrollado sin que exista todavía una prueba concluyente al respecto. Las "rigideces" en el mercado del trabajo tienen mucho que ver con el análisis de los contratos de trabajo, que son de naturaleza y duración muy variables según los países, las empresas y el tipo de empleo. Cuando estos contratos, especialmente los de larga duración, son difíciles de romper y contienen estrictas cláusulas salariales, entonces se dice que el mercado del trabajo genera una capacidad de adaptación muy débil del empleo y los salarios frente a las fluctuaciones cíclicas de la actividad. Por el contrario, si la legislación laboral es débilmente protectora, facilitando con ello la flexibilidad del mercado del trabajo, entonces éste facilitará una más rápida reactivación del empleo o limitará el aumento del desempleo en caso de desaceleración de la actividad económica, aun cuando todo ello sea acompañado de un aumento del empleo precario o indecente.

En el caso de Chile, el primer problema a resolver es si existe o no rigidez en el mercado del trabajo, y si existe, dónde y cómo. De acuerdo con lo expuesto, la normativa laboral no es obstáculo alguno para introducir flexibilidad en los contratos, incluido los subterfugios espúreos que se usan para ello. Naturalmente para el mundo empresarial el alto des-

empleo se explicaría en buena medida porque no hay flexibilidad laboral. Sin embargo, los trabajos empíricos no son concluyentes y la práctica, mucho menos. En uno de ellos se concluye que Chile está entre los países con mayor flexibilidad laboral de una muestra de 18 países de economías abiertas, junto a Estados Unidos, Hong-Kong y Corea<sup>17</sup>. Por otra parte, el Banco Mundial coloca a Chile entre los 35 mejores países (de 140) para hacer negocios y dentro de los criterios que utiliza para ello están “las reglas para contratar y despedir trabajadores”. A partir de allí dicha institución ubica a Chile como el decimoquinto país con mayor flexibilidad laboral del mundo<sup>18</sup>. Desde el punto de vista práctico, las grandes empresas hace mucho tiempo que introdujeron su propia flexibilidad a través de la creación o uso de empresas subcontratistas de mano de obra y, además, estas empresas no han tenido problemas para acrecentar los contratos de plazo fijo o por faena. En cuanto a las pequeñas y medianas empresas, el problema para crear más empleo no es la “rigidez” laboral, sino el de financiamiento y dinamismo del mercado interno.

**Terminaciones de contratos de trabajo y derecho a indemnización por años de Servicio**

|               | 2002           |                                  | 2003           |                                  | 2004           |                                  |
|---------------|----------------|----------------------------------|----------------|----------------------------------|----------------|----------------------------------|
|               | Cantidad       | Distribución por Tipo de despido | Cantidad       | Distribución por Tipo de despido | Cantidad       | Distribución por Tipo de despido |
| <b>TOTAL</b>  | <b>699.434</b> | <b>100%</b>                      | <b>515.940</b> | <b>100%</b>                      | <b>860.037</b> | <b>100%</b>                      |
| Art. 159      | 581.087        | 83,10%                           | 437.992        | 84,90%                           | 723.628        | 84,10%                           |
| Art. 160      | 28.405         | 4,10%                            | 18.660         | 3,60%                            | 36.527         | 4,20%                            |
| Art. 161      | 85.227         | 12,20%                           | 57.943         | 11,20%                           | 95.199         | 11,10%                           |
| Art. 171      | 0              | 0%                               | 29             | 0,00%                            | 26             | 0,00%                            |
| Otros motivos | 4.715          | 0,70%                            | 1.316          | 0,30%                            | 4.657          | 0,50%                            |

Fuente: Dirección del Trabajo

Art 159 caducidad del contrato y renuncia voluntaria. Art 160 despido disciplinario; art 161 despido por necesidades de la empresa; Art 171 autodespido si empleador no ha cumplido contrato. Dirección del Trabajo. Chile

Sin embargo, se argumenta que la inflexibilidad laboral esta asociada, en muchos casos, al elevado costo del despido. En Chile, esto significa para la empresa el pago de indemnizaciones por años de servicios hasta el máximo de 11 meses. Si uno observa objetivamente los datos de la realidad, se pueden concluir dos cosas. Primero, las cifras de despidos anuales son significativas y difícilmente puede hablarse de rigidez (860.007 casos de terminación de contratos en el año 2004). Segundo, el 84% de los términos de contratos se realiza a través del artículo 159, es decir, por caducidad del contrato, renuncia voluntaria, fin del plazo establecido en el contrato donde el trabajador sólo puede demandar indemnizaciones por años de servicios, si los tribunales consideran que la causal de este artículo estuvo mal aplicada, es decir, si no existió la fuerza mayor que invocó el empleador para poner fin al contrato o éste no era por obra o faena, sino de duración indefinida. Por el contrario, el despido invocando las "necesidades de la empresa" (artículo 161), el único que obliga al empleador a pagar directamente indemnización por años de servicios, representa solo el 11,1% del total de los términos de contratos<sup>19</sup>. En consecuencia la "rigidez" existente es que no se aplica en forma masiva este último artículo, que cubre buena parte de los contratos de duración indeterminada, pues es caro hacerlo, y que de ocurrir, ampliaría la precarización del empleo, dada la fragilidad del sistema de protección existente.

### **Consideraciones finales.**

En Chile, los dos ciclos de reformas laborales realizados durante el período de transición a la democracia constituyen importantes logros en la recuperación de los derechos de los trabajadores, los que habían sido conculcados en el régimen militar, cautivo del integrista neoliberal. Sin embargo, el ejercicio de tales derechos aún encuentra serias limitaciones. Los trabajadores involucrados en negociaciones colectivas es prácticamente el mismo, en términos relativos, que el existente antes

de las reformas. La flexibilidad laboral introducida y los fenómenos propios de la globalización, tales como la externalización y la polifuncionalidad, adquieren connotaciones específicas del trabajo precario que afecta particularmente al empleo de menor calificación y mujeres. La innovación más importante es el seguro de desempleo que, en su desarrollo, futuro, puede aliviar el costo del despido.

A pesar de los éxitos macroeconómicos que Chile puede mostrar (baja inflación, alto crecimiento, disciplina fiscal, bajo riesgo país, apertura comercial sostenida), su elevada desigualdad que la caracteriza abre legítimas interrogantes sobre la evolución de su cohesión social futura. En alguna medida, y no menor, esta desigualdad se genera en el mercado laboral. Las relaciones laborales y el marco institucional que la sustentan es un elemento crucial a tener en cuenta para políticas redistributivas futuras.

## Anexo 1

Contenidos principales de las reformas a la legislación laboral 1990-1993.

| Legislación                           | Principales modificaciones contenidas   |
|---------------------------------------|---|
| 1-Terminación del contrato de trabajo | <p>Todo despido debe tener una causal fundada.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Si se acoge el reclamo del trabajador, su indemnización sube entre 20 y 50%.</li><li>- Se eleva el monto de las indemnizaciones en caso de despido: se eleva el tope de 5 a 11 años.</li><li>- Se crea una indemnización a todo evento para trabajadores de casa particular.</li><li>- Se abre la posibilidad de acceder a una indemnización a todo evento.</li><li>- Se da plena protección a los trabajadores con fuero.</li></ul>   |
| 2-Organizaciones Sociales             | <p>Centrales Sindicales:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Se reconoce el derecho a constituir Centrales Sindicales.</li><li>- Se asegura la existencia de Centrales Sindicales representativas.</li><li>- Se cautela la libertad de afiliación.</li><li>- Se fortalece a estas organizaciones en materia de fueros, permiso y financiamiento.</li></ul> <p>Organizaciones Sindicales:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Se amplían los objetivos y finalidades de las organizaciones sindicales.</li><li>- Se reducen los quórum para constituir sindicatos en empresas pequeñas.</li><li>- Se introducen normas que benefician a los trabajadores de temporada.</li><li>- Se introducen normas de mayor protección a la labor sindical (permisos, fueros, etc).</li><li>- Se da acceso a un financiamiento sindical adecuado (procedimientos de recaudación).</li></ul> |

Asociaciones de Funcionarios:

- Se reconoce el derecho de asociación a los trabajadores del Estado y las Municipalidades.
- Se establecen las atribuciones de estas asociaciones y las obligaciones para la autoridad.
- Se regulan fueros y permisos para los dirigentes de las asociaciones de funcionarios.

3-Negociaciones colectivas

Se amplían las materias que eran objeto de negociación colectiva

- Se permite la negociación supraempresa por voluntad de las partes y con soberanía en la empresa.
- Se establecen normas que benefician a trabajadores que ingresan a una empresa con un contrato colectivo vigente.
- Se elimina el plazo de 60 días para la huelga.
- Se establecen normas sobre reemplazos y descuelgue durante la huelga ligadas a la última oferta del empleador.

3-Protección de los trabajadores y jurisdicción laboral

Jornada de Trabajo:

- Se eliminan discriminaciones asociadas a categorías que, a priori, podían tener jornadas semanales más extensas.
- Se establece el descanso dominical para los trabajadores del comercio.
- Se establecen descansos mínimos para trabajadores de buses interurbanos, camiones y ferrocarriles.
- Se regulan jornadas y descansos de choferes de locomoción colectiva urbana.
- Se establecen descansos para trabajadores pesqueros.

Protección de las remuneraciones y derechos laborales:

- Se crea una remuneración mínima para trabajadores mayores de 65 años
- Se corrigen discriminaciones en el pago del séptimo día
- Se cautela más claramente el monto de las gratificaciones

- Se amplia la responsabilidad subsidiaria a los subcontratistas.
- Se permite el descuento por planilla para la vivienda.
- Se introduce mayor equidad en el pago de créditos laborales en el caso de quiebra o insolvencia.
  
- Se crean nuevos permisos laborales: en caso de nacimiento o muerte de un hijo o el cónyuge; en caso de muerte de la madre en el parto; en caso de enfermedad grave del hijo menor de un año, para el padre.

#### Vacaciones:

- Se garantiza más adecuadamente el derecho a las vacaciones.
- Se elimina la discriminación en los días de vacaciones.
- Se amplía la norma sobre feriado anual progresivo

#### Otras:

- Se introducen normas que sancionan las infracciones a la legislación laboral
- Normas sobre formalidades del contrato y contratos especiales
- Se introducen normas para posibilitar un mejor acceso a los trabajadores a la justicia laboral.

**Fuente: R. Bonifaz y D. Bravo** en "Construyendo Opciones" Pág. 351, R. Cortázar/J.Vial, Ed. Dolmen, 1998.

## ANEXO 2

Contenidos segundo ciclo de reformas laborales 2000-2001.

### **1.- Fortalecimiento de la libertad sindical**

- a) Se traslada desde la ley a la propia organización sindical la tarea de darse reglas propias de funcionamiento y acción (estatutos).
- b) Se da cabida en la ley a formas diversas y atípicas de organización sindical, eliminando el carácter taxativo que tenía la enumeración de los tipos de sindicatos.
- c) Se elimina la norma relativa al número de directores sindicales, dejándolo en manos de los estatutos de los sindicatos (salvo cuando se trate de sindicatos con menos de 25 trabajadores, en cuyo caso se establece un director sindical). Sin embargo, se mantiene reglas fijadas por ley con relación al número de directores sindicales que gozaran de fuero laboral.
- d) Se elimina la fijación legal de los requisitos para ser directores sindicales, remitiéndose, para estos efectos, a lo que señalan los estatutos.
- e) Se suprimen las normas sobre fiscalización administrativa de los sindicatos, transfiriendo dicha tarea a ellos mismos.
- f) Se suprimió la prohibición de formar sindicatos en empresas estatales dependientes del Ministerio de Defensa.
- g) Se otorgó un fuero a todos los que crean un nuevo sindicato vigente entre 10 días y 30 días después de su constitución. Antes sólo se protegía a los que resultaban electos en la directiva sindical.
- h) Se rebajaron los quórum necesarios para formar sindicatos.

### **2.- Negociación colectiva más amplia**

- a) Manteniendo a la empresa como centro neurálgico de la negociación colectiva, se establece un fuero para todos los trabajadores que negocian durante los 10 días anteriores a la presentación del proyecto hasta 30 días después de concluida la negociación.
- b) Se dispuso que los sindicatos y los negociadores puedan requerir información financiera oficial de la empresa (balance y proyecciones de mercado). Pero se mantiene la facultad de la empresa para declarar tal información o parte de ella como confidencial.

- c) Se mantuvo el carácter voluntario de la negociación colectiva interempresa, pero se establece la posibilidad que el sindicato interempresa presente un proyecto de contrato colectivo. De ser rechazada la negociación por el empleador, los trabajadores de la empresa que están afiliados al sindicato interempresa podrán presentar proyectos de contrato colectivo, según las reglas generales.
- d) Se estableció que los sindicatos agrícolas de temporada podrán negociar colectivamente, pero esta negociación es voluntaria para la empresa. Sin embargo, se incorporó como obligación de todas las personas que se desempeñen como "enganchadores" de los trabajadores agrícolas de registrarse en la Inspección del Trabajo y, además, se explicitó la obligación del empleador de costear una serie de beneficios para sus trabajadores (alimentación, alojamiento, traslados).
- e) En cuanto al derecho a huelga, se desincentivó el reemplazo de los trabajadores en huelga mediante el pago de un bono de 4UF por cada trabajador contratado como reemplazante, cuya suma total será repartida entre los trabajadores que participaron en el conflicto cuando éste concluya.

### **3.- Flexibilidad en Contratos de trabajo**

- a) Se permite contratos de tiempo parcial por una jornada laboral que, como tope máximo, sea de 30 horas, con igualdad de derechos con los contratos a tiempo completo, salvo en lo que refiere a pago de gratificaciones. Además, se permite que las partes acuerden distintas modalidades de distribución de la jornada de trabajo. Del mismo modo, por acuerdo entre las partes, el contrato a tiempo parcial puede transformarse a tiempo completo y viceversa.
- b) Se incentiva contrato de empleo juvenil (descuento de capacitación), trabajo a domicilio (mano de obra calificada) y polifuncionalidad (contrato con dos o más funciones específicas).
- c) Se desincentiva el despido injustificado, indebido o improcedente, según Tribunal del Trabajo, con recargo en indemnizaciones.

### **4.- De la jornada de trabajo**

- a) Se establece una reducción general de la jornada de trabajo de 48 horas a

- 45 horas semanales, a partir del 1 enero 2005.
- b) Para trabajadores del rubro gastronómico, hotelero y del comercio, se aumenta de uno a dos los días domingo de descanso en el mes.
  - c) Para los trabajadores que laboran a bordo de naves pesqueras, aumentan de 10 a 12 horas por día los descansos a que tienen derecho. Además, para los conductores del transporte de carga interurbano, las "esperas" dentro de la jornada de trabajo deben ser remuneradas.
  - d) Se establece que las horas extraordinarias sólo se destinarán a atender necesidades temporales de la empresa pactadas por escrito, por un máximo de 3 meses, renovables.
  - e) Sistemas excepcionales de distribución del tiempo de trabajo y descanso se aceptan vía administrativa (Director del Trabajo) para ejecución de faenas u obras, con un máximo de años, prorrogables.

Fuente: Elaborado sobre la base del Ministerio del Trabajo "El Trabajo y la Protección social en Chile 2000-2002" Ed. Atenas 2003.

---

## Notas

1. Véase René Cortázar *"Política laboral en el Chile democrático"*. Ed. Dolmen 1993. Santiago. Chile.
2. Véase *"El trabajo y la protección social en Chile 2000-2002"*. Ministerio del Trabajo.
3. Este porcentaje sería ligeramente superior si se tuviera en cuenta sólo a la población asalariada del sector privado.
4. Véase Guillermo Larrain *"El diseño del seguro de cesantía: alcances y desafíos"*. Seminario SAFF. Octubre 2005.
5. Sesión Comisión del Trabajo Cámara de Diputados. Junio 2004.
6. Ministerio del Trabajo: *"El trabajo y la protección social en Chile"*. Pág. 106. Ed Atenas. Chile. 2003.
7. Ob. cit. Pág., 107.
8. En particular, aquí se incluyen 300.000 trabajadores agrícolas, una buena

parte en el sector frutícola y, en su mayoría, mujeres.

9. Ob. cit. Pág., 102

10. El gobierno envió en el 2003 un proyecto de ley que propone regular la subcontratación pero que ha sido recién aprobado por el Congreso a comienzos del 2006.

11. La cadena de televisión TV13 en el año 2000 tenía 1000 trabajadores, 750 con contrato indefinido, todos sindicalizados; el 2004 había sólo 600 trabajadores con vínculos directos con la empresa, y de ellos 490 sindicalizados... Además había 300 trabajadores dependientes de subcontratistas. Véase Comisión del Trabajo, Cámara de Diputados, 2004.

12. Comisión Investigadora encargada de analizar la situación de los derechos de los trabajadores como consecuencia de las modificaciones introducidas por la ley N°19759. Mayo-julio 2004.

13. La cadena de tiendas *Almacenes Paris* tiene 152 empresas en su interior (2004). Comisión Trabajo, Cámara de Diputados.

14. Véase Actas Comisión del Trabajo, Cámara de Diputados (2004).

15. Los trabajadores involucrados en esta categoría de "grupos" representaron en las negociaciones del 2004 el 16% de los trabajadores asalariados que negociaron colectivamente ese año, el resto corresponde a los trabajadores afiliados en sindicatos.

16. Desgraciadamente no existe esta serie para antes de 1996.

17. Véase Banco Central Chile Working Papers, N°263. Mayo 2004.

18. Véase *Doing Business* 2005. Banco Mundial.

19. El artículo 160 trata de los casos de despido disciplinarios o incumplimiento de alguna obligación contractual, en este caso no hay derechos a indemnización. El artículo 171 son los casos en que el trabajador decide poner fin al contrato debido a que el empleador no ha cumplido sus obligaciones, en tal caso el empleador puede quedar obligado, por una resolución, judicial a pagar una indemnización por años de servicios.

## Bibliografía

**Diego López.** *“Derecho, trabajo y empleo”*. Ed. Lom, 2004.

**Diego López.** *“Flexibilidad Laboral. Bases para un acuerdo social posible”*. Expansiva, 2005.

**René Cortázar.** *“Políticas laborales en el Chile democrático”*. Dolmen Ed., 1993.

Ministerio del Trabajo y Previsión social. *“El trabajo y la protección en Chile 2000-2002”*. Ed. Ministerio del trabajo, 2003.

**Carmen Pages.** *“Mercado laboral en América Latina”*. Banco Mundial, 2005.

**Fabio Bertranau.** *“Seguro de desempleo en América Latina”* OIT, 2005.

**Rodrigo Vergara y Rodrigo Cerda.** *“El seguro de cesantía y la estabilización del ciclo: el caso de la crisis de 1999”*. Universidad Católica de Chile, 2004.

**Eduardo Engel.** *“Seguro de Cesantía: algunos temas claves”*. Seminario Seguro de Cesantía. AFP, octubre 2005.



# LA FLEXIBILIDAD DEL TIEMPO DE TRABAJO: UN APORTE AL DEBATE SOBRE EL EMPLEO FEMENINO

*Por Helia Henríquez Riquelme,  
en colaboración con Carolina Díaz Rojas*

## **I. La jornada se flexibiliza ¿ganan o pierden las mujeres?.**

### *Tiempo de trabajo y productividad*

El tiempo de trabajo ha sido incorporado de distintas maneras en las estrategias productivas que se han sucedido a lo largo de la historia tras el propósito, siempre central, de alcanzar mayores niveles de productividad. El cumplimiento de jornadas prolongadas y continuas por parte de trabajadores fijos en el establecimiento laboral, que deben ajustarse a la secuencia estandarizada de los movimientos más veloces, fue clave en el largo período de la producción en masa y en la sustantiva acumulación de riqueza que entonces se logró.

Pero, hoy, este patrón ya no garantiza avances productivos y, por el contrario, hay actividades en las que es una modalidad inútil. Las transformaciones que a escala mundial ha experimentado la economía, han exigido nuevas pautas para incorporar los factores de producción, entre ellos, el tiempo de trabajo.

