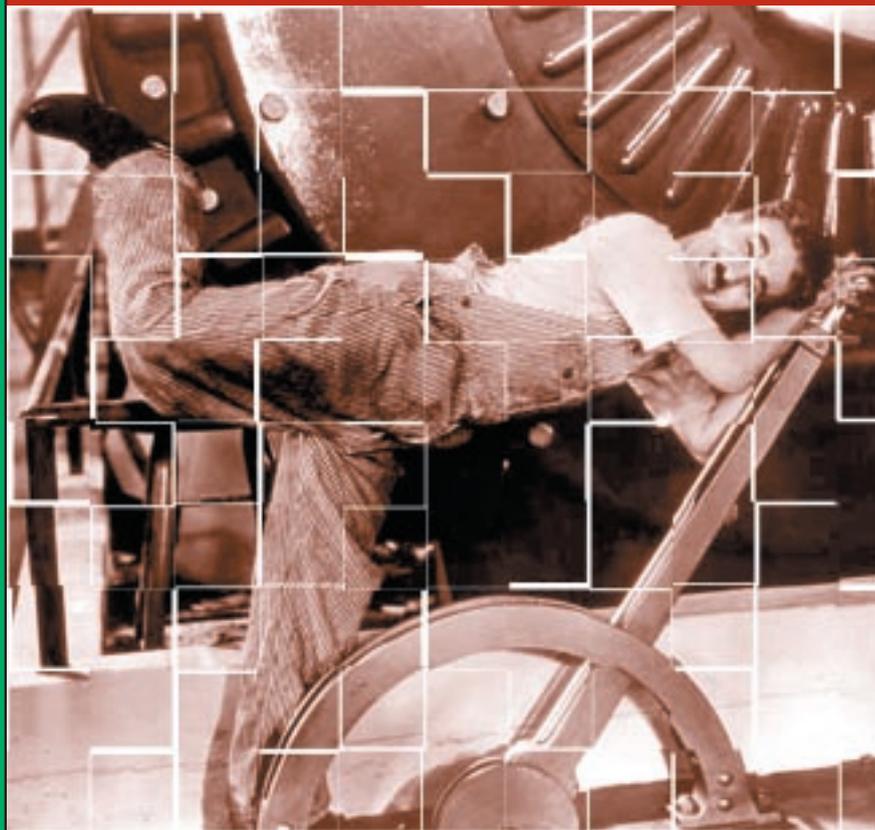


Mitos y Realidades del Mercado Laboral en Chile



Jaime Ensignia
Editor

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Mitos y Realidades del Mercado Laboral en Chile

*Ana Bell Jara
Regina Clark
Estrella Díaz
Magdalena Echeverría
Malva Espinosa
Consuelo Gazmuri
Diego López
Arturo Martínez
Martín Pascual
Marta Rangel*

*Jaime Ensignia
Editor*

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

**MITOS Y REALIDADES DEL
MERCADO LABORAL CHILENO**

Editor: Jaime Ensignia López

® Fundación Friedrich Ebert
Darío Urzúa 1763
Providencia
Santiago Chile

www.fes.cl

Mayo 2005

Registro de Propiedad Intelectual N° 146.712

ISBN 956-7630-14-3

*Asesoría editorial, diseño,
diagramación e impresión:*
Graphos Comunicaciones Ltda.
*Antonia López de Bello 321 c.4
Santiago-Chile*

ÍNDICE

Presentación

Jaime Ensignia 7

Marco global

Hacia una cultura democrática en las relaciones
de trabajo en Chile
Malva Espinosa 19

I.- Las reformas y su impacto en el mundo del trabajo

- 1.- Mitos, alcances y perspectivas de la flexibilización
laboral: un debate permanente
Diego López 37
- 2.- La reforma a la justicia laboral. Contenidos, implicancias y
perspectivas para una modernización de las
relaciones laborales
Consuelo Gazmuri 59
- 3.- Jornada laboral y calidad de vida social
Magdalena Echeverría 83
- 4.- Mirada de género en la seguridad social y la profundización
de la democracia: una reforma pendiente
Regina Clark 93

II.- Mujer, trabajo y sindicalismo

- 1.- Mercado laboral y fuerza de trabajo femenina
Diego López 121
- 2.- Negociación Colectiva y género en Chile
Marta Rangel 141
- 3.- Sindicalismo y equidad de género
Estrella Díaz 163

III.- Sindicalismo, proyecto estratégico e inserción internacional

- 1.- Estrategia sindical en un Chile internacionalizado
Arturo Martínez 199
- 2.- Las líneas directrices de la OCDE para empresas
multinacionales y los trabajadores chilenos
Martín Pascual 217
- 3.- El TLC Chile-EE.UU. y los desafíos para
el movimiento sindical chileno
Ana Bell 243

PRESENTACIÓN

*Jaime Ensignia L.**

Los continuos cambios sociales y económicos que han ocurrido en el país durante los últimos años, generaron la idea de dar cuenta de la nueva realidad laboral y sindical del Chile actual. Hoy, por fin, estamos en condiciones de entregar una visión aproximada y más amplia sobre el estado y desarrollo de estas relaciones, en una nación que da pasos agigantados hacia el desarrollo y se encuentra ad portas del bicentenario de la república.

La Fundación Friedrich Ebert (FES) está, por historia y convicción, profundamente comprometida con el trabajo sindical y el tratamiento conceptual de los temas del mundo del trabajo, estableciendo proyectos de cooperación conjuntos con sindicatos y expertos laborales, tanto en el nivel global, como regional y nacional. En este marco, el trabajo sindical y laboral es un pilar neurálgico de la actividad de cooperación política y social como fundación alemana. En los hechos, la institución colabora desde hace 20 años asesorando y trabajando intensamente en la modernización de las relaciones laborales y, en particular, en lo relacionado con la democratización de las organizaciones sindicales sectoriales y de su Central Unitaria de Trabajadores (CUT).

La cooperación de la FES, frente a los objetivos señalados, se ha traducido en la realización de seminarios, talleres, conferencias internacionales y regionales en el Cono Sur, invitaciones a conocer otras realidades laborales y sindicales, asesorías de carácter técnico, en lo referente a la gestión y planificación sindical, así como por la publicación de documentos y materiales sobre las temáticas del trabajo.

** Sociólogo, director del Proyecto Socio Político de la Fundación Friedrich Ebert de Chile, becario del Curso Formación de Expertos Latinoamericanos en Relaciones Laborales, Turín-Bolonia y Castilla La Mancha.*

Sin embargo, hasta la publicación de este libro *Mitos y Realidades del Mercado Laboral en Chile*, no se había logrado presentar una visión más completa e integral de la realidad social chilena. Por cierto, somos conscientes de que los artículos publicados en este libro no agotan el universo del mundo laboral nacional, de sus temáticas transversales, ni de sus conexiones internas. En este sentido, estamos en deuda con numerosos aspectos de la realidad laboral y sindical chilena y agradeceremos la comprensión por nuestras limitaciones al respecto.

El Chile de hoy ingresa vertiginosamente en el siglo XXI, con un sistema de relaciones laborales que no se ha modernizado al mismo ritmo que otras dimensiones de la economía y la sociedad. De este modo, las relaciones entre empresarios y trabajadores, y de éstos con el Estado tienen una enorme deuda en cuanto a avanzar hacia un proceso de modernización que esté a la altura de los enormes desafíos que le impone al país el actual estadio del desarrollo capitalista, la globalización, la sociedad del conocimiento, la inserción internacional de Chile, los Tratados de Libre Comercio (TLC), los Acuerdos de Asociación con la Unión Europea y otros países, y la ratificación de los Convenios laborales o capítulos laborales en estos TLC firmados por el gobierno chileno.

Especialistas en temas del trabajo coinciden en que la realidad laboral de nuestro país es extremadamente heterogénea. En ella coexisten empresas con relaciones laborales modernas, junto a otras -quizás la gran mayoría de las medianas, pequeñas y micro empresas-, en las cuales existen relaciones laborales basadas en la desconfianza, el conflicto y la confrontación, detectándose graves e incomprensibles infracciones a los derechos laborales más elementales.

Prueba de esto son las denuncias y testimonios de violaciones a los derechos laborales elementales, realizados por diversos dirigentes sindicales, particularmente del ámbito de los servicios y el comercio. Estas denuncias fueron expuestas a la Comisión Investigadora sobre los Derechos de los Trabajadores, presidida por el Diputado Juan Pablo Letelier, en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados.

Diversos documentos, estudios y programas presentados en los años recientes, como insumos para el diseño de una política laboral para los gobiernos de la Concertación, subrayan la importancia de avanzar hacia una nueva cultura del trabajo y de cooperación en las relaciones laborales a todo nivel. Entre otros aspectos, se destaca la necesidad de cumplir y fiscalizar las directrices centrales de la última Reforma Laboral (Ley 19.759, que entró en vigencia el 1° de diciembre de 2001), que representa evidentemente un paso importante hacia relaciones laborales más simétricas entre los actores sociales involucrados en este sensible ámbito de la realidad social del país.

Con el objetivo de generar un consenso básico en torno a relaciones laborales participativas, equilibradas y de colaboración -en la medida de lo posible- entre los actores sociales claves, empresarios y trabajadores, la modernización de las relaciones laborales deberá ser un pilar sustantivo de la política laboral de cara al siglo XXI. Esto es válido tanto a las empresas del sector privado, como para las empresas públicas y sus trabajadores en su relación con el Estado empleador.¹

Chile como parte integrante de la economía internacional, no puede soslayar el actual estadio de la mundialización de las relaciones económicas y comerciales. En este marco del proceso de globalización y sus implicancias, tanto en el nivel mundial como en el nacional, ha engendrado importantes transformaciones y distorsiones en nuestras sociedades. En opinión del economista Alexis Guardia, esta situación ha marcado un abismo en la asimetría de las relaciones entre el capital y el trabajo: «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 (del pasado siglo), 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. La manifestación de este fenó-

¹ Ver: *Un gobierno para los nuevos tiempos, Bases programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación, 1993; Resumen programático del Partido Socialista, presentado al XXV Congreso del PS, mayo 1996; Propuestas políticas para el III Gobierno de la Concertación, Comisión Programa 2000, Concertación de Partidos por la Democracia, marzo 1999.*

meno es la baja tendencial de la tasa de sindicalización y de la menor proporción de los trabajadores (as) cuyas condiciones de empleo son fijadas por las negociaciones colectivas». ²

Como se ha visto en los distintos informativos de los medios de comunicación masivos, este proceso globalizador genera, con justa razón, una gran oposición en el nivel internacional -fundamentalmente por su variante económica-financiera-, que es acompañada por demostraciones en el mundo entero, como se ha observado en las experiencias del Foro Social Mundial y las demostraciones contra el G8 en diversas ciudades de los países industrializados.

María E. Feres, en un interesante artículo relacionado con el proceso globalizador, titulado «Globalización económica y relaciones laborales», demuestra cómo éste puede ser asumido de manera inteligente, acentuando los aspectos que pueden ser utilizables para y por la sociedad civil, y no única y exclusivamente por los dueños del capital, constatando lo siguiente: «...el instrumental tecnológico, accesible en una primera etapa sólo para quienes poseen poder económico y por lo tanto para su utilización en la actividad productiva y en el crecimiento económico, pujando así por la globalización de las reglas del mercado, se encuentra también disponible progresivamente para la masa de los ciudadanos y ciudadanas y para las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las laborales. No hay por tanto barreras, salvo - momentáneamente - las derivadas de la falta de acceso al capital físico y al conocimiento requerido para su utilización, para avanzar, con los mismos instrumentos derivados de las nuevas tecnologías, en muchos otros ámbitos que conlleven progresivamente a una universalización de los derechos en sus más diversas expresiones». ³

Del mismo modo, María Ester Feres, frente a este proceso globalizador, demuestra que puede y debe ser aprovechado por la sociedad civil en sus más diversas formas: «Las potencialidades que se abren en lo político, en lo cultural, en lo económico y social, a partir del actual desarrollo tecnológico son

² *Desarrollo capitalista y relaciones laborales*, Alexis Guardia, 2005, artículo sin editar.

³ *Globalización económica y relaciones laborales*, María Ester Feres, diciembre 2004, ver www.centroavance.cl, en sección Economía, acceso 183.

impensadas. Así, como se experimenta una reestructuración en las relaciones de equilibrio y en general de relacionamiento a nivel internacional y en las nuevas formas de estructuración y de reproducción y 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, de respeto a derechos económicos y sociales y medio ambientales, de derechos fundamentales en el trabajo, de cumplimiento de los estándares laborales, e incluso aquellas 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». ⁴

El presente libro está dividido en 3 grandes partes, que sintetizan los aspectos centrales del trabajo sobre la realidad actual chilena.

El libro contiene un marco global, que da cuenta de la necesidad de establecer una cultura democrática en las relaciones laborales. Ya en el inicio de su artículo, la socióloga Malva Espinosa señala la imperiosa necesidad de Chile de reconstituirse como nación moderna, democrática, justa, desarrollada y equitativa. Si bien, según la autora, se contaría con herramientas para hacerlo, el país presenta aún grandes déficit, especialmente en el ámbito político y social, para llegar a ser una democracia madura, sustentada en una condición de ciudadanía completa. Hacia el final de su trabajo y habiendo desarrollado el concepto de ciudadanía laboral, como una concepción democrática de las relaciones de trabajo, Espinosa argumenta lo siguiente: «Si aceptamos que el desafío para Chile es, por una parte, ampliar y fortalecer la democracia y, por otra, generar los cimientos de una competitividad hacia arriba, entonces ciudadanía laboral, entendida como reconocimiento y respeto de los trabajadores como sujetos de derecho, trabajo decente entendido como un paradigma de estándares laborales con dignidad y responsabilidad social empresarial concebida como un liderazgo basado en un comportamiento ético tanto hacia los propios trabajadores como hacia la comunidad, entonces se podrán abrir nuevas conversaciones entre trabajadores, los empleadores y el Estado, para la construcción de

⁴ *Idem, María Ester Feres.*

relaciones laborales democráticas y para los logros económicos y sociales que legítimamente persigue la sociedad». ⁵

En seguida el libro apunta, en primer lugar, a los impactos de las reformas legislativas acaecidas en lo laboral; en segundo término a la seguridad social, así como también al debate sobre la reforma de la justicia laboral aún en discusión en el Parlamento. Diego López, abogado y profesor de Derecho, nos introduce en el debate sobre la flexibilización laboral, sus mitos y alcances concretos. Es interesante señalar que esta materia ha sido una constante petición de los sectores empresariales y de economistas neoliberales, como instrumento para combatir la cesantía y para la de generación de empleos. No obstante, muchos especialistas constatan que la legislación laboral chilena es una de las más flexibles del mundo. Sobre los mitos y alcances la flexibilización laboral, el autor argumenta lo siguiente: «El debate de la flexibilización laboral cobra vigor en momentos de crisis ocupacional, como una fuerte crítica a la legislación laboral en demanda de adaptación ante las dificultades de la economía para crear empleos. En esa línea se le exige a la legislación facilitar el empleo mediante la generación de estímulos empresariales para la creación de puestos de trabajo, que rebajen el costo empresarial de la utilización de recurso humano, en la idea que la ley laboral debe ayudar al desempeño económico para aumentar el empleo disponible». ⁶ El autor sostiene que la flexibilización laboral no trae de por sí una pronta y rápida generación de empleos, argumentando: «No está claro que la legislación laboral tenga realmente un efecto estimulante o desestimulante de la inversión y el empleo, ni tampoco está claro cuál ha sido el éxito o fracaso de las leyes de flexibilidad o de desregulación en la creación de empleo. Es muy difícil, sino imposible, formular un juicio objetivo, serio y preciso sobre los efectos reales de la flexibilización». ⁷

La Reforma a la Justicia Laboral es abordada por Consuelo Gazmuri, quién pone de relieve la importancia y actualidad de este tema, que incide en la defensa de los derechos en los tribunales de justicia para miles de trabajadores.

⁵ Ver artículo de Malva Espinosa en el presente libro.

⁶ Ver artículo de Diego López en el presente libro.

⁷ *Idem*, Diego López.

Según la autora, la reforma de la Justicia Laboral sería tanto o más importante de lo que ha sido la actual reforma procesal penal, vigente en varias regiones del país, puesto que la existencia de una justicia laboral competente y el efectivo ejercicio de los derechos de los trabajadores podrá ser parte sustantiva de una real modernización de las relaciones laborales en el país.

De qué manera la reducción de la Jornada Laboral impacta en el trabajo -de 48 a 45 horas semanales, sin merma en las remuneraciones a todo nivel-, es la cuestión que asume la socióloga Magdalena Echeverría, en un sucinto pero sólido artículo, recalcando ya en su introducción, que la reducción de la jornada laboral en tres horas a la semana (determinación vigente desde el 1° de enero pasado), no tendrá sólo efectos económicos, ni efectos circunscritos al ámbito de las relaciones en las empresas, sino que, además, impactará positivamente en la calidad de la vida personal, familiar social y ciudadana del país en su conjunto.

Regina Clark, especialista en temas de seguridad social, sistema de pensiones en su dimensión de género, nos entrega un balance acerca de los sistemas de seguridad social y de la reforma estructural, implementada a los inicios de los 80 en nuestro país. Tras 24 años del funcionamiento de un sistema de pensiones, basado única y exclusivamente en la capitalización individual (AFP), sostiene que ha fracasado en dos aspectos centrales: en lo relacionado con la cobertura y en lo referente a las tasas de retorno, relacionadas con la ausencia de la visión de género y los altos impactos fiscales que deberán ser asumidos por el Estado, más allá de otras falencias observadas en el sistema. La necesidad de una nueva reforma de la seguridad social, que integre las complejidades actuales de la realidad social, laboral y de género, deberá ser asumida por el conjunto de la sociedad chilena. En este contexto, los actores sociales y políticos deberán ser convocados para legitimar democráticamente una nueva reforma de la seguridad social.

La segunda parte de este volumen tiene un fuerte sello de género en el tratamiento de sus temas. Es el caso de la contribución de Diego López, que plantea los aspectos centrales del mercado laboral actual y sus transformaciones en los últimos años, con la importante inclusión de la fuerza laboral feme-

nina. En su artículo expone cuestiones relativas a los derechos vinculados; la maternidad; reflexiones sobre cómo beneficia la nueva reforma laboral la incorporación laboral femenina; cuáles son los aspectos diferenciados en el mercado laboral para hombres y mujeres y cómo se expresa la discriminación salarial entre trabajadores y trabajadoras.

A continuación, Marta Rangel, socióloga brasileña, presenta un panorama de la negociación colectiva y de las políticas de género. Entre otras cuestiones, la autora expresa: «...que la negociación colectiva en Chile con dimensión de género es percibida por los actores sindicales más como un instrumento para facilitar la inserción laboral de las mujeres que para obtener mayor igualdad en el sentido de, por ejemplo, repartir de manera equitativa las responsabilidades familiares entre hombres y mujeres o velar para que sean respetados el principio de igual remuneración para trabajo de igual valor».⁸

El trabajo *Sindicalismo y Equidad de Género*, de Estrella Díaz, da cuenta de una importante problemática: la participación de las mujeres en las organizaciones sindicales, proceso marcado por⁹ las dificultades de su inserción en las confederaciones, federaciones, asociaciones gremiales y sindicatos nacionales. En el preámbulo de su trabajo, Díaz destaca que las organizaciones sindicales tienen, a pesar de los avances observados, formas de funcionamiento, códigos y lenguajes que excluyen y apartan fuertemente a las mujeres de la vida y de la representación sindical.

La tercera y última parte del libro tiene que ver directamente con la estrategia sindical, e intenta delinear los modos en que el movimiento sindical se sitúa en el contexto de los nuevos tiempos de la globalización económica, frente a los desafíos de la profunda mutación de la estructura económica e industrial y socio cultural en el plano nacional. En este sentido se plantea cómo dar respuesta a los nuevos desafíos como son la inserción laboral femenina, el empleo juvenil, el empleo informal, la desocupación sectorial y el desempleo estructural, la situación de los trabajadores de tiempo parcial y la situación de

⁸ Ver artículo de Marta Rangel en el presente libro.

⁹ Ver artículo de Estrella Díaz en el presente libro.

temporeros y temporeras, a la vez que busca posicionarse como actor social frente a los procesos de inserción internacional de Chile y, de esta manera, debatir y conceptualizar los impactos que tienen y tendrán los Tratados de Libre Comercio firmados por el gobierno chileno. Asumir una estrategia sindical frente a las filiales de las empresas multinacionales activas en Chile, adaptando y aprovechando las líneas directrices en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para una política sindical nacional. En este marco, el sindicalismo está llamado a tener una política de capacitación y de formación sindical; a renovar sus cuadros directivos e intermedios; a dar mayores posibilidades de participación a las mujeres en las organizaciones sindicales; a modernizar y democratizar sus estructuras orgánicas y a jugar un rol mucho más nítido en el debate político nacional, no quedándose entrampado en los problemas más directos de la acción sindical reivindicativa en la empresa.

Estos aspectos son analizados y criticados en los aportes que contiene la última parte de esta publicación. Así, a modo de ejemplo, el presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Arturo Martínez, entrega una interesante visión del sindicalismo socio político. El asesor laboral y sindical, Martín Pascual, da cuenta de las directrices de la OCDE para las empresas multinacionales y cómo éstas podrían llegar a ser aplicadas por los trabajadores chilenos. Por su parte, el artículo de la encargada de relaciones internacionales de la CUT, Ana Bell, nos introduce en el balance que realiza el sindicalismo nacional frente a un año de vigencia del TLC con EEUU.

Más allá de los aportes de los autores, resulta imprescindible agradecer y reconocer el interés de Ernst Hillebrand - representante de la FES en Chile entre 2002 y 2004-, por las temáticas que aquí se desarrollan y el apoyo a la realización de esta publicación.

Finalmente, esperamos que este libro pese a sus omisiones resulte en un aporte para un debate franco y directo, procurando aliviar una excesiva carga ideológica que se puede apreciar en las relaciones laborales y el estado actual del movimiento sindical, aproximándonos a un Chile más igualitario, cohesionado social y políticamente.

MARCO GLOBAL

HACIA UNA CULTURA DEMOCRÁTICA EN LAS RELACIONES DE TRABAJO EN CHILE

*Malva Espinosa **

*«La democracia es el resultado de una intensa y denodada experiencia social e histórica que se construye día a día en las realizaciones y frustraciones, acciones y omisiones, quehaceres, intercambios y aspiraciones de quienes son sus protagonistas: ciudadanos, grupos sociales y comunidades que luchan por sus derechos y edifican de manera incesante su vida en común».*¹

CHILE AD PORTAS DEL BICENTENARIO DE LA REPÚBLICA

Chile se encamina a pasos agigantados hacia el cumplimiento del bicentenario de la República. Durante casi dos siglos, se ha ido configurando un Estado, un sistema político y económico, una cultura y un modo de mirarse como nación que se tensiona de tanto en tanto por las dinámicas de los ciclos históricos que se producen en momentos de cambio. El último tercio del siglo XX estuvo marcado por fuertes transformaciones en la economía, la política, la sociedad y la cultura, que hacen necesaria una relectura de la configuración del Estado, del sistema político y de la sociedad civil, o para expresarlo de otra manera, una relectura de la constitución de la ciudadanía.

¹ PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Abril de 2004

* Licenciada en Sociología, Magíster en Ciencias Sociales de la FLACSO-Quito-Ecuador, investigadora de la Dirección del Trabajo, Becaria del Curso Formación de Expertos Latinoamericanos en Relaciones Laborales, Turín.

Todos los momentos de cambio son una oportunidad de futuro. Frente a estructuras y modos de ser que se desarticulan, hay un vasto campo para la innovación social y para la generación de nuevos órdenes, que superen el statu quo y los traumas del pasado. Esa fue la promesa de la democracia que se recuperó en 1990 y que aún vive una transición que amenaza con ser tan larga como el periodo histórico que deseaba superar.

Chile requiere reconstituirse como una nación moderna, democrática, justa, desarrollada y equitativa. Tiene las herramientas para hacerlo, pero aún presenta grandes déficit especialmente en el ámbito político y social: llegar a ser una democracia madura, sustentada en una condición de ciudadanía completa. Dicho en términos simples, una sociedad compuesta de ciudadanos y ciudadanas con igualdad de derechos y deberes y con igualdad de oportunidades y acceso a los bienes socialmente producidos. Una sociedad de personas que son reconocidas en su dignidad humana.

Se podría argumentar, que todo esto está garantizado en la Constitución y las leyes que rigen el Estado de derecho, sin embargo, varios millones de personas que habitan el territorio podrían desmentirlo: las exclusiones, las desigualdades, la pobreza, las discriminaciones, la vulneración de derechos, el irrespeto a las normas legales y a las normas de convivencia democrática, son parte de estructuras económico sociales y prácticas culturales que prevalecen, a pesar de los ciclos de crecimiento económico. Vivimos una sociedad inequitativa en lo económico y social y una cultura de sesgo autoritario que alimenta el clasismo, el racismo, la xenofobia, el sexismo y otras discriminaciones que profundizan la intolerancia a la diversidad social.²

Estas tendencias se viven con una suerte de pasividad tanto desde las elites políticas como desde la propia ciudadanía como si fuera un curso inevitable, como si no pudiera pedírsele a la democracia nada más de lo que es. Sin em-

² *Sobre los rasgos culturales autoritarios y discriminatorios presentes en la sociedad chilena véase, Fundación Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Encuesta Tolerancia y No discriminación. Tercera Medición, año 2003. También véanse los datos de encuestas seleccionados en la sección gráficos y cuadros de Temas Laborales N° 22, Dirección del Trabajo. Noviembre de 2004.*

bargo, inspirado en la idea que la democracia es un horizonte abierto, perfectible, una tensión permanente entre hechos y valores, o dicho de otro modo «lo que la democracia es no puede ser separado de lo que la democracia debería ser»³ este artículo se propone reflexionar sobre los déficit democráticos y por contrapartida sobre las posibilidades de generar valores, prácticas, representaciones e instituciones que apunten a fortalecer la condición ciudadana y una cultura de derechos fundada en el respeto a los otros.

Pareciera que nuestro país lejos de acercarse hacia una ciudadanía integral, donde se respeten no sólo los derechos políticos, sino también los civiles y sociales y haya al menos una propensión hacia la igualdad, camina en la dirección contraria: menos igualdad y menos derechos. Frente a estos fenómenos de déficit democrático cabe la pregunta sobre si podemos como gobierno, actores económicos y sociales y ciudadanía hacer frente a este destino, o si por el contrario, es un destino «inevitable». Evidentemente estas reflexiones se sitúan en una perspectiva que asume la democracia como un campo abierto, en el cual es posible optar como sociedad hacia su expansión, o dicho de otro modo, caminar hacia la superación de los déficit democráticos.

Esta reflexión se ubica en tres niveles: Primero, en el ámbito del modelo de sociedad y de desarrollo; segundo, en el nivel de la participación social, es decir en el campo de la representación y negociación de intereses de una sociedad diversa y tercero en el ámbito laboral, esto es, en las interacciones cotidianas de trabajadores y empleadores y sus representaciones. En el espacio donde los valores y prácticas se encarnan en individuos y colectivos de carne y hueso, en ciudadanos que tienen responsabilidades sociales y derechos.⁴

³ *Giovani Sartori citado en PNUD. La democracia en América Latina op.cit.*

⁴ *Este trabajo asume la siguiente concepción del ciudadano tomada del PNUD. «La democracia reconoce en cada individuo una persona moral y legal, portadora de derechos y responsable de cómo ejercita dichos derechos y obligaciones correlativas. En tal sentido, concibe al individuo como un ser dotado de la capacidad para elegir entre opciones diversas, asumiendo las consecuencias de tales elecciones, es decir como un ser autónomo, razonable y responsable. Esta concepción del ser humano no sólo es filosófica y moral, también es legal: considera al individuo cómo portador de derechos subjetivos que son sancionados y garantizados por el sistema legal.» Véase PNUD. La democracia en América Latina, op. cit.*

LA TRANSFORMACIÓN DE LA ECONOMÍA Y SU IMPACTO EN EL EMPLEO

En lo económico la apertura y los procesos de globalización, produjeron una reestructuración no sólo de los mercados nacionales e internacionales, sino también fuertes modificaciones en el empleo, en la organización del trabajo y en las relaciones entre las empresas. Todo ello, con fuertes impactos en la vida laboral y muy particularmente sobre los trabajadores, quienes en la actual carrera de la competitividad empresarial, sufren las vicisitudes de las adaptaciones productivas y normativas: flexibilización, desprotección, inseguridad en el empleo y riesgos en la mantención y ejercicio de los derechos. Estos se ven tensionados por las lógicas económicas respecto de los costos laborales y del lugar del trabajo en la ecuación de la producción. Existe un extenso diagnóstico en Chile de cómo la vida laboral está sometida a gran movilidad, con un tránsito frecuente entre el empleo y el desempleo, entre el empleo y la inactividad, entre el empleo y el cuentapropismo lo que dificulta a las personas proyectar una mínima estabilidad en un plazo razonable. Ello va aparejado, por lo tanto, con inseguridad en los ingresos y con una precaria protección social frente a las contingencias de la vida.⁵

La inseguridad en el empleo no sólo tiene efectos económicos y sociales sobre las personas, también tiene efectos en la subjetividad y la percepción de los chilenos sobre la sociedad en que vivimos. Es lo que el PNUD ha venido tipificando como el «malestar social» que se manifiesta en el temor y la desconfianza entre los grupos sociales, particularmente entre los más desposeídos con relación a sus posibilidades de integración social, una de cuyas claves es el empleo y los ingresos. Y más grave aún, desconfianza en las propias instituciones del sistema democrático para asegurar un marco mínimo de equidad. Estos problemas no son sólo chilenos pues atañen en gran medida a

⁵ *Un solo ejemplo para ilustrar este proceso de inestabilidad laboral. El 70 % de los contratos de trabajo celebrados durante el último año y medio, corresponden a contratos a plazo fijo o por obra y faena, y de éstos, el 70% dura menos de seis meses. Fuente: Seguro de Cesantía. Superintendencia de AFP. Los datos corresponden a los contratos celebrados entre Octubre de 2002 a Abril de 2004. Sobre trayectorias laborales que analizan la movilidad laboral en plazos más largos, véase, Helia Henríquez y Verónica Uribe Cuaderno de Investigación N°18 Trayectorias laborales: la certeza de la incertidumbre, www.direcciondeltrabajo.cl.*

Latinoamérica, cuya adhesión al sistema democrático se ve cuestionada por la ineficiencia que han mostrado nuestros países para superar las brechas de la desigualdad.⁶

LA TRANSFORMACIÓN DE LA RELACIÓN POLÍTICA Y SOCIEDAD

En lo político, el país vivió el quiebre del sistema democrático, un largo periodo de autoritarismo y una transición desde el régimen autoritario a la reconstitución democrática que no termina por consolidarse. Esta transición, redefinió la relación del Estado, incluido el sistema político con la sociedad civil, generando un cambio en la manera de hacer política y en las vías de representación de las demandas sociales. También en la constitución de los actores sociales y su rol en el manejo de la «cosa pública».

El debilitamiento de los movimientos sociales, sean los tradicionales como el movimiento sindical y estudiantil; los que emergieron y se desarrollaron en la década de los setenta y los ochenta: mujeres, jóvenes, etnias, minorías sexuales, ecológicos y otros, dan cuenta de que en la reconstrucción democrática, la sociedad civil tiene escasos canales de participación colectiva. Los nexos con el sistema político para las grandes mayorías, se juegan en la condición de audiencias de un sistema de comunicaciones que es cada vez más monopólico y privatizado con cada vez menos espacio público, donde la ciudadanía pueda hacer valer su voz. Ello lleva a situaciones de apatía política frente a instituciones clásicas del sistema democrático como son los partidos y las elecciones, y a una desconfianza en las instituciones emblemáticas del régimen político.⁷ Aunque existe un importante activo cívico ciudadano que se expresa en múltiples organizaciones intermedias, la crítica social aparece episódicamente en el espacio público -a veces reflejada en los medios de comunicación- pero no llega a constituirse en una demanda social como podría entenderse en una democracia participativa.

⁶ Datos del Latinobarómetro, encuesta realizada durante el año 2002 revelan que el 54.7 % de los consultados «apoyaría a un gobierno autoritario si resuelve los problemas económicos» La muestra consideró 18.643 casos en 18 países de la región, incluido Chile. Véase PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Abril de 2004.

⁷ Véase PNUD, *La democracia en América Latina op. cit.*

De allí que el déficit de participación democrática se cierna como una amenaza a la estabilidad democrática y a la proyección del desarrollo en el largo plazo.

LA TRANSFORMACIÓN CULTURAL: ATOMIZACIÓN SOCIAL Y BÚSQUEDA DE SENTIDO

En el plano cultural, Chile está viviendo no sólo los efectos de la revolución tecnológica de fines del siglo XX, sino también los efectos de su propia historia reciente. Un país que no logra entenderse a sí mismo en clave democrática y en el que se intensifican rasgos no modernos de su configuración histórica: una sociedad civil débil frente a un Estado y un sistema político, que se mueven entre el paternalismo y la verticalidad tecnocrática decidiendo por la ciudadanía. Ello va aparejado con una atomización social, que transforma al ciudadano en un cliente para el mercado y en un beneficiario de las políticas públicas del Estado. Ambas figuras desplazan la idea de que el ciudadano es un sujeto social, portador de derechos y deberes, y que requiere de un contexto social donde poder ejercerlos en plenitud. También que en su condición de sujeto tiene expresiones colectivas que le permite transformar sus demandas individuales en demandas sociales a ser tratadas por el sistema político. Asistimos a una lenta pero progresiva disolución del sentido de lo colectivo y de la solidaridad como un método eficaz para los logros sociales.

En lo laboral esto se traduce en una actividad gremial de baja densidad, si se considera que alrededor de un 16% de los asalariados está sindicalizado y una cifra cercana al 10% de ellos está cubierto por negociaciones colectivas lo que deja a las mayorías asalariadas -casi 3.500.000 personas- sin vías de representación e incapacidad para negociar de manera institucionalizada su inserción en la vida económica y sus reivindicaciones respecto a las remuneraciones, las condiciones de trabajo, la calidad de vida y sus expectativas de desarrollo y movilidad. Esta ausencia de representación genera un desequilibrio de poder, que permite un manejo empresarial que a la larga se constituye en una amenaza de liderazgo vertical, sin control social. En suma, una tentación autoritaria que invade la soberanía de los trabajadores, aquella que deviene de su condición de personas y de la dignidad de sus derechos.

EL CONTEXTO GLOBAL O CÓMO DESAFIAR LAS AMENAZAS DE UNA MALA INSERCIÓN EN EL COMERCIO MUNDIAL

Todos los factores enunciados anteriormente contribuyen a constatar que se requiere de una estrategia nacional, un acuerdo social para superar los déficit democráticos: participación social y fortalecimiento de la ciudadanía y redistribución del ingreso que otorgue un horizonte de viabilidad democrática a Chile con justicia social y equidad. De hecho, el discurso de todo el espectro político -particularmente en períodos electorales-, apunta a mostrar que es necesario y urgente dar solución a la pobreza, al desempleo, a la inseguridad ciudadana y a la inseguridad socioeconómica que son efectos directos de una de las peores distribuciones del ingreso que presenta el país en el concierto internacional. Pareciera que para encarar esta estrategia sería necesario pensar cómo el país logra un desempeño de excepción, no sólo en algunos índices de competitividad económica que ya los tiene, sino también para combatir las tendencias de la inserción global precaria, es decir aquella que supone costos políticos (déficit democrático) costos sociales (inseguridad y desprotección) y déficit económicos (desigualdad e inequidad).