La economía, reorganizada según la lógica de la desconcentración productiva para enfrentar la grave crisis de los años setenta, remontó desde fines de ese decenio, fijando nuevas normas de competitividad y provocando cambios sustanciales en el trabajo. A diferencia del buen resultado en la acumulación, las transformaciones laborales han sido evaluadas más sombríamente y el diagnóstico ha mostrado invariablemente que la vulnerabilidad de los trabajadores ha crecido y

que la protección al trabajo ha disminuido de manera sustancial<sup>1</sup>. Para enfrentar esta urgente realidad, que ha agudizado la sensación de inseguridad de las personas y ha debilitado la confianza en los acuerdos sociales, se ha abierto, en ciertos ámbitos, debate sobre la crisis de protección al trabajo. La perspectiva de esta reflexión ha sido adecuar las tutelas a la organización productiva actual y a los objetivos de crecimiento económico *“no se volverá atrás por una simple restauración de las regulaciones colectivas anteriores, porque éstas corresponden a las formas, ellas mismas colectivas, de la producción del capitalismo industrial y a su administración en el marco del Estado-nación”.....“ciertamente es ingenuo pretender mantener o restaurar el statu quo de las protecciones anteriores”* (Castel, 2004). La concepción de “trabajo decente” que propuso la OIT hace ya cinco años, se ha levantado como un estándar que va ganando legitimidad.

En el contexto de esta transformación, uno de los cambios más importante ha ocurrido en relación con el tiempo de trabajo. Una exigencia clave es hoy día el uso flexible del tiempo que se contrata, a fin de ajustar la incorporación de trabajo a los requerimientos que formulan los mercados. En la instalación de este nuevo patrón para el uso del tiempo se ha visto un punto neurálgico para ganar productividad, y se ha impulsado a las empresas a buscar permanentemente mayor libertad para gestionar la fuerza laboral, para incorporarla o desecharla según la señal que envía la demanda. Aunque puede tener otros alcances, la flexibilidad *“puede ser definida como la eliminación, disminución, aflojamiento o adaptación de la protección laboral clásica, con la finalidad -real o presunta- de aumentar la inversión, el empleo o la competitividad de la empresa”* (Ermida, 2000). En el mismo sentido, otro autor señala, *“la flexibilización comporta dos aspectos: uno es la contratación temporal para cubrir puestos de trabajo fijo; el otro alude a la ruptura de cualquier capacidad por parte de la fuerza de trabajo de sustraerse a las determinaciones de la lógica del mercado”* (Bilbao, 1999).

A partir de la concepción de flexibilidad, la gestión del tiempo

de trabajo se aleja de los patrones clásicos que han buscado productividad extendiendo la jornada laboral e intensificando el ritmo de trabajo; de manera diferente, la empresa actual ha visto que el trabajo compacto, continuo e intenso no es siempre la opción más productiva y que bien puede obtenerse mayor rendimiento del trabajo discontinuo; la multiplicidad de contrataciones por pocas horas y sin horario fijo puede ser más ventajosa, en algunas actividades y en ciertas ocasiones, que la jornadas completa de estilo clásico.

### *La disputa renovada sobre el uso del tiempo de trabajo*

La gestión empresarial para extender la jornada y para intensificarla ha sido siempre resistida por los trabajadores, desde que en los inicios del industrialismo vieron en el trabajo asalariado pérdidas a la autonomía propia de algunas formas precapitalistas de trabajo; como se sabe, tardó largo tiempo en ser aceptada la exigencia de permanecer de manera prolongada y continua en el establecimiento productivo (que era, por lo demás, una condición para la acumulación). La posterior regulación del trabajo a través de la ley fijó límites a la jornada, pero los trabajadores han buscado permanentemente correr las estacas para lograr nuevas reducciones al tiempo de trabajo exigido.

Otros son los términos actuales de la controversia sobre el tiempo de trabajo. La demanda central es ahora impedir que el empleador logre poder para remover los límites legales, que han regido durante gran parte del siglo veinte y que se han estimado una conquista de la humanidad. Al ampliar el arbitrio del empleador, se contraviene la lógica de este sistema de protección, definiendo perímetros en que las relaciones laborales se rigen única y exclusivamente por el mercado (Bilbao, 1999).

Aunque la ley laboral no se modifica por voluntad de las partes, y éstas no pueden renunciar a los derechos que las normas jurídicas contemplan, se han encontrado cauces para flexibilizar estas normas.

Una vía ha sido la de las modificaciones legales, que en el contexto sociopolítico de los últimos veinticinco años se han efectuado en muchos países, generalmente sin el acuerdo de los trabajadores. La segunda vía fue el régimen de subcontratación que se ha extendido aceleradamente y que debilita la responsabilidad de los empleadores; y otra ha sido, simplemente, el incumplimiento de la ley y la proliferación de acuerdos informales de trabajo.

### *Sobre qué bases se flexibiliza la jornada laboral.*

¿Sobre qué criterios específicos se sostienen las políticas y las prácticas que flexibilizan el tiempo de trabajo? En los párrafos siguientes se señalan algunos de estos ejes que han reordenado la jornada laboral, según ha mostrado la investigación desarrollada.

### *Discontinuidad.*

El tiempo de trabajo compacto, sin interrupciones, que admite sólo pausas mínimas y que se prolonga hasta el máximo que la ley permite, ha dejado de ser el formato único y ha cedido espacio a la incorporación de trabajo de manera discontinua, por períodos determinados. Entre las modalidades más conocidas de trabajo discontinuo están los empleos temporales<sup>2</sup>, que se desempeñan por algunos meses en el año, por algunas semanas o por algunos días, pero que mantienen, mientras duran, la norma del trabajo intenso y en jornada larga. El empleo asalariado en el sector agrario de exportación y, más recientemente en la elaboración de productos del mar, son ejemplos de este tipo de inserción en nuestro medio, en sectores que se han mostrado económicamente muy potentes. Si bien éstas son las actividades más visibles de trabajo temporal y de trabajo femenino, no son las únicas; en diferentes rubros de los servicios, en los establecimientos financie-

ros, en el comercio y en ciertos ámbitos de la industria, las contrataciones temporales se han multiplicado.

El uso flexible del tiempo de trabajo ha desestabilizado el empleo y las trayectorias de trabajo de las personas muestran frecuentes tránsitos entre la ocupación, el desempleo y la inactividad; la movilidad es, pues, intensa, especialmente entre las mujeres, cuyo patrón de participación laboral es decididamente discontinuo. Esta situación revela no sólo un problema de desempleo; sus efectos son más amplios y han quedado dramáticamente en evidencia al comprobarse que las normas de seguridad social no pueden operar con eficacia suficiente cuando el mercado de trabajo muestra tal inestabilidad. Otros importantes derechos, como es la negociación colectiva, la participación sindical o la maternidad protegida, requieren también de estabilidad para ejercerse. Un estudio reciente en que se preguntó a los entrevistados por su trayectoria laboral durante los últimos diez años, mostró que el 64 por ciento de los trabajadores hombres y el 72 por ciento de las mujeres habían cambiado de condición de actividad, de empleo o de ambos durante este período (CEM, 2005). Por otra parte, un análisis de los datos de la Encuesta de Empleo del Instituto Nacional de Estadísticas que permitió captar la trayectoria de las personas durante 18 meses, mostró que algo más de dos tercios de ellas efectuaron uno o más tránsitos entre la ocupación, el desempleo y la inactividad, y que las mujeres lo hicieron en mayor proporción y se retiraron con más frecuencia a la inactividad (Henríquez y Uribe-Echaverría, 2004).

El tiempo discontinuo de trabajo puede darse también dentro de la jornada diaria, en cuyo caso es frecuente que una norma señale los momentos de pausas y de intensificación del trabajo. Los empleos que consisten en atender público en el mismo establecimiento, como los hoteles y los restaurantes, ejemplifican esta situación; la ley contempla expresamente una prolongación de la jornada ordinaria que, en estos casos, puede llegar a 12 horas diarias.

### *Liberalidad en el horario.*

En algunos empleos no hay norma que regule el flujo de trabajo y, en consecuencia, el trabajador tiene libertad para organizar la actividad y el descanso. Como contrapartida, esta libertad horaria suele pactarse con exigencias de producción, y con una remuneración que se determina según el cumplimiento de estas metas. Sin embargo, exigencias de tiempo siempre se hacen, aunque no estén formalmente expresadas. La primera es trabajar tanto como sea necesario para alcanzar los rendimientos que fija la empresa, los que suelen ser bastante altos; la segunda, trabajar oportunamente, esto es, cuando la probabilidad de conseguir resultados productivos sea mayor. El tiempo de trabajo no tiene el control tradicional porque lo que se remunera es el resultado obtenido, el producto, cualquiera sea el proceso que se haya desarrollado para lograrlo. Buena parte del trabajo a domicilio, predominantemente femenino, encaja en este formato, así como también el que exige buscar clientes desplazándose por diversos lugares donde se los pueda encontrar, especialmente donde haya concentración de personas. Este último es el caso de las ventas, ofertas, demostraciones y promoción de los más diversos productos o servicios, actividades en que el empleo de mujeres es también significativo. En estos empleos, los lapsos sin trabajar no tienen costo para quien encarga el trabajo, ya que el riesgo de encontrar clientes lo soporta el trabajador.

Aunque no es claramente visible, la exigencia de tiempo que se hace en estos empleos es muy alta, ya que el trabajador debe estar permanentemente disponible para activarse porque el llamado a trabajar puede aparecer en cualquier momento. Con esta modalidad de trabajo se diluye la separación entre vida de trabajo remunerado y vida extralaboral; este último espacio generalmente se contrae y la vida personal se ve infiltrada por el trabajo, lo que hace incierto y a veces peligrosamente estrecho, el tiempo de descanso.

Es frecuente también que las empresas encarguen trabajos profesionales de diverso tipo a trabajadores con alta formación, bajo un

régimen de libertad horaria. Como se señaló, aun así hay restricciones y exigencias que marcan la organización del tiempo de trabajo. La búsqueda de información, por ejemplo, implica salidas, visitas y conexiones que generalmente deben hacerse en horas fijas; el rastreo informático es más conveniente hacerlo en horarios nocturnos por la mayor rapidez con que se opera. Se trata, en estos y otros casos similares, de exigencias que provienen de la naturaleza del trabajo. El régimen de libertad horaria permite a las empresas extender el tiempo de trabajo más allá de la jornada ordinaria e incluir lapsos que nunca, o casi nunca, son laborales en el funcionamiento habitual de un establecimiento: fines de semana, feriados, horas vespertinas o nocturnas. Una nueva gestión del tiempo de trabajo que permite ganar productividad.

El estudio del CEM, ya citado, muestra casos en que se permite a trabajadores de alta formación profesional que desempeñan labores delicadas y complejas en la empresa, cumplir una jornada con libertad horaria. Este formato “está íntimamente ligado a nuevas formas de gerencia, que reemplazan el sistema antiguo de comando y control en las empresas por una mayor autonomía del trabajador en el desempeño de las tareas”. En el caso descrito, la metas asignadas fueron muy altas, la carga de trabajo aumentó y la jornada se extendió. Se aseguró, entonces, el rendimiento laboral, pero se duda de los resultados para mejorar la vida familiar y la atención a los hijos.

### *Fragmentación de la actividad productiva.*

También las empresas suelen encargar trabajos breves y esporádicos, que demandan un número escaso de horas semanales a cada trabajador. A través de esta estrategia se incorporan al mercado los retazos de tiempo que el trabajo doméstico y familiar deja libres a las mujeres inactivas; éstas pueden desempeñar estos trabajos de manera intermitente y, muchas veces, en su propio domicilio. Este formato fragmentado, que requiere distribuir las tareas en un gran número de

productores, se ha extendido en algunos rubros. Así, por ejemplo, en los empleos a domicilio que consisten en la venta y promoción de servicios, los trabajadores ocupan tiempos cortos: 13 horas semanales en promedio, según un estudio de la Dirección del Trabajo (en los rubros industriales, en cambio, el promedio fue de 38 horas a la semana). Empleos que no son en el domicilio propio, pueden también realizarse en tiempos cortos, desperdigados; así es como se desempeñan los promotores de productos o de servicios en centros comerciales, los distribuidores de propaganda en la calle o casa a casa y varios otros similares.

Estos empleos breves son, por lo general, informales y carecen de toda protección laboral. Es común que se contraten como un servicio que se encarga a un productor independiente y no se reconozca la relación laboral que en los hechos existe, pero la mayoría de las veces, la interacción se establece directamente "en el vacío".

### *Prolongación del tiempo en que la empresa produce.*

En la búsqueda por intensificar la actividad y la productividad, las empresas tienden a extender el tiempo de funcionamiento, sea prolongando el horario diario, sea trabajando durante los días domingos y feriados. Como la ley pone límites a la jornada que los trabajadores pueden cumplir, el tiempo de trabajo de éstos no coincide con el de funcionamiento de la empresa y se requiere, entonces, distribuir las jornadas laborales en la jornada de actividad del establecimiento.

Cuando el trabajo es de proceso continuo, forma de actividad que se ha extendido con celeridad a nuevas actividades, es necesario trabajar en turnos y cubrir así las 24 horas del día, de todos los días. La información existente sobre el trabajo en turnos, señala que generalmente la ubicación de los trabajadores en los turnos no es fija, que el cambio de horario no suele ser informado con antelación suficiente y que los trabajadores, por lo común, no pueden elegir horario. Hay,

pues, una norma implícita que les está exigiendo disponibilidad para ser asignado en cualquiera de los turnos, sean éstos de noche o en día domingo. La ENCLA 2004 mostró que más de un tercio (34.3 por ciento) de las empresas (de 5 trabajadores o más) trabaja en turnos, y dos tercios de éstas tienen turno nocturno. La cuarta parte (24 por ciento) de los trabajadores hombres y la sexta parte (14.8 por ciento) de las mujeres cumplen turnos nocturnos. Según esta misma encuesta, el 28 por ciento de las empresas trabajan en día domingo y esta proporción viene aumentando especialmente en el sector de servicios, el que absorbe más empleo femenino.

Estos horarios, que cambian cada cierto tiempo, generalmente cada semana, dificultan gravemente la coordinación entre el trabajo para el mercado y el trabajo para el hogar: que deben realizar las mujeres especialmente; éstas no pueden planificar su vida cotidiana en la medida en que las decisiones sobre los turnos dependen del arbitrio de la gerencia. Este es un ámbito en que la empresa podría dialogar más con los trabajadores, programar e informar los horarios con anticipación, considerar sus preferencias cuando no se perturben los fines productivos. Pero es necesario, también, preguntarse sobre la necesidad de trabajo nocturno que tiene la sociedad, determinar aquellas actividades en que la interrupción no es posible y desestimular el trabajo nocturno cuando es prescindible. Diferentes expertos han dado información sobre los daños físicos, psíquicos y sociales que produce el trabajo nocturno (Echeverría y otros, 2004).

Para ajustar el tiempo de trabajo lo más estrechamente posible a la demanda exacta de trabajo, la jornada laboral acepta distintas distribuciones horarias, y entrega al empleador facultades bastante amplias para programar el tiempo<sup>3</sup>. Sobre este punto, diversas investigaciones de carácter cualitativo han entregado información que es muy interesante, pero parcial; en los párrafos siguientes se describen algunas de estas modalidades de empleo flexible.

*La jornada excepcional:* la legislación contempla la autorización administrativa para modificar el cumplimiento de la obligación de des-

canso semanal, desarrollar trabajo continuado por períodos más largos que los cinco o seis días habituales y concentrar los descansos. Esta vía de flexibilización horaria fue concebida para las faenas que se encuentren alejadas de lugares urbanos, típicamente la minería, pero se ha ido extendiendo a varios otros sectores. La encuesta ENCLA de 2004 mostró que el 16% de las empresas trabajan en jornada excepcional, proporción que varía bastante entre las distintas ramas: casi un tercio de las empresas de electricidad, agua y combustibles, algo más de un cuarto en los servicios, en los establecimientos financieros, en la agricultura y en la minería, la sexta parte de las empresas industriales. Como se aprecia, este tipo de jornada es significativa en sectores con alto empleo femenino y evidentemente es muy difícil de cumplir para las trabajadoras con hijos. No hay datos que indiquen la participación de mujeres.

*La jornada que permite al trabajador variar la hora de entrada, pero completando diariamente el horario pactado.* La jornada con estas características está establecida en favor del trabajador, dándole un mayor espacio para tareas en relación con su familia, que suelen concentrarse en las mañanas (traslado de niños, arreglos domésticos que deben operar en su ausencia, atención de necesidades médicas y otras similares). No se han detectado otros formatos de organización de la jornada que vayan en esta misma lógica, como podría ser la fijación semanal o mensual de las horas que deben cumplirse.

La variación, hasta 60 minutos, de la hora de entrada y salida, puede ser decidida unilateralmente por el empleador en uso de su facultad de administrar la empresa.

*Algunas particularidades en las jornadas nocturnas* indican que la diversidad es amplia y que es parcial la evidencia con que se cuenta sobre esta modalidad de empleo. El Centro de Estudios de la Mujer detectó la situación interesante de trabajadoras de establecimientos financieros, suministradas por una empresa externa, cuya jornada se extendía por once horas cada noche (la jornada ordinaria de ocho horas, una de colación y dos horas extraordinarias). Este empleo se

desempeñaba durante dos semanas seguidas, incluyendo el sábado y el domingo, y se descansaba durante las otras dos semanas del mes. La remuneración correspondía a la que el personal similar en jornada normal obtenía por un mes completo. El contrato con la empresa suministradora era mes a mes (CEM, 2004).

### *La jornada flexible que seduce a las mujeres.*

Las jornadas de tiempo parcial y las que están libres de horario fijo, son presentadas a las mujeres como una oportunidad para su integración al mercado laboral, para alcanzar los beneficios de tener ocupación. Y despiertan, efectivamente, el interés de las trabajadoras. La exigencia de jornada completa, asistencia diaria y presencia permanente en el lugar de la empresa, rasgos que han sido paradigmáticos para gestionar la fuerza de trabajo, han constituido, como se sabe, una dificultad frecuentemente insalvable para su incorporación al trabajo remunerado. En las nuevas modalidades de empleo, las mujeres han visto la posibilidad de resquebrajar el formato del trabajo compacto; se han dado cuenta que pueden hacerle huecos, sacarle jirones de tiempo para acudir a las obligaciones más urgentes, familiares y domésticas, que les corresponde en el contexto actual de las relaciones de género. Un empleo que les proporcione esta flexibilidad genera entusiasmo.

Hay varios aspectos que examinar para evaluar esta oferta. Primero, que los empleos con horario flexible, o rígido pero con jornada corta, son organizados en el marco de las atribuciones del empleador para administrar la empresa, sin considerar la opción de las trabajadoras; éstas casi nunca tienen la oportunidad de expresar sus preferencias horarias, ya que es la gerencia la que decide. El resultado beneficioso que obtienen las mujeres de la flexibilidad horaria podría incrementarse si se estableciera un espacio de negociación que moderara las facultades excesivamente amplias que tiene el empleador en esta materia.

Segundo, estos empleos, que son poco visibles y mal valorados, generan productividad a las empresas, aportan al objetivo central de éstas. La base de esta ganancia es, precisamente, la fragmentación, la dispersión territorial, la libertad horaria, nuevos criterios de gestión que permiten a las empresas extender el tiempo de trabajo, multiplicar el público al que llegan, agrandar el territorio en que funcionan. Tercero, que esta misma invisibilidad, la dispersión y el aislamiento de trabajadoras que casi no acuden al establecimiento, o lo hacen por cortas horas, facilita el incumplimiento de la ley laboral. Se trata generalmente de un incumplimiento grave que consiste en el franco desconocimiento de la calidad de trabajador dependiente, sin lo cual no hay derechos laborales. Estos empleos son casi siempre informales. Cuarto, que la misma fragmentación de la fuerza de trabajo, deja a estas trabajadoras sin posibilidad de negociar sus condiciones laborales; hay suficiente evidencia que da cuenta del bajo nivel salarial que tienen, de su desprotección frente a los siniestros de salud, de las pocas probabilidades de insertarse en el sistema de seguridad social y, también, de la escasa fuerza para oponerse a que el empleador les traspase riesgos que son propios de la empresa. No cuentan, por lo general con la tutela de la organización de los trabajadores, por débil que ésta sea. En otros términos, se ha constituido un ámbito en que el trabajo es inestable y tiene graves carencias de protección.