¿Por qué se hace necesaria una estrategia para conjurar estas amenazas? Primero, porque la dinámica del sistema capitalista mundial globalizado, genera fuertes desigualdades sociales entre países y al interior de éstos y se requiere de una estrategia para contrarrestar y minimizar esos riesgos. En la década de los sesenta el PIB per cápita de las 20 naciones más ricas era 18 veces superior a las 20 más pobres; a mediados de los noventa esa diferencia se había ampliado 37 veces marcando una tendencia hacia la divergencia.⁸ Los últimos foros mundiales dan cuenta de este hecho y advierten sobre sus peligrosas consecuencias para la estabilidad global. No parece empíricamente sostenible la afirmación de que el crecimiento y el comercio mundial aseguran por sí mismos niveles de desarrollo. Es cada vez más evidente la necesidad de políticas públicas y privadas para el equilibrio entre desarrollo económico y desarrollo social. Al respecto, no puede haber ninguna duda de que aún cuando

⁸ Véase, Werner Sengberger, *Globalización y progreso social. La función y el impacto de las Normas Internacionales del Trabajo*. Friedrich Ebert Stiftung, Nueva Sociedad, Caracas, 2004

el Estado juega o puede jugar un rol redistributivo, el sector privado es el factor decisivo en la distribución del ingreso, toda vez que vivimos una economía libre de mercado de la cual dependen los empleos y los ingresos del trabajo. Aún cuando el desempleo tiende a ocupar el centro de los debates nacionales e internacionales, no es menos auspiciosa la situación de los ocupados que muestran grados de precariedad crecientes tanto en Chile como en el concierto internacional. La OIT estima que hay 300 millones de trabajadores subempleados en todo el mundo. En conjunto son más de 1000 millones de personas- un tercio de la fuerza de trabajo mundial- que están desempleados, subempleados o pertenecen a la categoría de pobres que trabajan.⁹

Segundo, porque los trabajadores y trabajadoras en tanto sujetos individuales y particularmente en sus expresiones colectivas a través de los sindicatos, han visto debilitada su capacidad para reaccionar ante las condiciones adversas del contexto socioeconómico y la amenaza del desempleo, y están obligados a aceptar condiciones laborales y de salarios con exigencias mínimas: un trabajo cualquiera que les permita sobrevivir supeditando cualquier otra consideración, para mantener ese empleo. Por decirlo de otra manera, la sujeción económica lleva a una renuncia de la soberanía que le otorgan sus derechos. A la inversa de esta situación, en los países desarrollados con democracias maduras, existe un conciencia cívica y una cultura de derechos que es legítimamente aceptada, lo que permite alcanzar acuerdos sociales y políticas de Estado para una mejor distribución de los bienes socialmente generados. Entre estos consensos no juegan un papel menor la legitimidad de las organizaciones sindicales y su capacidad de negociación de las condiciones de salarios y de trabajo.

Tercero, los Estados bajo las políticas de ajuste neoliberal son cada vez más prescindentes en su rol, respecto de la protección social, trasladando de manera creciente a la ciudadanía, vía los mecanismos de mercado, la responsabilidad por la seguridad ante las contingencias y el acceso a las oportunidades como educación y empleo. Hoy, más que nunca, los ciudadanos y ciudadanas requieren «empoderarse» individual y colectivamente para moverse en contextos adversos, dado que la institucionalidad laboral pierde eficacia ante las reglas del mercado, y

⁹ Véase Senberger, *op.cit.*

los marcos protectores del Estado o nunca llegaron a desarrollarse o cuando existieron se encuentran en vías de debilitamiento. En este contexto, no es menor la preocupación actual tanto en el mundo desarrollado como en los países en vías de desarrollo, sobre la necesidad de reposicionar la gran problemática de la protección social. Históricamente ésta estuvo ligada al empleo, en todas las figuras de la Seguridad Social, bajo la convicción de que el activo laboral debía sostener a las poblaciones inactivas. Ello era posible en la medida que la estabilidad del empleo permitía fuentes de acumulación constante distribuidas en el largo plazo. Hoy, cuando es el propio empleo el que está bajo amenaza y grandes contingentes tienen inserciones precarias e intermitentes en el mercado laboral, la necesidad de repensar la protección social como un derecho ciudadano de carácter universal, con fuentes de financiamiento extra sistema laboral cobra fuerza, porque los sistemas de acumulación individual solo sirven bajo condiciones de estabilidad del empleo y buenos niveles salariales, condiciones que no están aseguradas ni siquiera en los países más desarrollados del planeta.

LOS DESAFÍOS DE LA CIUDADANÍA EN UNA DEMOCRACIA MADURA

De allí la necesidad de levantar una vieja idea con nuevos desafíos: ¿Cómo ser ciudadanos y ciudadanas, sujetos portadores de derechos y deberes, respetarlos y hacerlos respetar en todos los ámbitos de la vida social? ¿Cómo fortalecer una cultura de derechos que se base y se funde legítimamente en el respeto al otro? ¿Cómo reconocerse en una nación de iguales en dignidad, trato y oportunidades? ¿Cómo hacer de la democracia un modo de vida y de relacionamiento social que, de la mano del crecimiento económico, haga transitar al país hacia el desarrollo con equidad? O lo que es lo mismo, cómo humanizar (restituir la condición de sujetos), resignificar (dar sentido al desarrollo) y distribuir socialmente el crecimiento económico. El propio Banco Mundial, destaca que una de las debilidades de las economías en desarrollo, incluida la chilena es su ubicación sistemática entre los países con peor distribución del ingreso¹⁰ lo que implica grandes desafíos sociales a pesar de su estabilidad y éxito económico. Esta es una debilidad que obliga al país a plantearse nuevas estrategias para encarar los problemas y oportunidades que le

plantea su inserción en los procesos de globalización y en particular los tratados de libre comercio que son una condición ineludible en el modelo de desarrollo adoptado por Chile.¹¹

CIUDADANÍA LABORAL: UNA CONCEPCIÓN DEMOCRÁTICA DE LAS RELACIONES DE TRABAJO

Un trabajo reciente, uno de cuyos objetivos fue precisar conceptualmente ciudadanía laboral¹², indica que en las ciencias sociales y políticas contemporáneas, aún cuando no tiene contornos precisos, es posible encontrar un importante desarrollo del concepto de ciudadanía que amplía su dimensión clásica referida a los derechos políticos, en un régimen de libertades democráticas, expandiendo su significado hacia la visibilidad del ejercicio pleno de los derechos fundamentales. Mientras, la complejidad de las sociedades modernas abre la posibilidad de estimar diversas formas que llevan a hablar de ciudadanías plurales, o dicho de otra manera, ámbitos diferenciados donde ejercerla, que van más allá del concepto restrictivo de la ciudadanía política del paradigma liberal republicano. Ya en los años cincuenta se había desarrollado la idea de ciudadanía social¹³ para extender dichos marcos, y actualmente los movimientos ciudadanos se organizan y expresan en una diversidad de materias, como: derechos ambientales, de los consumidores, feministas, étnicos, ecológicos, globales, etc. Por otra parte, las concepciones modernas de democracia y ciudadanía se plantean la integralidad de los derechos que incluye los políticos, civiles y sociales y no pueden entenderse los unos sin los otros. Esta realidad da cuenta del sentido dinámico de los «derechos» y consecuentemente de la concepción de la ciudadanía.¹⁴

¹⁰ Véase Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo Mundial, 2000-2001* y PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano, 2003*

¹¹ *Sobre los Tratados de libre comercio, Véase, Aportes al Debate N° 13. Dirección del Trabajo, Centro de Documentación, www.direcciondeltrabajo.cl*

¹² Véase, *Fundación Ideas, Informe de Final, Consultoría para la elaboración de Diseño de un Programa de ciudadanía laboral para la Dirección del Trabajo. 2004 (mimeo)*

¹³ *La referencia es a TS Marshal, Fundación Ideas op. cit.*

¹⁴ Véase *Consuelo Gazmuri, Aportes al Debate n° 14. Derechos fundamentales en la empresa. Algunas perspectivas de género. Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios. Centro de Documentación www.direcciondeltrabajo.cl*

De esta manera, aun cuando la noción de ciudadanía laboral no tiene un estatuto teórico consolidado, es posible encontrar en esa idea, un sustento a la necesidad de recuperar el concepto de que las relaciones de trabajo se establecen entre sujetos portadores de derechos y obligaciones frente a una comunidad dada. Remite por lo tanto no sólo a los derechos y obligaciones establecidos en el código laboral, o en el contrato de trabajo, sino también a los derechos fundamentales de la persona humana exigibles en todos los ámbitos de la vida social, también en la empresa. Apela al reconocimiento de la dignidad humana en el trabajo, que tiene tanto expresiones individuales como colectivas y que necesariamente debería traducirse en un nuevo orden que permita una calidad diferente a las relaciones laborales, una calidad más democrática, una relación entre ciudadanos que comparten derechos y deberes internalizados como legítimos.

En lo que se refiere a la persona del trabajador, nuestro sistema constitucional reconoce un conjunto de garantías o derechos fundamentales, no sólo de corte específicamente laboral, como lo son la sindicación y la negociación colectiva, sino que también el trabajador es titular de derechos fundamentales «inespecíficos» o de la personalidad, que sin ser netamente laborales se aplican a la relación de trabajo en cuanto son inherentes a la condición de ciudadano del trabajador, tales como: el derecho a la integridad física y psíquica (artículo 19 N° 1); el derecho de igualdad y de no discriminación (19 N°s. 2 y 16); el derecho al respeto y protección de la vida privada y pública y a la honra de su persona y de su familia (artículo 19 N° 4); la libertad de conciencia y de religión (artículo 19 N° 6); la inviolabilidad de las comunicaciones (artículo 19 N° 5); la libertad de opinión -expresión- e información (artículo 19 N° 12); el derecho de reunión (artículo 19 N° 13); la libertad para el ejercicio de actividades económicas (artículo 19 N°s. 21 y 22); etc.; así como también, otras garantías que están consagradas y reconocidas en tratados internacionales ratificados por Chile y que se han incorporado al Derecho interno por esa vía (artículo 5°, inciso segundo).¹⁵

¹⁵ Véase, Dirección del Trabajo, Informe a la Comisión investigadora de la Cámara de Diputados, 2004 (mimeo)

La justificación para pensar la ciudadanía laboral desde una perspectiva amplia y multidimensional, está dada por la necesidad de fortalecer una cultura de derechos y deberes que permita mejorar las relaciones laborales, generando prácticas, valores, representaciones sociales que le otorguen legitimidad social, por una parte a la ley y a su marco tutelar y por otra, a la convivencia ciudadana en los ambientes laborales.

Primero para prevenir el incumplimiento de la ley y los conflictos que pudieran presentarse entre las partes, y segundo para generar consensos en torno a valores socialmente compartidos sobre lo que sería deseable, justo, civilizado y posible en los ambientes de trabajo. La adhesión plena a los principios y fundamentos de los derechos humanos y los valores democráticos, deben ser entendidos como la aprehensión de un patrimonio cultural de la humanidad que ha sido generado por el aprendizaje histórico de las naciones modernas. En este sentido estos valores pertenecen a un estadio alcanzado de civilización que debería traducirse en pautas culturales de comportamiento social y en valores individuales de la persona humana cualquiera sea su posición respecto del poder. Es decir, un consenso sobre las condiciones de trabajo y sobre la calidad de las relaciones entre trabajadores y empleadores, sea en el ámbito de las relaciones individuales o en el de las relaciones colectivas.

La ciudadanía laboral apela a la construcción cultural de valores y prácticas democráticas en el trato, en las oportunidades y en la recompensa material y subjetiva del trabajo. Además, como contrapartida en el reconocimiento de los derechos y deberes de los empleadores para conducir sus negocios y tomar las decisiones productivas que estimen conveniente, teniendo como límite la condición humana del factor trabajo y el marco tutelar que regula su protección.¹⁶

¹⁶ *El Derecho Laboral, surge, se desarrolla y se mantiene como un factor de equilibrio entre las partes, protegiendo normativamente a la parte laboral. Aunque desde algunas perspectivas ideológicas tales como corrientes más extremas del neoliberalismo se ha comenzado a discutir sobre su legitimidad, con los argumentos de las rigideces económicas que implicarían algunas normas protectoras, ningún Estado democrático funciona al margen de los códigos laborales a nivel nacional y la mayoría de los Estados, incluido Chile, ha adherido a los convenios sobre derechos fundamentales de la OIT. Estos se refieren a trabajo infantil, trabajo forzoso o esclavo, no discriminación (sexo, edad, condición étnica, religiosa u otro factor que no sea el de las competencias para el empleo) y libertad sindical para asociarse libremente y negociar colectivamente.*

LA ÉTICA , LAS RELACIONES LABORALES Y EL MERCADO ¿NECESITAN UNA CONVERGENCIA?

La OIT, al enunciar simplemente trabajo decente como «una ocupación productiva que es justamente remunerada y que se ejerce en condiciones libertad, equidad, seguridad y respeto a la dignidad humana» ha ido generado un paradigma para la comprensión teórica y empírica del trabajo y los fenómenos asociados a éste en la sociedad contemporánea. Desde 1999 hasta la fecha existe una amplísima producción de trabajos en la OIT, que ha dotado a este concepto de contenidos que permiten una mirada global no sólo al empleo, sino también a las múltiples derivaciones económicas, sociales, culturales y éticas que tiene una perspectiva que coloca al «trabajo» como un factor explicativo del desarrollo y sus posibilidades.¹⁷

La idea de trabajo decente impulsada por la OIT, los nuevos contenidos y acercamientos que se le están otorgando en el mundo y en Chile a la noción de responsabilidad social empresarial¹⁸ y las nuevas técnicas de manejo de los recursos humanos, que abogan por entender la importancia de las personas en el trabajo,¹⁹ apelan de una manera u otra, a la necesidad de dotar de un sentido ético a las relaciones de trabajo, o lo que es lo mismo, restituirle el carácter social al trabajo.

Esta búsqueda desde distintos ámbitos no es casual; se transforma en una necesidad de los tiempos modernos, porque la gran batalla mercantil que se avecina por la globalización es: competitividad por productividad versus competitividad por costos laborales. El cumplimiento normativo y los estándares laborales no son ajenos a esta disyuntiva y pueden hacer la diferencia entre, una carrera hacia arriba en la competitividad internacional o una hacia abajo, tal como está siendo calificada en el concierto internacional. Evidencias empíricas sostienen que la competitividad a la baja, caracterizada en bajos estándares

¹⁷ La extensa bibliografía sobre trabajo decente puede ser consultada en www.ilo.org

¹⁸ Véase, Pablo Baltera y Estrella Díaz, *Informe de Avance, Responsabilidad Social empresarial: conceptos e instrumentos (mimeo)*. Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo

¹⁹ Véase, *Calidad de vida en el trabajo: percepciones de los trabajadores*, Cuaderno de Investigación N° 16. en Centro de Documentación www.direcciondeltrabajo.cl

laborales u otras medidas de precarización, está condenada a perder competitividad. Es más rentable invertir en países que aseguren estabilidad institucional, alta calificación de la mano de obra, alto desarrollo social y humano que abren perspectivas de rentabilidad por productividad (competitividad hacia arriba). En 2000 el 90% de las corrientes netas de inversión extranjera directa se originó en los países desarrollados y el 70% tuvo como destino a estos propios países. Sólo diez naciones en desarrollo recibieron el 80% de las inversiones destinadas a ese segmento. Estados Unidos colocó gran parte de sus inversiones en el mundo rico, Canadá, Japón y Europa. Los países en desarrollo más pobres sólo recibieron el 1% de la inversión total de ese país.²⁰ Pareciera entonces del todo conveniente, para seguir siendo un país elegible, que Chile iniciara una carrera hacia arriba en la competitividad internacional.

Chile no está ajeno a esta batalla. Los tratados de libre comercio²¹ -tal como se ha publicitado ampliamente-, si bien representan una oportunidad de negocios colocan a las empresas en una situación vulnerable, si Chile no supera los déficit que presenta con relación al factor trabajo en particular y los de desarrollo social en lo general. La competencia internacional no tardará en acusar de dumping social a nuestros productos, tampoco tardará el mercado ilustrado en castigar las exportaciones chilenas y a las compañías que abastecen el mercado interno, si no se hace un esfuerzo país por mejorar los estándares laborales y ambientales.

La nueva Ley del Consumidor aprobada en Chile abre una nueva etapa entre los clientes y las compañías. El cliente podrá ejercer un rol de vigilancia sobre la calidad del servicio, de los productos y de la transparencia de las transacciones comerciales. Sin embargo el cliente es a la vez un ciudadano que podrá tematizar la relación con el mercado y nada le impide premiar junto a la calidad del servicio, la producción limpia, el trabajo decente y la calidad de la cultura ciudadana en las empresas. Es decir, aquellas que respetan la dignidad

²⁰ Véase, Werner Sengenberger, *Globalización y Progreso social. La función e impacto de las Normas Internacionales del Trabajo*, Friedrich Ebert Stiftung, Nueva Sociedad, Caracas 2004.

²¹ Véase, *Aportes al Debate N°13. Tratados de libre comercio*, Departamento de Estudios y Departamento de Relaciones Laborales, Dirección del Trabajo en Centro de Documentación, www.direcciondeltrabajo.cl

de sus trabajadores. Todo depende de ir generando los consensos sociales sobre lo que es ética y culturalmente valorable para la sociedad a la hora de producir y consumir (la condena mundial por parte de los consumidores a la transnacional Nike por el trabajo infantil que incluía la cadena de producción, es un ejemplo pionero del control social que puede ejercer la ciudadanía sobre los grandes poderes económicos).

NUEVAS BASES PARA EL DIÁLOGO SOCIAL: UNA OPORTUNIDAD DEMOCRÁTICA

Si aceptamos que el desafío para Chile es ampliar y fortalecer la democracia y generar los cimientos de una competitividad hacia arriba, entonces ciudadanía laboral, entendida como reconocimiento y respeto de los trabajadores como sujetos de derecho, trabajo decente entendido como un paradigma de estándares laborales con dignidad y responsabilidad social empresarial concebida como un liderazgo basado en un comportamiento ético tanto hacia los propios trabajadores como hacia la comunidad, entonces se podrán abrir nuevas conversaciones entre los trabajadores, los empleadores y el Estado, para la construcción de relaciones laborales democráticas y para los logros económicos y sociales que legítimamente persigue la sociedad.

Se podría pensar que el desafío de una competitividad virtuosa permite alinear tras un objetivo común los intereses del Estado (tutela normativa), los intereses empresariales (oportunidad de negocios) y los intereses sociales (condiciones de trabajo y salarios dignos). Aún si esta discusión se diera en términos de la lógica económica de costo/beneficio y no de los intangibles bienes éticos, es muy posible que se llegue a la misma conclusión. Resulta evidente, aplicando el sentido común que los bajos estándares laborales, como el incumplimiento de normas de higiene y seguridad, acarrea costos directos para las empresas: accidentes, ausentismo, licencias, errores reiterados y baja productividad podrían ser ampliamente compensados con inversiones y medidas para mejorar la seguridad y minimizar los riesgos. Es altamente probable que el costo de un buen sistema de prevención de riesgos sea menor que los costos

asociados por la ausencia de este, sin contar que su incumplimiento es una violación a la ley y pone en peligro vidas humanas. Lo mismo podría argumentarse con relación a buenos sistemas de formación y capacitación en los que Chile presenta rezagos. Una necesidad reiterada para mejorar la productividad. Si se quiere alcanzar un compromiso productivo por parte de los trabajadores se requiere un marco de reciprocidad: empresas socialmente responsables que aseguren trabajo decente. Pero no sólo eso, también el reconocimiento de la condición ciudadana de los trabajadores para que estos puedan ejercitar individual y colectivamente sus derechos y cumplir responsablemente con sus obligaciones.

Dignidad, decencia y responsabilidad podrían permitir una nueva conversación en el Chile de hoy. Quizás pudieran ser las realidades de mañana para la ciudadanía del bicentenario.

I.- LAS REFORMAS Y SU IMPACTO EN EL MUNDO DEL TRABAJO

MITOS, ALCANCES Y PERSPECTIVAS DE LA FLEXIBILIZACIÓN LABORAL: UN DEBATE PERMANENTE

*Diego López F. **

FLEXIBILIZACIÓN LABORAL: VARIOS SIGNIFICADOS PARA UNA SOLA PALABRA

Con el término flexibilidad laboral se alude, en general, a una visión crítica de las normas jurídicas sobre el trabajo asalariado, a las que se les demanda esfuerzos para facilitar la cada vez más necesaria adaptabilidad empresarial en un contexto de permanente aumento de competitividad. De allí que se menciona una y otra vez a la flexibilidad como recurrida receta para mejorar el desempeño empresarial y la creación de empleo.

Sin embargo, según sea quien use el concepto, la flexibilidad se presta para ser poblada de muchos contenidos. Se alude con ella al fin de la época del trabajo rutinario y repetitivo fordista y a nuevas oportunidades de autonomía y realización en el trabajo; se asimila a la disminución del tiempo de labores y ganar más disponibilidad para la vida familiar y el tiempo libre; pero también se utiliza para justificar la reducción de derechos de los trabajadores, tales como mínimos salariales, estabilidad y límites a la duración de la jornada, en el entendido de que es necesario reducir costos laborales para incentivar la utilización empresarial de mano de obra.

Todas estas ideas tienen en común postular una transformación, una adaptación respecto a lo que fue el tradicional esquema normativo sobre el trabajo asalariado, que se presentaba estable y de duración indefinida. Los cambios de

** Abogado, licenciado de la Universidad de Chile, profesor de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado, es investigador de la Dirección del Trabajo y consultor internacional para Oxfam Canada/GB.*

diversa índole -tecnológicos, económicos, sociales, globales-, han transformado el mundo productivo y laboral de tal manera, que parece aconsejable adaptarse a ello. El debate sobre la flexibilización laboral precisamente invita a realizar ese cambio, pero engloba estrategias muy distintas, incluso opuestas entre sí, para lograrlo: ¿Cómo saber entonces a qué atenerse cuando se habla sin más de flexibilización, sus bondades o sus riesgos?

FLEXIBILIZACIÓN Y DESREGULACIÓN: ¿ELIMINAR O ADECUAR DERECHOS?

Es posible distinguir dos fuerzas que se encuentran con referencia a la flexibilización laboral. Una atribuye efectos beneficiosos a cualquier impulso de búsqueda de adaptación empresarial que consista en la supresión de las normas sobre el trabajo asalariado, a las que se atribuye rigidez que impide el rápido movimiento que deben realizar las empresas para ganar y sobrevivir. Esta fuerza flexibilizadora funciona mediante un criterio cuantitativo: releva la rigurosidad de ellas según su número y complejidad, por ende, la sola existencia de normas supone un obstáculo para la utilización empresarial del recurso humano, atribuyéndole la creación de costos sociales que inhiben la contratación laboral. Se acusa que la protección legal perjudica a los trabajadores, impidiendo que se ocupen al nivel de salarios y en las condiciones económicamente posibles en el mercado de trabajo en un momento dado; esto es, incluso, bajo los niveles aceptados como mínimos por la legislación laboral.

Esta opción flexibilizadora conduce a la ideología de la desregulación, que predica la inevitabilidad de la pérdida de derechos laborales y sociales para facilitar la eficiencia económica, como única forma plausible de obtener el máximo bienestar social. Dicha visión no diferencia distintos tipos de rigideces para la adaptabilidad empresarial sino sólo busca la eliminación normativa que otorgue el margen más amplio posible de libertad de acción a las empresas.

Otra forma de entender la flexibilización alude a que las rigideces que padecen las empresas son de diversa índole y requieren de varios remedios. Esta visión arguye un criterio cualitativo para apreciar el rol de las normas

sobre el trabajo, referido a sopesar los efectos y eficacia de las regulaciones y no su cantidad o complejidad para determinar en qué grado ayudan o dificultan el desempeño empresarial. En efecto, múltiples circunstancias demandan dinamismo a las empresas, lo que hace que una norma sea disfuncional o impeditiva para sus operaciones es que no permita adaptaciones a las circunstancias por las que ella atraviese.¹

Esta segunda opción flexibilizadora invita a reflexionar sobre nuevas formas de establecer reglas en el trabajo asalariado. No se trata de eliminarlas sino de permitir que ellas operen adaptándose a ciertas circunstancias determinantes para el éxito y supervivencia empresarial. Las normas, entonces, deberán ser compatibles con las necesidades de adaptación pero no por ello prestarse a la revocación de derechos. Ampliar los espacios de acuerdo colectivo, promover los ajustes negociados, ofrecer soluciones rápidas y eficaces a los desacuerdos y conflictos y vincular movilidad laboral con el aprovechamiento de nuevas oportunidades de calificación profesional, serán algunos desafíos para las normas bajo esta noción de flexibilidad.

En síntesis, una noción desreguladora de la flexibilización laboral plantea la eliminación de regulaciones jurídicas sobre el trabajo y con ello la supresión de derechos como fórmula para el éxito empresarial. Una noción flexibilizadora de adecuación, en cambio, postula una modulación normativa que supone un protagonismo de los propios actores empresariales y laborales para acordar ajustes y una batería de medios que permitan a los trabajadores desarrollarse en un contexto de acentuada movilidad laboral.

DISTINTAS RIGIDECES EN EL TRABAJO

Las rigideces que dificultan la adaptación empresarial son sistémicas y no sólo atribuibles a la existencia de normas protectoras sobre el trabajo. El origen de obstáculos para la adaptabilidad también se encuentra en conductas rígidas de los actores laborales, ya sea porque la empresa excluye a los trabajadores en decisiones sobre capacitación, control de trabajo y desarrollo de ta-

¹ *Miguel Rodríguez Piñero (1987)*

reas, negándose a pactar en materias en que evidentemente la existencia de acuerdos colectivos proporciona seguridad y estabilidad, o bien una predisposición defensiva de los trabajadores ante cambios para una mejor adecuación empresarial, que niega posibilidades de acuerdo.²

En efecto, la negativa empresarial de negociar colectivamente adecuaciones en las condiciones previamente pactadas en los contratos individuales de trabajo y la decisión de no permitir la participación de las organizaciones gremiales en decisiones productivas relevantes, son síntomas de una política de gestión que no coopera y que renuncia a buscar el involucramiento y compromiso de los operarios en los objetivos corporativos, con el fin de asegurarse ausencia de conflictos, lo que a todas luces resulta disfuncional para obtener una organización empresarial flexible y adaptativa. Las estrategias empresariales de innovación tecnológica, cambios en la organización del trabajo y en el contenido de las tareas, distribución de la jornada laboral e implementación de medidas para el aumento de productividad, suelen aplicarse en Chile unilateral y verticalmente, sin previa comunicación o consulta con el personal sobre las consecuencias para el empleo, nivel salarial, ritmo y calidad del trabajo.

Como contrapartida, los trabajadores conciben su contrato como blindado, negándose a modificarlo o adecuarlo, en una actitud defensiva ante la posibilidad cierta de imposición empresarial de cambios en las condiciones de empleo, lo que redundará en aumentar el grado de rigidez laboral.

En suma, las conductas inflexibles de empleadores y trabajadores se retroalimentan en un ciclo de recíproca desconfianza, impidiendo apreciar los espacios de cooperación que pueden existir en el mundo del trabajo. Y esta desconfianza alimentada por nociones preconcebidas siempre está presente en el debate sobre la flexibilización laboral.

FLEXIBILIZACIÓN LABORAL Y POLÍTICA DE EMPLEO

El debate sobre la flexibilización laboral cobra vigor en momentos de cri-

² *Diego López (2000)*

sis ocupacional, como una fuerte crítica a la legislación laboral en demanda de adaptación ante las dificultades de la economía para crear empleos. En esa línea se le exige a la legislación facilitar el empleo mediante la generación de estímulos empresariales para la creación de puestos, que rebajen el costo de la utilización de recurso humano, en la idea que la ley laboral debe ayudar al desempeño económico para aumentar las ocupaciones disponibles.

Sin embargo, se trata de atribuirle a la legislación laboral efectos sobre la creación de empleos que, hasta ahora, no han sido razonablemente demostrados, pero sí frecuentemente mencionados, como razón suficiente para disminuir los derechos del trabajo como medio para inyectarle dinamismo a la contratación del recurso humano. No está claro que la legislación laboral actúe como estimulante o desestimulante de la inversión y el empleo, ni tampoco está definido cuál ha sido el éxito o fracaso de las leyes de flexibilidad o de desregulación en la creación de mano de obra. Es muy difícil, sino imposible, formular un juicio objetivo, serio y preciso sobre las consecuencias reales de la flexibilización.³

La verdad sea dicha, las normas jurídicas no tienen como objetivo directo la creación de ocupaciones. El apoyo de ellas en la creación de puestos de trabajo es más bien de segundo orden. Tal objetivo corresponde a la política económica y no a la ley⁴. Pese a ello, igualmente la legislación laboral, extranjera y chilena, ha asumido como propio el desafío de combatir la cesantía mediante una política de incentivos para la contratación empresarial de mano de obra, con la adopción de normas especiales innovadoras que, hasta ahora, no han significado una recuperación de importancia del empleo; más bien han abierto flancos de desprotección y precarización de diversa índole, a través de modalidades generalizadas de trabajo asalariado inestable. Pese a este esfuerzo, siguen operando tendencias sobre la economía -cíclicas algunas estructurales otras-, con incidencia directa sobre el ritmo del empleo, pero han quedado en el camino derechos fundamentales que la propia legislación laboral ha permitido que se relativicen.

³ Oscar Ermida (1992)

⁴ Alfredo Montoya Melgar (1990)

Es preciso ser categórico en este punto: no se ha demostrado en forma definitiva que la legislación laboral tenga efectos directos sobre los niveles de ocupaciones, ni está claro que exista una relación entre el nivel de desempleo y la envergadura de la protección social. Países con alto grado de protección social exhiben bajos índices de desempleo e inversamente, países con poca protección social reflejan tasas elevadas de desempleo.⁵

MODALIDADES DE FLEXIBILIZACIÓN LABORAL

La diferencia básica entre desregulación y adecuación atraviesa las distintas modalidades de flexibilización laboral que hasta ahora se han conocido. Resulta ilustrativo revisarlas.

A) FLEXIBILIDAD ESTATAL Y FLEXIBILIDAD PACTADA

Es estatal la flexibilidad que se impone por disposición legal y que, en la práctica, supone pérdida de derechos previamente reconocidos en la ley. Por paradójico que parezca, la disminución de normas sobre el trabajo requiere la intervención decidida y enérgica de disposiciones que despojen de derechos a los trabajadores, a fin de instalar una individualización de las relaciones laborales que privilegie el acuerdo individual sobre el colectivo, para lo que se limita la autonomía colectiva y la libertad sindical. La legislación laboral chilena entre 1978 y 1990 es un claro ejemplo de ello. En este caso, no se trata de ganar adaptabilidad empresarial sino de permitir que los empleadores dispongan libremente de la fuerza de trabajo, con salarios sin monto mínimo, libertad de despido, ausencia de indemnizaciones por término de contrato y la exclusión de la negociación colectiva como un instrumento de mejoramiento de las condiciones de labores.

En tanto, la flexibilización pactada implica que sean los propios actores sociales -empleados y organizaciones de trabajadores-, quienes busquen de común acuerdo y mediante un ajuste negociado, adecuaciones a las condiciones de desempeño que permitan márgenes de movilidad a las empresas y a la

⁵ *Alain Supiot Coord. (1999)*

vez, protejan los puestos de trabajo y los salarios. En ese caso se suele hablar de flexibilidad condicionada ⁶ o compensatoria, en la que trabajadores y empleadores negocian suspensión o disminución temporal de algunos beneficios a cambio de garantizar otros, lo que supone un compromiso pactado y exigible jurídicamente. En este caso, la ley establece las condiciones para que opere la negociación colectiva y las materias que pueden modificarse.

B) FLEXIBILIZACIÓN INTERNA Y FLEXIBILIZACIÓN EXTERNA

Según sea el objeto de una flexibilización laboral, se puede distinguir una externa de otra interna. La interna apunta a la obtención de adaptabilidad del recurso humano a través de la modificación de las condiciones de trabajo previamente pactadas en el contrato individual. La externa se refiere a la ocupación empresarial de mano de obra fuera del esquema de contrato de duración indefinida, mediante el reconocimiento legal de modalidades de trabajo que permiten disponibilidad fácil y barata del despido como forma de adecuar el personal contratado a las variaciones de la demanda. Se habla entonces de flexibilidad de entrada, esto es la posibilidad de contratar trabajadores sin garantizar la estabilidad laboral y sólo mientras existan necesidades específicas y temporales de la empresa; y flexibilidad de salida, que reconoce de la libertad de despido de trabajadores de forma ágil y barata.

EXPERIENCIAS COMPARADAS DE FLEXIBILIZACIÓN LABORAL

A) FLEXIBILIDAD LABORAL EN EUROPA

Como reacción frente al crecimiento económico sin empleo, en Europa se han implementado diversas modalidades de flexibilización laboral, todas ellas acordadas en un amplio pacto social y aplicadas mediante negociación colectiva.

Una primera estrategia flexibilizadora ha sido establecer nuevas modalidades contractuales que flexibilizan la entrada al trabajo sin garantizar estabilidad laboral. Se trata de contratos especiales de duración limitada, que permi-

⁶ Felipe Sáez (1997)

ten a las empresas emplear trabajadores por tiempo determinado o para la realización de alguna obra o faena específica; contratos de relevo o de suplencia que facultan contratar a una persona como reemplazo temporal de otra o de jubilación parcial anticipada, para que dos trabajadores compartan un mismo puesto de trabajo. Destaca la implementación del contrato a media jornada como forma privilegiada de absorber cesantes, especialmente trabajadoras y jóvenes.

También se han implementado modalidades de trabajo que relacionan la formación profesional con el empleo, mediante normas especiales para la contratación de jóvenes y uso de contratos de práctica profesional y de aprendizaje, vinculadas al acceso garantizado a capacitación profesional. Todo esto reforzado con una decidida política de subsidios públicos a la contratación de mano de obra bajo estas modalidades y de apoyo a la formación laboral. De hecho, se ha precisado que las subvenciones de desempleo conviven con subvenciones al empleo, como ayuda económica a empresas que contratan trabajadores.⁷

Particular impulso ha recibido la externalización productiva, mediante la regulación de la actividad de empresas de trabajo temporal, que intermedian mano de obra.

Como estrategia de flexibilización de las condiciones de trabajo, se ha recurrido a la reducción de los tiempos de labores y a una mayor libertad empresarial para fijar horarios, ya sea para «compactar» la jornada semanal, concentrándola en tres o cuatro días, o para «modular» la jornada estableciendo límites de duración promedio semanal, mensual o anual.⁸ Tales adecuaciones se han entregado a la negociación colectiva.

En Europa destaca especialmente Holanda como experiencia exitosa, al lucir los índices más bajos de desempleo (en el período 1997/2000, registró 4.6%). Esto es resultado de una vigorosa política de empleo a partir de un amplio acuerdo social implementado mediante varios instrumentos que inclu-

⁷ *Alain Supiot Coord. (1999)*

⁸ *Oscar Ermida (1992)*

yen flexibilización laboral y una fuerte protección social cuyos principales componentes son ⁹:

* Acuerdos de moderación salarial con correlato en aumento de inversión en productividad para creación de nuevos puestos de trabajo;

* Reducción de tiempo de trabajo semanal y aumento de uso de jornadas de medio tiempo y de modalidades flexibles de contratación sobre todo para mujeres y jóvenes.

* Política de subsidios para asistencia, capacitación y preparación de desempleados, descansos maternales con reemplazos, licencias pagadas para perfeccionamiento profesional y fomento para inversiones en innovación científica y técnica.

* Creación directa de empleos y subsidios calificados a los salarios.

La experiencia holandesa es un buen ejemplo de como en Europa se ha optado por mantener vigente una potente red social de beneficios relativos al empleo, acentuando el esfuerzo hacia la mantención de subsidios por cesantía y el apoyo decidido para la recalificación profesional. De hecho los fondos públicos dedicados al empleo son considerables. ¹⁰ Cada cambio laboral se ha diseñado previendo una compensación o contrapartida. Allí donde se ha disminuido el tiempo de trabajo se ha garantizado la estabilidad laboral; cuando se han creado fuentes de empleo de duración limitada, se ha garantizado la posibilidad de recalificación laboral y acceso a capacitación, con fuertes subsidios de apoyo; y donde se han otorgado facultades para efectuar cambios en las condiciones de trabajo se ha entregado su operatividad a la negociación colectiva.

B) FLEXIBILIDAD LABORAL EN ESTADOS UNIDOS E INGLATERRA

La experiencia anglosajona de flexibilización laboral ha puesto el acento en la desregulación en materia de derechos individuales del trabajo, bajo la vieja idea liberal de que la oferta de empleo encuentre libremente su precio en

⁹ Humberto Vega (2001)

¹⁰ Holanda, por ejemplo, invierte el 5% de su PIB en planes de protección social (Diario La Tercera de 21.08.2002, citando como fuente a la OIT.)

el mercado, sin controles ni regulaciones. Se trata de obtener altos niveles de movilidad laboral, flexibilidad salarial a la baja y reducción de costos para los empleadores. En Inglaterra, además, se desarrolló un proceso de aumento del control legal sobre la negociación colectiva, con el declarado objetivo de prevenir tensiones inflacionarias, pero el pretendido vínculo entre baja inflación y alto empleo no se mostró permanentemente efectivo.¹¹ Esta forma de aplicar flexibilidad rebajando protección y salarios, es precisamente la receta aconsejada por el FMI para los ajustes monetarios considerados necesarios para un buen desempeño inflacionario.

El desempeño expansivo de la economía norteamericana durante la década de los noventa con un desempleo razonablemente bajo, operó como un potente propagandista de la desregulación y disminución de las normas sobre el trabajo, pero el crecimiento económico no fue a la par con el nivel de ingresos y la desigual distribución de la riqueza no ha hecho más que empeorar. Entre 1973 y 1995 las ganancias semanales promedio de los trabajadores en EE.UU. cayeron 18%. Entre 1979 y 1989 en tanto, el salario anual de los ejecutivos de empresas aumentó 19%¹², tendencia que se incrementó durante la década de los noventa, en la que los salarios de los ejecutivos de las primeras empresas estadounidenses aumentaron 571%¹³. En Inglaterra, en 1984 y 1985, la quinta parte más rica tenía ingresos del 43% de la renta total, los más altos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, mientras que desde 1997 la proporción de la población con menos de la mitad de la renta mínima aumentó más del triple.¹⁴

Se afirma, con razón, que la aplicación de la desregulación laboral ha sustituido el problema del desempleo en EE.UU. e Inglaterra por una cuestión de bajos salarios, donde se trabaja cada vez más para mantener un mismo nivel de vida (existen datos fehacientes sobre un aumento de la jornada laboral real en EE.UU. e Inglaterra¹⁵); baja productividad (entre 1970 y 1994, EE. UU. tuvo la tasa más baja de productividad de los países desarrollados), desigualdad creciente y un úndi-

¹¹ *Otto Kahn Freund (1987)*

¹² *John Gray (2000)*

¹³ *Russell Mokhiber y Robert Weissman (2002)*

¹⁴ *John Gray (2000)*

¹⁵ *Luis Enrique Alonso (1999)*

ce preocupante de criminalidad.¹⁶ Todos estos antecedentes demuestran que con la desregulación se permite que más personas se ocupen, pero en condiciones que no garantizan un bienestar mínimo para el que trabaja y su familia. La inseguridad, precariedad y pobreza se incrementan a la vez que se perjudica la productividad.

C) FLEXIBILIDAD EN AMÉRICA LATINA

No se observa una sola tendencia de flexibilización laboral en los países de la región, sino diversas modalidades que oscilan entre el extremo desregulador en Chile y Perú hasta el potenciamiento de la negociación colectiva en Brasil y Argentina. En todo caso, es constante la intervención legislativa para permitir nuevas contrataciones laborales que no reconocen estabilidad y dan facilidades para el despido.

Sin embargo, las actuales condiciones salariales y laborales de América Latina otorgan poco margen flexibilizador, si de reducir estabilidad y salarios se trata. Las experiencias que han reconocido el uso de modalidades de trabajo, distintas a los contratos de duración indefinida, no han sido acompañadas de subsidios ni apoyo sistemático a la recalificación y empleabilidad, que funcionen como una estructura social protectora. Los trabajadores quedan abandonados a su suerte, obligados a procurarse por sus propias fuerzas y posibilidades una ocupación que ya no les garantiza permanencia ni un salario suficiente. De hecho, las reformas flexibilizadoras que se efectuaron en la región aumentaron la precarización e informalidad del trabajo, pero no impidieron un aumento del desempleo, que respondió a situaciones de crisis económica y no a rigideces normativas sobre el trabajo. Hoy, flexibilizar en América Latina significa reducir aún más los ya mínimos estándares laborales.

FLEXIBILIZACIÓN LABORAL EN LA LEGISLACIÓN CHILENA

Cualquier debate sobre flexibilización laboral en Chile no debe perder de vista que nuestra legislación ya ha sido objeto de una profunda desregulación. La reciente reforma laboral avanzó en el reconocimiento de una serie de dere-

¹⁶ Ulrich Beck (2000)

chos fundamentales en tal sentido, que hasta la fecha no estaban suficientemente protegidos y que suponían un notorio déficit de libertad sindical y negociación colectiva, que requerían urgentemente de una puesta al día para cumplir, o al menos acercarse, a los parámetros internacionales. Pero a la vez introdujo nuevos espacios de flexibilidad, precisamente con el objeto de facilitar la creación de empleos. Cualquier nuevo intento flexibilizador requiere revisar hasta qué punto nuestra legislación es rígida o flexible.

A) UN ACCESO FLEXIBLE AL MERCADO DE TRABAJO

La legislación chilena exhibe una notoria flexibilidad de entrada al trabajo; reconoce una amplia variedad de contratos de duración definida: a plazo fijo, de obra o faena y transitorio que permiten a las empresas utilizar mano de obra por tiempo limitado y sin necesidad de pagar compensaciones por término de contrato.

Además, con la reciente reforma laboral se reguló la utilización del trabajo part time o de tiempo reducido, que posibilita la contratación por lapsos específicos cada día o sólo algunos días a la semana, con la proporcional reducción salarial.

El código laboral también autoriza la externalización de servicios mediante el trabajo a domicilio y subcontratación, con lo cual se puede en forma permanente encargar la confección de una obra o la prestación de un servicio a un taller u otra empresa, sin por ello asumir obligaciones propias de un empleador. La externalización se verá, además, profundizada en el corto plazo con la aprobación del proyecto de ley sobre trabajo temporal, actualmente en primer trámite constitucional en la Comisión Trabajo y Previsión Social del Senado, que regula la actividad de las empresas intermediadoras de mano de obra, cuya función es proporcionar personal para que se desempeñe en otras empresas.

B) UNA SALIDA FLEXIBLE DEL MERCADO DE TRABAJO

En la legislación chilena rige la libertad de despido con indemnización en algunos casos.¹⁷ En efecto, los contratos de trabajo de duración limitada, de

¹⁷ *Francisco Walker (1997)*

amplia aplicación, no son indemnizables si terminan por el fin de la vigencia pactada. Por otra parte, las normas sobre renovación de contrato a plazo permiten que un trabajador labore hasta dos años sin derecho a indemnización.

Respecto a los contratos de duración indefinida, rige la libertad de despido invocando necesidades de la empresa, lo que no es discutible judicialmente para invalidar el acto, sino sólo para incrementar limitadamente el monto de la indemnización por término de contrato. El reintegro del trabajador exonerado se produce en forma extraordinaria -y desde la reciente reforma laboral-, sólo si judicialmente se resuelve que el despido violó el derecho a fuero sindical o que se trató de una práctica antisindical.

C) FLEXIBILIDAD SALARIAL

El código laboral chileno instituye un sistema de fijación flexible de remuneraciones.¹⁸ El empleador goza de libertad para establecer una remuneración por tiempo trabajado -hora, día, semana o mes - según pieza, medida u obra realizada o pactar remuneraciones de un monto fijo o variable, según resultados empresariales o como comisión sobre las ventas que se obtengan. Las únicas limitaciones legales en esta materia se refieren a la periodicidad del pago, que no puede ser superior a un mes, y el monto, que no será inferior al ingreso mínimo legal.

No obstante, la propia ley laboral excluye expresamente a algunos trabajadores del ingreso mínimo mensual: los menores de 18 años y mayores de 65 sólo acceden a una parte del ingreso mínimo¹⁹; los afectos a jornada parcial reciben el ingreso mínimo mensual proporcionalmente disminuido con relación a la jornada completa de labores; la remuneración mínima en dinero de las trabajadoras de casa particular es equivalente sólo al 75% del ingreso mínimo legal; los menores de 21 años, contratados como aprendices, están excluidos del ingreso mínimo y su remuneración se pacta libremente.

¹⁸ Francisco Walker (1997)

¹⁹ Actualmente el ingreso mínimo mensual es de \$120.000, diferenciado para menores de 18 y mayores de 65 a \$ 90.327

Una de las recomendaciones del FMI que ha revivido recientemente el debate sobre la flexibilización laboral, ha sido precisamente reducir el salario para los menores de 24 años. En rigor, tal disminución ya está vigente en Chile para los menores de 18 y para los aprendices menores de 21. Se trataría pues de aplicar una baja indeterminada de salarios a otros trabajadores.

D) FLEXIBILIDAD DE LA JORNADA DE TRABAJO

La regulación legal se articula mediante el establecimiento de una jornada ordinaria rígida -45 horas semanales, distribuidas en no más de seis días ni menos de cinco, con un límite máximo de diez horas diarias de trabajo, incluidas dos horas extraordinarias al día - y excepciones a la misma. Sin embargo, esto no impide que la legislación reconozca amplios espacios de adecuación en la duración y distribución del tiempo de labores. La reciente reforma laboral limitó las posibilidades de extender la duración de la jornada laboral, pero mantuvo las facultades empresariales para distribuir y organizar ampliamente el tiempo de trabajo. De hecho, los cambios en la extensión de la jornada y en la distribución horaria es una de las dimensiones que han transformado más profundamente el empleo actual, perturbando la vida cotidiana de los trabajadores y muy particularmente la posibilidad de articular vida laboral con vida familiar, social y desarrollo personal.

La ley permite que las empresas adelanten o retrasen hasta en 60 minutos la hora de entrada y de salida sin que sea necesario el consentimiento de los empleados. Sin perjuicio de ello, también es posible acordar con los trabajadores la elección de horario de ingreso, dentro de un marco de variación prefijado por la empresa, dejando a su elección la hora de comienzo de la jornada laboral pero manteniendo invariable su duración.

Asimismo, existe amplia libertad para fijar ilimitadamente regímenes de turnos para laborar día y noche, ya que ninguna norma obliga a distribuir el tiempo de funciones en horario diurno. La organización por turnos permite a la empresa un funcionamiento continuo, distribuyendo las tareas de tal forma que incluso se opere sábados y domingos, sin necesidad de pago de tiempo

extraordinario, si se respetan los límites diarios y semanales de horas trabajadas.²⁰ Incluso, al pactar la jornada laboral, en el contrato de trabajo es común indicar que regirán las disposiciones sobre horario de funciones contenidas en el reglamento interno de la empresa, con lo que el empleador se reserva la facultad unilateral de modificar permanentemente los turnos sin requerir el consentimiento de los trabajadores.

En principio, las empresas están obligadas a respetar la prohibición de trabajar los domingos y feriados, pero la descripción legal de los casos en que se admite trabajar los días de descanso es tan amplia y permisiva que su uso está generalizado. La ley excluye del descanso dominical y feriado, entre otras, a las labores o servicios que exijan continuidad por la naturaleza de sus procesos; por razones técnicas, y a los establecimientos de comercio y de servicios que atienden directamente al público.

En suma, las normas sobre jornada de trabajo en el país otorgan una amplia libertad empresarial para organizarla y distribuirla a través de sistemas de turnos, trabajo diurno y nocturno, contratos con jornada reducida y en fin, funcionar en días que debieran ser de descanso.

Se observa rigidez respecto a los límites de duración diario y semanal de la jornada de trabajo, ante períodos de recarga o baja de la producción o de la actividad de empresarial. Sería deseable consentir se pueda adecuar de la duración de la jornada ante altibajos estacionales por los que atraviesan las empresas, para afrontarlos sin necesidad de recurrir a tiempo extraordinario de trabajo o contrataciones adicionales, a la vez que permitiría obviar la subutilización de mano de obra en períodos de baja. Para ello, pudiera autorizarse la anualización o semestralización de la jornada con un promedio de duración equivalente a los máximos diarios y semanal vigentes - 48 horas semanales y 10 horas diarias -, pudiendo sobrepasarse ese límite en períodos de alta y com-

²⁰ *El trabajo en días domingos y festivos sólo se considerará sobretiempo si excede de la jornada ordinaria semanal. Por tanto si se distribuye la jornada semanalmente de tal forma que considerando el tiempo laborado sábados o domingos no se excede el máximo legal de 48 horas semanales, no corresponde pago de horas extras. (Sentencia de Corte de Apelaciones de Stgo. De 27.09.1990 en Revista Gaceta Jurídica, septiembre 1990, n° 123, pag. 104).*

pensarse en los períodos de baja. ²¹

E) FLEXIBILIDAD FUNCIONAL

La ley le reconoce al empleador facultades excepcionales para que, sin el consentimiento de los funcionarios, modifique la naturaleza de la tarea desempeñada o el lugar de trabajo, siempre que se trate de labores similares o que el nuevo lugar de desempeño quede dentro de la misma ciudad (en ambos casos sin menoscabo para el trabajador).

La reciente reforma laboral amplió los poderes empresariales para flexibilizar las funciones del trabajador, al permitir que se pacte polivalencia funcional en el contrato individual, esto es, que se le obligue a realizar dos o más tareas alternativas o complementarias. De esta forma se instauró la posibilidad de que una persona realice más de una función por un mismo salario.

F) FLEXIBILIZACIÓN PACTADA POR NEGOCIACIÓN COLECTIVA

En Chile, la negociación colectiva está institucionalmente excluida como instrumento para pactar adecuaciones en las condiciones laborales, no sólo por existir trabajadores sin derecho a negociar colectivamente, sino porque la propia ley le reserva al empleador un derecho de veto sobre las proposiciones de los trabajadores en torno a pactar adecuaciones en la organización del trabajo y cualquier otra materia extra salarial. Hasta ahora, las empresas están facultadas para negarse a debatir colectivamente, por ejemplo, la posibilidad de flexibilizar la jornada de labores, arguyendo que se trata de materias relativas a la organización y dirección de la empresa.

Ya se han hecho intentos de modificación legal para potenciar la negociación colectiva en materias que jurídicamente son tratadas hasta ahora como privativas de la empresa: productividad, determinación de incentivos por rendimiento, adecuaciones de jornadas de trabajo, acceso a capacitación profesio-

²¹ *Diego Corvera (1995) Propuestas de este tipo ya fueron incluidas en el proyecto de reforma laboral del gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle y en el proyecto de reforma laboral de reciente tramitación. Ambas fueron rechazadas.*

nal y mejoramiento de maquinaria e instrumental en general. Tales propósitos han fracasado en promover la negociación colectiva como instrumento para obtener adaptabilidad.

Así las cosas, la negociación colectiva no resulta idónea para acordar adecuaciones entre empleador y trabajadores en pro de mejorar el funcionamiento de la empresa. La negociación se reduce a un debate estrictamente de mejora salarial, lo que centraliza el esfuerzo de presión sindical y supone un clima confrontacional durante ella, donde se busca pedir lo más, por una parte y conceder lo menos, por otra.

CRITERIOS PARA UNA FLEXIBILIZACIÓN LABORAL RESPETUOSA DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES

1) FLEXIBILIZAR NO NECESARIAMENTE ES DESREGULAR.

La aspiración de desregular eliminando las normas jurídicas sobre el trabajo para obtener una gestión flexible de la mano de obra - ocuparla sólo cuando se necesite, por un precio libremente pactado y sin obligación de compensación por término de contrato - es la poco disimulada pretensión empresarial de obtener los frutos de la coordinación social y económica sin ninguna contrapartida social.²² Sus consecuencias son el aumento del empleo disponible, pero un empleo que no permite salir de la pobreza, con un ajuste salarial a la baja, empeoramiento de las condiciones de trabajo y un notorio incremento de la inseguridad de la población, lo que redundará en una alta vulnerabilidad social marcada por la desprotección ante contingencias sociales. El alza del desempleo en EE.UU. los últimos años y del incremento de la pobreza y los problemas sociales, son un claro ejemplo de ello.

La flexibilización laboral puede entenderse no como una amenaza de desprotección sino como una oportunidad para obtener adecuación, diversificando jornadas de trabajo, funciones desempeñadas y tipos de contrato, pero siempre bajo un criterio de protección social y compensando con nuevas garantías aquello que se flexibiliza.

22 Alain Supiot Coord. (1999)

2) LA LEY LABORAL NO GARANTIZA POR SÍ SOLA RESULTADOS ECONÓMICOS.

Hasta ahora no está suficientemente demostrado que la legislación laboral actúe como una variable decisiva en la creación de empleos. De hecho, las sucesivas reformas que han abaratado el uso empresarial de la mano de obra en EE.UU. y América Latina no han impedido aumentos significativos del desempleo en situaciones de desaceleración económica. Sólo una política económica efectivamente dirigida a la creación de puestos de trabajo es capaz de garantizar resultados en los niveles de ocupación.

3) UNA ADECUADA POLÍTICA DE EMPLEO NO PUEDE BASARSE SÓLO EN LA FLEXIBILIZACIÓN LABORAL.

Las políticas de flexibilización laboral, entendidas como adecuaciones y no desregulaciones, se muestran exitosas en garantizar buenos niveles de ocupación y calidad a corto y mediano plazo, sólo en la medida que se complementan con potentes políticas de capacitación y recalificación profesional, que son las que permiten, en un contexto de movilidad laboral, se construyan trayectorias profesionales que aprovechen el aumento de experiencia y de competencias que debieran obtenerse cuando se ejecutan varios trabajos. Sin esos resguardos sociales, la flexibilización redundaría en un abaratamiento de la contratación laboral y del despido, lo que provoca un empeoramiento general de la calidad del trabajo disponible y un aprovechamiento empresarial sin ninguna responsabilidad social.

4) LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA ES UN INSTRUMENTO PRIVILEGIADO DE FLEXIBILIZACIÓN LABORAL.

Las normas sobre el trabajo asalariado pueden contribuir a la realización empresarial de objetivos productivos, pero no como instrumento de ganancia abaratando el costo laboral sino como medio adaptado para proteger a los trabajadores en los nuevos supuestos de producción y competitividad. Para ello está disponible la negociación colectiva como herramienta privilegiada para obtener adaptabilidad. El acuerdo de los propios actores que conocen directamente los problemas de la empresa y buscan pragmáticamente soluciones, presenta cualidades valiosas para los nuevos desafíos de competitividad. Un reclamo por mayor adaptabilidad empresarial que excluya la negociación colectiva es contradictorio.

5) RIGIDECES EN LA LEGISLACIÓN LABORAL CHILENA.

El grado de flexibilización de la legislación laboral chilena ya es considerable y entrega a los empleadores un margen bastante amplio de movilidad en la utilización del recurso humano, tanto en la entrada y salida del trabajo como en la variación de condiciones laborales.

Los espacios inflexibles que quedan se refieren a las restricciones en la utilización de la negociación colectiva, que la inhiben como mecanismo de adecuación pactada. Sería deseable «desatar» esas normas para que los propios actores se involucren en la búsqueda de adaptaciones, sobre todo en casos de crisis que deban afrontar las empresas, en que sea posible un pacto colectivo de reducción temporal de beneficios a cambio de garantizar estabilidad en el empleo, o bien la posibilidad de celebrar acuerdos colectivos para concentrar la jornada semanal en pocos días o distribuirla con límites de duración promedio semanal, mensual o anual.

Ya se intentaron tales iniciativas en sucesivos proyectos de reforma laboral sin resultados hasta ahora, sobre todo por la resistencia de entregar fuerza negociadora a los sindicatos, bajo la noción ideologizada de que la libertad sindical opera como verdadero nudo corporativo de protección de intereses de grupos profesionales que pervierten la libre competencia, impidiendo que los sujetos individualmente considerados decidan por sí mismos las alternativas más convenientes que el mercado les ofrece. Una opinión así es precisamente rigidizadora al desechar el acuerdo colectivo como instrumento de adecuación empresarial.

Para que la negociación colectiva opere como un medio flexibilizador debe garantizarse que pactar acuerdos no implicará que empresarialmente se impongan disminución de condiciones laborales, sino a la inversa: instancias de diálogo y debate. Es posible establecer reglas mínimas para una efectiva negociación que no entorpezcan acuerdos dinámicos entre los actores. Ningún sistema podrá establecer nunca una mejor adaptabilidad que la acordada por las partes directamente involucradas.

BIBLIOGRAFIA

Luis Enrique Alonso «Trabajo y Ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial» Trotta, Madrid, 1999.

Ulrich Beck «Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización» Paidós, España, 2000.

Diego Corvera «Nuevas formas de organización de la jornada de trabajo. Jornadas Flexibles» en *Revista Laboral Chilena*, N° 12, Santiago, diciembre 1995.

Oscar Ermida «La Flexibilidad en algunas experiencias comparadas» en *Experiencias de flexibilidad normativa. La transformación del derecho del trabajo*. Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago, 1992.

Otto Kahn Freund «Trabajo y Derecho» Introducción de la tercera edición inglesa. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1987.

John Gray «Falso Amanecer. Los engaños del capitalismo global» Paidós, España, 2000.

Diego López «La desregulación versus una nueva regulación de las relaciones laborales» en *Revista Laboral Chilena*, N° 86, Santiago, mayo 2000.

Alfredo Montoya Melgar «Derecho del trabajo y crisis económica» Temis, Bogotá, 1990.

Russell Mokhiber y Robert Weissman: «Estados Unidos. La era de la desigualdad» *Revista Memoria* N° 161, México, julio 2002.

Rafael Pereira «Algunas propuestas de flexibilidad para Chile» en *Revista Laboral Chilena*, N° 7, Santiago, julio 1995.

Felipe Sáez «La flexibilización del tiempo de trabajo» *Boletín Oficial de la Dirección del Trabajo* N° 104, Santiago, 1997.

Miguel Rodríguez Piñero «Flexibilidad, juridificación y desregulación» *Revista Relaciones Laborales* N° 5, Madrid, marzo 1987.

Francisco Tapia «La flexibilidad en el derecho chileno del trabajo» en *Experiencias de flexibilidad normativa. La transformación del derecho del trabajo*. Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago, 1992.

Alain Supiot Coord. «Trabajo y Empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del derecho del trabajo en Europa». Informe para la Comisión Europea. Edición española: Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

Humberto Vega «El milagro holandés en la lucha contra el desempleo»
Revista Mensaje, Santiago, agosto 2001, p. 25 y ss.

Francisco Walker «La Flexibilidad laboral y los principios orientadores del derecho del trabajo» en *Evolución del pensamiento iuslaboralista. Estudios en homenaje a Profesor Héctor Hugo Barbagelata, Fondo de Cultura Universitaria, Montevideo, 1997.*

LA REFORMA DE LA JUSTICIA LABORAL

Contenidos, implicancias y perspectivas para una modernización de las relaciones laborales

*Consuelo Gazmuri R.**

LA RELEVANCIA DE LA JUSTICIA LABORAL ESPECIALIZADA

El derecho del trabajo, posee un carácter eminentemente protectorio o tutelar, que lo diferencia claramente del derecho civil o del comercial. En efecto, éstos se fundamentan en el principio de la autonomía de la voluntad, que a la vez se basa en la idea de la igualdad de poder negociador entre las partes contratantes, y habilita a cada una de ellas para defender adecuadamente sus intereses. Se trata, además, en estos casos, de intereses estrictamente particulares.

Que esta igualdad no se da ni puede darse entre empleadores y trabajadores - desde que estos últimos dependen de los primeros para su subsistencia y la de su familia,- es la convicción que precisamente dio origen al derecho del trabajo a fines del siglo XIX, como una rama especial de la legislación, de carácter tutelar, cuyas normas garantizan algunos derechos y condiciones mínimas a favor de la parte más débil de la relación laboral. Con ello se resguarda un interés social relevante pues, como lo demostró dramáticamente la segunda revolución industrial, la falta de intervención estatal en la materia puede llevar a grandes masas de trabajadores a situaciones de explotación y miseria intolerables.

Ahora bien, no basta la consagración legal de ciertos derechos a favor de los trabajadores en leyes sustantivas para lograr el fin perseguido. El instrumento propio y distintivo del derecho, como un sistema de resguardo de la paz social, es la coercibilidad de sus normas, lo que significa que éstas operan bajo

la amenaza de ser cumplidas forzosamente a través del uso organizado de la fuerza por parte del Estado. Para que la coerción funcione es preciso que el sujeto obligado se encuentre plausiblemente convencido de que tal sistema operará efectivamente. Desde esta óptica es, pues, necesario proveer al régimen de administración de justicia de instrumentos idóneos para hacer efectivos los derechos que está llamado a resguardar.

Así, los órganos jurisdiccionales y los procedimientos correspondientes deben guardar correspondencia con los fines tutelares perseguidos por la normativa de fondo. Si frente a una controversia de carácter civil es admisible que el procedimiento siga el ritmo que las partes le impriman y el juez asuma un rol más bien pasivo, el interés social comprometido en la oportuna resolución de los conflictos del trabajo y la posición más débil del trabajador, que sin duda se mantiene durante el juicio, no admiten estas características en los del trabajo.

En relación al primer elemento - los jueces- se requiere de personas formadas suficientemente en las lógicas y principios del derecho laboral, pues su función tutelar no se agota en la puerta de los tribunales. En cuanto a lo segundo: las normas procesales deben diseñarse teniendo básicamente en cuenta la posición más débil en que se encuentra el trabajador, dando al juzgador mayores facultades en la dirección del proceso, que no puede quedar entregado a la sola iniciativa de las partes (y sus abogados), y establecerse un procedimiento rápido y concentrado, que provea de soluciones oportunas. Ello, por cierto, sin afectar la necesaria imparcialidad del juzgador.

Solamente de esta manera la justicia laboral puede cumplir sus fines, debiendo destacarse que en materia laboral es especialmente cierta la común afirmación de que la justicia que no opera a tiempo no es justicia verdadera.

En lo referente a la especialización, la necesaria aplicación de un criterio de realidad nos lleva a entender que no es posible contar con tribunales del trabajo en todas las comunas o agrupaciones de ellas, pues ello resulta económicamente ineficiente en las más pequeñas. Lo que entonces se requiere es extender la red de juzgados laborales a todas las ciudades que presentan un

índice importante de causas del trabajo, y establecer en los juzgados de letras que sigan conociendo de estas causas las condiciones que les permitan aplicar efectivamente los procedimientos del trabajo en la forma que la ley los ha diseñado. Lo más importante para ese efecto es que dichos tribunales soporten una carga de labores razonable.

BREVE RESEÑA ACERCA DE LA JUSTICIA DEL TRABAJO EN CHILE

En una primera etapa, durante la que se aplica al trabajo humano -considerado como una mercancía más- las normas del contrato de arrendamiento de servicios del Código Civil, el conocimiento de los conflictos laborales quedó simplemente radicado en los tribunales de letras.

Pero tempranamente, y en el contexto de las llamadas «leyes sociales» de 1924, se crearon instancias especializadas en la resolución de los conflictos laborales. En efecto, las primeras instituciones con características de tribunal del trabajo fueron establecidas por la Ley N°4.056, que forma parte de aquéllas, y se trató de las Juntas Permanentes de Conciliación, órganos de carácter administrativo destinados a resolver los conflictos individuales y colectivos entre patrones y obreros.

Sin duda su creación respondió, ya entonces, a la conciencia de que los conflictos del trabajo presentan las especiales características de que ya se han señalado, de manera que deben ser resueltos teniendo en consideración los principios protectores que inspiran al derecho del trabajo.

Más adelante, el Código del Trabajo de 1931 creó juzgados de primera instancia y cortes del trabajo, que conservaron cierto carácter administrativo hasta el año 1955, oportunidad en que se estableció que la judicatura laboral formaría parte del Poder Judicial y estaría sometida a la autoridad de la Corte Suprema. Los tribunales del trabajo de primera instancia llegaron a ser 32, lográndose una cobertura bastante amplia de justicia especializada a lo largo del país. Ellos existieron en todas las ciudades que actualmente los poseen y en otras como Copiapó, Talca, Chillán, Temuco y Puerto Montt. En el resto,

con una carga relativamente pequeña de causas del trabajo, el conocimiento de las materias laborales correspondía a los jueces de letras en lo civil o de competencia común, de no existir aquéllos. Las cortes del trabajo, entretanto, fueron tres y se ubicaron en Santiago, Valparaíso y Concepción.

El advenimiento del régimen militar significó un brusco retroceso de esta situación. La primera medida adoptada por la junta militar en 1973 consistió en crear tribunales especiales para conocer de los despidos individuales o colectivos, integrados por el juez del trabajo del respectivo departamento, un representante de las Fuerzas Armadas y Carabineros y un Inspector del Trabajo, que conocían en única instancia y sin forma de juicio. Naturalmente esta curiosa estructura, que implicaba una mayoría de representantes del Gobierno en la adopción de las decisiones, afectó gravemente la imparcialidad de las sentencias. Poco más adelante, en 1974 y habiendo quedado de manifiesto la inconveniencia de la decisión, se restituyó a los jueces del trabajo la competencia para conocer de estos despidos.

Sin embargo, un nuevo cambio de criterio se verificó en 1981, cuando simplemente se suprimieron los tribunales del trabajo, pasando el conocimiento de los juicios laborales a los juzgados civiles. Esta insólita medida, mereció incluso el reproche de la Corte Suprema de la época que hizo ver su disconformidad, señalando, entre otras razones, que la creación de tribunales especiales del trabajo incorporados al Poder Judicial había sido «una conquista laboral ardua» y que éstos «facilitan a los trabajadores el acceso a la justicia».

Cinco años más tarde, la Ley 18.510 restableció los juzgados del trabajo, pero solo en primera instancia y en un número mucho menor, existiendo desde entonces una especialización parcial en la materia.

Actualmente estos juzgados son sólo veinte y se distribuyen como lo muestra el cuadro siguiente:

CUADRO 1
CIUDADES EN QUE EXISTEN JUZGADOS
ESPECIALIZADOS DEL TRABAJO

Iquique	1
Antofagasta	1
La Serena	1
Valparaíso	2
Santiago	9
San Miguel	2
Rancagua	1
Concepción	2
Punta Arenas	1
Total	20

En segunda instancia no se restablecieron las Cortes del Trabajo ni se ha implementado otro sistema de especialización, como pudiera ser la existencia de salas dedicadas únicamente al conocimiento de esta materia, lo que podría operar al menos en las Cortes de Apelaciones más importantes.

SITUACIÓN ACTUAL DE LA JUSTICIA DEL TRABAJO EN CHILE

La justicia laboral se desarrolla actualmente en nuestro país en condiciones tan desmedradas que puede hablarse, sin temor a exagerar, que los trabajadores no cuentan hoy con un genuino acceso a la justicia. Los problemas prioritarios que enfrenta son la excesiva tardanza de sus decisiones y la falta de eficacia en el cumplimiento de éstas. La lentitud se acentúa en las jurisdicciones más grandes, y muy especialmente en los tribunales de Santiago, a los que corresponde resolver alrededor del 40% de los litigios del trabajo del país. La ineficacia, es más bien generalizada y se demuestra en el bajo índice de cumplimiento efectivo de las sentencias. Pero, además se imbrica con la tardanza. En efecto, para nadie es un misterio que buena parte de las acciones que se inician ante los tribunales del trabajo simplemente se abandonan, optando el demandante por hacer dejación de sus pretensiones y que, por otra parte, se alcanza un alto índice de conciliaciones -lo que resulta sumamente positivo- pero cuya calidad no conocemos. En

todo caso, cabe razonablemente suponer que la mayoría de las veces es deficiente, puesto que un trabajador que necesita imperiosamente afrontar sus gastos cotidianos y los de su familia no puede esperar meses por una decisión cuyo cumplimiento efectivo es, además, muy incierto. Así, la dilación del juicio, termina por desnaturalizar las bondades de la conciliación.

Esta situación, analizándola desde otro ángulo, permite en la práctica a muchos empleadores abaratar ilegalmente el costo del despido, por la vía de apostar a que el trabajador, no pudiendo esperar el término del juicio, renunciará a parte de las indemnizaciones que legítimamente le corresponden.

Hay que señalar desde ya que estos graves problemas no pueden adjudicarse a la falta de interés o capacidad de los jueces, quienes en general desarrollan una labor esforzada, sino que responden a razones estructurales, principalmente la insuficiencia de los recursos humanos y materiales disponibles y defectos en el diseño de los procedimientos laborales.

Conviene destacar tres aspectos sobre la realidad actual de la justicia del trabajo:

A.- INSUFICIENCIA DE LA ESPECIALIZACIÓN

La especialización de la justicia del trabajo está reducida a la primera instancia y opera solamente en 11 territorios jurisdiccionales del país. En el resto, que ciertamente incluye ciudades con una actividad económica significativa y numerosos juicios del trabajo (Copiapó, Temuco, Puerto Montt), la materia es conocida por los respectivos juzgados de letras en lo civil o de competencia mixta, según los casos.

En segunda instancia, como también hemos observado, no existe especialización, correspondiendo el conocimiento de los recursos respectivos a las Cortes de Apelaciones. En las más grandes como las de Santiago y San Miguel, se suele especializar una o más salas en materia laboral, pero ello depende de las decisiones que anualmente tomen estos mismos tribunales respecto de su organización.

Finalmente, la Corte Suprema cuenta con una sala especializada, pero dado que su integración es rotativa, los ministros que la componen no necesariamente son expertos en el tema.

También es pertinente destacar otros dos factores que inciden en la falta de una especialización verdadera en materia de justicia del trabajo. En primer lugar tenemos la escasa relevancia que se da a esta materia en los programas de formación de jueces y las pocas oportunidades de capacitación en temas laborales a que pueden acceder durante su trayectoria profesional; y en segundo término, las mínimas posibilidades de ascenso en la carrera funcionaria que en la práctica tienen los jueces del trabajo. Bien mirados, ambos factores no constituyen sino aspectos distintos de un mismo problema. Efectivamente, pocos jueces se interesan por la especialidad, sabiendo que al elegirla prácticamente paralizan su acceso a los tribunales superiores. Como corolario: hay poca demanda por cursos de perfeccionamiento, los que, obviamente, escasean. Ahora bien, no existe ningún obstáculo legal para que los jueces del trabajo asciendan en el escalafón pero, en la práctica ocurre que excepcionalmente son considerados en las ternas para acceder a cargos de ministro de corte. Tras ello subyace una cierta idea en las instancias superiores -que los mismos jueces reconocen- de que la justicia del trabajo es de segunda clase.

B.- ALTA SOBRECARGA DE TRABAJO

El sistema de administración de justicia chileno ha adolecido tradicionalmente de una gran sobrecarga de trabajo, causada por el bajo índice de jueces por habitante existentes y por la ausencia de sistemas alternativos de resolución de conflictos, que produce una alta tasa de litigiosidad. En lo penal esta situación quedará totalmente subsanada durante 2005, cuando se complete la implementación de la reforma procesal penal, con la entrada en vigencia del nuevo sistema en la Región Metropolitana. En el área de familia, si bien actualmente hay una notoria deficiencia de jueces, el proyecto que crea los tribunales especializados en esa materia, y que debe entrar en vigencia como ley también en 2005, aumenta en forma considerable su número.

En cuanto al área trabajo, que junto a las anteriores constituyen aquéllas en que la oportunidad de la respuesta judicial es más relevante, dada la importancia social de los derechos en juego, la situación vigente es muy deficitaria. Como se ha explicado, existen solo veinte juzgados especializados, para un ingreso anual de causas ordinarias cercana a las 27.000 (26.680 en 2002, según cifras de la Corporación Administrativa del Poder judicial). Por contraste, vemos que existen cincuenta y cuatro juzgados de competencia exclusivamente civil, para un ingreso anual de alrededor de 33.000 causas ordinarias anuales. Si analizamos la situación de Santiago, que corresponde al área en que la justicia del trabajo está más sobrecargada, vemos que mientras a un juez civil le corresponde conocer un promedio de 400 juicios ordinarios anuales, a uno del trabajo alcanza a 1000.

Esta situación de desequilibrio se repite en otras jurisdicciones importantes, como muestra el cuadro siguiente:

CUADRO 2
CAUSAS ORDINARIAS CIVILES Y LABORALES POR JUEZ

	<i>Causas ordinarias civiles por juez al año 2002</i>	<i>Causas ordinarias laborales por juez al año 2002</i>
La Serena	70	543
Valparaíso	125	613
San Miguel	207	617
Concepción	384	590

Estos contrastes parecen reforzar la idea de que a la justicia del trabajo, se le ha asignado tradicionalmente una importancia muy secundaria.