## **II. ¿Cuánto trabajan las mujeres en Chile?**

La ley chilena mantuvo durante mucho tiempo una jornada ordinaria relativamente larga, de 48 horas semanales, a pesar de que numerosos países bajaron este límite siguiendo las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo. Más aún, entre 1979 y 1981, en el proceso de sustancial modificación a la ley laboral que en ese tiempo tuvo lugar, se incluyeron varias normas que favorecieron la extensión de la jornada. En los hechos, en los últimos años Chile se ha

situado entre los países que cumplen más larga jornada laboral en el mundo<sup>4</sup>. Recién en 2001 una ley redujo la jornada ordinaria a 45 horas semanales<sup>5</sup>.

Las jornadas de trabajo son largas para hombres y para mujeres. Los datos de la Encuesta de Empleo del Instituto Nacional de Estadísticas muestran claramente este rasgo central del trabajo en Chile: en el año 2004, el 60 por ciento de los hombres y el 44 por ciento de las mujeres ocupadas trabajaron 48 horas semanales. Si se toma el tramo 44 a 48 horas, estas proporciones suben a dos tercios para los trabajadores y a más de la mitad para las trabajadoras (cuadro siguiente).

Esta distribución varió drásticamente en 2005, año en que entró en vigencia la reducción de la jornada ordinaria. Las 48 horas de trabajo semanal perdieron significación: sólo el 11.7 por ciento de los hombres y el 9.0 de las mujeres ocupadas se ubicaron en este tramo, y se produjo un desplazamiento hacia el tramo inferior –de 44 a 47 horas- en el cual se ubicó el 53.2 por ciento de los hombres y el 48.4 por ciento de las mujeres

La jornada parcial siempre ha tenido un espacio estrecho en Chile. La opción preferida por las empresas es la contratación de fuerza de trabajo a tiempo completo, una estrategia que seguramente permite bajar costos y gestionar con mayor facilidad una planta que es reducida. Por otra parte, la extensión de la remuneración variable según la productividad efectiva, empuja a los trabajadores a alargar el tiempo de trabajo para elevar la remuneración; en el mismo sentido juega la imposición de cuotas y metas a cumplir. Sin embargo, esta práctica no impide que la extensión excesiva de la jornada sea una queja permanente de las trabajadoras y también de muchos trabajadores, lo que indica que la reducción del tiempo de trabajo sigue siendo una aspiración válida, aunque no se exprese formalmente como demanda. La información de la Encuesta de Empleo del INE muestra que en 2004 menos de un tercio de las trabajadoras (31.8 por ciento) y menos de un quinto de los trabajadores (18.2 por ciento) cumplía jornada inferior a 44 horas semanales. En 2005 estas proporciones no cambiaron demasiado: 29.4 y 18.8 respectivamente.

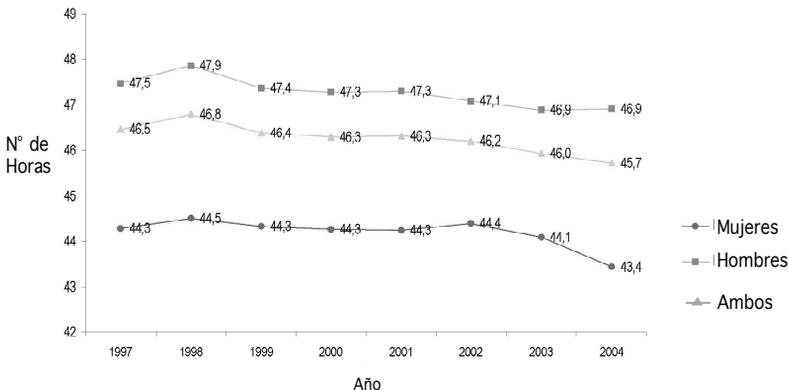
### Jornada laboral trimestre octubre - diciembre 2004

| Extensión de la jornada | Mujeres |           | Hombres |           |
|-------------------------|---------|-----------|---------|-----------|
| Menos de 30 horas       | 13,6%   | 277.839   | 4,9%    | 186.743   |
| De 30 a 43 horas        | 18,2%   | 372.363   | 13,3%   | 510.807   |
| De 44 a 48 horas        | 55,2%   | 1.129.398 | 65,5%   | 2.500.624 |
| De 49 horas y más       | 13,0%   | 267.239   | 16,3%   | 617.887   |
| Total                   | 100 %   | 2.046.839 | 100 %   | 3.816.061 |

Sin embargo, la jornada laboral viene disminuyendo durante los últimos 10 años, aunque lo ha hecho lentamente. Entre 1995 y 2004 (un período que incluyó la última fase de un ciclo largo de crecimiento, una aguda crisis económica y la posterior recuperación), el promedio de horas semanales normales, bajó en 1 hora y media, disminución que es exactamente la misma para hombres y para mujeres. Esta cifra puede significar una rebaja de 18 minutos cada día (si son 5 días laborables), suspensión de horas extraordinarias o limitación del trabajo en días feriados. En 2005, como era de esperar, se produjo una disminución más drástica, de 1 hora y 47 minutos para los hombres y de 1 hora y 24 minutos para las mujeres, y la jornada promedio fue de 44.05 horas semanales.

El gráfico siguiente muestra el promedio semanal de horas normales trabajadas por hombres y mujeres para varios años:

**Promedio Semanal de horas trabajadas**  
Encuesta nacional de empleo INE. Promedio Anual 1997-20 04

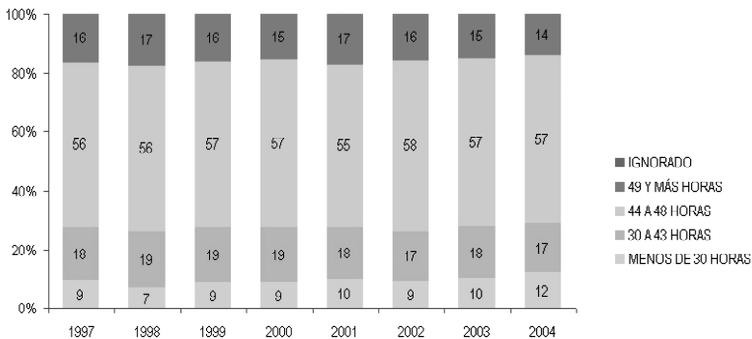


El tiempo de trabajo evoluciona de manera similar para hombres y para mujeres. En términos generales, las variaciones han sido leves y aunque paulatinas, van en una misma dirección, sin oscilaciones marcadas hasta 2004. La distribución de los trabajadores en los distintos tramos de jornada no varía significativamente entre el período recesivo y la recuperación. Esta situación estable expresa la ausencia o la escasa eficacia de medidas específicas para reducir las jornadas excesivas de las mujeres y/o para incrementar los empleos de tiempo parcial, políticas que suelen considerarse adecuadas para mejorar la compatibilidad entre el trabajo que las mujeres realizan para el mercado y para el hogar. El tiempo de trabajo de las mujeres se muestra en el siguiente gráfico para todo el período que aquí se analiza.

Lo más evidente es la alta y estable frecuencia de mujeres que trabajan cumpliendo jornada completa. Se ha considerado tal, en este documento, a la que va entre 44 y 48 horas semanales (debido a la norma que recientemente ordenó reducir la jornada ordinaria a 45 horas semanales, es decir, casi hasta el nivel inferior del tramo considerado)<sup>6</sup>. En segundo lugar, la persistencia de la proporción de trabajadoras que cumple jornada extendida, esto es, más de 48 horas semanales, aunque se aprecia una disminución paulatina desde 2002. Y, en tercer término, los empleos con jornada inferior a 48 horas han mantenido también su peso, entre 26 y 28 por ciento, aunque en 2004 se

### Evolución de la jornada laboral de mujeres

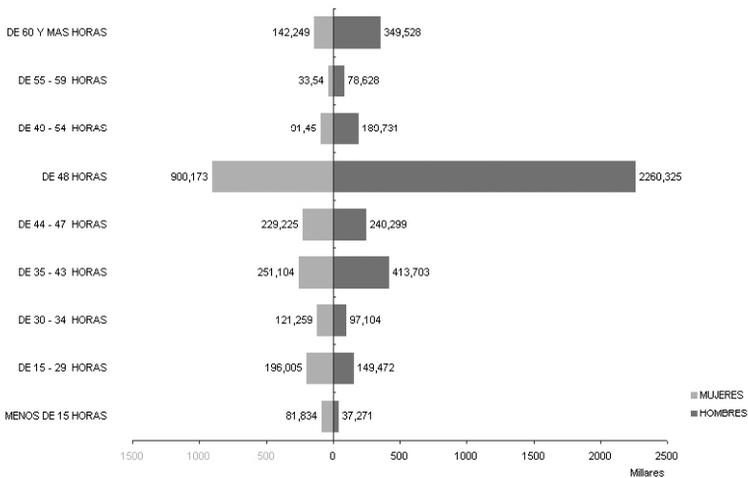
Encuesta nacional de empleo INE. Promedio Anual 1997-2004



elevaron a 29 por ciento. Dentro de estos últimos, el segmento con jornada más breve, menos de 30 horas semanales, es exiguo y se mantuvo entre el 9 y el 10 por ciento hasta 2004, año en que se elevó al 12 por ciento de las trabajadoras.

Con el fin de estimar el número de trabajadores de uno y otro sexo que se ubican en cada segmento horario, se ha elaborado el siguiente gráfico:

**Jornada laboral de mujeres y hombres**  
Encuesta nacional de empleo INE. Trimestre octubre - diciembre 2004



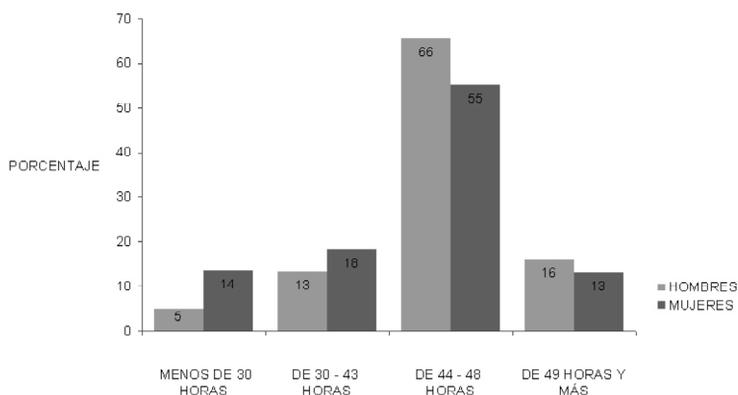
Es necesario reparar en el alto número de personas de ambos sexos que trabajan más de 48 horas a la semana y, especialmente, en el casi medio millón de chilenos (491.777), que trabaja 60 horas o más; de ellos, más de 142 mil son mujeres<sup>7</sup>.

En el otro extremo, en los tres tramos de jornadas más cortas (hasta 34 horas), el número de mujeres es mayor que el de hombres. En conjunto, son 401.098 trabajadoras y 283.847 trabajadores<sup>8</sup>.

El siguiente gráfico muestra la participación de trabajadores de ambos sexos, según la jornada laboral que cumplen (la información anterior agregada en cuatro tramos; año 2004).

### Jornada laboral de mujeres y hombres

Encuesta nacional de empleo INE. Trimestre octubre - diciembre 2004



Como se aprecia, la proporción de trabajadores hombres que cumple jornada completa es aún más alta que la de mujeres. En los empleos con jornada extendida -que no son pocos- participan hombres y mujeres en proporción parecida. En los empleos con menos de 44 horas, en cambio, el porcentaje de mujeres es mayor, especialmente en el segmento que ocupa menos de 30 horas a la semana, en el que la participación de masculina es mínima.

*Las jornadas extendidas*, que sobrepasan las 48 horas semanales, alcanzan a una cantidad no despreciable de trabajadores de ambos sexos. En el año 2004, el 16.2 por ciento de los hombres y el 14.2 por ciento de las mujeres dedicó 49 horas semanales o más a su trabajo para el mercado; la proporción como se aprecia, no varía mucho entre ambos sexos<sup>9</sup>. Esto significa que cerca de 900 mil personas en el país se encuentran en esta situación de sobrecarga de trabajo; de ellas, 273.820 son mujeres. Más de la mitad de estos trabajadores se ubica en el último tramo, cumpliendo 60 o más horas semanales: (349.528 hombres y 142.249 mujeres), lo que equivale al 9 y al 7.8 por ciento de los ocupados y ocupadas respectivamente. En 2005, el 8.4 por ciento de los trabajadores y el 6.6 por ciento de las trabajadoras acusa una leve disminución.

¿Por qué son posibles estas largas jornadas de trabajo? ¿Qué hay detrás de ellas? Sin duda que hay exigencias empresariales que vulneran la ley en muchos casos, pero estas jornadas prolongadas pueden también ser plenamente ajustadas a la norma jurídica: horas extraordinarias que se establecen observando el procedimiento legal; jornadas especiales debidamente autorizadas por la autoridad administrativa, empleos en sectores que la ley exceptúa de la norma sobre jornada ordinaria, empleos externalizados en que la naturaleza del trabajo obliga a extender el horario. O bien puede ser trabajo por cuenta propia.

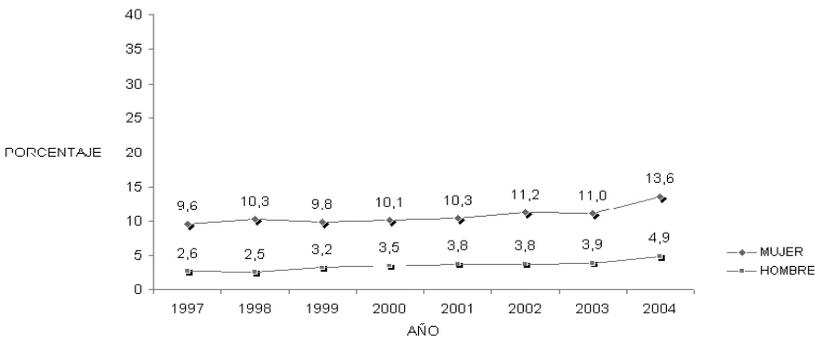
La proporción de trabajadores de ambos sexos con jornada excesiva ha bajado levemente entre 1997 y 2004, del 17.7 al 16.0 por ciento. La de mujeres bajó en términos similares, del 16.2 al 14.2 por ciento entre ambas fechas, y en 2005 más aún, al llegar al 13.2 por ciento. Pero no puede decirse que haya disminuido significativamente esta modalidad de empleo que difícilmente es una opción de libre decisión, sobre todo por las mujeres.

En los *empleos de tiempo parcial* es donde se advierte mayor diferencia por sexo: mientras el 14 por ciento de las trabajadoras cumple jornada inferior a las 30 horas semanales, entre los hombres lo hace sólo el 5 por ciento<sup>10</sup>. Esto significa 277.840 mujeres y 158.260 hombres.

En 1997, los empleos de tiempo parcial femeninos alcanzaban una proporción menor, el 9.6 por ciento, y también los masculinos, que llegaban sólo al 2.6 por ciento. La expansión ha sido, entonces, más marcada para las trabajadoras, y se aprecia más significativa a partir del año 2001.

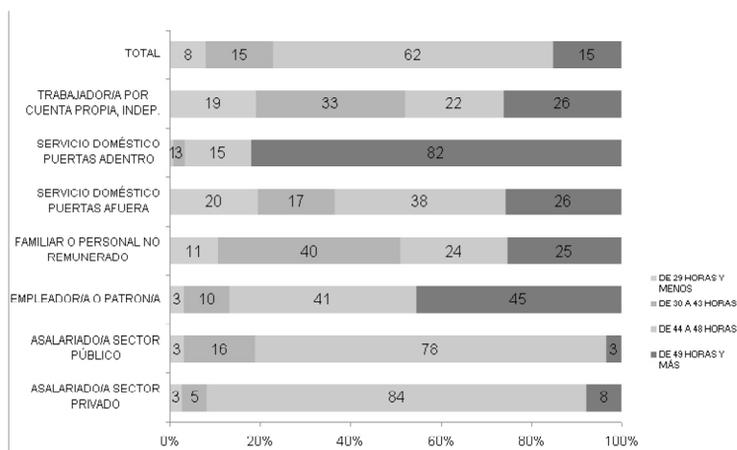
### Proporción de trabajadoras/es con jornadas de hasta 29hrs.

Encuesta nacional de empleo INE. Trimestre octubre - diciembre de todos los años



La encuesta de empleo del INE muestra que la extensión de la jornada laboral varía según la *categoría ocupacional* de los trabajadores.

**Jornada laboral de las y los trabajadores y hombres según categoría ocupacional**  
Encuesta nacional de empleo INE. Trimestre octubre - diciembre 2004



Los **empleos asalariados** son, en su gran mayoría, de tiempo completo, especialmente en el sector privado, donde la jornada parcial no tiene ni ha tenido mucho espacio, especialmente para los hombres: entre los años 97 y 98, el 0.9 por ciento de los empleos masculinos asalariados eran de tiempo parcial, proporción que aumentó paulatina y levemente en los años posteriores hasta llegar al 1.6 por ciento en 2004; ésta última es la cota más alta en todo el período. Algo mayor ha sido la proporción de asalariadas del sector privado que han trabajado en jornada parcial y su aumento ha sido más marcado: del 2.7 por ciento 1997 al 5.4 por ciento en 2004 (49.266 trabajadoras en este último año).

### Asalariadas/os del sector privado con jornada parcial

Encuesta nacional de empleo INE. Trimestre octubre - diciembre de 2004

| Año  | Mujeres |      | Hombres |      |
|------|---------|------|---------|------|
| 1997 | 22.448  | 2,7% | 20.544  | 0,9% |
| 1998 | 27.439  | 3,4% | 18.662  | 0,9% |
| 1999 | 29.363  | 3,6% | 24.451  | 1,2% |
| 2000 | 30.861  | 3,9% | 26.832  | 1,3% |
| 2001 | 32.551  | 4,0% | 31.743  | 1,5% |
| 2002 | 42.629  | 5,1% | 29.570  | 1,4% |
| 2003 | 43.225  | 5,0% | 31.886  | 1,5% |
| 2004 | 49.266  | 5,4% | 36.799  | 1,6% |

En el sector público, los empleos con jornada parcial tienen un espacio aún menor para las mujeres y levemente mayor para los hombres; pero se trata apenas de 1.507 trabajadoras en 2004.

El **empleo por cuenta propia** es el que más admite jornadas parciales, especialmente para las mujeres. Entre 1997 y 2003 la proporción de trabajadoras por cuenta propia con ocupaciones de tiempo parcial varió entre el 32 y el 29 por ciento y en 2004 llegó al 35 por ciento (163.173 mujeres en este último año). El 7.2 por ciento de los hombres en la categoría de cuenta propia cumplía jornada parcial en 1997, proporción que aumentó al 12.4 por ciento en 2004.