Expertos han calculado que el máximo de causas ordinarias que un juez puede atender eficientemente al año es de 600, siempre que no tenga que hacerse cargo de otras, que en el caso de la jurisdicción laboral son las de cobranza previsional.

Como hemos indicado, en los tribunales de Santiago, el promedio anual de

causas ordinarias laborales por juez es de 1000, a las que debe agregarse alrededor de 6.000 causas ejecutivas. Esto explica que, por ejemplo, en 1999 - último del que contamos con las cifras estadísticas-, la diferencia entre causas ingresadas y terminadas fue alrededor de 12.000, las que quedan pendientes para ser resueltas el año siguiente. A nivel país, esta situación fue de 46.744 causas, para el mismo año.

Otro dato ilustrativo al respecto fue proporcionado por un juzgado del trabajo de Santiago, que es considerado unánimemente uno de los más eficientes, según el cual entre enero y septiembre de 2003 quedaron en estado de fallo 1.684 expedientes y fueron fallados efectivamente 293.

Mientras, la situación de sobrecarga de trabajo en juzgados de letras con competencia en materia laboral no es mejor en algunas otras jurisdicciones importantes del país. Tal es el caso de Temuco y Puente Alto, entre otros, a cuyos tribunales ingresaron durante 2002 un número de causas laborales que sumadas a las civiles, exceden ampliamente la capacidad de resolución oportuna de los jueces respectivos.

La sobrecarga de los juzgados del trabajo se agrava por la extensión de la competencia que la ley les entrega, la que comprende el conocimiento de los juicios ejecutivos de cobranza de cotizaciones previsionales.

Como corresponde, las cotizaciones previsionales de los trabajadores dependientes, deben ser retenidas por los empleadores de sus remuneraciones y pagadas por estos últimos a las instituciones correspondientes (AFP INP, ISAPRES, FONASA, etc) dentro de los diez primeros días del mes siguiente a aquel en que se devengaron las remuneraciones. La ley faculta al empleador para postergar dicho pago, siempre que declare las cotizaciones dentro del mismo plazo. Esta norma (DL 3.500) que permite retener fondos que en realidad son de los trabajadores, en lo que constituye una especie de crédito autoconcedido, ha sido muy discutida, pero su criterio orientador se relaciona con la conveniencia de que exista al menos un reconocimiento de su deuda por parte del empleador que no ha pagado oportunamente. Esto parece acertado si

se toma en cuenta que, en los casos de las cotizaciones no pagadas ni declaradas, es extremadamente difícil detectar al deudor moroso para proceder a la cobranza, quedando los trabajadores afectados en una posición mucho más desfavorable.

En el caso de cotizaciones declaradas, las instituciones provisionales están obligadas a presentar demanda judicial de cobro en un plazo de 180 días, contados desde el cierre del período de declaración. Esta cobranza se hace a través de un juicio ejecutivo, en el que se persigue el pago de lo adeudado, multas, reajustes e intereses. Diversos estudios muestran que, en general, estas deudas son de bajo monto pero su número es considerable. Las cobranzas provisionales corresponden, en promedio, a un 80% de las causas que ingresan a la jurisdicción laboral. Por ejemplo, datos de 2002 muestran 157.657 causas de cobranza previsional, frente a 26.680 causas ordinarias.

Estos juicios presentan un carácter casi administrativo ya que los deudores raramente se defienden en ellos y, en la práctica, son llevados por los empleados de los tribunales. Percepciones de jueces y abogados, así como algunos análisis de expedientes, indican que en más del 90% de los casos estos juicios no presentan una controversia jurídica que requiera de la resolución del juez, pero si representan una enorme carga del trabajo para los funcionarios del tribunal, lo que retrasa y entorpece la tramitación de los juicios del trabajo.

Especialmente delicado en este sentido son las notificaciones. Los tribunales del trabajo cuentan entre su personal con receptores encargados de practicarlas, pero la enorme cantidad de notificaciones de demandas previsionales que deben tramitar impide, en muchos casos, que las correspondientes a las demandas ordinarias se hagan en plazos razonables.

OTROS DOS FACTORES A TENER EN CONSIDERACIÓN SON LOS SIGUIENTES:

- El tipo de organización que requiere un tribunal para la tramitación de las causas de cobranza previsional es completamente diferente al necesario en un juzgado destinado a conocer cuestiones de fondo, como también son distintas las destrezas y conocimientos que se requieren para fallarlas. En efecto, un sistema

de cobranza judicial requiere de un eficiente aparato contable y de más funcionarios y menos jueces, en tanto que la justicia ordinaria necesita, sobre todo, de más jueces que conozcan en profundidad el derecho de fondo aplicable.

- Es relevante asegurar que los juicios por cobranza sean tramitados con celeridad y se logren niveles altos en la eficacia, cuestión en la que hay involucrado un evidente interés público pues de su éxito dependerá, en definitiva, el monto de los fondos previsionales de miles de trabajadores. La información disponible indica que actualmente una causa ejecutiva de cobranza previsional demora en promedio 1.5 años en Santiago, jurisdicción en que tramitan una tercera parte del total de ellas. En cuanto al grado de eficacia de la cobranza de cotizaciones previsionales, existen indicios de que se logra recuperar lo adeudado entre 50 a 60%. Es decir, los tribunales son en términos generales, eficaces como instrumentos de recuperación de la mora previsional. Este factor aconseja, según lo han recomendado algunos estudios suficientemente documentados, no traspasar esta cobranza a instancias administrativas cuya eficacia sería previsiblemente menor.

En todo caso esta concurrencia de competencias -al menos en los juzgados recargados de trabajo-, resulta dañina para la celeridad y eficacia que requieren el conocimiento de ambos tipos de causas, laborales ordinarias y ejecutivas previsionales.

C.- PROCEDIMIENTOS DE CARÁCTER RÍGIDO, RITUALIZADO, ESCRITURADO Y DESCONCENTRADO

Los procedimientos del trabajo, especialmente el ordinario, a través del cual se tramitan la mayoría de las causas declarativas (aquéllas en que el demandante no cuenta con un título ejecutivo) fueron pensados por el legislador para tener una duración reducida, (dos a tres meses). Sin embargo, estas buenas intenciones no se han podido concretar no solo por la escasez de tribunales, que impide cumplir los plazos legales, sino también por ciertas características de estos procedimientos, principalmente su ritualismo, escrituración, desconcentración y rol pasivo asignado al juez.

El ritualismo, supone la realización de una serie de actuaciones que en verdad no resultan necesarias, pero que implican demora. Por ejemplo las certificaciones que hace el secretario del tribunal de que no se han opuesto excepciones o que la sentencia se encuentra ejecutoriada, en circunstancias de que se trata de actuaciones que deben realizarse dentro de plazos fatales.

La escrituración del procedimiento impide el contacto directo e inmediato del juez con el conflicto, el que en realidad sólo conoce a través de las presentaciones de las partes, e implica, además, una necesaria desconcentración que prolonga su desarrollo. Cada actuación (salvo el llamado a conciliación y la rendición de la prueba), debe realizarse a través de un escrito que ingresa al tribunal; proveerse por el juez o el delegatario de la función, también por escrito; autorizarse por el secretario y notificarse a las partes, todo lo cual toma varios días. Cabe destacar que la fijación de la audiencia de conciliación y prueba solo se hace una vez notificada y contestada la demanda, lo que suele tardar más de dos meses.

El rol pasivo del juez, quien sólo actúa a petición de parte, contribuye también a la lentitud del juicio y sobre todo, creemos, a su falta de eficacia. Esto se expresa principalmente en la falta de potestad cautelar de oficio y en la carencia de facultades explícitas para organizar y determinar la prueba.

Dadas estas características, no es extraño que nuestra justicia del trabajo sea, como ya señalamos, extremadamente lenta y, en general, poco eficaz.

Una investigación realizada por el Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo.¹ en base a la revisión de 1.100 expedientes, ingresados a tribunales de la Región Metropolitana (dos del trabajo de Santiago, uno del trabajo de San Miguel y uno de letras con competencia en materia de trabajo de Puente Alto) en 2001 y 2002, da cuenta claramente de estos rasgos. Así lo muestran los cuadros siguientes, que han sido tomados de esa investigación.

¹ *Gazmuri Riveros, Consuelo. La Justicia del Trabajo en Chile; Realidad y Perspectivas (por publicar)*

CUADRO 3
FORMA DE TÉRMINO DE LA
PRIMERA INSTANCIA EN JUICIOS DEL TRABAJO

Abandono	22.3%
Desistimiento	1.8%
Conciliación	37.4%
Sentencia	36.8%
Total	100%

CUADRO 4
DURACIÓN PROMEDIO DE LA PRIMERA INSTANCIA,
CUANDO EL JUICIO TERMINA EN CONCILIACIÓN

<i>Jurisdicción</i>	<i>N° de días</i>
Santiago	161
San Miguel	85
Puente Alto	175

CUADRO 5
DURACIÓN PROMEDIO DE LA PRIMERA INSTANCIA,
CUANDO ÉSTA TERMINA EN SENTENCIA

<i>Jurisdicción</i>	<i>N° de días</i>
Santiago	305
San Miguel	201
Puente Alto	420

CUADRO 6
CONSTANCIA DE PAGO EN EXPEDIENTES QUE SE ENCUENTRAN
EN ETAPA DE CUMPLIMIENTO INCIDENTAL DEL FALLO

Si	21.1%
No	77.9%
Total	100%

CUADRO 7
CONSTANCIA DE PAGO
EN JUICIOS EJECUTIVOS DEL TRABAJO

Si	24.7%
No	75.3%
Total	100%

Cabe destacar especialmente el contenido de los dos últimos cuadros, muestran que entre el 75 y 80%, los derechos declarados en la sentencia (o el mandamiento que hace sus veces, tratándose del juicio ejecutivo en que no se oponen excepciones) simplemente no se hacen efectivos.

LA RELEVANCIA SOCIAL DE LA JUSTICIA DEL TRABAJO. **¿QUÉ DEMANDAN LOS TRABAJADORES EN TRIBUNALES?**

La investigación a que hemos recurrido en el capítulo anterior determinó también cuales son las materias por las que los trabajadores (o quienes han perdido su trabajo) recurren a los tribunales de justicia, de lo que da cuenta el cuadro que se presenta a continuación:

CUADRO 8
MATERIAS RECLAMADAS EN JUICIOS DEL TRABAJO

Despido injustificado	70.6%
Despido indirecto	11.7%
Desafuero sindical	0.6 %
Desafuero maternal	3.8%
Accidentes del trabajo	0.2%
Reclamo de multas	4.6%
Practicas antisindicales	0.9%
Otros	7.6%
Total	100%

Este muestra que 82.3% (70.6 + 11.7) de los juicios laborales el demandante es una persona que ha perdido su fuente de trabajo, sea por despido que él considera injustificado, porque él debió terminar su contrato ante incumplimientos del empleador, que normalmente consisten en el no pago de remuneraciones o, en menor medida, de otras prestaciones de carácter económico.

Las prestaciones que se reclaman son de carácter urgente, ya que de su cobro depende, en buena medida, la satisfacción de necesidades esenciales del trabajador y su familia.

El carácter alimentario de las prestaciones reclamadas por los trabajadores, fue destacado por el entonces presidente de la Corte Suprema, Hernán Álvarez, con motivo de la inauguración del Foro para la Reforma a la Justicia laboral y Previsional, quien señaló: «No podemos olvidar que en la generalidad de las veces en esta clase de controversias están en juego expectativas económicas, salariales o indemnizatorias que, además de urgentes son decisivas para la vida cotidiana del trabajador».

Así, la demora del juicio y la ineficacia de la respuesta para cobrar forzosamente las prestaciones declaradas en la sentencia - que muestran dramáticamente los cuadros 5 y 6 - llevan muchas veces al trabajador a abandonar el juicio dejando sus derechos o bien aceptando conciliaciones que les son francamente perjudiciales.

En principio la conciliación constituye una buena alternativa para terminar un conflicto judicial, en cuanto son las mismas partes quienes negocian la solución. Sin embargo, para que en la negociación cada parte pueda defender adecuadamente sus intereses es indispensable que exista un equilibrio en el poder negociador, que en este caso claramente no se da. En efecto, difícilmente un trabajador, que necesita sustentar a su familia, puede esperar meses para obtener una resolución judicial cuya expectativa de ser cumplida es, por demás, incierta.

Hemos visto que existe un alto porcentaje de conciliaciones dentro del

juicio del trabajo (37.4%), pero lo que no sabemos es la calidad de ellas. En todo caso, y dadas las características de nuestra justicia laboral, constituye una hipótesis sustentable que en muchas de ellas, el trabajador transa buena parte de lo que se le adeuda a cambio de una suma de dinero que necesita con urgencia. Cabe también suponer que buena parte de los abandonos del procedimiento corresponden a transacciones extrajudiciales de muy dudosa calidad.

Es evidente que la demora del juicio juega, en la mayoría de los casos a favor de los empleadores pero, además, vista la cuestión desde la perspectiva de éstos, el sistema tiende a favorecer justamente a los que incumplen sus obligaciones, en desmedro de quienes sí se esfuerzan por cumplir.

Desde la óptica de los trabajadores, un sistema así socava gravemente la confianza en la justicia y valida la extendida y en definitiva peligrosa afirmación de que la justicia está al servicio de los poderosos.

LAS PROPUESTAS DE REFORMA

1.- ASPECTOS ORGÁNICOS

La reforma a la justicia del trabajo forma parte del amplio programa de modernización de la administración de justicia emprendido por los gobiernos de la Concertación.

La modernización de esta área del Estado, que había permanecido casi intocada durante el transcurso del siglo XX, y que ha concentrado la crítica ciudadana desde hace bastante tiempo, representa un necesario avance hacia la profundización de la democracia y la paz social. En efecto, resulta consubstancial a un régimen genuinamente democrático el proveer a sus ciudadanos de un sistema eficiente de protección de sus derechos en todas las áreas y, muy especialmente en aquéllas socialmente más sensibles, como lo son la justicia del crimen, la de familia y, por cierto, la del trabajo.

En el caso de la justicia del trabajo, el 2000 el Ejecutivo decidió reformarla sustancialmente, en pos de mejorar su oportunidad y eficacia, lo que por cierto

exigía un cambio profundo en el diseño de su organización y funcionamiento.

Para proponer las bases de la reforma, el Ejecutivo convocó a una instancia técnica, compuesta básicamente por representantes de la sociedad civil, que se denominó «Foro para la Reforma de la Justicia Laboral y Previsional». Esta fue coordinada por los Ministerios de Justicia y Trabajo y estuvo integrado por ministros de la Corte Suprema y Cortes de Apelaciones, jueces del trabajo, académicos de prestigiosas universidades, miembros de la Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Asociación Gremial de Abogados Laboralistas y otros expertos.

Este Foro celebró reuniones quincenales por cerca de tres años, discutiendo exhaustivamente variados temas. Las propuestas que formuló fueron sistematizadas por una secretaría especial presidida por el profesor Patricio Novoa Fuenzalida, recientemente fallecido. Resultado de esta labor y la complementaria que realizaron los equipos técnicos de los respectivos ministerios, fueron tres proyectos de ley que actualmente se encuentran en la Cámara de Diputados, en primer trámite constitucional.

Las reformas abarcan tanto el área orgánica como la procedimental, siendo sus aspectos principales los siguientes:

- Aumento del número de jueces del trabajo en las jurisdicciones más sobrecargadas.
- Aumento de la cobertura de tribunales especializados.
- Creación tribunales especiales de cobranza en las jurisdicciones más importantes.
- Creación de una nueva estructura orgánica, adecuada a sus funciones, para ambos tipos de tribunales.
- Establecimiento de un procedimiento ordinario, oral y concentrado y uno ejecutivo que minimice los riesgos de dilación e incumplimiento.
- Establecimiento de un procedimiento especial de tutela de derechos fundamentales.

En cuanto al incremento de jueces del trabajo, el número de ellos aumenta de 20 a 35 a los que deberán añadirse nueve jueces de cobranza.

El diseño que se propone para los nuevos tribunales, sigue de cerca al de los tribunales de garantía (en el área penal) y los de familia. Responde a la necesidad que imponen los principios de oralidad e inmediatez del procedimiento, es decir, una mayor disponibilidad de lo que podríamos llamar tiempo-juez. En efecto, los principios señalados suponen que sea el juez quien dirija todas o al menos las principales actuaciones del juicio, sin posibilidad de delegarlas en empleados del tribunal. En esta lógica, resulta más eficiente un esquema según el cual varios jueces compartan una infraestructura y personal de secretaría comunes. Este esquema permite, por ejemplo, unificar funciones como la atención de público y la custodia de documentos, que hoy se desarrolla paralelamente en cada tribunal, optimizando así el uso de los recursos económicos disponibles. Con todo, los expertos estiman que el máximo de jueces por tribunal no debe sobrepasar los seis para que su gestión resulte eficiente.

En conformidad a esta estructura, en Santiago se reemplazan los nueve juzgados del trabajo existentes por tres, compuestos los dos primeros por seis jueces y el tercero por cinco. De esta manera, el número de jueces aumenta de nueve a diecisiete. A lo anterior, se suma la creación en esta ciudad de un juzgado de cobranza compuesto por seis jueces. Así, la tarea que hoy corresponde a los actuales nueve jueces, se redistribuye en 23.

Mientras, en las tres jurisdicciones que siguen a Santiago en carga de trabajo y la mayoría de la mora previsional, se crean también tribunales especiales de cobranza.

El siguiente cuadro muestra el número de jueces y juzgados previstos:

CUADRO 9
TIPOS DE TRIBUNALES ACTUALMENTE ENCARGADOS
DE CONOCER MATERIAS LABORALES Y PREVISIONALES

	<i>Jueces trabajo</i>	<i>Jueces cobranza</i>	<i>Total</i>
Iquique	1	0	1
Antofagasta	1	0	1
Copiapó	1	0	1
La Serena	2	0	1
Valparaíso	2	1	3
Santiago	17	6	23
San Miguel	2	1	3
Rancagua	1	0	1
Talca	1	0	1
Chillán	1	0	1
Concepción	2	1	3
Temuco	2	0	2
Puerto Montt	1	0	1
Punta Arenas	1	0	1
Total	35	9	44

De esta manera, el esquema de administración de justicia laboral en primera instancia, una vez concretada la reforma, será el siguiente:

CUADRO 10
TIPOS DE TRIBUNALES ENCARGADOS
DE CONOCER MATERIAS LABORALES Y PREVISIONALES

	Juicios laborales ordinarios	Juicio de cobranza
Santiago, San Miguel, Valparaíso, Concepción	Juzgados del Trabajo	Juzgados de Cobranza
Iquique, Antofagasta, Copiapó, La Serena, Rancagua, Talca, Chillán, Temuco, Puerto Montt, Punta Arenas	Juzgados del Trabajo	Juzgados del Trabajo
Resto del país	Juzgados de Letras	Juzgados de Letras

Resulta conveniente destacar que, salvo en el caso de las ciudades más pequeñas, cuyos juzgados de letras conservan competencia completa (civil, crimen, familia trabajo), la implementación de la reforma procesal penal y la creación de tribunales de familia disminuye significativamente la carga de trabajo de los juzgados de letras correspondientes a ciudades de tamaño mediano, los que podrán, entonces, dedicar un tiempo considerablemente mayor a las materias laborales y previsionales.

Debe acotarse, además, que la extensión de la especialización permitirá que 75% de las causas del trabajo se conozcan en sedes especializadas.

En cuanto a la adecuación de la estructura orgánica de los nuevos tribunales, las innovaciones más relevantes son las que siguen:

- Se plantea la creación de un tipo de tribunal técnicamente llamado «unipersonal de composición múltiple», es decir compuesto por varios jueces, quienes no actúan colegiadamente, sino que se distribuyen entre sí las causas. Este esquema se aplica a aquéllas jurisdicciones cuya carga de trabajo requiere más de un juez (La Serena, Valparaíso, Santiago, San Miguel, Concepción y Temuco) .

- Se crea el cargo de administrador del tribunal, el que será ejercido por un especialista en la materia, liberando al juez de las tareas administrativas que hoy le corresponde realizar y que distraen su dedicación a la labor jurisdiccional.

- Se elimina el cargo de secretario letrado del tribunal, posibilitando que quienes actualmente lo ejercen -abogados especialmente formados para ser jueces- pasen a ejercer una judicatura.

- Se organiza a la planta de empleados del tribunal en unidades administrativas, cuyas funciones se definen en la ley. Tratándose de los juzgados del trabajo, una de ellas, llamada unidad de sala estará especialmente destinada a la organización y asistencia a la realización de las audiencias, lo que resulta

esencial para el correcto funcionamiento del sistema. Por su parte, en los de cobranza, y dado que estos juicios no son orales, la unidad de sala se reemplaza por una unidad especial de liquidación de créditos.

2.- MODERNIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS

En este ámbito la reforma propone procedimientos declarativos predominantemente orales y regidos por los principios de intermediación, concentración, celeridad, desformalización e impulso procesal de oficio. Especialmente relevantes de cara a los actuales problemas son la concentración de las actuaciones en la audiencia oral y las claras facultades directivas del proceso que se le entrega al juez, las que le permiten, entre otras cosas, desechar pruebas innecesarias, normalmente ofrecida con propósitos dilatorios y decretar medidas precautorias e indagatorias acerca de los bienes del ejecutado. Tales medidas podrán evitar que la posterior insolvencia del empleador impida hacer efectivos los derechos declarados en la correspondiente sentencia favorable al trabajador.

En el ámbito de la ejecución de los fallos y otros títulos ejecutivos de que pueda estar provisto el trabajador -como actas de acuerdos producidos ante inspectores del trabajo u originales de instrumentos colectivos del trabajo,- los aspectos más relevantes de la reforma dicen relación con la celeridad que se le imprime al procedimiento, la actuación de oficio del tribunal y la posibilidad del juez de disponer la retención de sumas que corresponda restituir al ejecutado por concepto de devolución de impuestos.

Finalmente, en relación al procedimiento ejecutivo de cobranza previsional pueden señalarse como básicas las siguientes medidas:

- Titularidad del trabajador para iniciar el reclamo, el cual el juez debe notificar a la respectiva institución para que presente la demanda.
- Responsabilidad de las instituciones de seguridad social por su negligencia en el cobro de las cotizaciones adeudadas.
- Posibilidad de acumulación de autos o ampliación de la demanda, cuando se trata de cotizaciones adeudadas por un mismo empleador a varios trabajadores o cuando se demandan varios períodos impagos, lo que evita una inútil

multiplicación de juicios.

- La facultad del juez de disponer la retención de sumas que corresponda restituir al ejecutado por concepto de devolución de impuestos.

3.- EL NUEVO PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE TUTELA DE DERECHOS FUNDAMENTALES

Como observó en su momento el Foro para la Reforma de la Justicia Laboral y Previsional, no solo los derechos fundamentales de carácter laboral -sindicalización y negociación colectiva-, sino también aquellos que corresponden a cada trabajador(a) en tanto personas (derecho a la no discriminación, a la honra, a la intimidad) y que mantienen su plena vigencia en la relación laboral, deben ser eficazmente protegidos en un Estado de Derecho, lo cual supone la existencia de un procedimiento adecuado para su tutela. Por diversas razones, que no es del caso exponer aquí, el recurso de protección que contempla nuestra Constitución Política en su artículo 20, no ha resultado eficaz en este sentido y los procedimientos ordinarios del trabajo con su excesiva dilación y las dificultades que presenta para el trabajador o sindicato afectado probar las conductas lesivas , hacen en muchos casos letra muerta la real vigencia de estos derechos, que la última reforma laboral se encargó de establecer como límites al ejercicio de las facultades que la ley reconoce al empleador.

La tutela de los derechos fundamentales necesita de un procedimiento con ciertas características especiales para ser efectivo. Así, parece relevante que pueda requerir la intervención judicial ya sea el trabajador o el sindicato afectado; que exista celeridad acentuada, considerándose plazos especialmente breves; que la vulneración no sea susceptible de compensarse en dinero (sin perjuicio del pago de las indemnizaciones de perjuicios que procedan); y una atenuación de la carga probatoria del afectado, en términos de que acreditando indicios razonables de la vulneración, deberá el demandado probar que su actuación no ha sido antijurídica.

Las reformas de que hemos dado cuenta suscitadamente se contienen en tres proyectos de ley, los que se encuentran en primer trámite constitucional en

la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados. De allí deberán pasar a la de Hacienda y, seguramente, a la de Constitución Legislación y Justicia de misma la Corporación, para luego continuar su trámite en el Senado.

ALGUNAS CONCLUSIONES

No es aventurado señalar que estas reformas igualan en importancia, tanto real como simbólicamente, a la reforma procesal penal. En efecto, ellas contribuirán significativamente a mejorar el acceso a la justicia a los trabajadores, legitimando de esta manera el sistema, hoy severamente desprestigiado.

Asimismo, la inversión de recursos que ellas representan, implican la continuación del cambio en la composición del gasto en justicia, haciéndolo más equitativo al orientarlo en mayor medida hacia tribunales a los que acuden prioritariamente los sectores más pobres. En este sentido la reforma es complementaria con las introducidas en materia penal y de familia.

Adicionalmente, la existencia de nuevos tribunales dotados de recursos humanos y económicos suficientes y de procedimientos cuidadosamente diseñados, debiera revertir esta percepción, según la cual la justicia del trabajo ha sido considerada por mucho tiempo de una importancia menor.

Con todo, cabe señalar que las modificaciones en curso no han abordado el tema de la segunda instancia y su necesaria especialización, ni tampoco otro que también es necesario para un acceso integral de los trabajadores a la justicia, entendido tal acceso como la obtención de una tutela judicial efectiva de sus derechos. Se trata de asegurar una asesoría jurídica gratuita, amplia, profesional y eficiente, que el actual sistema basado primordialmente en el trabajo de egresados de Derecho que hacen su práctica profesional en las Corporaciones de Asistencia Judicial, no puede proporcionar.

A lo anterior hay que agregar que, por más que se mejore la justicia del trabajo, el efectivo cobro de los créditos de los trabajadores requiere combi-

narse con otros sistemas que deben ser establecidos por la legislación de fondo y que en otros países funcionan eficientemente, tales como los de garantía salarial.

Estos asuntos deberán necesariamente asumirse en un futuro cercano, pues, mientras ello no ocurra, el esfuerzo actual -desde luego imprescindible- no estará completo ni rendirá la plenitud de los frutos buscados.

JORNADA LABORAL Y CALIDAD DE LA VIDA SOCIAL

*Magdalena Echeverría **

INTRODUCCIÓN

La reducción de la jornada laboral en tres horas semanales a partir de enero de 2005 no tendrá sólo efectos económicos ni circunscritos al ámbito de las relaciones en las empresas sino que, además, puede impactar positivamente la calidad de la vida personal, familiar, social y ciudadana del país en su conjunto.

Aumentar el tiempo de descanso facilita un trabajo más productivo y, al mismo tiempo, posibilita un descanso también productivo. Lograr este equilibrio es un desafío contemporáneo clave, y casi universal, para la calidad de vida laboral y social.¹

La reducción a 45 horas semanales surtirá un efecto importante, porque efectivamente la jornada laboral promedio de los trabajadores chilenos, y de algunas categorías de ellos en particular, es muy extensa. En mediciones comparativas internacionales, como se muestra en el cuadro siguiente, Chile aparece como uno de los países en el que las personas trabajan una mayor cantidad de horas, liderando en el primer lugar en cuatro oportunidades -en las comparaciones realizadas en los últimos ocho años-, dentro de los 49 a 60 países estudiados por el International Institute for Management (IMD).

¹ Jáuregui, R., Egea, F., De la Puente, J., «El tiempo en que vivimos y el reparto del trabajo. La gran transformación del trabajo, la jornada laboral y el tiempo libre», Editorial Paidós, España, 1998.

Harvey, David, «La experiencia del espacio y del tiempo», traducción de Serafín Maldonado Aguirre de *The Condition of Posmodernity, An Inquire into the Origins of Cultural Change, Great Britain, Cambridge University Pres, 1990*

* Licenciada en Sociología, magíster en Medicina Social, becaria del Curso Formación de Expertos Latinoamericanos en Relaciones Laborales, Turín.

Mientras, en el estudio comparativo entre ciudades elaborado en el 2000 por UBS (Suiza), Santiago encabeza las 58 ciudades respecto del número de horas trabajadas en el año.

Aunque en los ranking de ambos organismos, se observa una reducción en 2003 de 49 horas anuales con respecto a 2000, este descenso es todavía marginal, habiendo mediado la Reforma Laboral del año 2001, una de cuyas materias fue restringir las horas extraordinarias y asegurar los descansos en algunas sectores u ocupaciones, como por ejemplo el transporte y el comercio.

NÚMERO PROMEDIO DE HORAS TRABAJADAS ANUALES, 1999 - 2003

A) LOS 10 PAÍSES/REGIONES CON MAYOR CANTIDAD DE HORAS TRABAJADAS

1999	2000	2001	2002	2003
Hong Kong 2.496	Taiwan 2.282	Chile 2.244	Chile 2.244	Hong Kong 2.398
Mexico 2.368	Chile 2.244	Malaysia 2.217	Malaysia 2.217	Maharashtra 2.347
Korea 2.287	Malaysia 2.217	Philippines 2.210	Philippines 2.210	India 2.347
Taiwan 2.285	Colombia 2.182	Colombia 2.182	Colombia 2.182	Taiwan 2.327
Turkey 2.263	Hong Kong 2.181	Hong Kong 2.181	Hong Kong 2.181	Philippines 2.301
Chile 2.256	Philippines 2.164	Taiwan 2.167	Taiwan 2.167	Mexico 2.281
India 2.254	Jordan 2.158	Jordan 2.161	Jordan 2.161	Korea 2.270
Thailand 2.245	Mexico 2.150	Mexico 2.150	Mexico 2.150	Chile 2.195
Philippines 2.238	Slovak Rep 2.108	Slovak Rep 2.125	Slovak Rep 2.125	Thailand 2.184
Colombia 2.187	Slovenia 2.106	Slovenia 2.106	Slovenia 2.106	Indonesia 2.175
USA 1.917	USA 1.918	USA 1918	USA 1918	USA 1895
Japan 1.871	Japan 1.864	Japa 1864	Japan 1864	Japan 1864

**B) LOS 10 PAÍSES/REGIONES CON MENOR CANTIDAD
DE HORAS TRABAJADAS**

1999	2000	2001	2002	2003
Luxembourg 1.766	Catalonia 1.724	Finland 1.723	Finland 1.723	Lombardy 1.718
Finland 1.757	Finland 1.723	Belgium 1.712	Belgium 1.712	Finland 1.714
Norway 1.748	Belgium 1.712	Austria 1.699	Austria 1.699	Norway 1.703
France 1.742	Austria 1.699	Germany 1.688	Germany 1.688	Austria 1.696
Belgium 1.739	Germany 1.688	Bavaria 1.688	Bavaria 1.688	Germany 1.674
Austria 1.728	Bavaria 1.688	Denmark 1.687	Denmark 1.687	Bavaria 1.674
Netherlands 1.721	Denmark 1.687	Netherlands 1.686	Netherlands 1.686	Denmark 1.658
Germany 1.699	Netherlands 1.686	Rhone-Alps 1.645	Rhone-Alps 1.645	Rhone-Alps 1.645
Bavaria 1.699	Ile-de-France 1.587	Ile-de-France 1.587	Ile-de-France 1.587	Ile-de-France 1.561
Denmark 1.689	France 1.587	France 1.587	France 1.587	France 1.561

Fuente: Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, a partir de series World CompetivenessYearbook, IMD

En efecto, y tal como se observa en el cuadro siguiente, en cuatro ramas de actividad económica más de la cuarta parte de los ocupados trabaja en jornadas de 50 horas y más, lo que alcanza al 40% en el transporte y al 30% en el comercio.

**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS ASALARIADOS
SEGÚN TRAMOS DE HORAS SEMANALES DE TRABAJO, AÑO 2000**

RAMA	<40	40-44	45-47	48-50	>50
Agricultura	11,5%	6,4%	1,6%	53,5%	27,0%
Minas	8,0%	10,1%	2,0%	56,7%	23,2%
Industria	7,6%	9,6%	3,8%	55,5%	23,4%
EGA	8,2%	16,6%	4,9%	48,9%	21,3%
Construcción	9,2%	9,9%	3,9%	49,6%	27,4%
Comercio	12,0%	8,7%	2,8%	46,4%	30,0%
Transporte	11,4%	9,0%	2,1%	37,4%	40,0%
Finanzas	12,5%	13,3%	5,8%	50,2%	18,2%
Servicios	21,8%	15,5%	3,9%	40,4%	18,4%
Total	12,2%	10,3%	3,3%	48,5%	25,7%

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN, 2000

EXTENSIÓN DE LA JORNADA Y CALIDAD DEL TRABAJO

La reducción del tiempo dedicado a los quehaceres es clave para mejorar la calidad de la vida laboral de los trabajadores y, en ese sentido, también la productividad en las empresas. Esta es una ecuación final compleja, compuesta por un conjunto de indicadores, que interactúan dinámicamente entre ellos: la tecnología, los niveles y la calidad de la educación, la adecuada organización de la producción, etc. Un factor que interviene, además, es la duración de la jornada diaria y semanal y la satisfacción en el trabajo, fenómenos que, a veces se correlacionan.

A diferencia de los equipos, el rendimiento de las horas diarias de las personas no es plano, ni igual para todos. Tiene un comportamiento cíclico, basado en la fisiología genérica humana, y específica de cada sujeto -que hace de la actividad y el reposo-, polos que se complementan, con curvas crecientes y decrecientes en el rendimiento con alzas y bajas de los umbrales de alerta. Este comportamiento cíclico diario (ciclo circadiano) favorece en momentos del día las funciones creativas del cerebro y en otros las actividades físicas manuales o más repetitivas.

Una jornada laboral muy prolongada, sin pausas programadas y con espacios reducidos de descanso entre cada una de ellas, que afectan la cantidad y calidad del sueño, tiene efectos fisiológicos indeseables, con al menos tres consecuencias sobre la actividad laboral: mayor fatiga durante la jornada, inducción a errores y accidentes, y mayor irritabilidad en las relaciones interpersonales. La suma de ello redundan en menor productividad, empeoramiento del clima organizacional y, como escape o por enfermedad, en un mayor ausentismo laboral.

Dos tipos de información son significativas al respecto. La primera, es la posibilidad de cometer equivocaciones o actos fallidos durante el desempeño producto de la fatiga, causa importante de algunos errores en todo tipo de actividades. Se ha discutido mucho ² la incidencia de ésta en grandes accidentes nucleares, como el

² Bobko, N., Karpenko, A., y otros «The mental performance of shiftworkers in nuclear and heat power plant of Ukraine», *International Journal of Industrial Ergonomics* 21, 333-340, 1998.

ocurrido en 1986 en Chernobyl y el desastre de Bophal en 1984, con consecuencias para la población, que tuvieron su origen en posibles fallas humanas de los operadores de las centrales durante un prolongado trabajo nocturno.

En nuestro país, el transporte, con jornadas de larga duración es uno de los sectores que muestra tasas elevadas de accidentabilidad. Al analizarse las causas de los siniestros, las fallas humanas o «acciones inseguras», surgen como condicionantes frecuentes, con un peso importante la falta de sueño y el exceso de horas de trabajo.

**TASA DE ACCIDENTABILIDAD DE LAS MUTUALIDADES DE EMPLEADORES,
POR ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1994 - 2001**

Actividad económica	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total	11,82	11,13	11,6	11,95	10,36	9,11	9,1	7,93
Agricult., Caza, Silvic. y Pesca	13,28	13,57	13,62	13,7	11,94	10,86	10,98	10,2
Explot. Minas y Canteras	9,95	8,92	8,67	7,66	5,69	4,6	4,56	4,62
Industria								
Manufacturera	15,88	14,99	15,72	16,14	14,2	12,23	12,3	10,76
Electricidad, Gas y Agua	9,25	8,4	9,4	9,22	8,37	7,3	7,68	5,55
Construcción	19,75	17,28	17,24	17,85	14	11,07	11,87	11,48
Comercio	9,34	9,58	9,96	10,64	9,49	8,43	8,24	6,96
Transp. Almac., Comunic.	12,11	13,35	14,55	14,17	12,81	11,76	11,77	10,63
Servicios	5,97	5,56	6,43	7,05	6,61	6,54	6,48	6,54
Actividades no especificadas	s/i	s/i	5,84	4,14	5,07	3,68	2,27	0,63

Fuente: elaboración Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, a partir de información Anuarios Estadísticos, Superintendencia de Seguridad Social.