### Trabajadoras/es por cuenta propia e independientes con jornada parcial

Encuesta nacional de empleo INE. Trimestre octubre - diciembre de 2004

| Año  | Mujeres |       | Hombres |       |
|------|---------|-------|---------|-------|
| 1997 | 111.496 | 32,0% | 67.970  | 7,2%  |
| 1998 | 118.796 | 30,2% | 63.529  | 6,4%  |
| 1999 | 108.194 | 29,7% | 81.589  | 8,2%  |
| 2000 | 106.555 | 31,0% | 87.999  | 8,7%  |
| 2001 | 113.554 | 29,4% | 98.016  | 9,3%  |
| 2002 | 118.708 | 29,7% | 101.053 | 9,4%  |
| 2003 | 123.621 | 29,5% | 102.820 | 9,3%  |
| 2004 | 163.173 | 35,0% | 135.314 | 12,4% |

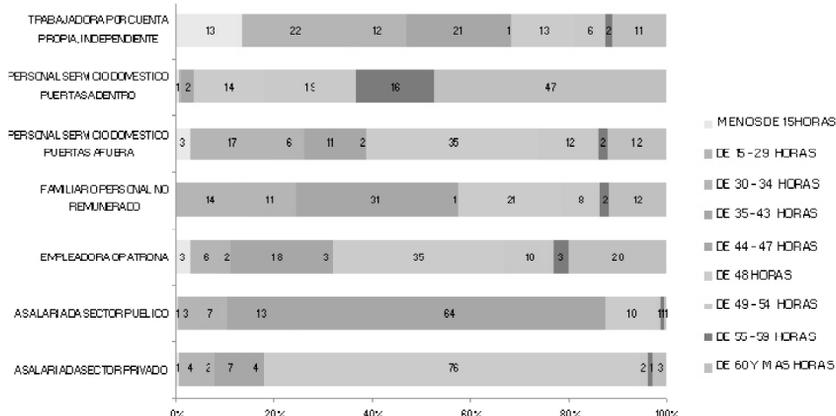
¿Qué significado tiene esta cifra alta de empleos con jornada parcial? Sin duda que hay un segmento que no accede a un empleo de jornada total asalariado, como sería su aspiración, y otro para el cual su opción es un empleo de tiempo parcial, que no lo encuentra en el sector asalariado; en el sector privado, como se vio, no se han abierto grandes posibilidades de empleos de tiempo parcial, aunque esta situación puede ir cambiando. Pero también puede tratarse de mujeres que están iniciando un emprendimiento que quieren proseguir desarrollando.

Cualquiera sea la categoría ocupacional, se advierte una proporción mayor de mujeres en empleos de tiempo parcial, aunque no siempre la diferencia con los hombres es muy amplia. En el sector privado, el que absorbe más empleo asalariado de ambos sexos, la jornada parcial es muy poco significativa y para los hombres se puede considerar excepcional. En el sector público, se ha mantenido una franja mínima de empleos de tiempo parcial, que no altera mucho la escasa gravitación de las ocupaciones de jornada parcial en el conjunto del salariado.

El gráfico a continuación ubica a las trabajadoras según la extensión de su jornada en las diferentes categorías ocupacionales.

### Jornada Laboral de las trabajadoras según categoría ocupacional

Encuesta nacional de empleo INE. Trimestre octubre - diciembre de 2004



La extensión de la jornada de las mujeres varía fuertemente en las distintas *ramas productivas*. Los empleos con jornada ordinaria son predominantes en todas las ramas, excepto en el comercio. En este último sector, en la industria y en los servicios, la tercera parte de los empleos tiene una jornada que no sobrepasa las 44 horas semanales, y de ellos, la sexta parte no sube de las 29 horas. Pero, al mismo tiempo, en los servicios y en el comercio los empleos de jornada extendida tienen significación (datos en el siguiente gráfico).

En el sector con mayor empleo femenino, **el de los servicios**, la proporción de trabajadoras con jornada ordinaria es bastante inferior

### Jornada laboral de las trabajadoras, según rama de actividad

Encuesta nacional de empleo INE. Trimestre octubre - diciembre de 2004



a la que muestra el empleo femenino en el conjunto de las ramas, ya que se mantuvo en torno al 30 por ciento en el período 1997 a 2004. Pero, al mismo tiempo, es más alta -y ha venido creciendo- la cantidad de empleos del tramo inmediatamente inferior; esto significa que, en 2004, la mitad de las mujeres tiene una jornada larga de trabajo que va entre 44 y 48 horas semanales. Las jornadas excesivas femeninas en los servicios fueron disminuyendo su peso de manera similar al conjunto de las ramas: del 19 por ciento en 1997 al 14 por ciento en 2004. El

número de empleos con jornada parcial, hasta 34 horas semanales, ha tenido un leve aumento, del 18 al 22 por ciento en este mismo período.

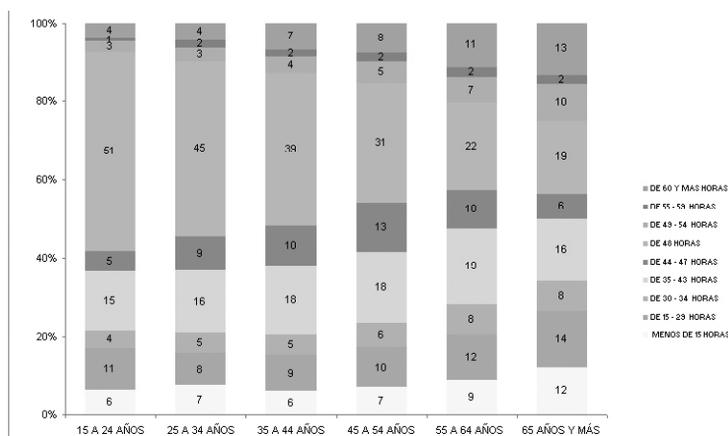
En el **sector de la industria**, en cambio, la norma de jornada ordinaria máxima ha sido mucho más general. Acusa, eso sí, cierto deterioro: regía para el 67 por ciento de los empleos femeninos en 1997, para el 61 por ciento en el resto del período, y para el 57 por ciento en 2004. A diferencia de los servicios, en este sector la jornada del tramo inmediatamente inferior - 44 a 47 horas- es casi inexistente. Los empleos femeninos de tiempo parcial, hasta 34 horas, han sido más oscilantes: pocos en 1997 -el 17 por ciento- se expandieron al 22 y al 21 por ciento en 1998 y 1999, y cayeron luego al nivel anterior. En 2004, sin embargo, el 25 por ciento de las mujeres del sector servicios cumplió jornada parcial. La jornada excesiva tiene un espacio bastante más estrecho en la industria; entre el 5 y el 6 por ciento de las mujeres participa bajo esta modalidad, aunque en los años 2000 y 2001 el porcentaje llegó hasta el 8 por ciento; no hay variaciones cíclicas en el año.

Si se examina **la edad de los trabajadores**, se aprecia que:

- hay una relación inversa entre los empleos de tiempo completo y la edad, lo que significa que esta modalidad de jornada

### Jornada laboral de las trabajadoras, según tramos de edad

Encuesta nacional de empleo INE. Total año 2004



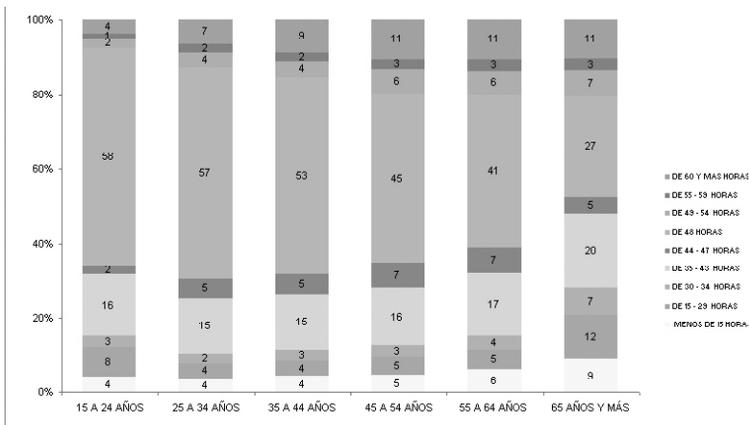
da es más frecuentes en los grupos más jóvenes de mujeres. Entre los hombres la tendencia es la misma, pero la disminución es menos marcada en los tres grupos más jóvenes (como se aprecia en el gráfico siguiente);

- las ocupaciones de tiempo parcial, inferiores a 44 horas semanales, son más frecuentes a medida que aumenta la edad: algo más de un tercio de las trabajadoras más jóvenes (hasta 34 años) y la mitad de las trabajadoras de mayor edad cumplen jornada de este tipo. Entre un tercio y un cuarto oscila la proporción de hombres que cumple jornada parcial, pero en el grupo de 65 años y más aumenta casi al 50 por ciento;
- la jornada excesiva, sobre 48 horas semanales, es también más frecuente entre los trabajadores de mayor edad. Aumenta persistentemente en todos los grupos etáreos de mujeres desde el 8 por ciento de los empleos que desempeñan las más jóvenes hasta el 25 por ciento de los empleos en el segmento de mayor edad. Entre los hombres, estas jornadas aumentan hasta el 20 por ciento en el grupo 45 a 54 años y esa proporción se estabiliza.

La información sobre la extensión de la jornada de trabajo de las mujeres y de los hombres, según la edad, se sintetiza en los dos gráficos siguientes:

### Jornada laboral de los trabajadores, según tramos de edad

Encuesta nacional de empleo INE. Total año 2004



### **III. Acortar la jornada laboral, una demanda que se repite**

Si bien las mediciones sobre jornada de trabajo son periódicas y se incluyen en las encuestas de empleo más importantes del país, la opinión que los sujetos tienen frente al tiempo que destinan al trabajo remunerado no está adecuadamente recogida ni ha sido objeto de análisis. Falta diagnóstico sobre las preferencias de hombres y mujeres, sobre sus aspiraciones y sus deseos en relación con la jornada de trabajo, sobre la evaluación de las normas legales y de las prácticas de uso del tiempo, sobre el grado de libertad o de compulsión que sienten sobre sí para distribuir su tiempo entre el trabajo remunerado, la familia, la formación propia y la participación en otras actividades sociales. Considerando que en Chile la jornada laboral es larga y lo ha sido por muchos años, puede presumirse que los trabajadores de ambos sexos tienen pocas posibilidades de un uso más diversificado de su tiempo, que les permita realizar sus deseos y desarrollar la vida que quieren. La existencia de un grado significativo de insatisfacción es, pues, plausible, y como el desempleo ha alcanzado niveles preocupantes por largos períodos, puede suponerse también que esta insatisfacción no se expresa en toda su intensidad.

Se ha desarrollado investigación cualitativa sobre distintas dimensiones del trabajo que ha entregado información sobre uso del tiempo en el proceso de flexibilización laboral y en este marco se han recogido percepciones, opiniones y actitudes de los trabajadores que indican cierta insatisfacción sobre sus posibilidades de manejar el tiempo de trabajo. Pero no hay un diagnóstico de amplia cobertura que aborde el tema sistemática e integralmente.

Por eso es relevante que la Encuesta de Opinión Pública, realizada por el Servicio Nacional de la Mujer en el año 2001<sup>11</sup>, para "recoger opinión sobre algunos aspectos de la situación de las mujeres en el ámbito del trabajo y de las relaciones de género", haya incluido la jornada de trabajo. Algunos de los resultados obtenidos se señalan en los siguientes párrafos<sup>12</sup>.

- a. Es muy bajo el número de mujeres cuya opción es “no trabajar” o “ser ama de casa”. Alcanzó al 6.4 por ciento de las mujeres entrevistadas. Las jóvenes casi no marcaron esta preferencia, la que sin embargo, se fortaleció entre las mujeres mayores de 40 años de edad.
- b. Las mujeres que prefieren trabajar jornada completa constituyen una minoría: el 22 por ciento del total de encuestadas. Pero, entre las que son trabajadoras, entre las jefas de hogar y entre las mujeres de edad adulta, la proporción subió al 27 por ciento.
- c. La modalidad de jornada parcial fue la que obtuvo más preferencias; el 46 por ciento de las mujeres así lo declaró, pero esta proporción es menor, de 40.7 por ciento, entre las trabajadoras, y mayor, del 55 por ciento, entre las mujeres jóvenes.
- d. La jornada flexible, sumadas las tres modalidades que se propusieron, captó el 24 por ciento de las preferencias.
- e. Sin embargo, gran parte de los entrevistados se mostró conforme con la extensión de su jornada laboral: el 71 por ciento de los hombres y el 65 por ciento de las mujeres. Entre los disconformes, la principal razón esgrimida, por trabajadores de ambos sexos, fue la extensión excesiva de la jornada.

**Razones de los trabajadores disconformes con la extensión de la jornada laboral, según sexo (2001)**

| <b>Razones</b>                        | <b>Hombres (%)</b> | <b>Mujeres (%)</b> |
|---------------------------------------|--------------------|--------------------|
| Jornada muy extensa                   | 48.8               | 53.0               |
| Jornada extensa con baja remuneración | 18.2               | 15.1               |
| Impide realizar otras actividades     | 7.1                | 12.4               |
| Quiere más horas                      | 20.4               | 13.6               |
| Otras razones                         | 5.5                | 5.9                |
| Total                                 | 100%               | 100%               |

- f. Más de un tercio (35.3 por ciento) de las trabajadoras entrevistadas (y el 29 por ciento de los hombres) mostró descontento con la extensión de su jornada, pero la proporción es más alta en los siguientes segmentos de trabajadoras:
- El 62.4 % de las que trabajan 49 horas o más a la semana.
  - El 51.1 % de las trabajadoras no calificadas.
  - El 39.8 % de las directivas y gerentas.
  - El 38.4 % de las agricultoras.
  - El 38.1 % de las empleadas de oficina.
  - El 36.4 % de las mujeres con hijos menores de 12 años.
  - El 36 % de las técnicas y profesionales.
- g. Gran parte de los entrevistados declara que su horario de trabajo le da facilidades para “hacer vida de familia” y para “estar más con los hijos”. Menor es la proporción que señala tener tiempo suficiente para “hacer las cosas de la casa”, y más baja aún la que puede estudiar, participar en actividades culturales o sociales.

### Actividades que el horario de trabajo facilita, según sexo (2001)

| Actividades              | Hombres (%) | Mujeres (%) |
|--------------------------|-------------|-------------|
| Hacer vida de familia    | 61.2        | 55.3        |
| Estar más con los hijos  | 35.6        | 37.5        |
| Hacer cosas de la casa   | 28.2        | 41.1        |
| Hacer más vida de pareja | 32.9        | 18.9        |
| Actividades culturales   | 17.7        | 8.1         |
| Estudiar o capacitarse   | 10.7        | 18.4        |
| Actividades sociales     | 7.1         | 7.8         |
| Otras                    | 5.3         | 5.9         |
| Ninguna                  | 10.0        | 11.5        |

Por otra parte, para muchos el horario de trabajo les dificulta realizar estas mismas actividades. El reclamo más generalizado de las mujeres

es la falta de tiempo para los quehaceres de la casa (22.4%), para capacitarse y estudiar (21.2%) y para estar con los hijos (20.8%). Los hombres, en mayor medida que las mujeres, declaran falta de tiempo para estudiar, estar con los hijos y hacer las cosas de la casa, pero reclaman más que las mujeres, por tiempo para hacer vida social, para hacer vida de pareja y para participar en organizaciones sociales.

### Actividades que el horario de trabajo dificulta, según sexo (2001)

| Actividades                     | Hombres (%) | Mujeres (%) |
|---------------------------------|-------------|-------------|
| Hacer vida de familia           | 15.8        | 15.8        |
| Estar más con los hijos         | 16.1        | 20.8        |
| Hacer cosas de la casa          | 13.3        | 22.4        |
| Hacer más vida de pareja        | 16.3        | 10.5        |
| Actividades culturales          | 16.3        | 16.7        |
| Estudiar o capacitarse          | 19.0        | 21.2        |
| Actividades sociales            | 18.2        | 12.1        |
| Participación en organizaciones | 14.4        | 12.8        |
| Otras                           | 5.2         | 3.7         |
| Ninguna                         | 23.4        | 24.6        |

- h. La mayoría de los entrevistados cree que las mujeres con hijos en edad preescolar desean tener un empleo remunerado: el 71.4 por ciento de los hombres y el 74 por ciento de las mujeres. En el caso de las mujeres que tienen hijos menores de 12 años, el 81.2 por ciento es de esta opinión, y entre las mujeres de 25 a 39 años, el 79.4 por ciento. Pero, no todos los entrevistados consideran que deben trabajar.

Las opiniones respecto del trabajo de las mujeres con hijos en edad preescolar son las siguientes:

| <b>Opinión</b>                                  | <b>Hombres (%)</b> | <b>Mujeres (%)</b> |
|---|--------------------|--------------------|
| Sólo trabajar cuando hay necesidad              | 40.7               | 44.0               |
| Trabajar sólo medio día                         | 21.9               | 28.8               |
| Trabajar cuando quieran y el tiempo que quieran | 19.3               | 15.6               |
| Sólo trabajar en la casa                        | 9.6                | 5.4                |
| No deberían trabajar                            | 7.6                | 5.6                |

Respecto de la jornada parcial, que es la aspiración de cerca de la mitad de las mujeres, las opiniones fueron las siguientes:

| <b>Opinión</b>  | <b>Hombres (%)</b> | <b>Mujeres (%)</b> |
|---|--------------------|--------------------|
| Es apropiada para hombres y mujeres si así lo quieren | 34.0               | 29.1               |
| Para madres con hijos pequeños                        | 30.0               | 35.4               |
| Para las mujeres en general                           | 20.2               | 23.3               |
| Para estudiantes                                      | 14.1               | 9.5                |
| Otra / no sabe / no responde                          | 1.7                | 2.7                |
| Total   | 100%               | 100%               |

#### **IV. Una síntesis y algunas consideraciones para la política pública**

- Este documento se basa en información que proviene de diversas fuentes y que tiene distinto alcance. Se utilizan, en primer lugar, los datos de la Encuesta Nacional del Empleo del Instituto Nacional de Estadísticas, en la cual se pregunta expresamente por el número de horas semanales trabajadas; las respuestas permiten dar cuenta de la extensión semanal que tiene la jornada laboral de todos los trabajadores del país. Sin embargo, esta encuesta no indaga en el proceso de flexibilización del tiempo de trabajo y no entrega datos que describan las distintas modalidades que ha ido adoptando el tiempo de trabajo en el país, Esta última dimensión ha sido abordada por estudios de carácter cualitativo, cuyos resultados más pertinentes han sido incorporados en este texto. La investigación en esta línea ha detectado nuevas prácticas que las empresas despliegan para gestionar el tiempo de trabajo y ha mostrado, en términos generales, cómo esta

flexibilidad deteriora el trabajo, le resta protección. Se consideran también datos de una encuesta realizada por el Servicio Nacional de la Mujer en el año 2001, en varias comunas del país, con el objetivo de bucear en la opinión que tienen los ciudadanos sobre la extensión de la jornada de trabajo en el país, sobre las modificaciones que quisieran introducir y las pautas que estiman ideales para la distribución de su propio tiempo.

- Un rasgo central del trabajo en Chile ha sido la larga extensión de la jornada laboral. La gran mayoría de los trabajadores de ambos sexos trabaja más 44 horas semanales, una situación que se ha mantenido sin mayores variaciones por largos años. Aunque el grueso de los empleos no sobrepasa la jornada ordinaria, no es desdeñable la proporción de éstos que exige una jornada mayor.

En efecto, en 2004 casi un millón de personas en el país extendía la jornada más allá de 48 horas semanales; más hombres que mujeres, pero proporcionalmente la diferencia no era mucha: 16 y 13 por ciento respectivamente. A partir de 2002, se advierte una disminución de estas jornadas excesivas. La modificación legal de 2005 redujo el segmento de trabajadores con jornada superior a las 48 horas (a 885.759), pero se elevó el número que sobrepasa el nuevo límite de la jornada ordinaria (1.513.390)

- Sin embargo, el número promedio de horas de trabajo a la semana viene bajando lenta y persistentemente, a similar ritmo para hombres y para mujeres, aunque ha sido más marcado para éstas en los dos últimos años. La jornada excesiva es un tema debatido en el país, han sido frecuentes las exhortaciones para que se disminuya el tiempo de trabajo y han expresado opinión diversas autoridades civiles de prestigio en el país, entre ellas la Iglesia Católica<sup>13</sup>. La reforma de 2001 al Código del Trabajo incluyó varias disposiciones que van en este sentido, la más importante de las cuales fue la rebaja de la duración máxima de la jornada ordinaria a 45 horas semanales, Pareciera

que el espíritu de esta reforma ha tenido algún impacto, y los datos muestran que en 2005 se trabajó un poco menos: de 45,72 horas semanales promedio a 44.05. Hay que preguntarse en qué medida la idea de limitar el tiempo de trabajo para que las personas enriquezcan su vida, se va instalando como un valor en la cultura del país.