La segunda información de interés se relaciona con el malestar laboral y social que es una de las causas del consumo de alcohol y drogas.³

³ Con el fin de describir la magnitud del consumo de drogas lícitas e ilícitas en los trabajadores chilenos, la Asociación Chilena de Seguridad realizó un estudio el año 2003 que alcanza un universo de 589.028 trabajadores pertenecientes a 2.543 empresas asociadas a la ACHS. La investigación se efectuó mediante una encuesta individual, anónima, confidencial y autoaplicada, con una confiabilidad del 99,5%.

Dicho estudio -el primero que se realiza en Chile- se aplicó en empresas de 50 o más trabajadores de distintos rubros de la actividad económica, agrupados en cinco sectores: Minería, Agrícola y Forestal, Comercio y Transporte, Industria y Servicios. La muestra real alcanzó a 3.275 trabajadores pertenecientes a 40 empresas.

La Asociación Chilena de Seguridad dio a conocer un estudio sobre el consumo de alcohol, tabaco, ansiolíticos y drogas ilícitas, entre los trabajadores de sus empresas afiliadas. Respecto de la ingesta de alcohol los bebedores problema alcanzaban a un 26.3%, cifra alta en relación a la población nacional; el mayor porcentaje aparece en los sectores minería (31.7%) y agrícola-forestal (29.8%).

Entre los trabajadores que se iniciaban en el consumo (incidencia) la tasa más alta se encontraba en los sectores comercio y transporte junto al agrícola y forestal.

Sobre tranquilizantes y ansiolíticos, las mujeres registran un mayor uso que los trabajadores hombres y, en particular, en el sector comercio. Respecto de drogas ilícitas, en todos los sectores se declaró algún grado de consumo (alguna vez en la vida), aunque el comercio y transporte anotaron las mayores cifras (25%) y del último año (4.7%).

La productividad, puede mejorar si el empleo responde a las necesidades de realización y de desarrollo de la individualidad de los trabajadores, para lo cual la reducción de las jornadas laborales es un prerequisite indispensable.

REDUCCIÓN DE LA JORNADA Y CALIDAD DE VIDA

La vida social de los chilenos se ve tensionada por la disputa entre dos reclamos que, surgen con igual fuerza, desde los dos núcleos centrales en los que ella se circunscribe: el trabajo y la familia. Las empresas demandan de sus empleados un alto compromiso con sus proyectos y jornadas de larga duración, mientras que la vida familiar exige tiempo y atención para las funciones, crecientemente diversificadas, que se concentran sobre ella. Ambos espacios, en realidad persiguen un tiempo de calidad que, con la presencia plena física y mental de las personas, resulte rentable en los dos ámbitos.

En los diversos informes del PNUD sobre Desarrollo Humano en Chile, y en particular en el de 2000: «Más sociedad para gobernar el futuro», se destaca

como aspiración central de los chilenos «el deseo de una vida cotidiana con rostro más humano». Esto quiere decir muchas cosas y se refiere a distintos ámbitos, entre ellos «tener una vida que vaya más allá del trabajo» (p.93). Según los entrevistados, «la sociedad actual pareciera haber invertido en muchos aspectos la escala de valores. Ella habría puesto a las necesidades de las instituciones, de la economía y de la política, así como a los intereses individualistas, delante de las necesidades de interioridad y de sociabilidad de las personas»

Esta tensión crece en la medida en que la estructura y unidad familiar va cambiando y las redes sociales en que se apoya son débiles. La familia chilena se ha transformado por cambios demográficos, el envejecimiento de la población, la incorporación creciente de la mujer al trabajo, el aumento de las unidades familiares monoparentales y de las mujeres como jefas de hogar. Y, al mismo tiempo, cambia también porque ella recibe demandas y decisiones -repartidas en otros tiempos- de manera más colectiva en redes comunitarias de apoyo, ciudades más pequeñas, concentración geográfica en barrios de trabajadores, una mayor vida comunitaria, un papel más pluridimensional del sistema educacional.

La familia, como núcleo social, es tocada también por el proceso de «individuación» propio de la sociedad moderna en casi todos las áreas.

Incluso es posible que problemas de seguridad ciudadana y parte de la delincuencia y la drogadicción infanto-juvenil, encuentren explicación en la falta de tiempo para la interacción cotidiana entre padres e hijos.

La organización del trabajo en las empresas, por su naturaleza, busca eliminar los tiempos muertos. Requiere todo el trabajo que se necesite pero, cuando la situación así lo imponga. En la economía moderna el empleo «justo a tiempo» sería el resultado ideal de este ejercicio.

En la organización social, en cambio, no se ha planteado como un imperativo aún cómo reducir los tiempos muertos en el descanso, para reducir los costos sociales y hacer un uso pleno de él. Por ejemplo: ¿Cómo resolver los

largos tiempos de traslados, escalonando horarios de entrada y de salida en trabajos y colegios, y buscando medios de acercamiento eficaces para acortar trechos? El Proyecto Transantiago sería un importante aporte en este sentido.

El exceso de tiempo dedicado a los empleos es percibido y experimentado por la población como fuente de tensión y malestar social. Cuando el tiempo en torno del trabajo, incluyendo traslados, es muy prolongado, el periodo libre, se reduce, en la práctica, a reponer cansancio para volver a trabajar. No hay espacio objetivo, ni energías suficientes, para emprender actividades de otro tipo durante un día ni de dar cabida a las otras inquietudes o intereses que todas las personas tienen; diferentes a los que desarrollan en su actividad laboral e incluso en su vida familiar.

¿QUÉ ES MÁS IMPORTANTE PARA USTED?

Tener más tiempo libre	Aumentar sus ingresos trabajando horas extras	NS / NR
50.4%	44.1%	5.5%

Fuente: Encuesta PNUD, 1999.

La respuesta a esta pregunta se encuentra muy segmentada, según el estrato socioeconómico. Los sectores más bajos, desean aumentar sus ingresos -con mayor cantidad de horas extras-, mucho más que los más altos. Sin embargo, es significativo que la mitad de la población le otorgue tanta importancia a la obtención de más tiempo libre.

Los distintos espacios y grupos sociales en los que las personas participan o quisieran participar, tienen su lógica y ritmos propios, que necesitan de un proceso (y tiempo) de incorporación a ellos. Si la jornada laboral es muy extensa, con resultado de fatiga, la incorporación a éstos exige un esfuerzo especial de desconexión que no se sortea siempre con éxito, lo cual produce irritación y frustra expectativas, de manera que se opte muchas veces por evitarlos.

Las relaciones familiares, como otras, tienen pautas propias. Los hijos tienden a esperar la llegada de sus padres en la tarde para jugar, hacerles preguntas, acusarse o según las edades, oponérseles. Resulta frecuente que una jornada

prolongada no permita disponibilidad anímica para ello, sin ser excepcional que en algunos días, la imagen ideal del descanso sea encontrar dormida a la familia completa.

La distribución del tiempo personal no es sólo una consecuencia del lapso de trabajo pactado en las empresas: es un problema de la sociedad en su conjunto. La baja densidad del tejido social donde están anclados el trabajo y la familia, necesita ser articulado. Se requiere, por ejemplo, de guarderías y jardines infantiles en cantidad y calidad adecuadas para las madres que trabajan o desean hacerlo.

Hace falta, además: la constitución de organizaciones, redes sociales y espacios públicos; recuperar o reinventar la vida de barrio, desarrollar nuevas y más atractivas tareas en los sindicatos, incorporando nuevas materias en sus negociaciones -distintas de las reivindicaciones salariales- de promoción de actividades comunitarias, en general.

La reducción de la jornada laboral permitirá también mejorar lo que la Organización Mundial de la Salud denomina «estilos de vida saludables». El sedentarismo del 89% de la población chilena (que ha visto aumentar su esperanza de vida) medido por la Encuesta Nacional de Salud 2003, no es sólo un mal hábito que se explica por la forma de trabajar que demanda cada vez una mayor carga estática, y en la escasa disponibilidad de tiempo para desarrollar actividad física en forma regular.

La disminución del lapso de trabajo posibilitará enriquecer la vida personal, al poder la mayoría de los habitantes, dedicarle más tiempo a la conexión con los sucesos de la vida nacional y del mundo, mejorando su capacidad de procesamiento de información sobre hechos más complejos que las noticias deportivas o de espectáculos locales, y aumentando la posibilidad de participación social, lo cual enriquece su condición ciudadana.

El país se hace más rico, cuando todos sus ciudadanos cuentan y participan en el desenvolvimiento del conjunto de la vida ciudadana y no sólo en tanto

buenos productores de bienes o prestadores de servicios. Ni siquiera sólo como buenos jefes de familia.

El país progresa cuando sus ciudadanos participan y aportan en la vida del barrio donde residen, en organizaciones de vecinos, comunidades sociales, gremiales, religiosas y deportivas. Cuando saben y buscan conocer qué sucede en el país, más allá de su lugar de trabajo y su reducto familiar, y quieren y son capaces de pronunciarse respecto de ello; cuando entienden y se pronuncian sobre qué significa para el país, y para cada uno de ellos, firmar un Tratado de Libre Comercio y participar en un proceso de integración regional. También cuando es posible acceder e incorporarse activamente al mundo de la cultura en cualquiera de sus expresiones; y cuando hay energía para estos nuevos emprendimientos de recompensa no monetaria.

Pero, esto requiere una disposición que en buena medida la otorga la libertad de disponer del propio tiempo. La reducción de la jornada laboral es una oportunidad para el país de tener más de sus ciudadanos; y de los ciudadanos de obtener más de su país. Es, desde este punto de vista, una ganancia social de largo plazo.

MIRADA DE GÉNERO EN LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LA CONSECUCCIÓN DEL DESARROLLO HUMANO Y LA PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA: UNA REFORMA PENDIENTE

Regina Clark *

«La mujer vive presa en la imagen que la sociedad masculina le impone; por tanto, sólo puede elegir rompiendo consigo misma ... si se atreve a amar, a elegir, si se atreve a ser ella misma, debe romper esa imagen con que el mundo la encarcela». Octavio Paz.

INTRODUCCIÓN

Mucho se ha escrito y dicho sobre la importancia de los sistemas de seguridad social para la economía y desarrollo de los países. En virtud de ello, -y en nombre de esta importancia- se han realizado profundas y radicales transformaciones a los sistemas, atacando principalmente el sentido social y solidario de sus sustentos financieros. Ejemplo preciso y sintomático de esta aseveración lo encontramos en la historia reciente de nuestra Región Americana, donde ha prevalecido el cambio de los sistemas de reparto por sistemas de capitalización individual, cuyo eje central radica en el papel protagónico que la persona debe asumir como «individuo», para hacerse cargo de su propio riesgo y tiempo de sobrevivencia, perturbándose -y severamente en algunos países como el nuestro- la naturaleza jurídica de la seguridad social, considerada como derecho humano fundamental.¹ Es indudable que estos cambios obedecen a una mirada tristemente maquiavélica, como es el sello de la vi-

¹ *Balance y perspectivas del Sistema de Protección Social en Chile. Regina Clark. Publicación Fundación Friedrich Ebert. Marzo 2004.*

* *Abogada, licenciada de la Universidad Católica de Chile, experta en temas de Seguridad Social con perspectiva de género. Becaria del Curso Formación de Expertos Latinoamericanos en Relaciones Laborales, Turín-Bolonia y Castilla La Mancha.*

sión macro de la economía en un mundo globalizado y que sirve de sustento, incluso ideológico, al modelo de desarrollo imperante. Aquél, que sólo es posible medir como exitoso en porcentajes del Producto Interno Bruto, con la sigla P.I.B., que tanto nos hemos acostumbrado a citar, y esforzado en entender, especialmente aquellos que tenemos, además, la visión de las ciencias jurídicas y sociales y que postulamos que la economía debiera estar al servicio de la persona.

Al menos hemos avanzado en la denuncia de los fracasos de los sistemas de seguridad social, basados en regímenes de pensiones de capitalización individual. En estos días se ha abierto el debate sobre la pertinencia y eficacia de estos sistemas, dado los catastróficos resultados que han presentado² -hoy reconocidos-, que arrojan los diagnósticos y estudios prospectivos realizados sobre la materia y que fueran en su oportunidad altamente cuestionados. No es del caso repetir lo que a todas luces ya es un diagnóstico incuestionable,³ pero resulta necesario recordar las serias falencias del sistema en tres aspectos que parecen fundamentales para aportar al debate de lo que podríamos denominar la «Nueva Reforma», a saber: La Ausencia de la Visión de Género, La Falta de Cobertura y Suficiencia, y los Altos Impactos Fiscales, que ya han comprometido a las futuras generaciones. La reforma estructural de los 80 fracasó en la extensión de la cobertura de la seguridad social, traduciéndose en jubilados y jubiladas muy pobres, lo que constituye una seria amenaza en la política social.

REFORMA PREVISIONAL: DISMINUCIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Las estimaciones realizadas muestran que más de un 52% de los pensionados del sistema de AFP calificarán para pensiones mínimas, siendo esta proporción un 71,9% para las mujeres. Las mujeres, que inician su vida laboral con un 75% de los salarios de los hombres⁴, alcanzarán cerca de un 50% de la pensión que éste recibe. Las pensiones de las mujeres en el sistema privado

2 Balance y perspectivas del Sistema de Protección Social en Chile.

3 Ver Informe del Banco Mundial, «La Promesa de Seguridad de los Ingresos en la Vejez en América Latina» 2004. Bogotá.

4 Según los datos que arrojan los múltiples estudios, la brecha salarial entre hombres y mujeres es del orden del 30%.

fluctúan entre el 52% y el 76% de las pensiones de los hombres.⁵

Las mujeres constituyen el sector más perjudicado con la aplicación de este sistema previsional, ya que las formas de cálculo de las pensiones consideran las expectativas de vida, además de los gastos en comisión de administración, de la rentabilidad obtenida en el período, del monto acumulado en la cuenta individual y de la densidad de cotizaciones.⁶ En la mujer las expectativas de vida son mayores que las de los hombres, y estos años de sobrevivencia son incluidos en la actualización de las respectivas tablas de cálculo, que hoy en nuestro país ha significado bajar un 6% más sus alicaídas pensiones.⁷ Por ello, una inmensa mayoría de las mujeres sólo son postulantes a las pensiones mínimas, en el evento de tener capacidad de ahorro y lograr 20 años de cotizaciones para ser beneficiadas con la garantía estatal. Si no cumplen con la exigencia de años de cotización, sólo podrán optar a tener un subsidio del estado, como lo es la pensión asistencial,⁸ siempre que demuestren ser extremadamente pobres y se dé la posibilidad de un cupo.

Para aquellas personas afiliadas que no tienen garantía estatal y no acceden a la pensión asistencial, no existe un sistema que los proteja.

El sistema previsional basado en la capitalización individual, que apela sólo a la contribución del afiliado para su sustento, está directamente relacionado con los cambios del mercado laboral, donde un 40% aproximadamente se ubica en el sector informal de la economía. Estos cambios evidencian notablemente las limitaciones del principio contributivo, que se relaciona directamente con la permanencia en un empleo de perfiles muy definidos, de estabilidad, a tiempo completo, ejercido por el jefe de hogar, etc. Los estudios realizados por los organismos competentes, indican que la abrumadora mayoría de los

⁵ Datos presentados por Alberto Arenas de Mesa Subdirector de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en Chile. «Efectos Fiscales del Sistema de Pensiones en Chile: 2003-2020», Ponencia Seminario Cono Sur de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Santiago 16 de Octubre de 2003.

⁶ Las mujeres tienen una densidad de 43,8%, porcentaje de tiempo trabajado versus tiempo cotizado. Fuente: Primera Encuesta de Historial Laboral y Previsional en Chile, 2002.

⁷ Información Superintendencia de AFP. Noviembre de 2004.

⁸ Son titulares del 60% de las pensiones asistenciales según datos del Boletín de la Superintendencia de Seguridad Social 2002-2004.

afiliados a las AFP cotizan dos o tres meses por año en promedio y sus remuneraciones fluctúan entre \$100.000 y \$ 200.000.⁹ Existe desconfianza en el sistema y los afiliados consideran que las cotizaciones¹⁰ que hacen en las AFP son un impuesto más, ya que su pensión no va a depender del monto que acumulen en sus cuentas, que igual va a ser insuficiente, sino de la eventual garantía estatal. En ningún caso sus ahorros previsionales van a determinar su eventual pensión, lo que perjudica con creces la necesidad de generar una «cultura» de previsión para la vejez, desincentivando al sector que tiene cierta capacidad de ahorro, el esfuerzo de cotizar en aquel sistema.

En este contexto y sumando las pensiones mínimas y asistenciales, más de un 52% de las pensiones dependerán directamente del Estado, lo que nos hace pensar que estamos en presencia de un sistema mixto,¹¹ es decir no tenemos en rigor un sistema privado de pensiones. El pilar principal de dicho sistema no es privado, sino Estatal, ya que su base de sustento financiero es no contributiva, esto significa que no se financia con descuentos a las remuneraciones, sino con impuestos generales. Nos encontramos con un primer nivel asistencial que no ofrece la cobertura suficiente y necesaria.

Por otra parte y dadas las características del sistema concatenado a las fluctuaciones que sufre el mercado laboral, la mujer nuevamente pasa a ser doblemente discriminada. A pesar de los avances de la última década, todavía Chile es uno de los países de América Latina con la menor tasa de participación laboral femenina (36%) y con mayores discriminaciones salariales. Su inserción en el mundo laboral es aún más desfavorable que los hombres, en razón no sólo de obtener un menor ingreso, sino que además, de ingresar al empleo informal y precario sin protección, con menor experiencia laboral y menor capacitación, lo que genera cotizar menos en el sistema considerando más años de sobrevivida, que los hombres, en el cálculo de sus pensiones. Al insertarse en el mercado laboral, las mujeres no sólo sufren el impacto de la

⁹ Superintendencia de AFP, *Informe Seguro de Cesantía 2004. Informe CENDA 2004.*

¹⁰ *De los cotizantes ocupados, sólo el 60% cotiza. Superintendencia de AFP, Informe Seguro de Cesantía 2004. Informe CENDA 2004.*

¹¹ Alberto Arenas de Mesa. «Efectos Fiscales del Sistema de Pensiones en Chile: 2003-2020», ponencia Seminario Cono Sur de la Fundación Friedrich Ebert. Santiago 16 de Octubre de 2003.

discriminación en relación a su condición laboral por los fuertes sesgos de género en la organización laboral, sino que también por el proceso de desregulación. Una vez que comienzan a trabajar, la preocupación radica en la permanencia en su calidad de trabajadora en términos de igualdad real.¹²

La mujer, además, debe desempeñar las actividades que le ha asignado la sociedad en el cuidado de los hijos y, dado el proceso de jibarización que ha sufrido el Estado en sus funciones, debe también encargarse de la familia extendida, lo que dificulta su inserción en el mundo laboral y la hace candidata a los empleos más precarios y desprotegidos del mercado laboral. El último informe de la Cepal sobre la materia señala que, «La familia sigue desempeñando una función estratégica de apoyo y protección en América Latina, como consecuencia de la limitada cobertura social que aún caracteriza a los países de la región, en especial frente al desempleo, la enfermedad, la vejez y la migración», el que se consideraba como «modelo tradicional de familia nuclear con padre proveedor, madre ama de casa que no trabaja e hijos (...) ya dejó de ser el modelo predominante (...), puesto que sólo representa un 36% del total». La CEPAL recomienda la implementación de políticas públicas que apoyen «a las familias en la cobertura de sus necesidades en una doble perspectiva: políticas tendientes a conciliar la familia y el trabajo, por un lado, y a dar el necesario apoyo para el cuidado de los hijos y de los adultos mayores, por el otro». Igualmente, «Se requiere con urgencia evaluar los modelos de protección y cuidado de los niños y de los adultos mayores y su compatibilidad con el mercado de trabajo.¹³ Se constata así un verdadero círculo vicioso que perpetúa la exclusión social y que hay que revertir con políticas públicas que fomenten la igualdad de oportunidades, partiendo del reconocimiento de las diferencias que genera la realidad social -acentuadas por la visión macroeconómica del Modelo de Desarrollo-, y así lograr la igualdad jurídica como eje central de la equidad social. La CEPAL señala que la inequidad es un elemento caracterizador de América Latina, ya que en el mundo no hay región que presente peores indicadores en la distribución de ingresos.

¹² Miravet «Trabajo y derechos sociales: por una desvinculación posible». *Anuario de Filosofía del Derecho*. 2000.

¹³ *Informe Panorama Social de América Latina 2004*. CEPAL.

Se presenta un importante desafío a asumir, cual es el de romper el esquema cultural originado en la creación del Estado de Bienestar, construído bajo el supuesto de que los hombres eran la base sostenedora de la familia y la mujer sólo ejercía el rol de cuidadora, que la institucionalidad de nuestro sistema de seguridad social reproduce fielmente. Si bien es cierto, que es necesario compensar la carencia del sistema en relación al trabajo reproductivo y doméstico de la mujer, también lo es la prioridad de fomentar e incentivar la inserción laboral de la mujer, haciéndose cargo la sociedad y el estado de generar políticas públicas destinadas a dicho fin, cambiando el eje de la responsabilidad maternal como un yugo cultural de sometimiento de la mujer, por aquel que considera la maternidad como una responsabilidad social.

Es preciso afirmar que el empleo femenino ayuda a disminuir la pobreza. Según la encuesta CASEN 2000, cuando ambos padres trabajan, los hogares bajo la línea de pobreza constituyen un 7%. Al excluir el ingreso de las mujeres, aumentan los hogares bajo la línea de pobreza a un 19%.¹⁴

Diversos estudios -y también la experiencia que arrojan algunas sociedades altamente desarrolladas,¹⁵ como las del norte europeo-, muestran que el nivel de desarrollo se ha dado con notables progresos en el terreno de las igualdades, que ello es el resultado de un sólido sistema de protección social en donde la atención integral de la infancia tiene un lugar central, situación que permite a las mujeres incorporarse al mercado laboral sin pagar los severos costos que la maternidad tiene en países que, como el nuestro, no cuentan suficientemente con estos apoyos.

DISCRIMINACIÓN FEMENINA. REFORMA A LA SALUD

Esta crítica situación de aumento de la desprotección, no sólo se refleja como ya lo hemos señalado en el sistema de pensiones, sino que además en el sistema de salud con la creación de las Instituciones de Salud Previsional,

¹⁴ Estudio realizado por Mariana Schkolnik en Talleres Chile 21, junio 2004, con base en CASEN 2000, MIDEPLAN.

¹⁵ Ejemplo de Finlandia, Talleres de Chile 21, Inserción Laboral de la Mujer. Santiago. 16 de junio de 2004.

ISAPRE, que también ha impactado negativamente a la mujer.

En este sistema se pueden identificar al menos dos áreas de discriminación en materia de salud, como lo son:

LA DOBLE DISCRIMINACIÓN DE ACCESO

Por una parte, la discriminación económica se manifiesta cuando se accede al sistema por la celebración de un contrato individual con la respectiva ISAPRE, dependiendo el plan de salud del nivel de remuneración. Y por otra, el hecho de ser mujer, estar en edad fértil y que por el género se tiene mayor expectativa de vida, se considera a la mujer un mayor riesgo a cubrir, que debe asumir individualmente, esto es a su costo, impactándole perversamente la brecha salarial entre hombres y mujeres existente en el mercado del trabajo, ya que al recibir menor remuneración que la del hombre, ello deriva, en definitiva, en asumir mayor riesgo con un mayor costo.

LA DISCRIMINACIÓN DE USO

No sólo existen barreras de acceso al sistema de salud, sino también la mujer tiene obstáculos que se consideran dentro de los mismos planes de salud, -que por las características reseñadas son difíciles de acceder en términos equitativos-, tales como las Carencias, Preexistencias y Topes de cobertura, (Ej. Planes sin útero), refiriéndose, principalmente, a los riesgos de la maternidad.

Es posible plantear que, al menos, existe una contradicción entre la visión moral de nuestra sociedad, que fustiga severamente el aborto y no incentiva institucionalmente la maternidad, más bien tiende a castigarla, constituyendo un obstáculo para la inserción de la mujer al sistema.

Y ¿QUÉ PASA CON LA SALUD OCUPACIONAL?

Las condiciones laborales del trabajo femenino, que se concentra mayoritariamente en las áreas de servicios comunales; sociales; comercio; servicios personales; administrativos de oficina; vendedores y en el sector agrícola-

la, en algunos meses del año, presentan fuertes rasgos de precariedad, con mayor carga laboral, desprotección y discriminación. El trabajo de la mujer viene a incrementar las estadísticas del empleo informal: en las pequeñas empresas de menos de diez trabajadores; en el trabajo realizado en el hogar, sin reconocerse por ellas mismas ni por la legislación su calidad de trabajadoras, asumiendo además la doble carga de trabajo por las tareas del cuidado de la familia y trabajo reproductivo; y en la esfera privada, situación que repercute negativamente en la protección de su salud laboral, principalmente por la generación de enfermedades laborales. La información que existe sobre la materia es deficiente ya que en nuestro país, al menos hace tres años, no existían estadísticas sistemáticas de enfermedades profesionales por ocupaciones, como lo señala un estudio realizado por el CEM sobre la materia.¹⁶ Se conoce sólo el universo de trabajadoras afiliadas a organismos administradores de la ley 16.744, que obedecen al sector formal y dependiente del mercado laboral, constituyendo una parte del universo total y que precisamente no es la realidad de la mujer trabajadora. Esta realidad se enmarca en el desarrollo de un empleo, que se concentra mayoritariamente, en actividades de baja accidentabilidad, como es el área de servicios, que sin embargo, tiene altos riesgos de enfermedades laborales, cuyas manifestaciones no son inmediatas, sino que comprenden un proceso largo en el tiempo, dadas las características deficientes de su inserción laboral, aceptando trabajos remunerados flexibles, precarios y desprotegidos, -consecuencialmente con registros más deficitarios-, para conciliar la doble carga laboral a que se encuentra inexorablemente sometida.

Finalmente, el resultado de la reforma a la salud no resuelve la mayor exposición de las trabajadoras a la vulnerabilidad frente a la enfermedad en la vejez.

En síntesis, las reformas al sistema de seguridad social, ignoraron el enfoque de género y las formas de discriminación que sufren las mujeres.¹⁷

El desafío de este trabajo se centra, entonces en aportar elementos para dar

¹⁶ Documento «Salud, Género y Trabajo: una relación difícil» elaborado por el Centro de Estudios de la Mujer. 2001.

¹⁷ Balance y perspectivas del Sistema de Protección Social en Chile

respuestas a las interrogantes sobre la necesidad de una reforma, los objetivos y parámetros a considerar, su viabilidad, especialmente jurídica de la misma.

LA URGENCIA DE ASUMIR HOY LAS DEFICIENCIAS DEL SISTEMA: UNA NUEVA REFORMA

El pésimo panorama que ya se vislumbra claramente en los diversos estudios sobre el comportamiento y proyecciones del sistema de seguridad social, nos coloca en la imperiosa obligación de asumir, como Sociedad y Estado, la necesidad de una «Nueva Reforma», integral hacia la consecución de un sistema de protección social, desmitificando el debate, despejando las dudas, cuestionamientos y ambivalencias sobre la materia.

Las reformas son la expresión de una característica interna de los sistemas, cuyo dinamismo es el principio que conduce a la consecución de su fin esencial, a saber el de la universalidad, tanto subjetiva como objetiva (cobertura y protección estado de necesidad del riesgo social). La necesidad de una Nueva Reforma requiere de un rol activo del Estado, la participación de todos los sectores de la sociedad, que deben considerar y discutir aspectos sustantivos, tales como el aspecto contributivo y la incidencia del género en la seguridad social, -este último aspecto considerado como un buen indicador del grado de democratización de la sociedad-,¹⁸ que permitan avanzar en la consecución del desarrollo social y en la profundización de la democracia, recuperando su rol redistributivo y enfocándose al objetivo último de tener un sistema de Protección Social¹⁹ eficaz. Una de las razones más importantes, que justifica la participación del Estado, es la función redistributiva, que no cumple la intervención del sector privado, ya que aún si los recursos de una sociedad estuvieran asignados eficientemente, una comunidad podría no estar satisfecha con la distribución del bienestar. El mercado no garantiza una distribución justa del ingreso y, precisamente, el Estado puede entrar, entonces, a proveer servicios

¹⁸ «La Equidad de Género como Tema de Debate y de Políticas Públicas.» Virginia Guzmán. CEM. Cuadernos de Prácticas Sociales. Universidad Arcis. 2002.

¹⁹ Ver Balance y perspectivas del Sistema de Protección Social en Chile. Regina Clark. Publicación Fundación Friedrich Ebert. Marzo 2004.

de seguridad social, que garanticen un bienestar mínimo socialmente aceptable para los grupos desfavorecidos por el funcionamiento de las instituciones económicas.

Estos aspectos, sin duda, potencian la ineludible exigencia de referirnos a cuestiones prioritarias para el debate, hacia donde debe orientarse la discusión de una «Nueva Reforma», como son la democracia, participación, respeto, promoción, desarrollo y garantía de los derechos fundamentales, el rol del Estado y, esencialmente, un nuevo Paradigma de Desarrollo. A partir de estas consideraciones, se debiera abocar el análisis exhaustivo de una política económica, que permita el sustento de un modelo basado en estos aspectos tan relevantes y que en definitiva redundan fuertemente en la obligación pública y social de construir un sistema de Protección Social, sustentable y adecuado a las exigencias del mundo actual. La historia nos ha dado la razón.

Un sucinto recorrido por esa historia, nos permite constatar que los sistemas actuales de seguridad social en los países surgieron principalmente en respuesta a un contexto macroeconómico de posguerra, en el cual se consideró prioritaria la necesidad de implementar tales esquemas, básicamente contributivos, sin que se diera una contradicción entre dicha elección y el funcionamiento de una economía de empleo.²⁰ Sin embargo, la situación ha cambiado en las últimas décadas: por un lado, los sistemas de seguridad social han crecido y madurado en la gran mayoría de los países, algunos beneficios se han consolidado y los propios sistemas de seguridad social cumplen un papel importante en la dinámica de desarrollo de los países. Pero, por el otro, ha aumentado fuertemente el desempleo estructural, un alto segmento del mercado laboral se encuentra en el sector informal, se ha flexibilizado la jornada laboral, así como los métodos de trabajo, y las mujeres se incorporan de manera creciente al empleo fuera del hogar, manteniendo la responsabilidad del trabajo reproductivo, de proveer de afecto y cuidado familiar y enfrentando los riesgos derivados de la doble carga laboral, entre otros fenómenos relevantes.

²⁰ Ver *Informe sobre la Seguridad Social en América 2002*. CISS, Conferencia Interamericana de Seguridad Social. México.

Se ha llegado a pensar en una disyuntiva entre el progreso social y el crecimiento económico y, en algunos casos, incluso se ha considerado que el sistema de seguridad social existente es una amenaza a la competitividad y el empleo. Pero, también se ha tomado conciencia de la importancia de los programas públicos a favor de una equidad social que proporcione cohesión y estabilidad a la sociedad, por lo que se han revalorado los retos a los cuales se enfrentan los sistemas de seguridad social en el presente, tales como la universalidad de los servicios y las prestaciones, la protección contra la pobreza para los cotizantes durante y después de su vida laboral activa y la creación de un ambiente para el desarrollo de provisiones voluntarias de retiro.²¹

HACIA UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

¿POR QUÉ LOS DERECHOS HUMANOS?

Para acercarnos al aporte prometido, señalábamos que era necesario abordar los distintos temas enunciados desde la perspectiva género, con el objetivo de entregar un marco jurídico, político, social, económico y cultural para una reforma integral de la seguridad social, atinente al respeto irrestricto de los derechos fundamentales de la persona. Aquellos son los derechos, que constituyen el patrimonio común e inalienable de toda la humanidad, toda vez que los mismos guardan relación directa con el ser humano. Su defensa, promoción y respeto, ha pasado a tener el sitial de primera preocupación de la comunidad internacional, después de las flagrantes violaciones que éstos han sufrido en aras de «apoyar», muchas veces, la consecución de otros principios tan tristemente malogrados y manipulados como lo son la Democracia y la Libertad. Nada puede justificar los horrores cometidos y por ello es apreciable el esfuerzo mancomunado que se ha hecho para revertir esta situación en los ámbitos civil, político, social, económico y cultural, donde nuestro país no ha estado ausente. El reconocimiento de los Derechos Humanos, es el resultado permanente de diferentes luchas sociales y de procesos históricos plurales, como resultado de una acción política y social, de un tiempo concreto y de una constante confrontación política de pluralidades y antagonismos.²²

²¹ Informe Seguridad Social en América 2002. CISS.

²² *El Dios Universal y los Derechos Humanos. María José Fariñas Dulce*. EL PAÍS - Opinión - 25-10-2004.

La emergencia de la diversidad y la identidad ha ido acompañada del desarrollo de la universalización de los derechos económicos, sociales y culturales, con la aspiración de armonizar los marcos jurídicos nacionales con el Desarrollo Internacional de los Derechos Humanos.

La doctrina internacional ha reconocido como las características principales de éstos derechos, las siguientes:

- * Son innatos y congénitos, porque todos los seres humanos nacemos con ellos.
- * Son universales, en cuanto se extienden a todo el género humano en todo tiempo y lugar.
- * Son absolutos, porque su respeto se puede reclamar indeterminadamente a cualquier persona o autoridad.
- * Son necesarios porque su existencia deriva de la propia naturaleza del ser humano.
- * Son inalienables, porque pertenecen en forma indisoluble a la esencia misma del ser humano.
- * Son inviolables, porque ninguna persona o autoridad puede actuar legítimamente en contra de ellos,
- * Son imprescriptibles, porque forman un conjunto inseparable de derechos.

La consagración de institucional de los derechos humanos en la materia que nos convoca, radica particularmente en los convenios y tratados internacionales sobre la materia ratificados por Chile y que comprometen la responsabilidad internacional del Estado:

- * La Declaración Universal de los Derechos Humanos
- * Pactos Complementarios de la Declaración Universal, aprobados por la ONU en 1966
- * Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- * Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- * Convención Sobre La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra La Mujer (ONU 1979, ratificada por Chile en 1989)
- * Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las

formas de discriminación contra la mujer (Aprobado por Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999 y aún no ratificado por Chile)

* Convenios de la OIT (Igualdad de Oportunidades).

La seguridad social, es entonces, *«un derecho esencial de la persona a exigir y promover un conjunto de acciones y principios que le den cobertura en sus estados de necesidad, causados por los riesgos sociales, asegurándoles un nivel de vida digno en igualdad.»*²³ Lo que caracteriza fundamentalmente este derecho, es la garantía de las prestaciones, por el reconocimiento de los derechos subjetivos al sujeto protegido, y que sólo está condicionado al cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas, siendo indiferente las circunstancias personales. Su objetivo es la Igualdad para los sujetos protegidos, considerando que el ejercicio del derecho no estigmatiza, lo que es significativamente diferente al concepto y naturaleza jurídica de la Asistencia Social y Beneficencia, etapas más primitivas de desarrollo de la protección social.

¿QUÉ DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN SE REQUIEREN?

La historia de América Latina, y el desarrollo de las luchas sociales con sus dramáticos resultados, nos conducen en la perspectiva de entender que sólo en democracia es posible avanzar hacia un sistema de protección social, entendido como el sustento esencial para una ciudadanía integral, donde el respeto, promoción, desarrollo y garantía de los derechos fundamentales sean el eje articulador. No es fácil abordar en nuestro contexto histórico latinoamericanista el concepto de democracia, cuyo nivel de comprensión se ha visto seriamente afectado dada la implementación e implantación de los modelos económicos imperantes. El informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2004, denominado «La Democracia en América Latina», es un indicador muy preciso de esta realidad.