- Los empleos de tiempo parcial han sido minoritarios, pero vienen aumentando, especialmente los de muy pocas horas -no más de 29 a la semana- que son desempeñados por mujeres<sup>14</sup>. Se puede percibir aquí un impacto de la reforma legal de 2001 que estimula la contratación a tiempo parcial. Pero, aun así, es bajo el peso de esta modalidad de trabajo que alcanza al 12 por ciento de la ocupación femenina en 2004 y en 2005.

- En el país se ha instalado la opinión de que el trabajo de las mujeres para el mercado es conveniente y que sólo en condiciones muy especiales éstas deben permanecer en su hogar como amas de casa. En la encuesta del Sernam, sólo el 6.4 por ciento de las entrevistadas declaró que su opción de vida es no trabajar. Para las mujeres jóvenes, esta alternativa casi no tiene valor.

- La mayoría de las trabajadoras se declara conforme con la jornada que cumple; sin embargo, más de un tercio no lo está, especialmente las que desempeñan jornada excesiva y las menos calificadas. A pesar de que esta respuesta expresa satisfacción, más parece haber una adaptación a las condiciones del mercado de trabajo, porque gran parte de ellas, casi la mitad, preferiría un empleo de tiempo parcial (según respondieron a una pregunta más directa). La principal razón de descontento es la larga jornada.

Hay también un segmento de trabajadoras que quisieran extender la jornada parcial que tienen y hay un sector que se siente afianzado en el empleo de tiempo completo; la reciente rebaja de jornada laboral ordinaria puede contribuir mucho a este empoderamiento.

Pero, actualmente son minoría las trabajadoras que prefieren la jornada completa; alcanzan al 27 por ciento.

Gran parte de las trabajadoras declara que el empleo que tienen les da tiempo para la vida familiar, el cuidado de los hijos y el trabajo doméstico; pero no es ésta la situación de todas, ya que alrededor de la quinta parte no tiene el suficiente tiempo para cumplir estas obligaciones. Son muy pocas las que declaran tener tiempo suficiente para capacitarse o participar en actividades sociales o culturales.

Lo que queda en evidencia es la condición social ambigua que tienen las mujeres en la actualidad. Aunque se han multiplicado los estímulos para que participen en el trabajo remunerado, su integración a la fuerza laboral se ve dificultada por las tareas domésticas y familiares que debe seguir cumpliendo; se adaptan, pero son conscientes que no responden bien a todas las exigencias y, entonces, ven en el empleo de jornada parcial la solución a esta tensión.

- La jornada flexible no genera tanto entusiasmo como podría esperarse, dada la mayor libertad horaria que generalmente les proporciona. Sólo la cuarta parte de las trabajadoras la marcaron como opción preferida (en el estudio del Sernam ya citado). Aunque no hay información estadística para precisar su magnitud, los estudios cualitativos indican que la jornada flexible se ha extendido y que hay nichos de actividad en que ésta es la norma para gestionar el tiempo de trabajo. Sin embargo, las desventajas de estos empleos son conocidas y las trabajadoras las evalúan aludiendo al gran esfuerzo que deben desplegar con escaso reconocimiento y bajo salario, a la inseguridad y también al autoritarismo que marca este tipo de relación de trabajo.

La flexibilidad de la jornada en los empleos formales es decidida generalmente por la gerencia sin participación a alguna de los trabajadores, generándose un grave problema de incertidumbre, que afecta sobre todo a las mujeres; para las trabajadoras, el conocimiento cierto del tiempo de trabajo que se les exige y de la distribución horaria, es un requisito para la coordinación con el trabajo del hogar que casi todas están obligadas a hacer.

Aunque la jornada flexible tiene desventajas, también tiene atractivos. El principal es, sin duda, la mayor libertad horaria y la posibilidad de armar rutinas combinando el trabajo de ambos mundos. Hay una corrosión del modelo clásico de participación laboral femenina, con lo que las mujeres pueden enfrentar mejor las exigencias cotidianas, pero muchas veces pagan el costo de un empleo con bajas condiciones laborales. La inestabilidad de estos empleos, su marginación del sistema de seguridad social, y la incertidumbre que deriva de la extrema variabilidad en las remuneraciones, son tres resultantes que rebajan gravemente la protección de los empleos con jornada de trabajo flexible. Otras numerosas condiciones laborales, a las que ya hemos aludido, se deterioran también. Habría que preguntarse si esta forma de combinar trabajo remunerado y trabajo del hogar les permite, más allá de las urgencias inmediatas, un mejor equilibrio en sus vidas.

● A partir de las diversas situaciones de trabajo flexible que se han descrito y de la reflexión que aquí se ha hecho, es posible identificar algunos ámbitos desde los cuales desarrollar políticas orientadas a mejorar la calidad de los empleos con flexibilidad horaria:

- a. Es necesario tener presente que el tiempo de trabajo se ha flexibilizado en el marco de una gestión empresarial que busca generar aumentos de productividad. Es una dinámica que se impulsa desde las empresas y no está asociada a políticas con propósitos de protección al trabajo, humanitarias u orientadas por concepciones de mayor igualdad de género.
- b. En consecuencia, la calidad de estos empleos y la protección de los trabajadores que los desempeñan, no será una preocupación prioritaria de las empresas. Al contrario, la flexibilidad es parte del proceso de debilitamiento del derecho laboral y tiende a enmascarar las relaciones laborales. Es, por tanto, la política pública la que debe proponer la reorganización de las relaciones de trabajo para reponer condiciones de equidad.

- c. La productividad que proviene del uso flexibilizado del tiempo, es generada por el trabajo, y como tal debe considerarse en la definición de las pautas para la distribución del producto. Los resultados económicos de la flexibilidad del tiempo de trabajo deben calcularse y conocerse.
- d. Algunas modalidades de trabajo con tiempo flexible consisten en fragmentar intensamente los procesos productivos y distribuirlos en una multitud de distintos productores, cada uno de los cuales emplea un tiempo muy corto en las tareas que se le encargan. Con tal diseño, se desvalorizan estos trabajos cortos, poco calificados y mal remunerados, realizados principalmente por mujeres. Es necesario modificar esta evaluación y valorizar estos empleos, reconocerlos como aportes a la acumulación de la riqueza nacional y dar a quienes los desempeñan, rango de productores o productoras para el mercado. La pérdida de prestigio es funcional para inhibir la emergencia de demandas por mejorar las condiciones de estos trabajo.
- e. Los empleos de este tipo son los más desprotegidos y los instrumentos de control con que se cuenta suelen ser insuficientes. Es necesario desarrollarlos más y es primordial precisar los criterios para determinar el carácter dependiente o autónomo que tienen estos trabajadores en las diversas situaciones de jornada flexible, como las que antes se han descrito.
- f. En el ámbito de la empresa formal, la distribución de la jornada es facultad del empleador, el que opera autónomamente a través de decisiones que suelen crear incertidumbre o perjuicio a los trabajadores. Sin embargo, éste es un campo propicio para la negociación y si ésta se realizara, muchas medidas sobre jornada de trabajo podrían beneficiar más claramente a los trabajadores, en especial a las trabajadoras. Sus

intereses pueden encontrar respuestas sin dañar la producción ni generar otros costos a la empresa.

- g. La flexibilidad horaria va dirigida, sobre todo, a las mujeres para estimular su participación laboral. La lógica que está en la base es que al remover las habituales exigencias de tiempo compacto e intensivo, las mujeres pueden trabajar para el mercado y, al mismo tiempo, mantener la responsabilidad principal en el trabajo para la familia y el hogar. Es una lógica que debe quebrarse, porque no avanza en propuestas para que el trabajo ligado a la reproducción sea redistribuido según criterios más integrales, que involucren a los trabajadores hombres, a las empresas y a la sociedad. Lo contrario empuja la inserción de las mujeres en trabajos informales, como una opción de mal menor. El tiempo extralaboral debe ser ampliado tanto para hombres como para mujeres.
- h. También es un desafío medir el empleo incluyendo el objetivo de captar con precisión las modalidades flexibles de éste. La información sobre este tópico es insuficiente, y esto es el primer obstáculo para pensar en políticas que contemplen la flexibilización del tiempo de trabajo como criterio de productividad, y se clausure, al mismo tiempo, el transitado camino en que se diluye la protección de estos empleos.

---

## Notas

1. El BID ha señalado al respecto: *"Muchos indicadores de la calidad del empleo parecen haberse deteriorado durante los años noventa. El empleo en pequeñas empresas aumentó y la proporción de trabajadores con la protección exigida por las leyes laborales, que ya era reducida, bajó aún más (BID, 2004).*

2. "A plazo fijo" y "por obra o faena", en la nomenclatura de nuestro Código del Trabajo.
3. En Echeverría y otros (2004) se señalan exhaustivamente las vías legales que contempla nuestra legislación para flexibilizar la jornada de trabajo.
4. Durante los años 2001 y 2002, Chile fue el país con más horas de trabajo en el mundo. En el año 2000 había ocupado el segundo lugar en esta ordenación y en 1999, el cuarto. Elaboración a partir de series World Competiveness Yearbook en Echeverría y otros, 2004
5. Esta modificación no entró en vigencia el año 2005, según dispuso la propia ley.
6. El INE ha seguido presentando estas cifras en tramos horarios que no incluyen corte en las 45 horas, por lo que no se puede determinar cuántas personas del tramo 44 a 47 horas están cumpliendo una jornada superior a la ordinaria que establece la ley en la actualidad.
7. En 2005 las cifras son un poco más bajas: 450.510 trabajadores, de los cuales 132.810 son mujeres.
8. En 2005, las primeras disminuyeron a 351.060 y los segundos a 280.040.
9. En 2005, la situación casi no cambió: 16.3% de los hombres y 13.2% de las mujeres.
10. 12.4 por ciento de las trabajadoras y 4.8 por ciento de los hombres ocupados en 2005.
11. Los resultados fueron publicados en el Documento de Trabajo No 77, "Hablan las personas: la situación de las mujeres en el mundo laboral", de 2002. La encuesta se aplicó a una "muestra de 1000 personas, mujeres y hombres de 18 a 65 años que viven en áreas rurales y urbanas en diferentes comunas del país, lo que le otorga representatividad nacional".
12. Todos los datos de este capítulo son de la investigación del SERNAM ya citada.
13. Mensaje del Comité Permanente de la Conferencia Episcopal de Chile, con ocasión del Primero de mayo de 2001.
14. En la actualidad, los empleos son propiamente de tiempo parcial cuando no sobrepasan las 30 horas semanales.

## Bibliografía

**Bilbao, Andrés.** *"Seguridad en la economía e inseguridad en el trabajo"*. Los Libros de la Catarata, Madrid, 1999.

**Castel, Robert.** *"La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?"* Editorial Manantial, Buenos Aires, 2004.

**Dirección del Trabajo.** *"Encuesta Laboral 2004"*, Santiago, 2005.

**Echeverría, Magdalena y otros.** *"Flexibilidad laboral en Chile: las empresas y las personas"*. Dirección del Trabajo, Santiago, 2004.

**Ermida Uriarte, Óscar.** *"La flexibilidad"*. Fundación de la Cultura Universitaria, Montevideo, 2000.

**Henríquez, Helia y Verónica Uribe-Echevarría.** *"La certeza de la incertidumbre. Un estudio de trayectorias laborales en Chile"*. Dirección del Trabajo, Santiago, 2004.

**Instituto Nacional de Estadísticas.** *Encuesta Nacional del Empleo*, años 1997 a 2005.

**Servicio Nacional de la Mujer.** *"Hablan las personas: la situación de las mujeres en el mundo laboral"*. Documento de trabajo N° 77, Santiago, 2002.

**Todaro, Rosalba y Sonia Yáñez, editoras.** *"El Trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género"*. Centro de Estudios de la Mujer, Santiago, 2004.



# LA REPRESENTACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES LAS FORMAS DE REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES: EL CASO DE CHILE

*Por Malva Espinosa*

## Introducción

El rol del sindicalismo ha sufrido importantes cambios en la realidad contemporánea, no sólo en Chile, sino también en el mundo globalizado. De manera general se puede afirmar que se ha debilitado su condición de actor sociopolítico en el entramado de la negociación de intereses entre capital y trabajo (con una fuerte hegemonía del capital que limita toda negociación) y que se han debilitado las bases de la construcción de un “nosotros” como fundamento de la identidad que le otorgue legitimidad social a la representación sindical. Signos de ello son las bajas tasas de afiliación y la desafección de los trabajadores y trabajadoras hacia la acción colectiva.

Estos cambios están íntimamente relacionados con las grandes transformaciones económicas, particularmente los cambios en el mercado de trabajo y su efecto en el empleo, situación que genera una gran incertidumbre entre las masas asalariadas: el empleo se ha vuelto un bien escaso, y los nuevos empleos son mayoritariamente inestables, de corta duración, con bajos niveles de protección, en suma, empleos precarios. A esta realidad estructural se agrega una eclosión de cambios culturales que inciden sobre las identidades sociales por razones de sexo, condición social, origen nacional, calificaciones, ingresos, entre otros, que no permiten pensar a los *trabajadores* del mundo de hoy como una categoría homogénea, con factores de cohesión y de representación, a lo que se agrega de manera muy decisiva,

el debilitamiento de la solidaridad y de la acción colectiva.

Estas son algunas de las afirmaciones más generalizadas para explicar el debilitamiento sindical y la baja influencia social y política que ostenta el sindicalismo en la toma de decisiones de Estado, en las políticas de desarrollo, en la configuración de intereses y actores, en suma, en la definición sobre qué clase de sociedad se quiere y sobre todo cómo de debe distribuir la riqueza que se genera en un país.

Sin dejar de entender y aceptar como muy importantes los factores económicos y estructurales para comprender la realidad sindical actual, consideramos que es imprescindible, también, indagar sobre los factores políticos que están incidiendo en este debilitamiento. Esto es particularmente importante en Chile, porque si aceptamos la tesis de que la constitución del Chile moderno y republicano tuvo una matriz político-céntrica (Garretón, 1990), entonces las relaciones entre lo social y lo político estuvieron fuertemente determinadas y aún lo estarían (aunque en proceso de transformación) por la preeminencia del sistema político (uno de cuyos pilares son los partidos) sobre las representaciones sociales, uno de cuyos pilares son los sindicatos. Entonces, el debilitamiento sindical no es sólo atribuible a un fenómeno de época (cambios culturales y económicos en la era de la globalización), sino también y de manera decisiva, al menos en Chile, por la definición *desde la política* sobre el lugar que ocupan (o deberían ocupar) las representaciones sociales en el funcionamiento democrático.

Para analizar la situación del sindicalismo en Chile es necesario remitirse a varios procesos de orden interno y externo que durante los últimos treinta años han llevado a profundas transformaciones en el modelo de acumulación (con importantes consecuencias en la composición del mercado de trabajo) como así también a los procesos políticos y a los factores ideológicos y culturales de la larga transición a la democracia que han incidido en la desestructuración del sujeto histórico que alguna vez representó la clase trabajadora y sus organizaciones sindicales en Chile.

Producto de las transformaciones del capitalismo globalizado,

los trabajadores asalariados, el sujeto representado por el sindicalismo tradicional, ha sufrido una serie de transformaciones, que van desde cuestiones estructurales asociadas a la precarización del empleo, emergencia de empleos atípicos o figuras contractuales híbridas que muchas veces escapan de los mecanismos de protección y posibilidades de organización, hasta la emergencia de altos contingentes de desempleados, que por definición no han sido parte de los representados por el sindicalismo.

Se suman a estos procesos estructurales factores políticos, tales como la debilidad de los sistemas democráticos para procesar las demandas sociales, la fuerte influencia de la ideología neoliberal en la manera como se concibe la relación entre la economía, la sociedad y la política. Un modelo que aboga por la regulación de la vida social a través del mercado y por la prescindencia del Estado, o si se quiere, poner en términos más amplios, por la prescindencia de la política en la regulación de los conflictos sociales. En el ámbito de las relaciones laborales esto se traduce en una ideología empresarial que postula el debilitamiento e, incluso, desaparición de la acción colectiva, que fomenta la intolerancia sindical y que pretende la desregulación normativa en el conflicto capital trabajo.

El discurso antisindical en Chile es un reflejo de estructuras autoritarias en los centros de trabajo, que inhiben no sólo la organización de los trabajadores, sino también la propia conciencia y la concepción de sí mismos como sujetos de derechos. Los trabajadores y trabajadoras tienen un nivel bajo de expectativas, incluso reclaman por cuestiones tan básicas como que quisieran que se les paguen sus salarios a tiempo y ser tratados con dignidad. Subordinan los derechos a la estabilidad, particularmente por los climas autoritarios que se viven en las empresas<sup>2</sup>. Durante la transición ha sido recurrente el discurso antisindical, particularmente, cuando se han discutido en el parlamento las reformas laborales. A diferencia de los trabajadores, el empresariado actúa en el sentido histórico de una clase: tiene proyecto, ideología, discurso, poder y presencia social y el gran empresariado mantiene un

liderazgo hacia el sector privado, independientemente de las diferencias de intereses y heterogeneidad de sus componentes. Esta constitución plena de actor social se la deben al régimen militar que les permitió un rol gravitante en el modelo económico y un poder político intocable en el diseño de la democracia restringida. La política de los consensos (que dominó fuertemente los primeros años de la transición) fortaleció aún más el rol de veto y de equiparamiento de fuerzas en la arena social). El liderazgo empresaria, encarnado en la Confederación de la Producción y el Comercio, Sociedad de Fomento Fabril y otros gremios de la gran empresa, creció a la par que se fue erosionando la influencia de la CUT. La paradoja de la transición es que la clase empresarial fue constituida desde lo político, en la medida que gobierno, partidos y empresarios compartían el discurso del éxito económico y la complacencia por la performance de la economía chilena en el contexto internacional. El proyecto país ha sido, durante largos años, hecho a la medida y semejanza del sueño empresarial: libertad para emprender y crecimiento económico, todo lo demás vendría por añadidura.

A diferencia del actor empresarial los trabajadores están sometidos a procesos de desconstitución en su carácter de sujeto histórico. A la fragmentación social se suman cambios culturales que modifican la propia percepción que tienen los trabajadores y trabajadoras de su inserción en la vida económica, política y social. Desde la sociología se ha tratado el tema como procesos de individuación, o cambio en las identidades –quiénes son y cómo se ven a sí mismos– los sujetos individuales y sociales y cómo se plantean frente a sus aspiraciones y demandas. En este proceso no es menor el papel que juega un discurso dominante que transforma a los trabajadores en un factor de producción, despojando el carácter social del trabajo y la condición de sujetos de derechos, lo que dificulta la transformación del malestar individual en demandas sociales (proceso que está en la base de la posibilidad de participación social) y, aún más, quiebres con la memoria histórica de lo que ha sido la experiencia social acumulada. Ello

lleva a la constitución de una sociedad civil de baja densidad y a la expresión de la diversidad, que a veces se manifiesta como protesta social de carácter más o menos episódico, pero sin llegar a constituir movimientos sociales con identidades colectivas y con capacidad de influir en el sistema político.

A la conjunción de factores estructurales de la globalización, se suman en Chile los factores derivados de la larga transición hacia la democracia que se iniciara en 1990 y que, gracias al diseño político heredado de la dictadura, ha impuesto fuertes limitaciones al desarrollo de políticas democráticas y progresistas que pudieran ir neutralizando, por una parte, la asimetría del poder económico en extremo concentrado del modelo de crecimiento neoliberal y, por otra, la asimetría del poder político, con una democracia cercada por el veto de la derecha, gracias al sistema de elecciones binominal<sup>3</sup>. Como es sabido, este diseño político en los hechos equipara la correlación de fuerzas en el Parlamento entre los partidos de la Concertación y los partidos de la derecha, representados por la Alianza por Chile. Con el agravante que excluye a los sectores políticos minoritarios, como el Partido Comunista y otros partidos de izquierda que no logran estar representados en el legislativo ni en las instancias de poder local, el sistema municipal.

La discusión de la representatividad social en general y sindical en particular, se inscribe en la perspectiva de reflexionar sobre las debilidades de la democracia en Chile y acerca de la necesidad de plantearse desafíos para la postransición. En los últimos tiempos, particularmente en la coyuntura electoral que se abre, ha comenzado a emerger un discurso político de fortalecimiento de la condición ciudadana. En el campo de la coalición que representa la Concertación<sup>4</sup> se ha abierto el debate sobre la necesidad de iniciar nuevas etapas y, especialmente, generar un proyecto político de profundización democrática que está siendo demandado desde la ciudadanía<sup>5</sup>. La pregunta para la postransición es cómo fortalecer en Chile un sistema democrático que vaya más allá de la institucionalidad formal y que permita una

estabilidad democrática con justicia y equidad. Ello pasa por repensar sobre cuáles son las políticas de Estado (y también de los partidos) que permiten viabilizar un fortalecimiento de la sociedad civil, una recreación del Estado de Derecho que sea garante de los derechos humanos en toda su extensión y plenitud –concebidos desde los fundamentales, los derechos laborales hasta los que se han llamado de tercera generación– y cómo hacer de la democracia una cultura de convivencia social más solidaria y equitativa para todos. Es decir, países viables, civilizados y con fuerzas sociales que permitan equilibrar, o al menos tener alguna respuesta ante la concentración del poder económico y político, que sin contrapeso social se va imponiendo el actual modelo de desarrollo capitalista globalizado.

Esto tiene un correlato directo en el conflicto capital trabajo. En una sociedad de mercado no habrá equidad si las condiciones de trabajo y de ingreso y la capacidad organizativa laboral no remontan desde la situación desmedrada que exhibe Chile<sup>6</sup>. No puede obviarse el hecho que la causa principal de la mala distribución del ingreso está en la distribución de los ingresos del trabajo. La debilidad sindical, medida como tasas de sindicalización, que ha sufrido una importante merma comparada con inicios de los noventa y que actualmente apenas cubre al 11.8 % de los ocupados y la también exigua cobertura de la negociación colectiva que alcanza a menos del 5% de los asalariados<sup>7</sup> son un factor determinante en la inequidad existente. Por otra parte, la debilidad del sindicalismo como actor sociopolítico representado en la CUT, que ha tenido durante la transición un papel cada vez menos relevante en el escenario sociopolítico, constituye uno de los grandes déficit del sistema democrático y uno de los desafíos más importantes de la postransición, si es que ésta se puede dar por superada con los cambios políticos de las recientes reformas aprobadas a la Constitución de 1980<sup>8</sup>.

El gobierno, los partidos de la Concertación y el propio movimiento sindical requieren hacer un cambio estratégico fundamental: colocar al trabajo y al actor laboral en la agenda democrática y en el

imaginario social para permitir su tránsito desde una condición preciadana a una ciudadanía completa; es decir, recuperar su condición de sujeto social, portador de derechos y actor relevante de la democracia<sup>9</sup>.

En este trabajo se abordarán las dos dimensiones fundantes de la debilidad sindical: por una parte, las características del contexto económico que inciden sobre los trabajadores y sus posibilidades de organización y, por otra, a nuestro juicio la más determinante, algunas de las condicionantes políticas, ideológicas y culturales que atraviesan a la sociedad chilena actual y a las dirigencias políticas que requieren proponer un proyecto político de profundización de la democracia y un modelo económico de desarrollo sustentable y con eficiencia económica y social.

## **1. El contexto económico de la crisis sindical.**

Concordando con el análisis del economista Rafael Agacino<sup>10</sup>, las principales características del modelo de crecimiento impuesto en Chile son las siguientes:

(a) *Una integración mundial basada en circuitos productivos transnacionalizados.* Una de las características de la reorganización mundial de la producción impulsada por el capital transnacional ha sido la segmentación internacional de las cadenas de valorización. Este proceso, que ha incluido también la exportación de partes de circuitos productivos desde el centro a la periferia, ha dado paso a cadenas mundiales de acumulación, cuya dinámica se explica por el aprovechamiento transnacional de las ventajas institucionales, naturales y de costos de fuerza de trabajo que ofrecen los diferentes países y regiones forzados a globalizarse. Esta ha sido una de las formas principales, por medio de las cuales el capitalismo dependiente chileno, trizado por zonas y ramas dinámicamente mundializadas y otras en franca decadencia, ha pasado a ser pieza de la economía mundial<sup>11</sup>.

(b) *Una fuerte centralización del capital, cuyas formas predominantes han sido la integración horizontal y la fragmentación productiva.* Paralelamente, y en muchos casos como consecuencia del carácter que ha tomado el proceso de integración mundial, la estrategia predominante del mediano y gran capital con asiento en Chile ha sido la conformación de *deholdings*, cuya capacidad de comando se extiende intra y transectorialmente a través de filiales creadas *ad hoc* y de las diversas formas de subcontratación orgánica que éstos implementan. Así, grupos completos de firmas cuya existencia formal y giro aparentan independencia jurídica y económica, en rigor, corresponden a unidades productivas y de servicios satélites férreamente integradas a cadenas de valorización transversales comandadas por las empresas madre. Contrariamente a los años sesenta, esta vez los procesos de centralización superan la especialización por rama y dan paso a estrategias de acumulación conglomerales<sup>12</sup>.

(c) *Una profundización de la heterogeneidad sectorial y territorial.* A nivel sectorial es posible distinguir, al menos, cuatro segmentos empresariales y productivos: primero, el conformado por los *holdings* ligados a la explotación de recursos naturales, a "monopolios naturales", comerciales y/o financieros; segundo, las empresas medias y pequeñas vinculadas satelital o semiautónomamente a los sectores más dinámicos; tercero, el conjunto conformado por las empresas medias y pequeñas ligadas a sectores estancados incluyendo la producción y servicios de menor escala para consumo popular urbano, y finalmente, la producción de autoconsumo rural y semirural<sup>13</sup>. Cifras del Servicio de Impuestos Internos<sup>14</sup>, indican que de un universo de 398.859 empresas no agrícolas ni financieras que registraron ingresos en 1999, sólo un 0,8% de ellas (3.210 grandes firmas) monopolizan el 72% de las ventas anuales del país; es decir, unos 65.000 millones de dólares anuales. Coexiste con las grandes firmas un segmento de 62.059 PYMES, cuya participación en las ventas totales anuales alcanza al 23% y unas 333.590 microempresas, cuya participación en las ventas

alcanza sólo al 5%. Estos datos sirven para confirmar no sólo el alto nivel de centralización ya mencionado, sino principalmente la tremenda brecha de "tamaño" existente entre las empresas urbanas no financieras. Esta heterogeneidad productiva se expresa también territorialmente a lo largo del país, observándose zonas de auge (el norte grande de la gran minería del cobre, el sur de la madera y la celulosa), estancamiento (Valparaíso y su industria) o decadencia (las comunas del norte chico ligadas a la pequeña minería o las del sur, con sus pequeños cultivos tradicionales), ocurriendo, incluso, que una misma región sea afectada por los tres procesos a la vez. La VIII región, el paradigma del desarrollo desigual, reúne en un solo territorio el dinamismo exportador con base en la explotación de recursos naturales, el estancamiento industrial y la decadencia del carbón.

(d) *La extraversión de la dinámica y orientación del proceso de acumulación.* Un país cuyos circuitos productivos estratégicos se internacionalizan de modo que los capitales transnacionales operando *in situ* pueden decidir, sin más, si continúan o no las inversiones, está renunciando a su soberanía. La forma que ha tomado el proceso de integración a la economía mundial, el desmontaje de la institucionalidad estatal reguladora y el tipo de colusión subordinada con que el capital doméstico se vincula al capital transnacional, ha significado una grave pérdida de soberanía sobre los procesos de acumulación que ocurren en el propio territorio, volviéndonos totalmente dependientes y haciendo que la independencia política sea cada vez más una cuestión estrictamente formal. La orientación del crecimiento (los fines) y su dinámica, tal y como ha ocurrido especialmente durante los últimos años, han estado determinadas principalmente por las lógicas -no siempre coherente entre si ni menos acorde a los intereses de las grandes mayorías del país- de las diferentes fracciones del capital transnacional que se han asentado en Chile.

Las características anteriores se reproducen a través de un conjunto de otras tendencias más específicas. En el mercado de trabajo,

por ejemplo, éstas imponen ciertos requisitos y generan un conjunto de efectos que explican, con mucho, la situación actual de los trabajadores y sus familias.

Las principales características a nivel de la organización de los procesos productivos y el mercado de trabajo<sup>15</sup>, son:

(a) *Un mercado de trabajo desregulado como condición de la competitividad* internacional e interna. En todos aquellos casos en que las empresas no pueden resguardar su tasa de ganancia, trasladando fácilmente los mayores costos a precios (sectores transables internacionalmente, sectores con precios regulados), realizando innovación tecnológica “dura” (en materiales, maquinaria y equipo de punta) o aprovechando ventajas naturales (sectores rentistas), las condiciones de uso de la fuerza de trabajo y de su compra y venta siguen siendo variables clave. En nuestro país, más del 80% del empleo es generado precisamente por empresas que no tienen o son renuentes a tales opciones; éstas protegen sus tasas de ganancia, exigiendo cada vez más flexibilidad de costos por compra y uso de la fuerza de trabajo. Esta presión, que por cierto coincide con la necesidad más global del capital de mantener a raya a los trabajadores, se extendió y continúa extendiéndose a la mayoría de los trabajadores.

(b) *Fuerte segmentación de las ocupaciones y heterogeneidad de las relaciones laborales.* La fragmentación productiva -que se extiende en muchos casos, desde la casa matriz hasta el trabajador a domicilio pasando o no por las medianas y pequeñas empresas y talleres productivos- ha generado una fuerte segmentación en la estructura ocupacional: los empleos benignos (sector protegido) y los precarios (sector desprotegido). El gran segmento de ocupados desprotegidos no sólo está afectado por la precarización de sus ingresos, de la estabilidad del empleo y del ambiente y condiciones de trabajo (extensión, distribución e intensidad de la jornada laboral, etc.), sino también por una multiplicidad de condiciones contractuales (contratos temporales,

a plazo fijo, de tiempo parcial, a honorarios, contrata, etc.), que, incluso, diluyen la propia relación laboral como ocurre con muchos subcontratistas, los trabajadores de pequeños talleres y a domicilio, quienes pasan a ser “proveedores de servicios”, sujetos más a una relación comercial que a una propiamente laboral.

(c) *Mercado de trabajo como reproductor de la desigualdad distributiva.* La desregulación del mercado de trabajo ha estimulado cambios en los procesos de trabajo y regímenes salariales que han facilitado la imposición de la regla del “autofinanciamiento de los aumentos salariales”. Como se sabe, este mecanismo implica que el alza de los salarios se compensa con una reducción de costos lograda por aumentos de la productividad del trabajo, lo cual se traduce en que las mejoras de las remuneraciones no se financian redistribuyendo las ganancias, sino simplemente extrayendo más rendimiento directo (más producción por hora de trabajo) e indirecto (menos gasto de materiales por unidad de producto) de la propia fuerza de trabajo que se explota. En consecuencia, a pesar que los ingresos de los ocupados puedan elevarse, la brecha entre remuneraciones y ganancias, tiende a reproducirse; el mercado de trabajo, independientemente que existan políticas sociales compensatorias y sin contar los daños a la salud que genera la permanente pulsión a elevar productividad, reproduce, día a día, las desigualdades distributivas entre capital y trabajo.

(d) *Mercado de trabajo como reproductor de las condiciones de pobreza.* Para un gran sector de trabajadores, los bajos salarios, las malas condiciones de trabajo y las escasas posibilidades de obtener especialización en puestos de mayor complejidad y nivel remunerativo, muestran cómo el propio mercado de trabajo, por una parte, impone un límite a las posibilidades de movilidad social ascendente, y por otra, dada la precariedad de sus ocupaciones, aumenta el grado de vulnerabilidad frente a la estacionalidad, a los *shocks* coyunturales y a las tendencias cíclicas de la economía. La volatilidad de los pagos por

trabajo -sean salarios, honorarios, tratos, pago de servicios u otras formas- y la inseguridad de los empleos, hacen que los ingresos de los trabajadores y sus familias sean una interrogante que impide planificar la vida más allá del hoy, ni menos imaginar una situación futura mejor que la presente. Si la precariedad impone un techo a la movilidad social, la vulnerabilidad asociada a ésta, en la medida en que ni siquiera asegura el propio empleo, menos garantiza la perdurabilidad de las mejoras que pudieran haberse obtenido en los momentos de bonanza. Además, la propia desresponsabilización del Estado frente a la "cuestión social", cuyo efecto principal ha sido la privatización del salario social (introducción de las reglas de mercado en la salud, previsión [jubilaciones], educación, servicios de utilidad pública), ha contribuido a reproducir y extender la precariedad del empleo y, en consecuencia, de las condiciones de pobreza para el gran segmento de trabajadores nacionales o emigrados que vive entre el empleo y el desempleo: el stock de entrantes / reentrantes cíclicos al mercado del trabajo.

Bajo estas condiciones de inseguridad estructural, que se desprenden del análisis del profesor Agacino, no es de extrañar que la subjetividad de los trabajadores y trabajadoras se encuentre profundamente fracturada por el temor y por la imposibilidad de generar una respuesta social colectiva que permita superar la adversidad que hoy se vive como una suerte de destino inevitable. Sin embargo, la fragmentación social y la precariedad de los empleos no son una explicación suficiente para la debilidad del sujeto colectivo. Los movimientos sociales y también el sindicalismo siempre se ha desarrollado en un contexto de adversidad. En los albores de la industrialización, los trabajadores también eran una masa atomizada, heterogénea, excluida del conocimiento, despojada de derechos políticos, paupérrima y sometida a condiciones inhumanas de explotación. Sin ir más lejos en nuestra propia historia, recién en 1968, los campesinos pudieron sindicalizarse, las mujeres hasta mediados del siglo XX no podían votar, los

migrantes del campo a las ciudades no tenían un trabajo estable para toda la vida, por el contrario, engrosaban los cinturones de miseria en las poblaciones callampas, trabajando al margen de toda ley protectora y de todo trabajo digno.

Hay claves políticas, sociológicas y culturales que están incidiendo de manera directa en la desconstitución de un sujeto histórico (fenómeno, por lo demás mundial), que en Chile adquiere ciertas especificidades por su pasado histórico, por las características de su presente político y por las posibilidades que se pudieran abrir en la postransición.

## **2. El contexto político de la crisis sindical.**

*El divorcio de lo social y lo político: la ausencia de un horizonte de cambio.*

Durante la transición ha habido un cambio fundamental en los partidos de la Concertación en su relación con la sociedad. Desde los inicios de la transición, el tema de la gobernabilidad fue entendido como una contención de las potenciales demandas sociales que pudieran implicar una paralización de la normalidad institucional que requería ser instalada después de la dictadura. Esta definición política permitió que las movilizaciones sociales (que nunca llegaron a producirse realmente), fueran catalogadas desde el discurso oficial como una amenaza a la estabilidad democrática y, por extensión, una deslegitimación de las organizaciones sociales, especialmente el sindicalismo, que es el único movimiento social que tenía cierta densidad histórica para el procesamiento de sus demandas en el sistema político. De allí que éste fuera paulatinamente perdiendo el carácter de interlocutor válido para las definiciones más sustantivas de un proyecto político democrático. Los partidos políticos se subordinaron a una lógica de Estado y en ésta, a su vez, fueron dominantes los liderazgos tecnobu-

ocráticos que terminaron por imponer la lógica económica (dejar que los mercados funcionen) por sobre la necesaria visión de país, o si se quiere, el tipo de sociedad que resulta (o debería resultar), tras la recuperación de la democracia. Esto condujo a que lo laboral se haya tematizado predominantemente como un problema de mercados laborales (donde ha primado la discusión de la flexibilización normativa) o como un problema de factores productivos, en el cual la categoría "recursos humanos" pasa a ser un componente más de la ecuación de producción, perdiendo el sentido social del trabajo y, por ende, los trabajadores pierden la condición de sujetos de derecho, e inclusive, un menoscabo en la propia dignidad humana. Esto es válido tanto en los ambientes laborales como en el sistema de representación simbólica a nivel de la sociedad<sup>16</sup>.

Lo anterior ha producido un cierto vaciamiento de sentido con respecto a lo que podríamos llamar un horizonte utópico, es decir un "más allá" que ha estado en la base de la configuración de un imaginario colectivo de futuro<sup>17</sup>. En el pasado, antes del quiebre de la democracia, la promesa de otra sociedad más justa y democrática estaba sugerida tanto desde perspectiva social cristiana, la revolución en libertad de Frei, hasta la vía chilena al socialismo de Allende. Una sociedad en la que el pueblo sería protagonista y el soporte ideológico de esa visión estaba asentado en el discurso y la práctica de los partidos que, a diferencia de lo que sucede hoy, reclamaban para sí la representación popular.

Durante la discusión de las reformas laborales, la gran argumentación colocada por la derecha (la cual fue también respondida por el gobierno), fue si las reformas eran pro o antiempleo, cuando en realidad lo que se trataba era de fortalecer algunos derechos de los trabajadores, particularmente las posibilidades de organización sindical<sup>18</sup>. Esta situación, más allá de ser un fenómeno comunicacional, es una señal que alude a un fenómeno político más profundo. El mundo político progresista de hoy no se organiza en torno a proyectos políticos sustantivos (como era el proyecto nacional popular previo al quiebre

democrático de 1973, o como lo fue la propia lucha antidictatorial y la recuperación de la democracia que prometía un cambio trascendente durante los años ochenta), sino que se ha venido organizando en torno a una oferta política más o menos indiferenciada que ofrece gobernabilidad económica (administración del modelo) y una gobernabilidad política instrumental (aunque para ello deba renunciar a la profundización de la democracia).

Son estos mismos vacíos en el proyecto democrático los que le permiten a la derecha usurpar con un discurso populista (exacerbado en periodos electorales) los grandes temas que estuvieron vedados durante la transición la desigualdad, el cambio y la representación popular. Desde que se iniciara la transición, los partidos políticos (exceptuando la izquierda extraparlamentaria, particularmente el PC) abandonaron en su discurso cualquier alusión a la categoría histórica pueblo que fue homologada al vocablo gente<sup>19</sup>. Esta noción sin ninguna connotación política del pasado viene a neutralizar todo componente de clases en el discurso político simbólico de la representación social y política de la Concertación. La oferta política, tanto de la derecha como de la Concertación, apela a la "gente" (en tanto individuos, pluralidad de personas) y no a los sujetos sociales. Esto le permite a la derecha recrear la ilusión que la desigualdad no es de clases, sino de oportunidades de emprender; el cambio no es una mayor distribución democrática del poder y la riqueza, sino un cambio de liderazgo político y la representación popular no es un proyecto de mayorías, sino una oferta política paternalista que sabe interpretar los problemas de la gente, como les gusta expresarse a la derecha política. Indudablemente esta cultura política no ayuda a la constitución de actores sociales, a la construcción de sujetos ni a las identidades colectivas. En el caso que nos ocupa, ha afectado invisibilizado a las mayorías trabajadoras y a sus representaciones sindicales como componentes esenciales de lo que fue el sujeto histórico pueblo del proyecto político nacional popular. Las identidades sociales y la acción colectiva de trabajadores, estudiantes, pobladores, campesinos, mujeres, especialmente estas

últimas con relación a sus derechos políticos, estaban en el pasado íntimamente imbricadas con la política<sup>20</sup>. Un papel no menor en la constitución de estas identidades populares lo jugaban sectores de la intelectualidad. Pensadores, artistas, científicos, profesionales y universitarios se fundían en la categoría histórica pueblo, en la que cabían prácticamente todas las categorías sociales, exceptuando a los dueños del capital. Lo popular estaba legitimado por el pensamiento crítico que fundía la "inteligencia" con la justicia social, el mundo ilustrado con lo político, el cambio con el futuro. Hoy, la fragmentación social y la ausencia de una visión de país han desgajado los discursos que se mueven en circuitos estancos: por una parte los temas de gobierno entre los políticos y, por otro, la debilidad de un discurso crítico que pueda desarrollarse desde afuera y con autonomía desde la sociedad

El discurso ciudadano iniciado por Lagos y profundizado por Bachelet que apela a la diversidad y a la participación social (y la adhesión ciudadana que suscitan) deberían ser leídos por los partidos como una señal de cambio de coyuntura que permitiría una ruptura con el discurso tecno-burocrático (y las políticas que subyacen bajo esa concepción). Si la transición fue un momento político de normalización institucional y los consensos un camino necesario para la gobernabilidad, la postransición debe ser el momento de la sociedad y sus necesidades. Sin pretender recrear condiciones del pasado (intento, por lo demás, imposible) sostenemos que en Chile la política y sus actores principales, los partidos y los gobiernos que los representan, son un factor de constitución de lo social.