La democracia es una forma de desarrollo humano: «Estado de ciudadanos y ciudadanas plenos. Una forma de elegir autoridades, de organización que garantice los derechos de todos: derechos civiles (garantías contra la opre-

²³ Definición de la autora.

sión), derechos políticos (ser parte de las decisiones públicas o colectivas) y los derechos sociales (acceso al bienestar).»²⁴ Por ello, la participación del sujeto ciudadano o ciudadana no se reduce sólo al acto electoral, sino que también a contar con los instrumentos de control y fiscalización necesarios para evaluar la eficiencia, transparencia y equidad en las instituciones públicas que ejercen el poder administrativo, generando una cultura de legitimidad de la oposición política y, a su vez, de dotar de mecanismos efectivos que garanticen el oportuno ejercicio de los derechos y la participación en los resultados sociales. Este sistema, debe reconocer y abogar por los derechos de todos, sin discriminación, ni exclusión, respetando las diferencias, con la debida contraprestación equitativa de deberes. Estas son características indispensables para la concepción de una democracia capaz de ser modelo de desarrollo humano, debiendo bregar por la adecuación de los marcos jurídicos nacionales con el derecho internacional de los derechos humanos, que permitan el desarrollo de una cultura de ciudadanos y ciudadanas y del derecho de igualdad (derecho de mujeres, etnias, y otros).

El informe del PNUD 2004 ²⁵ releva la importancia de la construcción de la ciudadanía integral (tipo de igualdad básica asociada a la idea de pertenencia a una comunidad, equivalente a los derechos y obligaciones de los que están dotados todos los individuos por pertenecer a un Estado nacional), para enfrentar las profundas desigualdades e inequidades que hoy se manifiestan dolorosamente en nuestra región, a pesar de los indicadores macroeconómicos positivos que presentan algunos países, tales como Chile.

CIUDADANÍA INTEGRAL, CIUDADANÍA SOCIAL

Básicamente se refiere a que la persona acceda armoniosamente, y le sea garantizado el acceso, a sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, como un conjunto integral, articulado e indivisible de los derechos humanos fundamentales, que la democracia debe reconocer plenamente y que lo ampara no sólo frente a los abusos de poder del estado sino también del mercado.

²⁴ *Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2004, denominado «La Democracia en América Latina»*

²⁵ *Idem Informe PNUD*

No cabe duda que la integración del reconocimiento de los derechos sociales en el concepto de ciudadanía es un avance sustantivo para situar a la democracia en una dinámica moderna y que ha sido el resultado de una ardua lucha, de reciente data, por consolidar los derechos sociales como categoría jurídica, tanto en el plano del derecho positivo como en los movimientos de luchas sociales, centrando el debate de la cuestión social «moderna», en el sentido de poner el énfasis en el protagonismo del sujeto y sus derechos. Ello no significa que este concepto queda reducido sólo al ámbito de la titularidad de derechos del sujeto ciudadano o ciudadana, sino que exige además la satisfacción de sus derechos sociales, incorporándose las condiciones que sean exigibles (deberes) y necesarias para el ejercicio de sus capacidades y su participación en los resultados o frutos sociales. El concepto de ciudadanía²⁶ fue transformando su contenido al ir insertándose en las formas de articulación de los estados de bienestar y del reconocimiento de derechos sociales en términos de inclusión,²⁷ debiendo asegurar el igual acceso, sin discriminación, a los recursos básicos para el ejercicio de derechos y deberes. La construcción de la ciudadanía integral, social, inclusiva requiere de un modelo de estado social democrático e interactuar con la dimensión social y económica, toda vez que las «desigualdades y las situaciones de insatisfacción de necesidades básicas interfieren claramente con la capacidad de deliberación o la afirmación de la solidaridad como vínculo social de cohesión».²⁸

DESARROLLO HUMANO

*«El desarrollo de los pueblos se mide por la libertad de sus mujeres»
Flora Tristán. (Perú 1803-1844)*

La construcción o el fortalecimiento de un sistema de protección social, cuyo eje articulador sea la seguridad social, como ya la hemos definido y analizado, con un financiamiento sostenido y sustentable, basado principalmente la consecución del principio de la universalidad y cohesión de la solida-

²⁶ Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho. núm. 6-2002. Ciudadanía social: La lucha por los derechos sociales María José Añón (Universitat de València.)

²⁷ «El test de la inclusión»: los derechos sociales» (M.J. Añón, 2000).

²⁸ Ciudadanía social: La lucha por los derechos sociales María José Añón (Universitat de València.)

ridad social, es esencial como instrumento eficiente y eficaz para «medir» el grado de equidad social.

Un sistema con esas características, permite la generación de indicadores capaces de medir el desarrollo humano desde la perspectiva de la seguridad humana, considerándola como igualdad de oportunidades para todos, con especial énfasis tanto en la equidad de género, como en la libertad de las personas para incidir, en su calidad de sujetos del desarrollo, en las decisiones que afectan sus vidas. Medir a su vez la participación y pertenencia a comunidades y grupos como modo de enriquecimiento recíproco y fuente de sentido social, el logro de la satisfacción de necesidades actuales, sin comprometer las posibilidades de satisfacción de las mismas por parte de generaciones futuras, como asimismo el ejercicio de las oportunidades del desarrollo en forma libre y segura, con la relativa confianza de que éstas no desaparecerán súbitamente en el futuro y, la participación plena²⁹ de las personas en el proceso de generación de ingresos y en el empleo remunerado. Estamos en presencia de un Modelo de Desarrollo Humano, que reconoce su materialización en una democracia, que es capaz de construir los instrumentos jurídicos, políticos, económicos y culturales necesarios para abogar por la participación del sujeto ciudadano o ciudadana en su «libertad contra el poder de los estrategas y aparatos», «para que su existencia no se reduzca a un continuo responder a los estímulos del entorno»,³⁰ como señala Touraine, en relación al proceso de globalización que afecta a nuestra Región. Frente a este proceso nuestros Gobiernos, en la actualidad basan su accionar como tales, principalmente en hacer que su organización económica y social sea compatible con las exigencias del sistema económico internacional, en tanto las normas sociales se debilitan y las instituciones se vuelven cada vez más modestas.³¹

²⁹ Vista como la «capacidad jurídica y política de la ciudadanía de intervenir individual o colectivamente, directamente o a través de sus representantes legítimos y a través de diferentes modalidades en los diversos procesos de gestión, especialmente aquellos que afectan las condiciones de vida materiales sociales, políticas, económicas y culturales de la población» Luis Chirinos «La Estructura De Oportunidades De La Participación Ciudadana De Los Gobiernos Locales». Lima 2003

³⁰ Touraine Alan ¿Podremos vivir juntos?. Editorial Fondo de Cultura Económica de Argentina 1977

³¹ Touraine Alan ¿Qué es la Democracia? Fondo de Cultura Económica, México 1998.

EL SUSTENTO JURÍDICO DEL CAMBIO³²

Los fundamentos sociales, políticos, económicos y culturales han quedado de manifiesto para la Nueva Reforma que nos preocupa. Dadas las características de nuestro sistema normativo, cabe preguntarse si aquello es jurídicamente posible.

Nuestra «Carta Magna», la máxima expresión normativa de nuestra pirámide jurídica, esto es la Constitución de la República, asegura a todas las personas el derecho a la seguridad social. Esta expresión nos insta a pensar que sería una secuela del reconocimiento de derechos fundamentales, ya que en términos generales, su fundamento jurídico se encuentra tanto en el catálogo de derechos constitucionales, artículo 19 N° 18, como en sus bases programáticas, que se fundan en una concepción de la persona anterior o superior al estado, de orientación filosófica jusnaturalista; y también su origen obligatorio en virtud de su definición de derecho humano fundamental, emana de los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado de Chile, de acuerdo a los términos previstos en el artículo 5° de la Constitución.

Al revisar los antecedentes y orígenes³³ del ordenamiento constitucional,

³² Basado en Trabajo de investigación efectuado a la ONG Mujer y Trabajo, realizado en Marzo de 2004, por la autora, conjuntamente con los abogados Marcela Araya Acuña y Jorge Unzueta Rivas.

³³ En el ordenamiento constitucional chileno, su reconocimiento como derecho, sólo aparece en la reforma constitucional de enero de 1971. Se disponía el compromiso del Estado en la satisfacción de derechos sociales, económicos y culturales necesarios para el libre desenvolvimiento de la personalidad y de la dignidad humana. También desarrolla su sentido colectivo y su capacidad como instrumento de redistribución de la renta. La Constitución señalaba cuales eran los riesgos que debían quedar asegurados por la ley, dentro de los cuales se incorporaban aspectos como la cesantía involuntaria.

El Acta Constitucional N° 3, de 1976, en su artículo 1° N° 21 asignaba al Estado el papel de formular la política nacional de seguridad social, controlar el sistema y disponer que la ley debía ceñirse a los principios de la seguridad social.

Las Actas Constitucionales, base de la Constitución de 1980, no les confiere a las personas recursos o garantías para proteger su derecho a la seguridad social, es decir, pretende privarles de su carácter de justiciables.

En la Comisión Ortúzar se sostuvo que el Estado no podía garantizar los derechos sociales, porque no dependía sólo de él cumplirlos; hay factores ajenos que le impedirían cumplirlos, como son los factores económicos. El amparo constitucional se apreciaba como una acción

comprendemos que en este punto el espíritu de dicho «constituyente» se encontraba sometido a un compromiso ideológico en el cual, este derecho, catalogado como derecho social, pretendía ser consagrado como una mera expectativa o declaración programática que en estricto rigor no compromete al Estado en su materialización, quedando sujeta a las condiciones económicas.

Existe una evidente y manifiesta dicotomía, y o distorsión, con los que son las propias fuentes constitucionales que fundamentan este derecho, esencialmente por la propia definición constitucional en relación con el artículo 1° de la Constitución, que nos presenta una concepción valórica de hombre, entendido como un ser humano libre, igual en dignidad y derechos. Declara y reconoce a la organización estatal al servicio de la persona, siendo la finalidad de su acción la promoción del bien común, «para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible». Esta caracterización de la persona, y de la finalidad del Estado, se asocia al fundamento de la seguridad social radicada en el derecho de cada ser humano a un nivel digno de vida en igualdad, desarrollado históricamente por esta rama del derecho y sus principios, en que la organización social contribuye a crear las condiciones adecuadas para el ejercicio de este derecho, y no a la idea de una organización social sin compromiso con el logro de uno de los fines de la acción estatal, en que, se considera, a la persona como exclusivamente responsable de la materialización del goce de las distintas prestaciones que se comprenden en la seguridad social.

A su vez, el artículo 5° de la Constitución establece como base de la institucionalidad el deber de los órganos del Estado de respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, garantizados por la constitución como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que

demagógica de prometer algo imposible de cumplir. En este derecho, así como el de educación y salud se rigen por el principio de subsidiariedad, que implicaría la igual legislación aplicable a los particulares y al Estado para actuar en estos campos; y la libertad de las personas para elegir, entre las instituciones públicas o privadas, el régimen de servicios y beneficios que prefieran, conforme a los principios de autonomía de la voluntad. Se planteaba que el papel del Estado es de supervigilancia del adecuado ejercicio de este derecho.

se encuentren vigentes. Esta norma Constitucional nos permite sostener que también constituye un fundamento jurídico del derecho a la seguridad social los tratados internacionales, que tengan relación con derechos y obligaciones estatales relacionadas con la seguridad social. Todo tratado internacional constituye o representa una fuente de obligación para el Estado de Chile de respetar y cumplir los compromisos sobre la materia respectiva. Pero así mismo, en este caso, aportan contenido y consistencia a la definición constitucional del derecho en cuestión. Es decir, por la vía de la integración jurídica de la normativa internacional, en materia de derechos esenciales denominados también derechos humanos, podemos aportar otros antecedentes a lo que es o comprende el derecho de la seguridad social y a las responsabilidades del Estado para el ejercicio de este derecho por cada persona.

Los fundamentos jurídicos del derecho de la seguridad social, que se encuentran en el capítulo primero de la Constitución, tienen una enorme trascendencia, pues constituyen elementos de la hermenéutica constitucional, que permiten interpretar el sentido y aplicación que corresponde en esta materia a todo el ordenamiento jurídico nacional. No es posible sostener que la naturaleza programática de estas normas las disminuya a meras declaraciones, de las cuales, el Estado no puede «garantizar» su aplicación y vigencia real. Por el contrario, estas normas tienen obviamente un carácter obligatorio. La acción de cada uno de los órganos y autoridades de la organización estatal y de los ciudadanos, conforme a los principios de supremacía constitucional y principio de legalidad previstos en los artículos 6° y 7° de la Constitución, está obligada directamente por dichos preceptos constitucionales. La finalidad de la acción del Estado está definida de una forma que no se encuentra restringida o limitada en su vigencia a condicionantes económicos o de apreciación política o de oportunidad de la autoridad.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN

Si bien es cierto existe el reconocimiento expreso de derecho a la seguridad social, el concepto consagrado constitucionalmente, de carácter instrumental, sólo contiene el reconocimiento formal y estructural, sin referencia a sus conte-

nidos, limitando la responsabilidad del Estado a una actividad de supervigilancia de su adecuado ejercicio. En la doctrina, este concepto surge del desarrollo de múltiples concepciones, amplias y restringidas, de carácter eminentemente evolutivo e histórico, asociado a los modelos y condiciones económicas que originan o generan los riesgos de las diversas contingencias sociales.³⁴

No es posible dejar de lado los principios de la seguridad social,³⁵ como son la Universalidad, Integridad o Suficiencia, Unidad y Solidaridad, los cuales per se, inspiran, iluminan y dan vida a lo que se debe entender como derecho a la seguridad social.

De acuerdo a nuestra primera afirmación, se postula como principio fundamental «el derecho de toda persona a la Seguridad Social». La materialización constitucional de este principio se expresa en el artículo 19 N° 18 de la Constitución Política como un derecho de toda persona «a que el Estado garantice el acceso a prestaciones básicas uniformes», ante la verificación de contingencias sociales, definidas taxativamente por la ley, otorgando beneficios y prestaciones de vejez, sobrevivencia, invalidez, accidentes del trabajo, enfermedad y salud, prestaciones familiares, desempleo y asistencia social, «que se otorgarán a través de instituciones públicas o privadas».

Esta forma de entender el derecho a la Seguridad Social, se ha expresado y desarrollado en parte en la normativa legal y otras disposiciones de inferior rango, que regulan el sistema previsional basado en la capitalización individual y normas de seguridad social, las cuales, por regla general benefician o comprenden a personas que participan formal y sistemáticamente dentro del sistema económico y laboral, estimándola como una obligación de carácter personal.

³⁴ En este punto podemos tener en consideración las definiciones de Beveridge, Bowen, Thayer y Novoa.

³⁵ Balance y perspectivas del Sistema de Protección Social en Chile.

³⁵ Se relaciona con otros artículos de la Constitución: Artículo 1° (concepto de persona, bien común); derecho a la vida; derecho a la protección de la salud; en relación, al artículo 19 N° 7 que prohíbe establecer como sanción la pérdida de los derechos previsionales; Igualdad ante la ley; y, con el principio de subsidiariedad al permitir a particulares participar en la administración del sistema.

Dada la envergadura de los «altos costos» que representa para el Estado la seguridad social, una de las características es que las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado (mayoría absoluta de diputados y senadores en ejercicio).

La acción del Estado sólo tendría por objeto garantizar el acceso de todos a prestaciones básicas uniformes, es decir, emanadas del mismo sistema previsional, que se otorgan por instituciones públicas y/o privadas y de supervigilar el adecuado ejercicio de este derecho. Se reduce el rol del Estado al ejercicio de las facultades de control, vigilancia y fiscalización a través de las Superintendencias.

Y por otra parte, la Constitución faculta a la ley para establecer cotizaciones obligatorias, como son, por lo general la que pagan los trabajadores dependientes.

La limitada y exigua forma del expreso reconocimiento constitucional de este derecho, permite, a pesar de ello y dentro del mismo contexto de la norma, como del análisis sistemático de la constitución, un desarrollo más profundo y extensivo de lo que es este derecho. Esto significa que la esencia y contenidos del derecho a la seguridad social se desarrollan en la propia Constitución, -debiendo considerarse cual es la finalidad de la acción estatal- y en la aplicación definiciones y compromisos de contenido, que aportan los tratados internacionales .

Por lo tanto, debe existir el reconocimiento de que la acción del Estado estará dirigida a garantizar (entendido como asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por si mismo) el acceso a todos los habitantes (titulares del derecho) al goce de prestaciones básicas uniformes, permitiendo establecer un sistema administrado por el sector público o privado de protección por medio de mecanismos de prestaciones no contributivos a sectores que estén fuera del área laboral y económica formal.

En su parte dogmática, el artículo 1° de la Constitución Política consagra que «El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promo-

ver el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible.» Esta disposición básica de carácter programático no se expresa en la propia definición constitucional del derecho a la seguridad social, señalada en el artículo 19° N°18, pero sin duda como norma obligatoria, orienta las políticas y acciones de las autoridades y órganos del Estado en el desarrollo y garantía del ejercicio del derecho

Finalmente, también, debemos recurrir, al artículo 5° de la Constitución Política, que efectúa la integración dentro de la normativa constitucional de los tratados internacionales ratificados por Chile, que se encuentran vigentes en materias de derechos humanos. El contenido de los tratados internacionales, en aquellas materias que se refieran al derecho de la seguridad social, fijan los puntos mínimos y esenciales del reconocimiento y definición constitucional y legal del derecho a la seguridad social. Al menos en este punto se deben revisar tratados internacionales como: la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Tratado Internacional de Derechos Civiles, Políticos y Económicos; la Convención Americana de Derechos Humanos; el Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Carta de la OEA y resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo, entre otros.

Los tratados internacionales proponen estándares que son superiores a los mínimos reconocidos por la legislación nacional, la que en algún momento deberá ajustarse o adecuarse a dichos niveles comprometidos por el Estado.

CONCLUSIÓN

La Constitución de 1980, fue «suscrita» al amparo de un concepto de libertad económica relacionada directamente con la capacidad de consumo del individuo, encontrándose, entonces limitada por restricciones presupuestarias. Un sistema de protección social basado en esa premisa tiende a reproducir las desigualdades en vez de compensar por ellas. La población enfrenta riesgos que ocurren en forma independiente de su capacidad de pago, generándose un conflicto evidente, ya que la aplicación del principio de la libertad económica

exige financiamiento solidario o compensatorio para garantizar un acceso universal a sus servicios. Es la contraprestación, que no sucede ni se garantiza en la Constitución, siendo ese un límite para el derecho de elección, sustancial al principio de libertad económica tan fuertemente enarbolado en esta carta magna.

Aún así, los fundamentos jurídicos expuestos sobre el reconocimiento y características del derecho constitucional a la seguridad social, nos permiten concluir que existen las bases constitucionales para establecer un pilar público, sin necesidad de una reforma constitucional, a través de leyes de quórum calificado. Un pilar público de la seguridad social que cubra y garantice el acceso a prestaciones universales, especialmente, de personas que se encuentran al margen de la actividad productiva formal y que no tendrán acceso a prestaciones previsionales ni de salud en el sistema contributivo, que garantice las prestaciones, por el reconocimiento de derechos subjetivos al sujeto protegido, y que este reconocimiento sólo esté condicionado al cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas, siendo indiferente las circunstancias personales, con la directriz, además, que la igualdad jurídica de la mujer debe reflejarse en un tratamiento diferenciado, con énfasis en sistemas no contributivos o mixtos.

En tales circunstancias, nuestro país requiere de una reforma integral y gradual en el tiempo, abordando con rigor el problema de exclusión que genera el actual sistema de Seguridad Social, - y no sólo por la ausencia de la mirada de género-, sino también en términos más generales, por el carácter contributivo que éste tiene. Especialmente en lo relativo al sistema de pensiones, se evidencia la necesidad de un análisis que permita plantear el cambio paulatino y sistemático del sistema de capitalización individual obligatorio 37a uno voluntario, con el preciso objetivo de avanzar a un sistema de protección social, construyendo una ciudadanía social capaz de fortalecer la democracia y la participación en un modelo de desarrollo humano sustentable.

Esta Nueva Reforma demanda la generación de políticas económicas y medidas que permitan disminuir notablemente el constante conflicto existente

entre derechos y financiamiento, que denota particularmente la Constitución en el tratamiento de las «garantías constitucionales», al tener la limitante de no considerar la obligatoriedad ni garantizar el financiamiento en el diseño de los sistemas que administran los respectivos beneficios que otorgan el ejercicio de los derechos que deben formar parte del Sistema de Protección Social (Seguridad Social, Educación, Salud, Vivienda, etc).

Nada es más excluyente que abordar la temática de los derechos de la persona, en la «medida de lo posible» económicamente.

BIBLIOGRAFÍA:

Abramovich Víctor y Courtis Cristián, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002.

Alonso Luis Enrique, *Trabajo y Ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial*, Trotta, Madrid, 1999.

Añon María José, «*Ciudadanía Social: La lucha por los derechos sociales*» *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*. núm. 6-2002. Universidad de Valencia.

Clark Regina, *Balance y Perspectivas del Sistema de Protección Social en Chile*. Publicación Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Marzo 2004.

Carbonell Miguel, (ed.) *Neoconstitucionalismo(s)*, Trotta, Madrid, 2003

CEPAL. *Informe Panorama Social de América Latina 2004*.

CEPAL. Publicación «*El impacto de género de la Reforma de Pensiones en A. Latina*». Marzo de 2003.

CEPAL. Publicación «*El impacto de género de la Reforma de Pensiones en Chile*». Junio de 2002.

CEM. Documento «*Salud, Género y Trabajo: una relación difícil*» elaborado por el Centro de Estudios de la Mujer. 2001.

Guzmán Virginia, «*La Equidad de Género como Tema de Debate y de Políticas Públicas*». CEM. *Cuadernos de Prácticas Sociales*. Universidad Arcis. 2002.

CISS. *Informe sobre la Seguridad Social en América 2002.*, Conferencia Interamericana de Seguridad Social. México.

Fariñas Dulce María José, *El Dios Universal y los Derechos Humanos*. EL PAÍS - Opinión - 25-10-2004.

Ferrajoli Luigi, «*Derechos fundamentales*» De Cabo A. y Pisarello G. (eds.), *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2001.

Gentili P. Y Frigotto G., (comps.) *La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*, CLACSO, Buenos Aires, 2000.

Miravet Pablo, «*Trabajo y derechos sociales: por una desvinculación posible*». *Anuario de Filosofía del Derecho*. 2000.

OIT. Informe. «*Seguridad Social: un nuevo consenso.*» 2002.

PNUD. Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

2004, denominado «La Democracia en América Latina».

Sierra Fonseca, Rolando, «Integración Social Y Equidad En La Perspectiva Del Desarrollo Humano Sostenible». Artículo publicado en página web. www.gobernabilidad.cl. 22.5.2003.

Todaro Rosalba y Yáñez Soñia, *El Trabajo Se Transforma. Relaciones de producción y relaciones de género*. CEM Ediciones 2004.

Touraine, Alain, *¿Qué es la Democracia?*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Touraine, A. *¿Podremos vivir juntos?* Editorial Fondo de Cultura Económica de Argentina 1997.

II.- MUJER, TRABAJO Y SINDICALISMO

MERCADO LABORAL Y FUERZA DE TRABAJO FEMENINA

Diego López *

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es exponer los derechos de la madre trabajadora actualmente reconocidos en la legislación laboral chilena, indicando si su reconocimiento redundaría en un incremento de los costos de contratación femenina para el empleador, a efecto de detectar si la protección de la maternidad opera como un obstáculo para la inserción laboral femenina y la obtención de igualdad de condiciones laborales y salariales entre hombres y mujeres. Para ello, primero se requiere revisar al menos brevemente el estado actual del mercado laboral chileno para las mujeres.

La primera característica que distingue al trabajo remunerado en Chile, es la baja participación femenina que sólo alcanza a 35.9% en la actualidad.¹ Aunque es la tasa más alta de los últimos cinco años, aún está muy por debajo del promedio latinoamericano. Pero aún baja, la participación femenina ha crecido los últimos diez años de forma acelerada: en 1991 era de 31.7%, pero aumentó anualmente hasta alcanzar en 1999 un índice de 36%. El 2000 sufrió un retroceso, del que recién parece recuperarse.

Pese a la notoriamente inferior participación de las mujeres en el trabajo, respecto de los hombres, el desempleo femenino siempre se ha mantenido por sobre el masculino: en 1996 hubo 4.8% de desempleados y 6.7% de desempleadas. En el 2000, en plena crisis económica, el desempleo masculino

¹ Encuesta nacional de empleo INE, abril 2004.

* Abogado, licenciado de la Universidad de Chile, profesor de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado, es investigador de la Dirección del Trabajo y consultor internacional para Oxfam Canada/GB.

se alzó al 8.0% y el femenino al 9.0%.²

Por añadidura, la baja participación femenina está mal distribuida. La tasa de participación de las mujeres depende significativamente de su residencia. Así las que viven en ciudades tienen una tasa de 37.3% de participación laboral mientras las que viven en el campo alcanzan sólo 19.2%.³ Además, las mujeres que pertenecen a los quintiles de mayores ingresos presentan una participación laboral muy superior a la de sus pares de los quintiles de más bajos ingresos: La CEPAL, basándose en datos de Mideplan concluye que la tasa de participación femenina en Chile de los grupos pobre es de sólo 27.1%, mientras que para los grupos no pobres se empina hasta el 44.4%. A medida que se desciende en el grupo de ingresos, menor es la participación económica de las mujeres.

Otra característica del trabajo femenino en Chile es la notoria brecha salarial por sexo: Según la encuesta INE de remuneraciones y costos de la mano de obra de 2000, primer año en que estos datos se desagregaron por sexo, las mujeres ganan mensualmente, en promedio 68,9% de lo que logran los hombres; esto es, 31,1% menos. Es decir, en promedio, por cada \$1.000 que gana un varón, una mujer gana sólo \$689. Esta brecha salarial varía según el grupo ocupacional y es más acentuada entre el personal directivo, donde las mujeres perciben sólo 62.7% del salario de los hombres directivos. La brecha alcanza 37,3% y es menos intensa en los empleos no calificados, donde las trabajadoras ganan el 85.3% del salario de los trabajadores, es decir, la brecha es del 18,5%.

No cabe duda que la baja participación femenina y su alto desempleo determinan un especial estilo femenino de inserción laboral, signado en general por sucesivas entradas y salidas del trabajo asalariado. La fuerza económica femenina tiende a reaccionar respecto a los vaivenes económicos, retirándose de la actividad remunerada o ingresando a ella conforme varían las oportunidades. Esto, evidentemente otorga una acentuada vulnerabilidad laboral para las trabajadoras, ocupadas principalmente en empleos inestables, temporales, precarios o peor remunerados, que difícilmente permiten acumular experien-

² Encuesta nacional de empleo INE 1996 y 2000.

³ Encuesta nacional de empleo INE, 2000.

cia, mejorar los salarios, capacitarse, promoción a mejores puestos; en fin, disminuye significativamente la posibilidad de prosperar en el trabajo. En consecuencia habitualmente les es más difícil obtener una ocupación que les dé una retribución salarial y profesional aceptable lo que, además, les impide seriamente reunir un ahorro laboral que les permita acceder a una pensión de vejez suficiente, debido a las lagunas previsionales, los lapsos de inactividad o desempleo y las menores remuneraciones. La baja calidad del empleo femenino promedio respecto al masculino, redundando en una desigualdad entre trabajadores y trabajadoras para vivir adecuadamente de su trabajo y aspirar a una pensión aceptable.⁴

LA REFORMA LABORAL, LA FLEXIBILIZACIÓN EN EL TRABAJO Y EL EMPLEO FEMENINO

Como una forma de combatir el incremento del desempleo, la reciente reforma laboral⁵ implementó lo que en experiencia comparada se conoce como normas para la promoción del empleo, mediante el reconocimiento de la posibilidad empresarial de recurrir habitualmente a modalidades contractuales diferentes al contrato de trabajo de duración indefinida y a tiempo completo: contrato part time o de tiempo reducido de trabajo, contrato de aprendizaje y trabajo temporal o suministro de trabajadores.⁶ También se implementó una

⁴ *La densidad de cotizaciones en el sistema previsional chileno entre 1980 y 2002 ha sido de 59.8% de los hombres y sólo el 43.7% de las mujeres. (Alberto Arenas Efectos fiscales del sistema de pensiones en Chile: 2003-2020, Documento no publicado.)*

La Superintendencia de AFP no publica datos desagregados por sexo de las pensiones. Las más comparables son las rentas vitalicias: a fines de 1998, las correspondientes a mujeres eran 33.3 % inferiores a las de los hombres. (Jaime Ruiz-Tagle Reforma a los sistemas de pensiones en los países del Mercosur y Chile, Documento Fundación Friedrich Ebert, 1999).

Recientemente se ha evaluado que es esperable que las diferencias de ingreso por sexo en el trabajo se incrementen en las pensiones: la tasa de reemplazo de la pensión de una mujer puede variar entre un 60% a un 87% de la pensión de un hombre en situación comparable. (Ver Alberto Arenas y Pamela Gana Reformas a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género, Serie Población y desarrollo, CEPAL, 2001).

⁵ *Ley N° 19.759, entrada en vigencia el 1° de diciembre de 2001.*

⁶ *El proyecto original de reforma incluía un estatuto especial para las empresas suministradoras de trabajo temporal y la regulación específica del contrato de suministro de trabajo. La tramitación legislativa de esa parte del proyecto sin embargo, siguió por separado una vez aprobada la reforma.*

política gubernamental de subvenciones a las contrataciones de aprendices.⁷

Estas modalidades de empleo, se dijo, estaban diseñadas para promover la disminuida participación económica de las mujeres. Formaban, en rigor, parte de una política de empleo para grupos rezagados, particularmente las mujeres y los jóvenes, y de hecho se presentaron como medidas que revitalizarían la inserción laboral.

La verdad sea dicha no hubo ningún impacto apreciable sobre el empleo con estas normas. A más de dos años de la entrada en vigencia de la reforma laboral, el desempleo en el país siguió siendo el esperado, con la consabida fluctuación entre los meses de invierno y verano e incluso con una leve disminución, adjudicable en todo caso al retiro de personas de la fuerza de trabajo, sobre todo mujeres, que aparentemente renunciaron a la búsqueda de empleo. Esto demuestra que no puede apreciarse la efectividad y legitimidad de las normas jurídicas sobre el trabajo conforme su específico impacto en la creación de empleo.

Pese a ello se siguen escuchando permanentemente opiniones que predicen una necesaria disminución de la regulación de las condiciones laborales para facilitar el ingreso femenino al trabajo. Esta opinión es una nueva versión de la doctrina de la desregulación laboral, que afirma que sólo con una total disminución de derechos los trabajadores (ras) podrán desempeñarse adecuadamente en el mercado. No obstante, la ausencia de logros contra el desempleo de la reciente reforma laboral, demostró que una promoción seria del empleo femenino requiere mucho más que modalidades de trabajo flexibilizadas que establecen menores derechos para quienes se ocupan bajo ellas. Son necesarias adecuaciones normativas diferentes, que no apunten a reducir derechos sino a redistribuir más equitativamente las responsabilidades familiares y re-

⁷ La Ley 19.518 modificó el sistema legal de capacitación laboral, permitiendo que las empresas que contraten trabajadores menores de 21 años como aprendices, puedan acceder a una bonificación mensual del 40% de un ingreso mínimo mensual por cada aprendiz contratado, durante los primeros doce meses de vigencia del contrato y, por una sola vez, una adicional de hasta 10 UTM por aprendiz. Para este efecto, la ley estableció que los aprendices no podrían recibir una remuneración menor a un ingreso mínimo mensual y si se pactara una remuneración superior a dos ingresos mínimos mensuales, los empleadores no podrán acceder al subsidio.

conozcan un derecho personal a la flexibilidad, compatible con la posibilidad de prosperar en el trabajo.

LOS DERECHOS LABORALES DE LA MATERNIDAD Y LOS COSTOS DE LA PROTECCIÓN LABORAL FEMENINA

Es necesario revisar todos los derechos legales que protegen la maternidad para enfrentar las críticas que afirman que su rigidez y encarecimiento, dificultan una mayor inserción laboral de las mujeres.

La Ley laboral protege a las madres trabajadoras, garantizando la vigencia de la relación laboral durante el período previo al parto y el inmediatamente posterior; asegura el subsidio por maternidad, como instrumento para la continuidad salarial y otorgando los permisos vinculados al cuidado infantil y a la alimentación de los hijos pequeños.

Este conjunto de normas que tradicionalmente han conformado el sistema protector de la madre trabajadora, se ha enriquecido con nuevos elementos que incorporan otros objetivos a las normas protectoras. Basándose en el amplio reconocimiento de las declaraciones internacionales de derechos fundamentales, hoy se trata de que el ordenamiento jurídico laboral proteja también a las trabajadoras de las diversas prácticas discriminatorias que les impiden un acceso igualitario al empleo.

Esta nueva orientación de la protección jurídica de las trabajadoras apunta a obtener un reequilibrio de las responsabilidades familiares, el cuidado infantil y el involucramiento de toda la sociedad en la reproducción, lo que supone compartir socialmente las cargas que tradicionalmente se han entendido como de exclusiva responsabilidad femenina. Ya no se trata de facilitarle a las mujeres la ejecución de su rol tradicional sino de procurar la distribución equitativa de las responsabilidades familiares y el aseguramiento de la igualdad de las oportunidades entre hombres y mujeres en el empleo. Nada de esto está presente en la visión de quienes postulan una reducción de derechos laborales para promover la empleabilidad femenina.

Algunas reformas legales en nuestro país de los últimos doce años, han apuntado a disminuir las desigualdades de género en el trabajo y ya se han incorporado al Código Laboral: se derogó la prohibición legal a las mujeres para desempeñarse en trabajos subterráneos; se facilitó el involucramiento paternal en las responsabilidades de cuidado de los hijos pequeños y se mejoró la base de cálculo del subsidio maternal. Sin embargo, el proceso de perfeccionamiento del sistema legal protector de las madres trabajadoras aún está incompleto y de hecho puede sufrir retrocesos.⁸

Para apreciar objetivamente si los derechos laborales de la maternidad efectivamente encarecen la contratación femenina respecto de la masculina, deben distinguirse los costos directos e indirectos de la contratación laboral.

Los costos directos son aquellos que se contabilizan como desembolsos o gastos que debe soportar el empleador por la contratación laboral de una mujer embarazada o madre. Los costos indirectos son aquellos que podrían provocar una disminución en el producto pero que no constituyen un gasto directo en sí mismo, como por ejemplo, el recurrente ausentismo de la trabajadora embarazada o madre de hijos pequeños, la necesidad de contratar reemplazantes o de reasignar la carga de trabajo de una mujer con licencia maternal, etc.⁹

A) LA MOVILIDAD FUNCIONAL DE LA TRABAJADORA EMBARAZADA

Durante todo el período de embarazo previo al descanso prenatal, la mujer debe seguir laborando normalmente en sus tareas habituales. Pero si esta ocupación se efectúa en faenas que la autoridad considera perjudiciales para la salud, deberá ser trasladada manteniendo sus remuneraciones (art. 202).¹⁰

Este artículo enumera aquellas faenas que se consideran como especialmente perjudiciales para la trabajadora embarazada. Se trata de funciones que

⁸ *El proyecto de ley recientemente presentado por el Gobierno que establece límites y requisitos más estrictos para acceder a licencia por enfermedad de hijo menor de un año, claramente supone un retroceso en la tarea de reconocer derechos a las madres trabajadoras.*

⁹ *Sandra Lerda y Rosalba Todaro Estudio de costos laborales por sexo. CEM, 1996.*

¹⁰ *Todo los artículos que se citan corresponden al Código del Trabajo.*

exigen esfuerzo físico, permanecer de pie o el que se efectúe en horario nocturno o en tiempo extraordinario de trabajo.

El derecho a cambiar las faenas que sean perjudiciales para la salud de la madre puede constituir un costo indirecto y eventual para el empleador, únicamente apreciable en la medida que la trabajadora embarazada registre una disminución en la productividad, lo que requiere una apreciación previa del aporte específico que ella efectuaba en la empresa. La prohibición legal de que ella labore en horario nocturno o extraordinario, pudiera constituir rigidez para la organización del proceso productivo, disponiendo de la faena que originalmente desempeñaba antes de acogerse al cambio de función del artículo 202. Como veremos, en casos como éste las empresas implementan diversas medidas para cubrir el trabajo de la embarazada, no todas vinculadas a un costo adicional y en todo caso, de tener un costo para la empresa, resulta muy escaso.

B) LA ESTABILIDAD LABORAL OBLIGATORIA DE LA TRABAJADORA EMBARAZADA Y DE LA MADRE TRABAJADORA

La trabajadora embarazada goza de fuero laboral durante todo el período que corresponde a este estado, desde el momento de la concepción debidamente certificada y hasta un año después de expirado el descanso post natal, esto es, aproximadamente 25 meses en total (art. 201). Ello implica que la trabajadora embarazada y posterior madre sólo puede ser despedida mediando una autorización judicial, obtenida en el respectivo juicio de desafuero y sólo concedida por alguna de las causales establecidas en la ley: el vencimiento del plazo del contrato de trabajo, si lo tenía, conclusión del trabajo o servicio que dio origen al contrato o incumplimiento contractual suficiente que justifique la procedencia del despido disciplinario (art. 174).

Como medida preventiva, durante la tramitación del juicio de desafuero el juez podrá decretar excepcionalmente la separación provisional de la trabajadora de sus labores, con o sin derecho a remuneración. Si rechazara finalmente la petición de desafuero, ordenará su inmediata reincorporación, con el pago de las remuneraciones y beneficios, debidamente reajustados si la separación

operó sin derechos a percibir las.

En lo que a costo para la empresa se refiere, el derecho a fuero maternal redundaría en algún grado de rigidez introducida legalmente en la gestión de recursos humanos de la empresa, al impedir el despido de una trabajadora embarazada o madre de un hijo pequeño. Tal acierto no es del todo verídico, ya que la trabajadora aforada no está excluida del despido justificado; si hay razones para proceder a él, el juez que conozca del desafuero le dará curso. El fuero laboral no garantiza una inmunidad total al despido sino sólo protege a la aforada del despido por necesidades de la empresa o infundado.

Sin embargo, se afirma que las trabajadoras con fuero maternal tienden a relajar la disciplina laboral con ausencias y atrasos, protegidas por la convicción de la imposibilidad de despido que las resguarda, lo que aumentaría las dificultades en la organización empresarial del trabajo e incidiría negativamente sobre la productividad. Como veremos luego, estudios recientes basados en la objetivación de los costos y en entrevistas en profundidad a empleadores, revelan que estas dificultades, de existir, no son determinantes ni mucho menos consiguen alterar significativamente la organización empresarial del trabajo.

C) LOS PERMISOS PRE Y POST NATAL Y EL SUBSIDIO POR MATERNIDAD

La legislación laboral reconoce el derecho al descanso por maternidad en un período anterior al parto (seis semanas) y posterior (doce semanas). Durante este lapso la trabajadora no puede efectuar tarea remunerada alguna. La ley dispone que este descanso es irrenunciable y durante su transcurso la mujer no puede renunciar a su empleo.

En el primer gobierno de transición, se introdujo una agregación al Código Laboral que apuntó a una incipiente igualdad de responsabilidad paterna y materna en el cuidado de los hijos recién nacidos. En ella se estableció que si la madre muere en el parto o durante el descanso post natal, el lapso restante del permiso le corresponderá al padre, que tendrá derecho al subsidio correspondiente pero no al fuero laboral. Es un caso excepcional de sustitución de la

madre difunta por el padre en el cuidado del hijo.

La ley regula además la anticipación del permiso prenatal en caso de enfermedad ocasionada por el embarazo. También se extiende el prenatal si el parto no aconteció después de las seis semanas del iniciado el descanso. Del mismo modo, el post natal se extiende ante una enfermedad de la madre que le impida regresar al trabajo (art. 196).

Asociado al permiso por maternidad, la ley instituye el derecho de la madre trabajadora a percibir un subsidio durante la vigencia del pre y post natal y sus respectivos complementos. Hasta 1993 la fórmula legal de cálculo de este consideraba la remuneración vigente al momento de iniciarse el prenatal. Esto significaba que el subsidio resultaba muy inferior a la cantidad que la trabajadora embarazada percibía como última remuneración antes del prenatal. La Ley 19.229 del 12 de marzo de 1994 estableció una nueva base de cálculo del subsidio maternal más beneficiosa para la trabajadora.¹¹

Los permisos vinculados a la maternidad constituyen uno de los puntos más citados a la hora de diferenciar los costos del empleo femenino: la constante ausencia de las embarazadas por licencias o controles médicos y la imposibilidad de contar con la trabajadora durante su período pre y post natal.

Sin embargo, es necesario distinguir los costos aludidos ya que tratándose de los directamente a cargo de la empresa, los mecanismos legales de licencias médicas y subsidio maternal cubren íntegramente el pago, sin costo alguno para el empleador. Se trata más bien de la creación de un posible costo indirecto para la empresa, referido a la idea de que las mujeres tienden a ausentarse justificadamente más que los hombres, pero aún así la opinión empresarial al respecto no es unívoca; se trata en realidad de una apreciación que diferencia la cantidad de ausencias masculinas y femeninas. Los datos disponibles demuestran que no es correcto aplicar una distinción rotunda a las ausencias in-

¹¹ Para calcular el monto diario del subsidio se consideran las remuneraciones mensuales netas de los tres meses anteriores al séptimo mes que precede al inicio de la licencia, dividido por 90, aumentado en el 100% de la variación del IPC y con un incremento adicional del 10%.

justificadas, por enfermedad o por accidentes laborales, según sea el sexo del trabajador ausente. Para algunas ausencias, el índice masculino es superior. Para otras lo es el femenino.

El costo indirecto que supone para la empresa la ausencia prolongada de una trabajadora con permiso de maternidad, varía según su puesto, calificación y experiencia, lo que supone, nuevamente, una apreciación sobre la productividad e importancia de su trabajo dentro del proceso productivo. En todo caso, se trata de una ausencia prevista y por tanto, planificable para la empresa, dando un margen considerable para la reorganización. Se asocia pues al costo de contratar a un reemplazante o redistribuir el trabajo entre los colegas de la trabajadora con permiso, lo que tampoco es fácil de apreciar unívocamente.

D) PERMISOS POR ENFERMEDAD DE HIJO MENOR DE UN AÑO Y PARA LA ALIMENTACIÓN DE HIJO MENOR DE DOS AÑOS

En caso de que la enfermedad grave de un hijo menor de un año requiera de atención en el hogar, la madre trabajadora tiene derecho a permiso y subsidio maternal, en los mismos términos que en el período pre y post natal, por todo el tiempo que el respectivo servicio asistencial determine (art. 199).

También en este punto reformas legales recientes han extendido la responsabilidad del cuidado infantil al padre. Actualmente, cualquiera de los padres que trabajan, a elección de la madre, podrá gozar del permiso y subsidios por enfermedad grave de un hijo menor de un año. Excepcionalmente, el padre gozará directamente de este permiso y subsidio cuando la madre hubiere fallecido. El permiso y subsidio también se extiende a la trabajadora o trabajador que tenga al menor bajo su cuidado por tuición judicial o por una medida judicial de protección, y al cónyuge del padre o madre que tenga la tuición o el cuidado del menor. En este último caso, de tuición o medida judicial protectora, el permiso y subsidio no será superior a doce semanas (art. 199 y 200).

También recientemente, con la Ley 19.505 del 25 de julio de 1997, se adicionó un permiso especial en caso de accidente grave o enfermedad terminal

en su fase final de un hijo menor de 18 años. Se trata de un permiso máximo de diez jornadas ordinarias de trabajo y, en todo caso, de cargo de la trabajadora madre o del trabajador padre que lo ejerza, que deberá compensarlo con trabajo extraordinario, días de vacaciones o descuento salarial (art. 199 bis).

Adicionalmente al permiso por enfermedad del hijo, la ley otorga a las madres trabajadoras el derecho a disponer de dos porciones de tiempo durante la jornada, que en conjunto no excedan de una hora al día, para dar alimentación a sus hijos, cualquiera que sea el número de éstos. Este tiempo se considera efectivamente trabajado para los efectos del pago de salario (art. 206). La jurisprudencia ha señalado que el permiso para alimentar a los hijos se refiere a los que sean menores de dos años.

Para apreciar los costos empresariales asociados al otorgamiento legal de estos permisos para la madre y en su caso el padre, debemos distinguir nuevamente entre costos directos e indirectos.

En el caso de enfermedad grave de hijo menor de un año o accidente grave o enfermedad terminal de hijo menor de 18 años, la ley cautela que la ausencia de la trabajadora o trabajador no suponga un costo directo para su empleador. El permiso se subsidia o bien es de cargo del propio trabajador, lo que excluye cualquier carga salarial para la empresa. Se trata, más bien, de dificultades añadidas al proceso productivo por ausencias imposibles de prever. Si bien la norma instituye un derecho alternativo susceptible de ser ejercido por el padre o la madre del menor enfermo, en la práctica son las madres trabajadoras quienes acuden al cuidado del hijo en la gran mayoría de los casos.

Sobre el permiso para alimentar al hijo menor de dos años, resulta interesante la práctica de ejercer este derecho a través de la postergación de la hora de entrada al trabajo o el adelanto de la hora de salida, lo que supone una adecuación flexible para no perjudicar la organización del trabajo en la empresa, como alternativa al fraccionamiento del permiso en dos porciones de media hora para la alimentación. De esa forma, el costo indirecto producido por la ausencia de la madre en los lapsos de alimentación podría verse significa-

tivamente disminuido.

Respecto de costos directos, el permiso de alimentación durante la jornada de trabajo, el tiempo necesario para viajar de ida y vuelta a la sala cuna respectiva y el pago del transporte, son de cargo del empleador (art. 203). Parece pues difícil lograr un adecuado cumplimiento del permiso de alimentación en las empresas que no están obligadas a tener sala cuna para sus trabajadoras, madres de hijos de menos de dos años, ya que en esos casos aumenta considerablemente el tiempo ocupado en la alimentación y en consecuencia, los gastos para la empresa.

La Dirección del Trabajo ha establecido en dictámenes interpretativos ¹² que las empresas que contraten a menos de veinte trabajadoras y que, por tanto, no tengan la obligación legal de instalar o financiar sala cuna, tampoco están obligadas a otorgar el permiso para alimentar a los hijos menores de dos años. El permiso de alimentación rige sólo si el menor se encuentra en una sala cuna instalada o financiada por la empresa que emplea a su madre, que está legalmente obligada a ello, y no si permanece en el hogar o en otro sitio. Así, el costo directo derivado del derecho de alimentación se confunde con el de tener sala cuna.

E) LA OBLIGACIÓN DE INSTALAR O FINANCIAR SALA CUNA

El código laboral obliga a los establecimientos que ocupan veinte o más trabajadoras de cualquier edad o estado civil, a mantener salas anexas e independientes del local de trabajo en donde las mujeres puedan dar alimento a sus hijos de hasta dos años y dejarles mientras estén funciones (art. 203).

La obligación de mantener sala cuna se refiere a cada establecimiento y no al total de la empresa. Sin embargo, la Ley 19.408 de 29 de agosto de 1995 incorporó un nuevo párrafo al artículo 203, según el cual la obligación de instalar sala cuna se aplica a los centros o complejos comerciales administrados bajo una misma razón social o personalidad jurídica, cuyos establecimientos ocupen entre todos veinte o más trabajadoras. De esta forma, la obligación de

¹² *Dictámenes 2615/124 de 02.05.1994 y 4201/194 de 19.07.1994.*

mantener sala cuna se refiere al conjunto de todos los establecimientos y no a cada uno en particular, lo que facilita el acceso al derecho a sala cuna a las trabajadoras del comercio y distribuye el costo común de la mantención de sala cuna entre todos los establecimientos del conjunto. La aplicación conjunta de la obligación de mantener sala cuna a los establecimientos de un centro o complejo comercial, se extendió por Ley 19.824 de 30 de septiembre de 2002 a los centros o complejos industriales o de servicios.

La mantención de sala cuna es de exclusiva responsabilidad de la empresa que emplea a veinte o más mujeres. Se trata pues de un costo directo que encarece la contratación femenina por sobre la masculina -en rigor, encarece la contratación de la vigésima trabajadora y si se verifica el embarazo de alguna de ellas- lo que importa la aplicación de una práctica discriminatoria contra la mujer trabajadora: se agrava la ocupación femenina por cargas relacionadas con la reproducción y el cuidado de los hijos que, en rigor, son de interés y responsabilidad social y no sólo de las trabajadoras que deciden tener hijos.

Sin embargo, y sin perjuicio del carácter discriminatorio que tiene esta norma, los costos relativos a sala cuna no parecen relevantes a la hora de determinar cuánto aumenta efectivamente la contratación global femenina, respecto de la masculina. Pese a ello, la obligación legal de mantener sala cuna produce un efecto regresivo pues mientras menor es el salario, mayor será la incidencia del costo de mantenerla. En efecto, la percepción del costo depende directamente del nivel de remuneraciones; en una empresa donde se paguen sueldos bajos el valor de la sala cuna es proporcionalmente más alto que en aquella donde se pagan subidos sueldos. Pareciera que la norma beneficia fundamentalmente a quienes trabajan en las empresas con mejores niveles de remuneraciones.

LA REAL ENVERGADURA DE LOS COSTOS LABORALES FEMENINOS EN LA LEGISLACIÓN CHILENA

Hemos apreciado un conjunto de costos directos e indirectos que de alguna forma están presentes en la contratación femenina. Ninguno tiene un peso signi-

ficativo para un empleador como para diferenciar los costos femeninos de los masculinos. Por añadidura, los costos indirectos -que abundan-, son de difícil determinación y de naturaleza muy variable. ¿Podemos cuantificar objetivamente cuánto pesan realmente los costos asociados a la contratación femenina?

Un reciente estudio de la OIT analizó en detalles según sexo los costos laborales directos e indirectos, en algunos países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay), concluyendo que los valores directos para el empleador, relativos a la maternidad y al cuidado infantil, son en extremo reducidos, alcanzando a menos del 2% de la remuneración bruta mensual de las mujeres. En Chile, el costo directo por protección a la maternidad y al cuidado infantil es de sólo un 1.8% de la remuneración bruta mensual de las mujeres.¹³ Ello, debido a la baja natalidad promedio, el financiamiento público de la atención médica de la trabajadora durante el embarazo y el parto y la cobertura pública de los salarios durante la licencia maternal. La incidencia más clara en el porcentaje de costo adicional para las mujeres, está en los servicios de sala cuna que debe financiar el empleador, pero por la baja natalidad y el escaso cumplimiento de dicha obligación, en la práctica su importancia salarial es insignificante.¹⁴

Otro dato revelador respecto a la envergadura de los costos laborales asociados a la contratación femenina lo da la Encuesta de Remuneraciones y Costos de la Mano de Obra del INE de 2000, al arrojar que los costos no salariales

¹³ Laís Abramo y Rosalba Todaro *Cuestionando un mito: Costos laborales de hombres y mujeres en América Latina*. OIT, Lima, 2002.

Para Chile, el estudio cuantifica el costo a cargo del empleador por las prestaciones y beneficios asociados a la maternidad y cuidado infantil como un porcentaje de la remuneración bruta de las mujeres de la siguiente forma: 1.2% por sala cuna; 0.5% por el permiso de alimentación del hijo menor de dos años; 0.1% por reemplazo de la mujer con licencia maternal y 0.09% por suplir el trabajo que efectuaba una mujer con licencia maternal.

¹⁴ *Dada la baja incidencia de embarazos a lo largo de la trayectoria laboral de las mujeres en Chile y debido al hecho de que tener hijos por lo general se concentra en un tramo de edad específico, el costo de la sala cuna tiende a afectar a no más del 8% de las trabajadoras de una empresa. De hecho, basándose en algunas entrevistas, puede afirmarse que este costo específico se diluye en la planilla de costos productivos totales de la empresa. (Sandra Lerda y Rosalba Todaro ob. cit.)*

Por añadidura, la encuesta ENCLA 2002 de la Dirección del Trabajo arroja que sólo un cuarto de las empresas chilenas tiene la obligación de proveer sala cuna a sus trabajadoras, pero 7.8% de ellas no lo respeta.

(seguridad social, sala cuna, asignaciones familiares, movilización y capacitación) de las trabajadoras son, en promedio, el 71% de los costos no salariales de los trabajadores hombres, es decir, 29% más bajos.

No debiera extrañarnos que los costos laborales son mayores en la contratación masculina que en la femenina: si bien los hay no salariales atribuidos en exclusiva a las mujeres (Ej.- salas cuna), se suele olvidar que existen otros costos no salariales que son más altos para los hombres (bonificaciones familiares tales como la asignación familiar, el pago del seguro por accidentes de trabajo; etc). En consecuencia, la contratación laboral de mujeres no es más cara que la contratación de los hombres.¹⁵

Si se consideran los costos laborales totales, esto es, las remuneraciones (inferiores para las mujeres) y los costos no salariales, la conclusión de que los costos asociados a la contratación de mujeres son siempre más bajos se consolida. En efecto, según la encuesta del INE, los costos laborales totales de las mujeres son sólo 68,4% de los costos laborales totales de los hombres. En otras palabras, los costos laborales de las mujeres son, en promedio, 30% inferiores a los de los hombres.

Las ausencias laborales suelen ser mencionadas por los empleadores como un factor que introduce costos adicionales respecto de las mujeres. Se aduce que sus constantes ausencias, por su responsabilidad familiar, labores domésticas y enfermedades más reiteradas, reduce su compromiso con la empresa y genera la necesidad organizacional de paliar el trabajo que ellas no realizan o en su caso, de contratar reemplazantes o pagar horas extras, para que otras personas asuman el trabajo inconcluso.

¹⁵ La encuesta del INE expone los costos no salariales por sexo según los grupos ocupacionales y por rama de actividad económica. En todos estos casos los costos individuales de las mujeres nunca son superiores a los de los hombres. El costo no salarial femenino más alto, en el grupo de los profesionales, sólo llega al 84,5% de los costos no laborales masculinos. En todos los demás grupos ocupacionales, los costos femeninos son significativamente menores a los masculinos.

A su vez, en ningún sector de actividad económica los costos no salariales de las mujeres superan a los de los hombres. Incluso en el sector Servicios Financieros, donde los costos no salariales por sexo son más cercanos, las mujeres presentan costos un 5% inferiores a los de los hombres.

Las cifras de licencias por enfermedad común de la Superintendencia de Isapres de 2000 (47% en los hombres y 50% en las mujeres) revelan que el ausentismo femenino por esta causa no es significativamente más alto que el de los varones. Datos de la encuesta ENCLA de la Dirección del Trabajo, en tanto, arrojan que las ausencias injustificadas en ellas alcanza a 2.7% y en los varones a 3%. Las inasistencias justificadas son de 4.7% en las mujeres y 4.4% en los varones.

Lo que sí puede confirmarse es la incidencia del sexo en la cantidad de licencias por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, registrada en la Superintendencia de Seguridad Social. Esas cifras demuestran que los hombres tienen más accidentes de trabajo que las mujeres y el promedio de días no trabajados por accidentes de trabajo es mayor en ellos que en las mujeres: se pierden 143 días por cada 100 hombres y sólo 60 días por cada 100 mujeres. Respecto de las enfermedades profesionales, los días perdidos son mayores en las mujeres que en los hombres: dos días de trabajo por cada 100 hombres asalariados y cuatro días de trabajo por cada 100 mujeres asalariadas. Como puede verse, las enfermedades profesionales son una causal desproporcionadamente más baja que los accidentes de trabajo.¹⁶

LOS OBSTÁCULOS IMPLÍCITOS DE LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN EL TRABAJO

Si las mujeres no son más caras que los hombres en el trabajo y presentan grados de calificación iguales o superiores; si tampoco es rotunda la diferenciación por sexo para determinar la habitualidad de ausencias en el trabajo ¿qué impide que ellas accedan a más empleos y en mejores condiciones? Es la oferta segmentada de trabajo que suele ofrecer ocupaciones inferiores a las mujeres, la falta de cobertura de un sistema de cuidado infantil focalizado para padres y madres que trabajen y la persistencia del mito que los deberes familiares inhiben a las mujeres, para desempeñarse de igual manera que los hombres.

¹⁶ Rosalba Todaro «Costos laborales de hombres y mujeres. El caso de Chile» en Laís Abramo y Rosalba Todaro «Cuestionando un mito: Costos laborales de hombres y mujeres en América Latina» OIT, Lima, p.256.

Los costos asociados a la decisión de trabajar para una mujer suelen ser improductivos. En promedio, se trata de trabajos de bajos sueldos y de altos costos para ellas, que dejan un bajo rango de ingresos efectivos al no existir una alternativa amplia de guarderías infantiles de bajo costo o gratuitas. Difícilmente una madre de dos hijos, considerará adecuada una oferta de media jornada, si los costos en que debe incurrir para trabajar son similares o incluso superiores a lo que puede ganar con ese empleo.

La existencia de trabajos sólo para hombres y otros sólo para mujeres, así como las dificultades que ellas experimentan para ascender a las funciones más valiosas y mejor remuneradas, al no estar basada en una diferenciación objetiva y relevante de los costos y sin tener relación alguna con la calificación, calidad personal y profesional de hombres y mujeres, constituye una flagrante discriminación basada en un mito, no en una realidad. Las mujeres no son trabajadores de segunda categoría que al tener una prioritaria responsabilidad familiar sólo pueden acceder a trabajos más pequeños y peor remunerados que los hombres. Se trata de un prejuicio cultural que subvalora el trabajo femenino, segregándolo a un lugar secundario respecto al ingreso masculino. He aquí un gran desafío para que ellas reciban un salario por el valor real de su trabajo, no en consideración a discriminaciones de género, y puedan tener las mismas oportunidades que los hombres para prosperar en su ocupación.

CONCLUSIONES

La inserción laboral de las mujeres no es un desafío sólo de ellas sino de toda la sociedad. Los costos laborales considerados «femeninos» y las dificultades que enfrentan para dedicarse al trabajo derivan de la maternidad, por lo que no debieran ser de cargo de las trabajadoras ni de los empleadores, en su caso, sino ser distribuidos equitativamente entre los hombres y las mujeres, las familias, la empresa, el Estado y la sociedad en su conjunto.

No es por tanto efectivo que las mujeres requieran una rebaja de la protección social sobre el trabajo para tener más facilidades de ocuparse, esto es, disminuir sus oportunidades en el trabajo para mantener su intenso protagonismo

en las responsabilidades familiares. Reducir el derecho al trabajo de las mujeres a un derecho al trabajo de media jornada o de menor salario, no resuelve el problema sino sólo propone que ellas se ocupen bajo condiciones inferiores que los hombres como una alternativa más barata a la contratación masculina. Por añadidura, estas medidas se fundamentan en la creencia de que las dificultades para aumentar el empleo femenino se resuelven con sólo dar facilidades a las mujeres para que logren una mayor conciliación entre sus deberes familiares o domésticos y su intención de trabajar remuneradamente. Atribuir en exclusiva a las mujeres las responsabilidades familiares se transforma para ellas en una carga significativa que les impide dedicarse al trabajo asalariado en condiciones de igualdad con los varones.¹⁷

Las soluciones adecuadas no deben confiarse sólo a un eventual cambio cultural que modifique la forma en que se ejercen los roles en la sociedad según el sexo de las personas. La coordinación compatible entre los intereses económicos y productivos (más empleo, más crecimiento, más inversión) y los de las personas (más bienestar, más libertad personal, más autonomía) es una tarea propiamente política y debiera formar parte de la agenda sindical estratégica, que además pudiera tener el valor de generar proposiciones atractivas para la rezagada incorporación de las mujeres a las organizaciones sindicales.¹⁸

Lo que en realidad se requiere es una buena cobertura social en cuidado infantil que opere como una redistribución social de la responsabilidad de cuidado y la protección efectiva de la igualdad de condiciones salariales y laborales entre hombres y mujeres. Medidas como éstas obtienen mejor cuidado de menores y mayor empleo femenino, lo que beneficia a toda la sociedad.

Asimismo, la inserción laboral femenina es un buen tema para reorientar el debate sobre la flexibilidad laboral. Hemos hablado en demasía de la flexibili-

¹⁷ De hecho, el Censo 2002 demostró que el 85% del trabajo doméstico no remunerado es de cargo de las mujeres: la mayoría de las mujeres no trabaja remuneradamente, pero casi todas ellas sí lo hacen en su casa. Un sistema completo de cuentas nacionales debiera cuantificar este valioso aporte femenino.

¹⁸ La encuesta ENCLA 2002 muestra que las mujeres presentan un nivel de afiliación sindical de 18.2%, notoriamente más bajo que el índice masculino de afiliación (27.4%).

dad que las personas adeudan a las empresas para desempeñar jornadas de trabajo largas o cortas, con o sin domingos o festivos laborales y para ganar remuneraciones variables que puedan experimentar aumentos o reducciones conforme evolucione el negocio; para trabajar sin estabilidad laboral.

La implementación de estrategias empresariales flexibilizadoras sobre el trabajo -aplicadas acumulativamente en la estabilidad del empleo, la duración del tiempo de trabajo, la relación entre días de descanso y días laborables, la intensidad y diversidad de las funciones y las formas de remunerar-, suponen un notable esfuerzo personal y familiar de los trabajadores (ras) flexibilizados para ajustarse a los requerimientos, con consecuencias significativas para su salud, descanso, vida familiar y extra laboral. Los significativos costos personales y familiares de la adaptación personal a las decisiones empresariales de organizar el trabajo son absorbidos íntegramente por los trabajadores, (as) y sus familias, y habitualmente no son mencionados en el debate sobre flexibilización laboral. La carga, que deben soportar las mujeres para sostener las adaptaciones flexibles de las empresas y asumir las responsabilidades familiares, les permite a los varones y a la comunidad toda mantener su funcionamiento cotidiano; las trabajadoras reciben muy poco a cambio.

Esta visión unilateral de la flexibilidad como una adaptabilidad permanente que las empresas pueden exigir a sus trabajadores (as), para ser contratados o para evitar el despido, puede enfocarse de la manera opuesta: como un derecho de los trabajadores (as) para tener distintas opciones y oportunidades en el empleo. ¿Porqué no reconocer que los trabajadores y trabajadoras tienen derecho a elegir la jornada de trabajo que más se acomode a sus necesidades familiares y personales? ¿Porqué no decir que los trabajadores y trabajadoras sí tienen derecho a obtener recalificación en sus empresas y obtener nuevas competencias para desempeñar varias funciones y mejorar sus oportunidades, en su actual empleo y en los futuros? ¿Porqué no exigir a las empresas que parte importante de su funcionamiento busque el equilibrio entre las necesidades personales de los trabajadores que se ocupan en ellas y las necesidades productivas y de ganancia?

Los países que exhiben experiencias exitosas en materia de flexibilización y empleo sabían que era necesario obtener un reequilibrio entre las necesidades empresariales y las personales de los trabajadores (as). Convocaron a un amplio diálogo social para acordar medidas que aseguraran un equilibrio entre la libertad empresarial y la seguridad de las personas en su trabajo y su vida personal. Como resultado, las empresas adeudan ajustes para la adecuación personal de los trabajadores (as), y las personas se insertan en el trabajo de formas no tradicionales. Se trata de un equilibrio difícil, en permanente ajuste, pero necesario.

La flexibilidad como una imposición que los empleadores tienen derecho a exigir a sus trabajadores puede evolucionar hacia una flexibilidad como una opción personal que los empleadores deben reconocer a las personas que trabajan para ellos. Por ejemplo, el uso flexible del tiempo de labor se puede adoptar como un horario elegible dentro de cierto número de posibilidades o como una distribución variable del tiempo de trabajo adaptable al uso empresarial que se requiera. Los costos o cargas que ello suponga deben ser cubiertas por todos los miembros de la sociedad sin distinción: hombres y mujeres, públicos y privados.

NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y GÉNERO EN CHILE¹

Marta Rangel *

INTRODUCCIÓN

En América Latina el grado de intervención estatal en las relaciones laborales es fuerte y la libertad sindical es considerada un derecho formal reconocido, generalmente, en las constituciones nacionales pese a que en algunos países esta libertad se vea, en los hechos, restringida.

No obstante, la región experimenta un importante aumento de trabajadores (as) en el sector informal de la economía. Por tanto, esto implica un mayor número de trabajadores en empleos precarios, los cuales no pueden beneficiarse de la libre asociación sindical y de los procesos de negociación colectiva². Esta situación, repercute en un descenso de las tasas de afiliación a las organizaciones de trabajadores, las cuales en algunos países no llega ni al 5%. Por otra parte, los sistemas de relaciones laborales abarcan legalmente los sectores modernos de la economía, lo que implica un bajo índice de cobertura de trabajadores y empleados, lo cual no alcanza a la mitad de la mano de obra asalariada. Sin embargo, hay que destacar que estos sectores de trabajadores tienen gran peso en la acumulación de la riqueza de nuestras economías (Vega, 2004).

¹ Este texto fue escrito a partir de los principales resultados de un estudio realizado en el marco del proyecto comparativo «Negociación Colectiva y Equidad de Género en América Latina, realizado por la OIT (Oficina Regional para las Américas) y ACTRAV (Oficina de Actividades para Trabajadores), coordinado por Laís Abramo. La autora desea agradecer los valiosos comentarios críticos de Laís Abramo y Jorge Martínez los cuales permitieron orientar de mejor manera el presente texto.

² «el sector informal, el trabajador familiar, y el operario independiente (que son, según las cifras, un número mayor que los integrantes de la PEA) no está cubierto en la mayor parte de los países por la ley laboral (...) son aún escasos Códigos de trabajo como el de Nicaragua de 1996 que ampara tanto a los trabajadores independientes de los sectores urbanos y rural como a las personas que trabajan en talleres de familia» (Vega, 2004, pág. 28)

* Socióloga brasileña, especialista en temas de género y consultora internacional para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la CEPAL en Chile.

En este marco de reestructuración y precarización de las relaciones laborales - con sus consecuentes reflejos en el movimiento sindical -, se analiza la igualdad de género en Chile en su relación con la negociación colectiva. El presente estudio se divide en cuatro secciones:

1. Recuento del tema sindical en el país y de la participación femenina en las organizaciones en los últimos años;
2. Proceso de la negociación colectiva a nivel nacional;
3. Avances de la legislación laboral en lo que respecta al trabajo femenino y a las relaciones de género en años recientes; y
4. Temas de género que podrían estar presentes en la agenda sindical y en la negociación colectiva.

SINDICATO Y GÉNERO

Durante la mayor parte de los años noventa la economía chilena experimentó un alto y sostenido crecimiento, que se expresó en un importante aumento del empleo, especialmente femenino, el que creció a tasas más altas que el masculino. No obstante, en el año 2000 la tasa de participación femenina en las zonas urbanas de Chile era, según la OIT (2002), una de las más bajas de la región: 38%.

En lo que respecta a los índices de género en las cifras desempleo, éstas no eran muy acentuadas: las mujeres presentaban una tasa del 9.7% contra 8.9% de los hombres. La gran mayoría de la ocupación femenina (87.1%) se concentraba en el sector de servicios (contra el 61.9% masculino). Casi la mitad (44.5%) de las mujeres trabajadoras estaban en el sector informal (la proporción de hombres en esa misma situación era de 34.3%) y el porcentaje de trabajadoras ocupadas en el servicio doméstico era de 16% (OIT, 2002).

Las brechas salariales de género han sido analizadas por la OIT en su informe anual (2001) donde se concluye - en lo que se refiere al período 1990-2000 para América Latina -, que el crecimiento de las remuneraciones reales en promedio fue mayor entre las mujeres que entre los hombres, lo que se tradujo en una reducción del espacio de ingresos entre ambos sexos. Esta bre-

cha es calculada por hora trabajada y por ingreso mensual. En el primer caso ella se reduce de 32% en 1990 a 22% en el 2000 (en el caso de Chile de 31% a 26%) y en el segundo de un 41% a un 34% en el mismo período (en el caso de Chile la diferencia es menos acentuada: cae de 39% para 35%).

Otras conclusiones importantes del estudio, son que la brecha tiende a aumentar junto con el nivel de calificación del empleo (alcanza a casi un 30% en los segmentos más calificados y alrededor de 20% en los menos calificados). Esto tiene que ver, además, con el tamaño de las empresas, los niveles de escolaridad y la edad de las trabajadoras. Por último, se ha constatado que en algunos segmentos ocupacionales (especialmente en las microempresas y en el sector público) se ha reducido significativamente la brecha en los niveles de ingreso por hora entre mujeres y hombres y que, en varios países, el ingreso de las mujeres ya ha superado al de los hombres en estos segmentos.

Un punto importante de destacar, en relación a la inserción laboral femenina, es que las mayores dificultades de las mujeres para integrarse al mundo del trabajo se expresan en las altas tasas de desocupación y la mayor demora en encontrar un empleo. Como resultado, en las trayectorias laborales intermitentes entre ambos sexos se observan grandes lagunas previsionales. Los hombres sumaban, según un estudio, 40,5 años brutos de vida económicamente activa en 1996, mientras que las mujeres sólo 18,5 años. (Todaro et al., 2000).

Al aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral no correspondió un aumento significativo en la actividad sindical, aunque se debe reconocer que el movimiento sindical chileno atraviesa un momento difícil. En la mayoría de las empresas no hay gremios organizados y en varias de ellas, existen muchas organizaciones, lo que obviamente fragmenta el actor sindical (el cual, además, no puede organizarse por ramas productivas). Esta situación dificulta los procesos de negociación colectiva y disminuye el poder de presión de los trabajadores (as).

Frente a esta realidad la tasa de sindicalización entre los asalariados presenta en los últimos años una tendencia ininterrumpida a la disminución. Para-

lamente, ha aumentado la cantidad de entidades sindicales, evidenciando el fuerte proceso de fragmentación del movimiento sindical, fenómeno visible en la disminución del tamaño medio de las organizaciones. Es sabido que la posibilidad de formación de más de un sindicato por empresa facilita la fragmentación del actor laboral al interior de cada unidad productiva. Se calcula que en 1996 había un promedio de 67 trabajadores por sindicato y que en 1998 había 14.039 sindicatos vigentes ³ (Asesorías Estratégicas, 2000).

Resumiendo, en cuanto a la cobertura sindical, datos recientes muestran que existían sindicatos en 36.2% de las 1.153 empresas indagadas por la Encuesta Nacional de Coyuntura Laboral (ENCLA) de 2002 y que la tasa total de afiliación sindical era del 24.9%. No obstante, las tasas masculinas eran mayores que las femeninas, tanto en lo que se refiere al total de los trabajadores (la tasa de sindicalización de los hombres es del 27.4% y de las mujeres del 18.2%) como en relación con el conjunto de los trabajadores de las empresas con sindicato (tasas de 78.6%, hombres y 21.4%, mujeres. Informe Dirección del Trabajo, 2003). Hay que señalar, que la presencia femenina en directivas sindicales es muy baja: en 1996, del total de dirigentes (17.888 personas), sólo el 14.9% (2.662) eran mujeres (Todaro et al., 2000).

NEGOCIACIÓN COLECTIVA

La negociación colectiva en el país fue suspendida al inicio del régimen militar y restablecida, posteriormente, mediante el Plan Laboral de 1978, que introdujo la flexibilidad para contratar y despedir trabajadores, y determinó un marco regulatorio estricto para la negociación colectiva donde se limitó la actividad sindical y la utilización de la huelga. Con el proceso de democratización de comienzos de los años noventa se empiezan a reformar las relaciones colectivas de trabajo. No obstante, aunque se introdujeron cambios con el objetivo de permitir la negociación «supraempresa», los requisitos exigidos sólo permitían, de hecho, la negociación «multiempresa» y de ninguna manera por rama de actividad económica.

³ De este total, 6.837 sindicatos estaban en situación de receso (Asesorías Estratégicas, 2000).

Durante el primer gobierno democrático (1990-1994) se impulsaron los acuerdos tripartitos (gobierno, trabajadores y empresarios) y reformas a la legislación laboral en materia de contrato de trabajo, centrales sindicales y negociación colectiva. Con esta estrategia se logró evitar una ola de conflictos, aumentar las tasas de sindicalización y de negociación colectiva y garantizar condiciones mínimas de protección de los trabajadores en caso de despido. Durante el segundo gobierno de la Concertación (1994-1999) se trató de avanzar en la fiscalización del cumplimiento de las normas laborales y en el estímulo a la capacitación, mientras que las medidas que buscaban perfeccionar el derecho sindical y ampliar la negociación colectiva no tuvieron acogida política y sufrieron la oposición de sectores empresariales y sindicales (Asesorías Estratégicas, 2000).