La autonomía social que es necesaria en una democracia madura (para no recrear la dependencia y los gobiernos corporativos con sus vicios de clientelismo político), no puede ser entendida como la negación de los intereses sociales diversos y en conflicto dentro de la sociedad. Particularmente el conflicto capital/trabajo. La autonomía social tiene que basarse en la fuerza social propia de los sujetos de la democracia y en su capacidad de ejercer un control ciudadano sobre la política y la economía. Para ello se requiere, por una parte, el reconoci-

miento del otro, en este caso del actor laboral (cosa que no ha sucedido en la transición) y medios institucionales (normativa, recursos materiales y simbólicos, acciones de carácter político y otras), que den cuenta de una voluntad política de reconocimiento de la existencia y legitimidad de los sujetos sociales y del reconocimiento que las políticas laborales del gobierno y las concepciones partidistas sobre lo laboral requieren ser reconstituidas en una mirada democrática.

Ello implica aceptar que la ley laboral es perfectible, que los mecanismos para asegurar la eficiencia del derecho son irrenunciables, que la aceptación legítima del disenso en materias laborales obliga a un proceso de negociación de intereses, que el Estado puede y debe generar un marco donde ciertas políticas que no cuentan con la aceptación de la derecha y del empresariado pueden impulsarse, porque forman parte de un proyecto político de democratización con justicia y equidad. En suma, como ya se dijo en la introducción de este trabajo, poner la problemática de lo laboral y a los trabajadores, en una agenda de cambio.

### *Las políticas laborales de la Concertación*

Los tres gobiernos sucesivos de la Concertación orientaron sus políticas hacia las reformas de la legislación laboral y políticas de diálogo social. Sin embargo, no es aventurado afirmar que, en el primer caso, los logros son moderados y de lenta incubación, entre otras razones por el cerco opositor en el Parlamento y, en el segundo, las políticas de diálogo social han fracasado en intentos sucesivos que han terminado por diluirse, como fue el Acuerdo Marco Tripartito durante el gobierno de Aylwin; el Foro Productivo durante el gobierno de Frei y el Consejo Económico Social del Gobierno de Lagos que está en un anteproyecto de ley que no ha sido enviado al Parlamento para su discusión.

Con relación a las reformas laborales aprobadas entre el primer

proyecto y el segundo, pasaron más de diez a años. Las primeras reformas laborales se realizaron en 1991 y 1992, en los inicios de la transición. Un segundo proyecto de reformas se discutió entre 1995 y 1999 y ad portas de la elección presidencial. El Congreso terminó por abortar un preacuerdo alcanzado entre el Ministro del Trabajo de la época y representantes de la oposición. El Senado, con los votos de la derecha, no aprobó la idea de legislar y dicho proyecto murió. Finalmente, durante el gobierno de Lagos, a fines del 2001, se aprobó un segundo paquete de reformas que son las que actualmente rigen en el código laboral vigente.

Entre los logros más importantes para el sector laboral, desde que se iniciara la transición, están el reconocimiento legal de las centrales sindicales, la ratificación de los convenios 86 y 98 de la OIT, que garantizan la organización sindical y la negociación colectiva<sup>21</sup>, la creación del seguro de desempleo, la disminución de la jornada de trabajo de 48 a 45 horas semanales, la reforma a la ley de capacitación y la reforma histórica a la justicia laboral, actualmente en curso. Sin embargo, hay en el mundo laboral la percepción que los gobiernos de la Concertación no han cumplido con las demandas más emblemáticas del movimiento sindical. Por ejemplo, la negociación colectiva interempresa (que permitiría acumulación de fuerza sindical) y la supresión de la figura de los reemplazantes a la huelga que debilita este recurso como fuente de presión en las situaciones de conflicto, entre otras demandas no satisfechas. También porque la dirigencia sindical tiene el convencimiento que desde los diferentes gobiernos de la Concertación no se ha cumplido con el programa propuesto y con los acuerdos previos a la recuperación de la democracia que expresaban la intención de recuperar las conquistas perdidas durante los años de la dictadura<sup>22</sup>.

La explicación política más generalizada para caracterizar estas limitaciones es la correlación de fuerzas en el parlamento, que como ya se ha dicho, sirvió de cerco permanente a las políticas laborales que requerían ser trabajadas a nivel legislativo. Sin embargo, hay otros factores que han incidido en el debilitamiento de los temas laborales.

Durante la década de los noventa, el discurso del éxito económico, obscureció la realidad laboral que se escondía detrás de parámetros favorables, tales como, las tasas de crecimiento sostenido, las bajas tasas de desempleo y los aumentos del salario mínimo (aunque sobre este último punto debe recordarse que se partía de un piso extraordinariamente bajo dejado por la dictadura). La llamada crisis asiática de 1998 marcó un punto de inflexión que mostró la vulnerabilidad de la economía chilena frente a los factores externos: la crisis hizo aflorar la precariedad del empleo y, una vez más, los mayores costos de esa crisis lo pagaron los trabajadores. Primero, porque las grandes compañías ajustaron sus plantas con despidos masivos para mantener sus rentabilidades<sup>23</sup>; segundo, porque los salarios se estancaron y aumentó la intensidad del trabajo (producir lo mismo con menos gente) y tercero, porque las olvidadas micro y pequeñas empresas develaron que, sin ser el motor de la economía (menos del 10% del producto), eran la principal fuente de trabajo del país, responsables de más del 70% del empleo (que, por lo demás, es lo que mueve al mercado interno). Tanto los temas del empleo como la vulnerabilidad de las empresas pequeñas han copado la agenda laboral de los últimos tres años, porque la crisis dejó de manifiesto que no existían políticas de Estado que pudieran prever la fragilidad del factor trabajo en momentos de turbulencias económicas. El Estado ha debido destinar ingentes recursos públicos para crear empleos de emergencia que frenen el alza de la tasa de desempleo con el objetivo de impedir que ésta llegue a dos dígitos. Hoy se mantiene en alrededor de 8%, a pesar que desde el año 2000, la tasa de crecimiento se ha venido recuperando.

Resulta urgente abordar en el país no sólo el tema la contención del desempleo, sino también la calidad del mismo. Sólo a manera ilustrativa sobre la precarización y desprotección del empleo (al menos de los empleos que se están generando en la postcrisis) basten algunas cifras entregadas por el Seguro de Cesantía<sup>24</sup>, que son reveladoras de la inestabilidad, la rotación y los bajos salarios. Datos correspondientes al periodo octubre de 2002 y abril de 2004, sobre 2.658.331 afiliados

(77% de la fuerza de trabajo) mostraron que el 64.8% de los contratos generados en el período fueron a plazo fijo u obra o faena, es decir, empleos temporales; el 50% de esos contratos duró menos de 6 meses y el 90%, menos de un año. La renta promedio para el conjunto de trabajadores afiliados fue de 184.288 pesos (alrededor de 327 dólares).

Esta realidad muestra que se necesita un marco de protección al trabajo y políticas laborales permanentes, sistemáticas y decididas que aseguren no sólo el empleo, sino la calidad del mismo, porque una rotación permanente impedirá mejorar la calificación de los trabajadores, el mejoramiento de los salarios y, naturalmente, impactará negativamente las posibilidades de organización de negociación colectiva. En ese sentido, es urgente avanzar hacia un paradigma de trabajo decente como lo plantea la OIT, que tiene dentro de sus dimensiones el respeto a los derechos fundamentales, entre los que se encuentran la libertad sindical, negociación colectiva, la no discriminación, salario digno, protección social, el derecho a la capacitación, etc<sup>25</sup>.

Chile está apostando a la competitividad internacional. De hecho ha firmado más de 90 tratados de libre comercio, dos de ellos de gran impacto en su economía. El TLC con Estados Unidos y el tratado con la Unión Europea. Está enfrentado a una disyuntiva: o la competencia a la baja (en la que los costos laborales son la variable de ajuste) o una competencia virtuosa basada en nichos de mercado, calidad de los productos y productividad del trabajo. La situación laboral y medioambiental estarán en el centro del éxito de las oportunidades que abren los tratados de libre comercio. La competencia a la baja, es decir la que se funda en bajos costos laborales y consecuencias medioambientales, tiene riesgos muy altos de acusaciones de dumping o competencia desleal. Y desde ya, se sabe que la competitividad a la baja, fundada sólo en costos, está amenazada por el ingreso al mercado mundial de países como India y China.

*Los problemas del propio actor sindical y los desafíos internos*<sup>26</sup>

Dentro de esta constelación de factores que explican la debilidad sindical, un papel no menor lo juegan las propias contradicciones internas y limitaciones del movimiento sindical. Durante la transición, la CUT estuvo encapsulada en las dinámicas internas y en la lógica politicapartidista de sus diversos componentes ideológicos. La coexistencia de partidos extraparlamentarios, particularmente el PC y los partidos de la Concertación, e inclusive diferencias entre segmentos dentro de estos mismos partidos, han enfrentado la contradicción entre la realización de una estrategia de colaboración o una de confrontación con el gobierno, como sucedió, por ejemplo, cuando Manuel Bustos del PDC firmó el Acuerdo Marco Tripartito a inicios de la transición y fue cuestionado por sectores radicalizados que esperaban una estrategia más confrontacional. También las pugnas internas por liderazgos individuales (que podrían explicar la escisión del año 2004) han impedido que la Central desarrolle a plenitud una situación de mayor autonomía.

Sin embargo, durante los últimos quince años, la CUT no ha tenido ni una estrategia confrontacional ni una estrategia de colaboración, sino más bien una actividad básicamente reactiva al gobierno. Concurriendo o retirándose de las iniciativas de diálogo (que, como ya se ha dicho, han sido intentos frustrados) y ha centrado su discurso en las reformas laborales, sea para reiterar lo insuficientes que éstas han sido, sea para reafirmar las demandas que considera insatisfechas. En ese sentido, ha tenido una agenda restrictiva que ha terminado por agotarse en una crítica permanente a las políticas del gobierno y a la actitud de los empresarios, sin desarrollar una acción y un discurso sindical que permitiera aumentar su base de apoyo o generar un liderazgo político y cultural propio.

Esta situación está cambiando a partir del último Congreso (2003-2004). Pareciera que la propia amenaza de división o merma, al menos de sus componentes, hayan servido para realizar un análisis

hacia el interior de la organización y para reconocer las falencias y debilidades de más de una década perdida<sup>27</sup>.

La CUT, si quiere sobrevivir y, más que todo, crecer y desarrollarse como un actor sociopolítico, tiene que iniciar y/o profundizar diferentes procesos y desarrollar su acción y discurso, tanto hacia el sistema político, partidos, gobierno, parlamento, como hacia la sociedad que está atravesada por problemáticas diversas y complejas. En ese sentido, más que un liderazgo meramente corporativo, necesita generar un liderazgo cultural, transformarse en un líder de opinión, decir y actuar sobre cosas que le importan a la ciudadanía. Esto no pareciera una empresa imposible. Puede y debe actuar sobre el malestar social, la búsqueda de sentido y el deseo de ser sujeto que se esconde tras la demanda de dignidad por parte del sector laboral.

Entre otros desafíos los siguientes parecieran ser urgentes:

1° Democratizar y aumentar la afiliación sindical. La CUT está compuesta por Federaciones, Confederaciones, la Asociación Nacional de Empleados Fiscales, Colegio de profesores y sindicatos nacionales, ¿por qué no permitir la afiliación directa de todos los sindicatos que, no estando federados o confederados, quisieran hacerlo?

2° Proponerse objetivos estratégicos en los que no juegan un papel menor las alianzas internacionales. Máxime cuando la economía transnacionalizada exige respuestas transnacionalizadas<sup>28</sup>. El acercamiento a los sindicalismos internacionales y también latinoamericanos, especialmente los del MERCOSUR, deberían ser una prioridad en la estrategia sindical. También utilizar todos los espacios que abren los tratados de libre comercio y los acuerdos firmados por el gobierno con normas y directrices internacionales, por ejemplo las directrices de la OCDE<sup>29</sup>.

3° Buscar puntos de acercamiento y/o estrategias conjuntas con la CAT, el UNETE y las expresiones que pudieran ir surgiendo de la

diversidad. Puede ser sano tener una competencia por el liderazgo hacia el colectivo laboral en un proceso que tendencialmente pudiera converger a la unidad, pero que no debiera significar una homogenización. Es necesario que la diversidad se exprese, aunque ella muestre ideas, componentes sociales y/o políticos con diferentes ideas o matices.

4° Realizar acercamientos y, en lo posible retroalimentarse de otros movimientos sociales que activamente emergen con un discurso crítico al modelo y al statu quo. La CUT debe tener una postura y un pronunciamiento sobre los diversos temas que afectan la vida nacional y que constituyen preocupaciones y nuevas dimensiones de identidad de la ciudadanía. Por ejemplo, el tema medioambiental, los derechos de los consumidores, la problemática étnica, los derechos humanos, los desempleados, etc.

5° Asumir uno de los fenómenos nuevos en la situación laboral: la incorporación creciente de la mujer al trabajo. Una de las grandes limitaciones de la acción sindical está en la invisibilidad que ha tenido la problemática mujer y trabajo, como problema propio del colectivo laboral y no sólo de las mujeres. Naturalmente, aunque ha habido avances, el tema no pasa sólo por generar Secretarías de la Mujer o agregar algunos temas en la agenda sindical. El tema pasa por democratizar el espacio de poder sindical que tradicionalmente ha sido masculino y generar una ruptura con el esquema patriarcal que domina el ejercicio del poder en los sindicatos<sup>30</sup>.

6° Generar alianzas con Universidades, Centros de Estudios, expertos laborales, ONG para el fortalecimiento de un liderazgo sindical que se apoye en fortalezas científico-técnicas y humanistas. También para que estos espacios de creación de conocimiento y reflexión crítica se retroalimenten con la experiencia de la realidad laboral. Hoy día el sindicalismo no es tema de investigación o de estudio. Ésta ha

sido revelado por los temas del empleo o por los temas de la gerencia de recursos humanos. Introducir en la agenda universitaria el tema laboral tendría, entre otras ventajas, fortalecer el rol de pensamiento crítico de los gestores del conocimiento, particularmente las universidades. No puede haber una reflexión filosófica, sociológica y política sobre la sociedad chilena actual si en los circuitos burocráticos la discusión está centrada en programas y acciones de gobierno y la discusión en los circuitos académicos, vera sobre los mismos tópicos en la medida que la actividad universitaria se realiza en términos de consultorías y evaluación de programas (en el mejor de los casos, con alguna reflexión mayor a modo de introducción), pero lejos de esa magnífica cualidad que tenía la intelectualidad del pasado, que era mirar desde afuera y con independencia el ritmo y el curso del devenir histórico. Paradojalmente, la incipiente crítica social de esta modernidad que está mutando, pero que aún no plasma en un nuevo ordenamiento social (incluyendo la generación de un pensamiento crítico), viene de los organismos internacionales. Hay más pensamiento crítico en el PNUD, la OIT, la UNCTAD, la CEPAL, la OMS, que en las universidades chilenas. Y eso es una paradoja más que insostenible para el desarrollo político y cultural de la democracia en Chile.

7° Diseñar un programa de acción sindical nacional y programas sectoriales que expresen las especificidades de los grupos sociales a representar. No es lo mismo una acción sindical para la minería que, por ejemplo, para los empleados y empleadas de supermercado, las actividades de exportación de la banca. No es lo mismo el sindicalismo metropolitano con el sindicalismo regional. La reforma laboral del 2001 es una oportunidad única para reinventar formas de articulación, toda vez que permite la creación de sindicatos sobre bases diversas. La lista taxativa que existía en el código anterior que sólo admitía sindicatos de empresa, interempresa, transitorios e independientes, fue modificada en términos que cualquier colectivo de trabajadores puede asumir la forma sindical, que desee, inclusive, por ejemplo, base terri-

torial, oficios, afinidad cultural, etc. En esta estrategia de diversidad concertada deben jugar un papel fundamental las federaciones y confederaciones<sup>31</sup>. Es allí donde se podrán articular las especificidades y la necesidad de densificar la fuerza social de los representados.

8° Finalmente, debe generar una agenda de propuestas de cambio para ser sometidas en el sistema político, en los partidos, gobierno y también en las instancias de diálogo social con el empresariado<sup>32</sup>. Aun cuando el diálogo social haya sido una estrategia llena de altibajos y contradicciones, en el mundo de hoy, para lograr una voluntad negociadora del adversario, se requiere buscar algún camino de convergencia y estar abierto a revisar algunos puntos de partida. ¿Dónde buscar esas convergencias? A nuestro modo de ver, en un acuerdo nacional por el trabajo decente, por la ciudadanía laboral de los trabajadores<sup>33</sup>, es decir, por su consideración como sujetos de derechos (y de deberes), fortaleciendo una cultura de respeto al otro en los ambientes laborales y por un liderazgo empresarial de responsabilidad social, donde las dimensiones económicas, laborales y medioambientales sean los pilares de un modelo de desarrollo sustentable.

## **Reflexiones finales**

El sindicalismo chileno vive una crisis de representación que se expresa en bajas tasas de afiliación y ausencia de un actor sociopolítico que ejerza un liderazgo no sólo hacia sus afiliados, sino fundamentalmente hacia el colectivo de trabajadores, que en su fragmentación y heterogeneidad, en su inserción precaria e, inclusive, en su exclusión de los mercados de trabajo, no tiene una voz para tematizar los problemas laborales, que son lejos, mucho más complejos y amplios que las tasas de desempleo.

Problemas que tampoco se agotan en las reivindicaciones económicas o directamente ligadas a la situación laboral, o a las relaciones

laborales en los ambientes de trabajo. El problema se transforma en político y social cuando no hay un espacio de participación en las definiciones de un modelo de desarrollo, o si se quiere, de un proyecto País que incluya no sólo las definiciones del crecimiento económico, sino también y especialmente, el desarrollo de sus habitantes. El mundo social requiere una interlocución fluida con el mundo político (léase, partidos, parlamento, ejecutivo). La necesidad de generar instancias de diálogo inclusive dentro de los propios partidos, entre militantes y dirigentes del mundo social sindical y las estructuras partidarias y autoridades gubernamentales pareciera un ejercicio democrático urgente.

En Chile se abre una coyuntura particular. La propia contienda electoral ha hecho aflorar en todo el espectro político, incluyendo la propia Concertación, posturas críticas sobre temas que no habían estado en el centro del debate: la distribución del ingreso, la desigualdad social, la necesidad de reformas al sistema previsional, la carga tributaria, tanto de las personas como de las empresas, el gasto social necesario, el papel del Estado, etc. Una gran cantidad de temas que la propia derecha se ha encargado de “descensurar” y que tienen que ver con parámetros centrales del modelo. La importancia de este punto es que aun cuando la derecha haya puesto estos temas con intereses propios electorales y obviamente eluda las responsabilidades políticas y económicas que tienen sobre el funcionamiento del capitalismo chileno (por ejemplo, la ineficiencia empresarial en la creación y calidad del empleo y todas las políticas y normativas que fomentan la exclusión y la desigualdad que han defendido en el Congreso), ha generado la posibilidad de discutir una agenda de cambio. A modo de ejemplo, las recientes leyes aprobadas para imponer el royalty a la minería y la eliminación de franquicias tributarias (el artículo 57 bis), que aparecían como francas regalías a empresas multinacionales en el primer caso, y a personas naturales de los más altos ingresos, en el segundo<sup>34</sup>.

También porque tenemos el convencimiento que los tratados de libre comercio abren una oportunidad (que puede desestimarse por una miopía política), pero si se aprovecha con sentido de país podría

alinean los intereses públicos de desarrollo integral y los intereses privados de rentabilidad económica. Por la vía de mejorar los estándares laborales (ingresos, condiciones de trabajo, calificación) y por la vía de generar una legitimidad social respecto del crecimiento y sus posibilidades.

Se suma a esta situación específica nacional, el hecho que en el mundo está emergiendo una fuerte oposición al neoliberalismo desde las más diversas vertientes. Este pensamiento que se fue implantando como verdades indiscutidas e indiscutibles (y que no sólo se refiere a un conjunto de medidas económicas, sino particularmente a una concepción social) va perdiendo hegemonía. Primero, porque la ampliación de las brechas entre países ricos y pobres y las polarizaciones al interior de los países amenazan la propia gobernabilidad económica del capitalismo (en los foros mundiales se discute cuántos millones de pobres y desempleados tolera el sistema capitalista internacional, no por una mera preocupación filantrópica, sino fundamentalmente, por un tema de reciclaje de los mercados de capitales y de bienes y servicios)<sup>35</sup>. Segundo, las instituciones que han propagado este pensamiento (Banco Mundial y FMI) están revisando algunos de sus postulados directamente relacionados con el ámbito laboral (por ejemplo, las virtudes que le asignaban a la desregulación de la normativa laboral). Hoy recomiendan fomentar los sindicatos y respetar los derechos fundamentales establecidos por la OIT. Tercero, la crítica desde dentro, como es el caso de J. Stiglitz ha servido para desnudar no sólo la ineficiencia de dichas políticas, sino también el descarnado cinismo de los grandes poderes.

Finalmente, pero no menos importante, estas reflexiones parten de la premisa que la política necesita recuperar el espacio perdido en la definición de los temas del desarrollo, porque la evidencia empírica nacional e internacional muestra que no es verdad que los mercados regulan las relaciones sociales, ni que el sólo crecimiento asegura el desarrollo. El papel del Estado (entendido en un sentido amplio, con todos los actores de la institucionalidad política) resulta crucial para generar políticas de ajuste social, para orientar el crecimiento econó-

mico con sentido de país, para equilibrar la distribución del ingreso y, particularmente, para fortalecer la democratización del poder. Esos son los temas de la postransición en Chile.

## Anexo estadístico sobre la situación sindical y la negociación colectiva

### Cuadro N° 1

Población afiliada a sindicatos, tasas de sindicalización sobre fuerza de trabajo ocupada y sobre fuerza de trabajo asalariada 1986-2004

| Año  | Población afiliada a sindicatos vigentes activos | Total fuerza de trabajo ocupada | Tasa de sindicalización [Pob. / F.T. ocupada] | Población afiliada a sind. trabajadores dependientes | Fuerza de trabajo asalariada (incluye personal de servicio) | Tasa de sindicalización [Pob. Dep. / F.T. asal.(2)] |
|------|--|---------------------------------|---|--|---|---|
| 1986 | 386.987  | 3.862.850                       | 10,0  | 332.147  | 2.700.830   | 12,3  |
| 1987 | 422.302  | 4.001.290                       | 10,6  | 360.492  | 2.796.340   | 12,9  |
| 1988 | 446.194  | 4.285.440                       | 10,4  | 378.750  | 2.961.740   | 12,8  |
| 1989 | 507.616  | 4.463.420                       | 11,4  | 433.309  | 3.050.570   | 14,2  |
| 1990 | 606.812  | 4.525.530                       | 13,4  | 515.825  | 3.112.680   | 16,6  |
| 1991 | 701.355  | 4.630.670                       | 15,1  | 586.716  | 3.199.030   | 18,3  |
| 1992 | 724.065  | 4.877.430                       | 14,8  | 602.435  | 3.367.330   | 17,9  |
| 1993 | 684.361  | 5.109.290                       | 13,4  | 569.066  | 3.554.240   | 16,0  |
| 1994 | 661.966  | 5.122.760                       | 12,9  | 547.862  | 3.519.060   | 15,6  |
| 1995 | 637.570  | 5.174.410                       | 12,3  | 518.094  | 3.592.890   | 14,4  |
| 1996 | 655.597  | 5.298.680                       | 12,4  | 531.195  | 3.713.080   | 14,3  |
| 1997 | 617.761  | 5.380.190                       | 11,5  | 501.386  | 3.787.620   | 13,2  |
| 1998 | 611.535  | 5.432.350                       | 11,3  | 489.957  | 3.758.590   | 13,0  |
| 1999 | 579.996  | 5.404.480                       | 10,7  | 463.071  | 3.740.110   | 12,4  |
| 2000 | 595.495  | 5.381.460                       | 11,1  | 467.835  | 3.735.950   | 12,5  |
| 2001 | 599.610  | 5.479.390                       | 10,9  | 466.138  | 3.759.320   | 12,4  |
| 2002 | 618.930  | 5.531.260                       | 11,2  | 481.749  | 3.787.300   | 12,7  |
| 2003 | 669.507  | 5.675.130                       | 11,8  | 519.687  | 3.872.630   | 13,4  |
| 2004 | 680.351  | 5.862.900                       | 11,6  | 533.175  | 3.996.110   | 13,3  |

**Cuadro N° 2**

Proporción de trabajadores que negocian colectivamente sobre la Fuerza de Trabajo Asalariada. 1990-2004

|             | Fuerza de trabajo asalariada (excluye personal de servicio) | N° de trabajadores cubiertos por negociación colectiva | Tasa de cobertura N° trab. nc/F.T.A. |
|-------------|---|--|--------------------------------------|
| <b>1990</b> | 2.833.590   | 184.556  | <b>6,5</b>                           |
| <b>1991</b> | 2.923.900   | 252.385  | <b>8,6</b>                           |
| <b>1992</b> | 3.085.980   | 226.445  | <b>7,3</b>                           |
| <b>1993</b> | 3.281.440   | 255.226  | <b>7,8</b>                           |
| <b>1994</b> | 3.242.920   | 226.759  | <b>7,0</b>                           |
| <b>1995</b> | 3.319.120   | 210.089  | <b>6,3</b>                           |
| <b>1996</b> | 3.447.760   | 225.659  | <b>6,5</b>                           |
| <b>1997</b> | 3.516.260   | 192.256  | <b>5,5</b>                           |
| <b>1998</b> | 3.488.530   | 206.230  | <b>5,9</b>                           |
| <b>1999</b> | 3.463.020   | 161.834  | <b>4,7</b>                           |
| <b>2000</b> | 3.463.490   | 182.792  | <b>5,3</b>                           |
| <b>2001</b> | 3.513.830   | 160.197  | <b>4,6</b>                           |
| <b>2002</b> | 3.536.320   | 175.852  | <b>5,0</b>                           |
| <b>2003</b> | 3.606.220   | 137.985  | <b>3,8</b>                           |
| <b>2004</b> | 3.729.230   | 165.212  | <b>4,4</b>                           |

Departamento de Estudios. Dirección del Trabajo

## Notas

1. Este artículo se ha desarrollado desde una reflexión más política que académica y por ello implican una toma de posición respecto de un “deber ser” de un proyecto democrático sustantivo para la postransición y una crítica desde adentro a los gobiernos y partidos de la Concertación, opción política a los cuales la autora adhiere. Pretenden aportar un punto de vista a la problemática de la representatividad social y no comprometen al Grupo de ex becarios de Chile, siendo su contenido de absoluta responsabilidad de la autora.

2. Véase, M. Espinosa y P. Morris, “*Calidad de vida en el trabajo...*” op.cit.

3. El sistema electoral binominal obliga a los partidos a enfrentar las elecciones en pactos y subpactos, porque para elegir a los parlamentarios, las dos primeras mayorías de lista más votada deben doblar a las dos de la lista opositora. De lo contrario, se elige al más votado de un pacto y al más votado del otro, aunque en términos absolutos, su votación sea menor que el segundo de la lista que obtuvo la primera mayoría. Esto deja absolutamente al margen de las posibilidades electorales a los partidos de menor representación y a los candidatos independientes y genera un empate político que distorsiona la voluntad popular.

4. La Concertación de Partidos por la Democracia es la coalición que ha gobernado en Chile desde 1990 con tres gobiernos consecutivos. El de Patricio Aylwin, Eduardo Frei y Ricardo Lagos. Está conformada por el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Socialista, el Partido por la Democracia y el Partido Radical. La oposición de derecha, la Alianza por Chile, está conformada por el partido Unión Democrática Independiente y Renovación Nacional.

5. La candidatura de Michelle Bachelet, candidata única de la Concertación, que se impuso a partir de una importante adhesión ciudadana, a la que se sumaron los partidos políticos, aparece como una ruptura de la lógica política tradicional. A nuestro juicio, su discurso ciudadano está reflejando una aspiración de cambio y de participación que empatiza con necesidades políticas y subjetivas de la sociedad chilena.

6. Sobre la situación laboral en Chile, abordada desde sus múltiples dimensiones y perspectivas disciplinarias, puede consultarse la extensa bibliografía del Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo en sus diferentes series de publicaciones: *Temas Laborales*, *Cuadernos de Investigación*, *Aportes al*

*Debate y las Encuestas Laborales* (ENCLA 1998, 1999 y 2002) en [www.direcciondeltrabajo.cl](http://www.direcciondeltrabajo.cl) sección Centro de Documentación y Estadísticas.

7. Ver Anexo estadístico al final del texto.

8. Estas reformas demoraron quince años en fructificar y recientemente han sido aprobadas en el Congreso. En lo sustantivo, terminan con los senadores designados, modifican el periodo presidencial de seis a cuatro años, permiten al ejecutivo remover a los altos personeros de la Fuerzas Armadas, modifican la composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional y otras medidas de ampliación de derechos. Sin embargo, dejan pendiente el sistema electoral binominal que ha sido, en los hechos, la mayor restricción para la expresión de la voluntad popular. De allí que se haya abierto el debate público sobre si se puede considerar terminada la transición o ésta sólo podrá darse por superada con una reforma política sustantiva a este restrictivo sistema electoral.

9. Véase, Malva Espinosa, *"Hacia una cultura democrática en las relaciones laborales"*. Op. cit.

10. Para esta sección, con autorización del autor, se ha extractado de manera textual el análisis de Rafael Agacino, economista chileno, profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile. Los párrafos correspondientes están entre comillas. Véase, *"Notas sobre el capitalismo chileno y antecedentes para una plataforma de lucha por los derechos generales de los trabajadores."*

11. Este proceso de integración *de facto*, su forma y consecuencias, está descrito y analizado con más detalle en Agacino, R. (1997b).

12. Una discusión respecto de las características del patrón de acumulación chileno, en particular respecto de las formas que toma la centralización y concentración del capital y sus efectos, puede encontrarse en Agacino (1994) y Agacino (1998a).

13. Los resultados de una reciente investigación sobre la innovación técnica en el campo prácticamente permite afirmar que las "pequeñas unidades productivas agrícolas", en realidad corresponden simplemente a *hogares pobres* residentes en el campo. Véase INE (2000a).

14. Cifras citadas en el informe INE (2000b). Cuadro N°1.

15. Un análisis de los cambios en los procesos productivos y el funcionamien-

to del mercado de trabajo bajo el neoliberalismo, puede encontrarse en Leiva y Agacino (1994) y Agacino y Escobar (1997).

16. Véase, Malva Espinosa y Pablo Morris, "*Calidad de vida en el trabajo*" op. cit.

17. Por sobre los partidos, más como un liderazgo personal, el discurso republicano de Ricardo Lagos encarna ese horizonte. La figura del presidente funge como una cristalización del proyecto nacional y ello, en nuestra opinión, constituye la clave de la adhesión ciudadana que presenta hacia el final de su mandato. Ni las autoridades de gobierno, ni los partidos de la coalición son capaces de alcanzar esos niveles de identificación, lo que abre preguntas sobre la coyuntura que se avecina con el término de su periodo presidencial.

18. Entrevistas realizadas a trabajadores hombres y mujeres, después de aprobadas las reformas laborales, mostraron que la gran mayoría no sabía cuáles normas se habían aprobado y para qué les servían dichas reformas. Sin embargo, tenían temor que éstas pudieran afectar el empleo. Justamente el discurso empresarial dominante en esa coyuntura. Véase, Espinosa, M. y Morris, P. "*Calidad de vida en el trabajo: percepciones de los trabajadores*". Dirección del Trabajo, Cuaderno de investigación N° 16. en [www.direcciondeltrabajo.cl](http://www.direcciondeltrabajo.cl) sección Centro de Documentación y Estadísticas.

19. Según el diccionario de la Real Academia Española, el vocablo *gente* tiene una diversidad de acepciones entre las cuales destacan: 1. pluralidad de personas. 2. por extensión, nación. 3. tropa. 4. nombre colectivo que se le da a cada una de las clases que pueden distinguirse en la sociedad, *gente del pueblo, gente rica o de dinero*. 5. en Colombia, Chile, Perú y Puerto Rico, *gente decente, bien portada*. (entre otros muchos significados).

20. Véase. M.A Garretón, "*La sociedad en que vivi (re) mos*". LOM, Santiago de Chile. 2000. También véase, A propósito del Paro de la CUT: "*Movimiento social y política*", FORO 2003, Septiembre.

21. En el caso chileno, la negociación colectiva sólo es posible en el nivel de la empresa y los sindicatos no tienen la titularidad única. Esta puede hacerse con grupos negociadores creados ad/hoc y pueden coexistir negociaciones por sindicatos y por grupos, con dos tipos de instrumentos, contratos colectivos y convenios colectivos. Los primeros dan derecho a la huelga en su negociación, los segundos no.

22. Véase. Arturo Martínez, "*Estrategia sindical en un Chile internacionaliza -*

do en *Mitos y realidades del mercado laboral en Chile* . Jaime Ensignia Editor. Fundación Friedrich Ebert, Santiago, 2005

23. Véase, Encuesta Laboral 1999. (ENCLA 99) Dirección del Trabajo. [www.direcciondeltrabajo.cl](http://www.direcciondeltrabajo.cl)

24. La ley del Seguro de Cesantía exige que todos los nuevos contratos de trabajo, generados a partir de la entrada en vigencia de la ley (año 2002), deben registrarse en el sistema.

25. Véase, Malva Espinosa, Trabajo decente y protección social, OIT- CUT, Santiago, 2004

26. Esta sección se ha tomado textual de Malva Espinosa, *"Sindicalismo en Chile. Actores de ayer y de hoy en la búsqueda del sujeto"* (en prensa)

27. Véase, Arturo Martínez, *"Estrategia sindical en un Chile internacionalizado en Mitos y realidades..."* ob. cit.

28. Véase, Ana Bell, *"El TLC Chile-Estados Unidos y los desafíos para el movimiento sindical chileno"*, en Jaime Ensignia (editor) *Mitos y realidades...* op.cit.

29. Véase, Martín Pascual, *"Las líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales y los trabajadores chilenos"* en Jaime Ensignia (editor) *Mitos y realidades*, op. cit.

30. Véase, Estrella Díaz, *"Sindicalismo y equidad de género"*, en Jaime Ensignia (editor) *Mitos y Realidades* op. cit.

31. Un ejemplo interesante de este tipo de concertación y articulación lo constituye el trabajo de la Confederación Minera de Chile, que ha venido planteando la necesidad de hacer una negociación articulada, que sin ser negociación de la rama, va teniendo planteamientos comunes y, sobre todo, una estrategia común de acumulación de fuerza social.

32. Véase, Guillermo Campero, *"Diálogo Social y Trabajo Decente en América Latina"*, OIT. diciembre de 2003. También, *"Trabajo decente, globalización e innovación tecnológica"*, OIT, diciembre de 2004.

33. Sobre el concepto de ciudadanía laboral, véase Malva Espinosa, *"Hacia una cultura democrática de las relaciones de trabajo en Chile"*, en Jaime Ensignia (editor) *Mitos y Realidades...* op.cit.

34. Estas modificaciones fueron realizadas al calor de la contienda electoral

y no habrían sido posibles fuera de esa coyuntura. La derecha ha mantenido una postura intransigente sobre las materias tributarias, a pesar de que Chile comparativamente, en el concierto internacional, presenta una de las situaciones más favorables en materia tributaria a las empresas, ésta alcanza apenas al 17% de las utilidades.

35. Las economías centrales requieren ciertos niveles de crecimiento en los países en desarrollo para recuperar la deuda externa, para invertir especialmente en recursos naturales que suelen estar en estos países, para ampliar mercados en países con alta densidad demográfica, etc.

## LOS AUTORES

**Jaime Ensignia.** Sociólogo, director del Proyecto Sociopolítico de la Fundación Friedrich Ebert de Chile, becario del Curso Formación de Expertos Latinoamericanos en Relaciones Laborales, Turín, Bolonia y Castilla La Mancha. Autor de numerosos artículos y publicaciones sobre sociología del trabajo, sindicalismo y relaciones internacionales.

**Alexis Guardia.** Economista, director de Estudios en la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (DIRECON), ex representante de Chile ante la OCDE, autor de numerosos libros y artículos en materias económicas y sociolaborales.

**Diego López.** Abogado y Profesor de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado. Ha publicado una veintena de artículos en Chile y en el exterior y los libros Derechos laborales y acuerdos de libre comercio en América latina (2005); El acuerdo complementario de cooperación laboral en el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Canadá (2005); Los derechos laborales en Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos (2004) y Derechos, Trabajo y Empleo (2004).

**Pablo Lazo.** Abogado, actual asesor del Director General de Relaciones Económica Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores. Ocupó diversos cargos directivos en el Ministerio del Trabajo y Previ-

sión Social desde 1990 al 2000. Consultor para la Oficina Regional de OIT para Las Américas. Expositor y consultor de diversos gobiernos de la Región, OEA, OMC, BID, BM, UNCTAD. Ha participado en la negociación de todos los acuerdos de libre comercio de Chile en los temas laborales.

**María Ester Feres.** Abogada laboralista de la Universidad de Chile, licenciada en Derecho, Universidad Complutense de Madrid, consultora externa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), PNUD, CEPAL, FES y Fundación Chile 21. Directora del Trabajo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile (1994-2004). Autora de múltiples artículos y estudios sobre temas laborales, de relaciones laborales, sindicalismo, protección social, globalización, mujer y trabajo. Actualmente académica de la Universidad Central de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas y Directora del Centro de Estudios del Trabajo, Relaciones Laborales y Diálogo Social de dicha Facultad.

**Helia Henríquez.** socióloga y egresada de Derecho, investigadora del Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo, profesora de Sociología del Trabajo en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile y en la Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

**Malva Espinosa.** Socióloga, fallecida en enero de 2006, Magíster en Ciencias Sociales de la FLACSO- Quito, Ecuador, fue directora del Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, consultora para la Oficina Regional de la OIT y otras organizaciones internacionales, como la FES de Chile. Becaria del Curso Formación de Expertos Latinoamericanos en Relaciones Laborales, Turín, Bolonia y Castilla La Mancha.



# Chile

en la Globalización

Relaciones Laborales  
Tratados de Libre Comercio  
y Cláusulas Sociales

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**