A fines del 2001 se aprobó la Ley de Reforma Laboral (19.759), que introdujo varios cambios en negociación colectiva. En este sentido, la actual legislación determina que son objeto de negociación colectiva las remuneraciones y las condiciones de trabajo y que la unidad de negociación está centralizada en la empresa, siendo objeto de negociación sólo aquellas materias que no interfieran con las facultades del empleador de organizar, dirigir y administrar la empresa. Los sectores empresariales se oponen a la ampliación de este nivel y los sectores sindicales consideran que este tipo de negociación dificulta la ampliación de la cobertura de los acuerdos y conspira contra la sindicalización, ya que se está en presencia de un sistema económico donde predominan las pequeñas y medianas empresas (Rosenbaum, 2001).

El modelo chileno está compuesto por 2 clases de negociación colectiva: una reglada, que da origen al contrato colectivo, y otra «semireglada» o «seminformal», que tiene por producto el convenio colectivo.

A grandes rasgos, las principales características del contrato colectivo son:

- * el trabajador sólo puede estar afecto a un contrato colectivo celebrado con el mismo empleador;
- * el contrato individual no puede disminuir las remuneraciones, beneficios y derechos que correspondan al trabajador por aplicación del contrato colectivo;

- * los contratos colectivos deben tener una duración no inferior a 2 años ni superior a 4;
- * los contratos colectivos reemplazan los individuales y, después de su extinción, sus cláusulas subsistirán como integrantes de los contratos individuales de los respectivos trabajadores.⁴

En lo que respecta a los convenios colectivos, la reforma laboral estableció más garantías para la aplicación de este instrumento, tales como fuero, quórum y la obligación de que el proyecto sea aprobado en asamblea para asegurar que el convenio no sea impuesto unilateral e individualmente. La razón de esta modificación estriba en que algunos empleadores estaban presentando en los últimos años cierta tendencia a celebrar acuerdos directos de adhesión con los trabajadores, desestimulando de esta forma la negociación a través de sindicatos.⁵

Hay una tendencia en el sindicalismo chileno de radicar su eje de acción en el nivel de la empresa individual y a desarrollar prácticas de negociación colectiva descentralizadas, sin articulaciones por rubros o ramas de actividad. Esto se puede notar observando que en 1997, los sindicatos de empresa afiliaban al 67% de la población sindicalizada; los de trabajadores independientes al 18%; los de interempresa al 11% y los trabajadores eventuales o transitorios, al 4%. Esta tendencia es reforzada por la resistencia empresarial y la legislación laboral; esta última sólo reconoce el derecho a negociar a los sindicatos de empresa y, bajo ciertas condiciones (consentimiento de los empleadores), a los de interempresas y a las federaciones y confederaciones (Asesorías Estratégicas, 2000).

⁴ *Salvo las que se refieren a la reajustabilidad, tanto de las remuneraciones como de los demás beneficios pactados en dinero y a los derechos y obligaciones que sólo pueden ejercerse o cumplirse colectivamente (Rosenbaum, 2001).*

⁵ *Con la actual reforma laboral los sindicatos y los grupos negociadores pueden requerir información de la empresa para preparar su pliego de petición aumentando sus posibilidades de distribuir mejor los aumentos de productividad. Se aumentó a 30 días el fuero para los trabajadores involucrados en la negociación y sigue siendo de carácter voluntario la negociación interempresa; se encareció el reemplazo de trabajadores en huelga mediante el pago de un bono por cada trabajador reemplazante, cuya suma total debe ser repartida al término del conflicto entre los que participaron en la huelga; se aumentó de 3 a 7 días el plazo entre la votación y el inicio de la huelga permitiendo que las partes soliciten al Inspector del Trabajo una solución al conflicto.*

En este sentido, es importante notar que la ENCLA-2002 registra que en el 50% de las empresas encuestadas hubo negociaciones colectivas en los 5 años anteriores. De las empresas que negociaron colectivamente, un 95.7% poseen sindicatos, lo que indica que los procesos de negociación son más difíciles en las empresas pequeñas y donde los trabajadores carecen de organización. A medida que el tamaño de la empresa aumenta, crece la incidencia de la negociación: en la microempresa se registra un 3.7% de instrumentos, en la pequeña empresa un 17.6%, en la mediana un 63.6% y en las grandes empresas se alcanza el 69.8% (Dirección del Trabajo, 2003).

Finamente, la cantidad de trabajadores involucrados en los procesos de negociación colectiva, estimada por la Dirección del Trabajo, apunta a que el momento de mayor cobertura fue el bienio 1991-1992 (este período coincide con el momento de mayor tasa de afiliación sindical) cuando la población cubierta alcanzó 441.624 trabajadores (15.1% de los asalariados). En cambio, en 1999, sólo cubría al 9.8% (344.626).

AVANCES DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL TEMA DE GÉNERO CON RELACIÓN A LA LEGISLACIÓN LABORAL

Los avances de la negociación colectiva en Chile en el tema de género que se registran en este capítulo tienen por base acuerdos colectivos seleccionados, ⁶ entrevistas en profundidad con dirigentes sindicales y pliegos de petición (Rangel, 2004). Se ha observado que el sector con mayor número de cláusulas es el de servicios, donde se ubicaba el 22% del total de las mismas. Le siguen en importancia los sectores de la industria textil, electricidad y gas, agua, petróleo, transporte y comunicaciones, y financiero, representando cada uno alrededor del 10% de todas las cláusulas.

La casi totalidad (88%) de las cláusulas se referían a la maternidad / pater-

⁶ Se han analizado 12 acuerdos de la industria y 16 de servicios que abarcan diversas ramas productivas. La distribución de los acuerdos por sector fue la siguiente: sector industrial: textil/confección y calzados (7), alimentos (2), petróleo (1), metalúrgica (1), gráfico (1); servicios: (4), transporte y telecomunicaciones (3), electricidad, gas y agua (3), sector financiero (3) y comercio (3).

nidad (45%) y a las responsabilidades familiares (43%) como se puede observar en el cuadro 1. Destaca que sólo el 12% de las cláusulas son sobre condiciones de trabajo y que no fue encontrada ninguna directamente relacionada con la promoción de la igualdad o la no discriminación, sea de manera general o sea específicamente sobre género.

Es legítimo reconocer que las mujeres necesitan apoyo adicional para poder desempeñarse en el mundo laboral y a la vez cumplir con sus responsabilidades familiares. Que la gran mayoría de las cláusulas se limite al tema familiar, evidencia la baja capacidad propositiva de los sindicatos en aspectos de género, en la negociación colectiva chilena; se abordan temas de la mujer trabajadora como medidas para facilitar el equilibrio entre la vida laboral y familiar. La negociación colectiva no debería ser percibida sólo como un instrumento para facilitar la inserción laboral de las mujeres sino también como un instrumento para implementar y garantizar relaciones de género más igualitarias.

Al clasificar las cláusulas en legales, o sea, aquellas que reafirman lo que ya está definido en la ley y convencionales, es decir, aquellas que avanzan con relación al marco legal, se ha encontrado que las últimas (más del 80%) predominan ampliamente sobre las primeras. Sin embargo, hay que notar que en Chile, tradicionalmente, los actores laborales consideran innecesario reafirmar en los acuerdos colectivos lo que ya está definido legalmente, al contrario de lo que ocurre, por ejemplo, en otros países como Brasil y Argentina donde se considera que esa reafirmación es una forma de crear un instrumento que tenga como objetivo fortalecer y fiscalizar el cumplimiento de la ley (Abramo, 2001, Abramo y Rangel, 2003a y 2003b).

CUADRO 1
NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN CHILE (1996-2000):
CLASIFICACIÓN DE CLÁUSULAS RELATIVAS AL TRABAJO FEMENINO Y LAS
RELACIONES DE GÉNERO SEGÚN SU TIPO

<i>Tipo de cláusula</i>	<i>Nº</i>			<i>%</i>		
	<i>Legal</i>	<i>Convencional</i>	<i>Total</i>	<i>Legal</i>	<i>Convencional</i>	<i>Total</i>
1. Maternidad / Paternidad	19	37	56	100	35	45
a) Embarazo	-	5	5	-	5	4
b) Licencia maternal	-	7	7	-	7	6
c) Paternidad	6	16	22	32	15	18
d) Lactancia	1	-	1	5	-	1
e) Guardería infantil	12	4	16	63	4	13
f) Cuidado de hijo enfermo	-	5	5	-	5	4
2. Responsabilidades Familiares	-	54	54	-	50	43
a) Compensaciones parentales						
a.1. Asignación educacional	-	24	24	-	22	19
a.2. Asignación nacimiento	-	8	-	7	6	-
a.3. Asignación familiar	-	4	4	-	4	3
a.4. Asistencia médica	-	6	6	-	7	5
b) Licencias especiales	-	12	12	-	11	10
3. Condiciones de trabajo	-	15	15	-	14	12
a) Jornada	-	1	1	-	1	1
b) Seguridad e higiene	-	13	13	-	12	10
c) Salud de la mujer	-	1	1	-	1	1
4. No discriminación y promoción de la igualdad	-	-	-	-	-	-
Total de cláusulas	19	107	125	100	100	100
Total convenios / contratos				28		

Fuente: Rangel, 2004.

Los datos indican que hubo avances en la negociación colectiva con relación a la legislación laboral en materia de género (Rangel, 2003). A continuación se hace un resumen de los principales contenidos y avances de las cláusulas con relación a la legislación:

1.- MATERNIDAD / PATERNIDAD

Las cláusulas sobre este tema representan casi la mitad (45%) de todas ellas. Eso evidencia que la negociación colectiva en Chile ha permitido algunos avances para las mujeres, referidos a una mejor conciliación entre la vida

familiar y la vida laboral. Pero, como se verá a continuación, todavía han tenido un efecto limitado en el sentido de promover una distribución más equilibrada de las responsabilidades familiares entre hombres y mujeres.

a) Embarazo: cláusulas que remiten a servicios de ambulancia o atención médica de urgencia ofrecidas por la empresa y que podrían ser requeridas por una mujer embarazada o en trabajo de parto.

b) Licencia maternal: cláusulas que comprometen las empresas a pagar las diferencias que se produzcan entre los subsidios legales, y la remuneración que habrían percibido las trabajadoras en licencia maternal en caso de encontrarse en servicio activo, de manera que no sufran una disminución en su renta líquida mensual.⁷

c) Licencia por paternidad: cláusulas que amplían el período de licencia hasta tres días o extienden tal derecho a los padres adoptivos.⁸

d) Lactancia: una única cláusula que reafirma lo legal, añadiendo que el permiso para la lactancia puede hacerse efectivo al iniciar la jornada de trabajo con una hora de atraso o terminarla con una hora de anticipación.⁹

e) Guarderías infantiles: cláusulas por las cuales las empresas se comprometen a reembolsar los gastos por este concepto, a mantener guardería propia o a firmar convenio con alguna institución que preste tales servicios. Más importante: cláusulas que consideran al hijo entre 2 y 5 años para efecto de reem-

⁷ Cláusulas de este tipo son muy importantes, especialmente en casos de remuneraciones altas, porque se considera en los cálculos para determinar el valor del subsidio maternal el sueldo imponible, cuyo límite máximo es de aproximadamente US\$ 1.500.

⁸ La legislación establece que en los casos de nacimiento y muerte de un hijo, así como en el de muerte del cónyuge, todo trabajador tiene derecho a un día de permiso pagado, adicional al feriado anual, independientemente del tiempo de servicio. Dicho permiso deberá hacerse efectivo dentro de los 3 días siguientes al hecho que lo origine (art. 66).

⁹ Según la legislación, los establecimientos que ocupen 20 o más trabajadoras de cualquier edad o estado civil deben tener salas anexas e independientes del local de trabajo, en donde puedan dar alimentos a sus hijos menores de 2 años y dejarlos mientras estén en el trabajo. Las madres tienen derecho a disponer, para dar alimentos a sus hijos, de dos porciones de tiempo que en conjunto no excedan de una hora al día, las que se considerarán como trabajadas efectivamente para los efectos del pago de sueldo, cualquiera que sea el sistema de remuneración (art. 206). Se entenderá que el empleador cumple con la obligación si paga los gastos de sala cuna directamente al establecimiento al que la mujer lleve sus hijos menores de dos años. El permiso se ampliará en el tiempo necesario para el viaje de ida y vuelta de la madre para dar alimento a sus hijos y el empleador pagará los gastos de traslado. No se prevé guarderías para niños mayores de 2 años (art. 203).

bolsos que entregan el beneficio indistintamente a hombres y mujeres.

f) Cuidado de hijo enfermo: cláusulas que extienden el derecho de cuidado también a parientes directos y para que trabajadores de ambos sexos puedan llevar sus hijos menores de 1 año a control médico.¹⁰

2.- RESPONSABILIDADES FAMILIARES

Las cláusulas aquí incluidas, van más allá del momento del nacimiento y deberían contribuir a evitar que las responsabilidades familiares sigan recayendo exclusiva o principalmente sobre las mujeres, y que constituyan una causa de discriminación en el empleo para trabajadores de ambos sexos. No obstante, en Chile incluyen solo cláusulas sobre asignaciones relativas a los hijos y otros familiares y licencias especiales, representando un 43% de todas las cláusulas.

a) Compensaciones parentales: cláusulas que entregan asignaciones educacionales para hijos, el trabajador y su cónyuge; para la familia por concepto de navidad; para hijos discapacitados (incluso adoptivos); para asistencia médica y por ocasión del nacimiento de un hijo.

b) Licencias especiales: cláusulas que conceden permisos por cambio de residencia (desde 1 hasta 2 días); para trámites administrativos (desde 3 hasta 6 días por año); por situaciones de gravedad (una sola vez por un máximo de 8 días hábiles en el año calendario); y, finalmente, licencia sin goce de remune-

¹⁰ La legislación chilena establece que cuando la salud de un niño menor de un año requiere de atención en el hogar con motivo de enfermedad grave, la madre tiene derecho a permiso y subsidio. En caso que ambos padres sean trabajadores, cualquiera de ellos, y a elección de la madre, podrá gozar de estos beneficios. Tendrá el mismo derecho el padre cuando la madre hubiera fallecido o él tuviere la tuición legal de un menor y el trabajador o su cónyuge que tenga a su cuidado un niño menor de un año a quien se le haya otorgado la tuición o el cuidado como medida de protección. Cuando la salud de un menor de 18 años requiera la atención personal de sus padres con motivo de un accidente grave o de una enfermedad terminal en su fase final o enfermedad con riesgo de muerte, la madre tendrá derecho a ausentarse del trabajo por el número de horas equivalentes a 10 jornadas ordinarias de trabajo al año. Si ambos padres son trabajadores, cualquiera de ellos, a elección de la madre, podrá gozar del referido permiso. Este permiso se otorgará al padre que tuviere la tuición de un menor por sentencia judicial o cuando la madre hubiere fallecido o estuviese imposibilitada de hacer uso de él y, a falta de ambos, a quien acredite su tuición o cuidado (199 bis).

raciones, con motivos calificados, por un máximo de dos meses.

3.- CONDICIONES DE TRABAJO

Las cláusulas sobre condiciones de trabajo son las que tienen por objetivo atender a las necesidades específicas de las trabajadoras en el ambiente de trabajo. Estas cláusulas corresponden a un 12% del total y son predominantemente sobre remuneración y vestuario.

a) Jornada: una cláusula que concede media hora de descanso diario durante la jornada de la mañana y otra media hora durante la jornada de la tarde a los trabajadores que se desempeñan en servicios telefónicos de manera habitual.¹¹

b) Seguridad e higiene: cláusulas que se refieren a la entrega, por parte de la empresa, de ciertas piezas de ropa, según el sexo.

c) Salud de la mujer: se trata de cláusulas que tienen por objetivo la preservación de la salud de la mujer, pero sin vinculación directa con la defensa de la función reproductiva. Se ha encontrado una por la cual la empresa se obliga a mantener para todos los trabajadores, en horario diurno, varios servicios médicos, incluido ginecología y servicio de ambulancia.

4.- NO DISCRIMINACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD

No se ha encontrado cláusulas sobre equidad de género. No obstante, la Constitución chilena asegura a todas las personas igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, no pudiendo esta ni la autoridad establecer diferencias arbitrarias. Se reconoce que los actos de discriminación¹² son contra-

¹¹ Actualmente la duración de la jornada ordinaria de trabajo no puede exceder las 48 horas semanales. No obstante, de acuerdo a la Ley 19.759, a partir de 2005, no podrá exceder las 45 horas semanales. Quedan excluidas varias categorías de trabajadores, muchas de las cuales tienen su jornada regulada en otros artículos del CT.

¹² Por actos de discriminación se entiende, tal como en el Convenio N° 111 de la OIT, «las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en motivos de raza, color, sexo, edad, estado civil, sindicación, religión, opinión política, nacionalidad, ascendencia nacional u origen social, que tengan por objeto anular o alterar la igualdad de oportunidades de trato en el empleo y la ocupación».

rios a los principios de las leyes laborales y se considera que las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas discriminación.

Considerando que el espacio de la negociación colectiva es determinante para la discusión y puesta en marcha de las políticas de igualdad de género, llama la atención que en ninguno de los acuerdos colectivos seleccionados se haya encontrado alguna referencia a este tema. Sin embargo, se debe mencionar que la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) ha lanzado un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las mujeres trabajadoras del sector público demostrando la importancia del tema para el sector.

TEMAS DE GÉNERO EN LA AGENDA SINDICAL Y EN LA MESA DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Incorporar el tema de género a la agenda sindical y a la mesa de negociaciones no es tarea fácil debido a una combinación de factores.

En lo que respecta a la agenda sindical hay que tener presente que la baja presencia femenina en los sindicatos, en las directivas y en las mesas negociadoras, es uno de los factores que puede contribuir a explicar la también baja presencia de demandas volcadas directamente a las condiciones de las mujeres o a las relaciones de género en el trabajo. Otro aspecto que contribuye a agravar ese cuadro es la idea de que la mejoría de las condiciones de los trabajadores en su conjunto (sin diferencias de hombres y mujeres o sin enfrentar explícitamente las desigualdades de género), llevaría necesariamente a una mejoría de todos y a la igualdad entre hombres y mujeres.

Con relación a la mesa de negociación colectiva es importante registrar, primeramente, que lo que más consume tiempo y energías en las discusiones es -casi siempre-, los aumentos de sueldos (por sobre el Índice de Precios al Consumidor) por su carácter más conflictivo e interés prioritario general de hombres y mujeres. Además, existe la percepción entre muchos dirigentes sindicales de que la presencia femenina, por el lado de los trabajadores, no nece-

sariamente aporta a las negociaciones. Incluso es frecuente considerar que, aún con mujeres sentadas en la mesa, no se avanza mucho en materias de género porque se gasta la mayor parte del tiempo discutiendo el aumento de las remuneraciones (Rangel, 2004). La realidad es que la participación femenina en ella es marginal, y si ocurre es cuando éstas detentan la presidencia del sindicato o tienen presencia importante en la directiva, lo que no sucede en la mayoría de los casos.

La negociación colectiva, es sin duda, un espacio que presenta grandes posibilidades para el establecimiento de mejores condiciones de trabajo y para la equidad de género de los trabajadores (as) de la empresa o de la rama de actividad involucrada. Más que esto, conquistas sindicales incorporadas a los acuerdos colectivos pueden consagrarse como derecho legal para todos los trabajadores. Es el caso, por ejemplo, de la licencia maternal de 120 días en Brasil, muy frecuente en acuerdos colectivos y que fue incorporada a la legislación de ese país en la Constitución de 1988 como derecho de todas las mujeres trabajadoras. De ahí la importancia de luchar por la equidad de género y la mejoría de las condiciones de trabajo en el ámbito de la negociación colectiva.

Es pensando en esto que, a continuación se hace una propuesta de temas que podrían estar presentes en las mesas negociadoras del país y, consecuentemente, ser objeto de acuerdos colectivos propiciando de este modo una situación de mayor equidad entre hombres y mujeres, tanto en el ámbito laboral como en el de las responsabilidades familiares. Los temas apuntados fueron objeto de negociación en determinadas empresas y/o ramas de actividad de países del MERCOSUR (Abramo y Rangel, 2003) y se encuentran incorporados a sus respectivos convenios colectivos. La idea es mostrar hasta dónde ha avanzado y lo que es posible lograr, en el ámbito de la negociación colectiva, con relación a los temas de género.

1.- EMBARAZO, LICENCIA MATERNAL Y LACTANCIA

Con relación al embarazo existe la posibilidad de negociar la prohibición de test de embarazo para admisión a un empleo (Brasil); el derecho a cambio

de funciones cuando se está embarazada (Argentina, Brasil y Paraguay); la reducción en 30 minutos de la jornada laboral a partir del 7° mes (Brasil y Argentina) y el permiso remunerado para los controles médicos prenatales (Brasil y Uruguay).

En lo que respecta a la licencia maternal es posible aumentar el período de ella. Chile tiene el periodo más largo entre los países del MERCOSUR, no obstante, es importante saber que esto mismo puede aumentarse (en Paraguay se ha logrado 36 días adicionales). También es posible ampliar el lapso en que la mujer embarazada está protegida contra el despido (en Brasil se ha conseguido hasta 9 meses después del parto).

Con relación a la lactancia, existen experiencias que reducen la jornada laboral (en Uruguay se ha reducido a la mitad por 6 meses); aumentar los intervalos diarios destinados a la lactancia; ampliar el plazo de duración de la licencia (Paraguay y Brasil); entregar leche adicional a la madre mientras amamante (Paraguay y Uruguay) y extender la licencia maternal (en Brasil se ha logrado una extensión de 2 semanas remuneradas, y por 90 días después de finalizada la licencia maternal, de forma no remunerada).

2.- LICENCIA PATERNAL

Con respecto a este tema, la experiencia ha demostrado que es posible aumentar el periodo de la licencia (en Brasil 8 días consecutivos) además de obtener protección contra el despido del padre, en caso de nacimiento de un hijo (Brasil hasta 90 días).

3.- ADOPCIÓN

En lo que respecta a la adopción, existe la posibilidad de proteger contra exoneraciones a los padres adoptantes (en Brasil se ha conseguido 5 meses) además de conceder derecho a guardería infantil (Brasil). Para las madres adoptivas es posible conquistar el derecho a la licencia maternal como se fuera madre biológica, en el caso de adopción de niños hasta 6 años (Argentina, Brasil, Paraguay) y para los padres adoptivos, licencias idénticas a los padres biológicos (desde 2 hasta 5 días en Argentina, Brasil, Paraguay).

4.- GUARDERÍAS Y CUIDADO INFANTIL

Los acuerdos colectivos de la región, en relación a las guarderías, tratan con más frecuencia de la ampliación del período al cual el niño tiene derecho al beneficio y a la mejora de la calidad de los servicios. En ocasiones, se obtienen extensiones muy importantes con relación al plazo de vigencia del beneficio. Por ejemplo, en Brasil, donde la ley establece el derecho a la guardería solamente hasta los 6 meses de edad, en algunos casos se logra extender tal lapso hasta los 83 meses (6 años y 11 meses), o sea, hasta el momento del ingreso a la educación básica. También es importante incorporar a la agenda de negociación otros puntos tales como el derecho a guardería para los padres y la posibilidad de que empresas, donde el número de empleadas sea inferior al establecido por la legislación, brinden tal beneficio.

En lo que respecta a las licencias para el cuidado infantil existe la posibilidad de prolongar los plazos para el cuidado del hijo enfermo y obtener el derecho a permiso para acompañarlos en actividades escolares (Brasil).

5.- RESPONSABILIDADES FAMILIARES

En este asunto hay que avanzar mucho puesto en la región que no se han logrado conquistas significativas. Tan solo se tiene como horizonte se concedan asignaciones monetarias (familiares, nacimiento y asistencia médica) y de licencias especiales (vacaciones, mudanza, examen, enfermedad del trabajador). Es necesario establecer cláusulas que estimulen la división, entre hombres y mujeres, de las responsabilidades familiares y de la crianza de los hijos.

6.- SALUD DE LA MUJER

La salud de la mujer, independientemente del embarazo, también demanda negociación. En torno al aborto hay experiencias que indican que es posible lograr licencia (desde 20 días hasta la totalidad de la licencia maternal), en caso de hijo no nacido, aborto espontáneo o no provocado por la trabajadora, o cuando el hijo nace sin vida (Argentina) además de estabilidad en el empleo (entre 30 y 90 días) para la trabajadora que ha sufrido un aborto (Brasil).

Con respeto al SIDA se puede, por ejemplo, destinar recursos a campañas

educativas de prevención de la enfermedad y concesión de estabilidad para los trabajadores portadores del VIH (Brasil).

La empresa también se puede hacer cargo de los exámenes de Papanicolau y de mamografía de las empleadas mayores de 40 años (Brasil).

7.- CONDICIONES DE TRABAJO

En relación a este tema no es mucho lo que ha avanzado la negociación colectiva en la región. No obstante, en algunos casos, se ha conseguido que las empresas garanticen igualdad de oportunidades a la trabajadora por vacantes de categorías superiores (Argentina) y en lo relativo a la jornada que la empresa contemple en su programación la mejor asistencia del recién nacido (Argentina); y que en situaciones de flexibilización de la jornada laboral presten atención especial a las empleadas que tengan hijos menores de 7 años y a las embarazadas (Brasil).

Con respecto a la seguridad e higiene se ha asegurado a la trabajadora el derecho de ejercer sus actividades sentada, si que esto es compatible con su tarea (Brasil).

Finalmente, se ha obtenido que el control/revisión de los empleados se haga en un local adecuado y por personas del mismo sexo, para evitar abusos, como también se haga un trabajo de concientización sobre las consecuencias del acoso sexual (Brasil).

8.- NO DISCRIMINACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD

En relación a esto se ha encontrado en los acuerdos colectivos de los países del MERCOSUR proposiciones generales y de tipo formales, sin que se haya evaluado su efectividad. Sobre la equidad de género, algunos convenios reafirman los principios de similar remuneración para trabajo de igual valor, además de establecer que la equidad e igualdad de oportunidades deben ser garantizarse, y que no se aceptarán discriminaciones por sexo.

En algunos casos se hace referencia explícita a los Convenios N° 100 (remuneración igual para trabajo de igual valor) y N° 111 (no discriminación) de

la OIT. Otros establecen: la prohibición de discriminación por motivos étnicos, de nacionalidad, de raza, edad, religión, condición social, estado civil, preferencias políticas y sindicales; promoción del trabajo de personas con discapacidades físicas y/o mentales; y, por último, que los sujetos con responsabilidad de mando respeten la igualdad entre las personas.

CONSIDERACIONES FINALES

Se han analizado en este documento logros obtenidos y posibilidades de avances en el tema de género, en el espacio de la negociación colectiva en Chile.

Sin embargo, hay que reconocer en primer lugar que es baja la capacidad propositiva de los sindicatos chilenos en este aspecto, y que la mayoría de las demandas, en este ámbito, se refieren a lo familiar. Esta situación, como pudo observarse en este estudio, demuestra que la negociación colectiva en Chile hasta ahora se ha limitado a incorporar medidas que pueden facilitar el equilibrio entre la vida laboral y familiar de la mujer trabajadora. En este contexto, se puede afirmar que la negociación colectiva, con dimensión de género, es percibida por los actores sindicales más como un instrumento para facilitar la inserción laboral de las mujeres que, para obtener mayor igualdad en el sentido, por ejemplo, de repartir de manera equitativa las responsabilidades familiares entre hombres y mujeres o velar para que sea respetado el principio de igual remuneración para trabajo de igual valor.

De los principales logros obtenidos por la negociación colectiva chilena y que entregan un apoyo adicional a las mujeres para que puedan desempeñarse laboralmente se puede citar: garantía de sueldo íntegro durante la licencia maternal; aumento de días de la licencia paternal; la consideración del hijo entre 2 y 5 años, para efectos de reembolso por concepto de guardería; entrega del beneficio de guardería indistintamente a hombres y mujeres; la ampliación del derecho de cuidado del hijo enfermo; otorgamiento de licencias que permiten una mejor conciliación entre trabajo y familia; concesión de una hora de descanso por día para telefonistas; y, finalmente, la entrega de servicios de ginecología.

Entretanto, los principales avances que pueden servir de meta a lograr a través de la negociación colectiva chilena, con base a lo conquistado por trabajadores (as) en los países del MERCOSUR están:

- * la reducción de la jornada laboral para efectos de lactancia;
- * la protección contra el despido del padre hasta varios meses después del nacimiento del hijo;
- * el derecho de los padres a guardería infantil y la entrega del servicio hasta el ingreso del hijo a la educación básica;
- * el otorgamiento de los mismos derechos a las madres, padres adoptivos y a sus hijos como si fueran biológicos; la garantía de la igualdad de oportunidades en el trabajo sin ningún tipo de discriminación; y,
- * por último, el establecimiento del principio de remuneración «igual salario para trabajo de igual valor».

A modo de resumen, aunque haya que reconocer que las mujeres necesitan apoyo adicional para desempeñarse en el mundo laboral y a la vez cumplir con sus responsabilidades familiares, hay que asumir también que la negociación colectiva debe ir más allá. No debe limitarse a conquistar medidas que faciliten el equilibrio entre la vida laboral y familiar. Se tiene que percibir la negociación colectiva como un instrumento para obtener mayor igualdad entre hombres y mujeres. Además, se tiene que tratar de involucrar a toda la sociedad en esta temática y no dejar que el peso siga recayendo con más intensidad única y exclusivamente sobre las mujeres. En este marco, la maternidad por su gran implicancia debería ser asumida por el conjunto de la sociedad.

Finalmente, se debe resaltar que la negociación colectiva es un sistema que puede utilizarse de forma potente en un contexto de reestructuración y flexibilización del mercado laboral, para proteger, regular y mantener ciertos derechos que pueden verse amenazados en tales procesos, además de ampliarlos, estableciendo la igualdad de derechos y oportunidades para hombres y mujeres en el trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

Abramo, Laís (2001). «Negociación colectiva y equidad de género en América Latina: nuevos desafíos para la acción sindical» en Cuadernos del Cendes, Caracas N° 47, pp. 57-78.

Abramo, Laís y Rangel, Marta (2003a). «Negociación colectiva y equidad de género en el contexto del MERCOSUR» en Enrique de la Garza Toledo y Carlos Salas (compiladores). NAFTA y MERCOSUR. Procesos de apertura económica y trabajo. Colección Grupos de Trabajo de CLACSO, Buenos Aires, pp. 215-242.

Dossier Negociación colectiva y equidad de género en los países del Mercosur y Chile. (2003). Versión Preliminar, presentada para discusión en el Seminario «Negociación colectiva supranacional y equidad de género en el Mercosur», São Paulo.

Asesorías Estratégicas (2000). Tendencias emergentes en la negociación colectiva: el tránsito del contrato al convenio, Santiago, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo.

Dirección del Trabajo (2003) Encuesta Laboral-ENCLA 2002. Informe de los Resultados de la tercera encuesta laboral, Santiago, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Ministerio del Trabajo.

Encuesta Laboral-ENCLA 1999. (2000). Informe de Resultados, Santiago, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Ministerio del Trabajo.

González, C. A. (2001) Nuevo Código del Trabajo y Reglamentación Específica por Área. Modificado por Ley N° 19759, publicada el 5 de Octubre de 2001, Santiago, Ed. Publibley.

OIT (2001). Panorama Laboral 2001. América Latina y el Caribe. Lima, OIT.

OIT (2002). Panorama Laboral 2002. América Latina y el Caribe. Lima, OIT.

Rangel, Marta (2004). «Negociación colectiva y equidad de género en Chile» en **Abramo, Laís y Marta Rangel** (ed.) Negociación colectiva y equidad de género en América Latina», OIT, Lima (en imprenta).

Rosenbaum, J. (2001). Tendencias y contenidos de la negociación colectiva en el Cono Sur de América, Lima.

Todaro, Rosalba; Mauro, A.; Yáñez, S. 2000 «Chile: La calidad del empleo. Un análisis de género», en Valenzuela, M. E.; Reinecke, G. (editores):

¿Más y Mejores empleo para las mujeres? La experiencia de los países del Mercosur y Chile, Santiago, OIT.

Vega, Maria-Luz (2004). *Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América Latina. El desarrollo práctico de un principio fundamental, Ginebra, OIT.*

SINDICALISMO Y EQUIDAD DE GÉNERO

*Estrella Díaz A. **

EL TEMA EN DEBATE

Las mujeres, paralelamente a su entrada al mercado laboral, han ampliado su participación sindical, pese, por un lado, a condicionamientos sociales y culturales (por ejemplo, relacionados con su identidad como trabajadoras, las excesivas responsabilidades domésticas, la carga horaria); y por el otro, a trabas explícitas o simbólicas que les son colocadas por el sindicalismo, espacio tradicionalmente masculino. Las organizaciones tienen, a pesar de los avances, una forma de funcionamiento, códigos y lenguajes que todavía excluyen y apartan a muchas mujeres.

En los últimos años, las trabajadoras han desarrollado incontables esfuerzos organizativos, presionando al movimiento sindical para asumir la lucha en defensa de sus intereses y ampliar su participación, inclusive en las instancias directivas. Como resultado de estos empeños, apoyadas por aliados al interior de los gremios, -con quienes logran empujar su causa-, se logran introducir algunos cambios destacándose la creación de comisiones o secretarías de la mujer en las centrales sindicales y en otras estructuras intermedias (confederaciones, federaciones e inclusive sindicatos nacionales). También consiguen la inclusión, aunque todavía incipiente, de cláusulas de género en las negociaciones colectivas; la promoción de más mujeres en cargos de decisión; la sensibilización de los (as) protagonistas del sindicalismo en la importancia de considerar a las mujeres como actrices sociales y políticas.

Las trabajadoras han desarrollado además múltiples formas de lucha, dentro y fuera de los sindicatos, buscando conquistar derechos y rescatar su condición de ciudadanas plenas.

* *Licenciada en Sociología, investigadora experta en temas laborales y sindicales.*

Pese a esto, el sindicalismo acarrea una carga histórica significativa de androcentrismo, que oscurece su percepción respecto de las diferencias de género y la necesidad de desarrollar políticas que las tomen en cuenta. Es el tema que se aborda en este artículo.

Primero, se introducen contenidos sobre los cambios estructurales en el mercado de trabajo y en la economía, ocurridos en las últimas décadas y que impactan de una manera prácticamente irreversible a la sociedad en su conjunto, y de manera muy particular, a los trabajadores y sus organizaciones: los sindicatos. Se perfilan los cambios culturales societales que acompañan este proceso, entre los cuales, la inserción de las mujeres al trabajo remunerado es muy importante. Luego, se aportan algunas estadísticas sobre dicha participación y su presencia en los sindicatos como membresía y como dirigencia, estableciéndose la comparación con los hombres.

Se abunda a continuación en los factores que condicionan la integración plena y activa de las mujeres a los sindicatos, aludiéndose a factores subjetivos, propios de la lógica de funcionamiento de las estructuras y de su carga histórica; como de los aspectos objetivos, que se constituyen en «barreras de entrada». A pesar de las dificultades que todo ello reviste, para construir efectivamente un sindicalismo en que la equidad de género sea una de sus líneas estratégicas y avanzar hacia la democracia sindical, se destacan algunos logros alcanzados. Finalmente, se esbozan contenidos que eventualmente pudiesen integrarse en un plan de acción sindical para la equidad de género.

EL CONTEXTO: CAMBIOS ESTRUCTURALES Y SU IMPACTO SOBRE LOS ACTORES SOCIALES Y EL SINDICALISMO

Las organizaciones sindicales se han visto enfrentadas, sobre todo en los últimos años, a un conjunto de dificultades que se relacionan con los profundos cambios que vienen ocurriendo en el mundo del trabajo y que se han convertido en desafíos de primer orden para el movimiento sindical. Estas transformaciones ya se comenzaron a visualizar en las décadas finales del siglo veinte -con la ruptura del modelo taylorista fordista y el surgimiento de un

nuevo paradigma de producción y trabajo basado en la flexibilidad-, y se han acentuado de manera dramática en los últimos años, con la fuerte internacionalización de los procesos de producción y la preeminencia desbordante de las economías de mercado.

El sentido atribuido al trabajo en la sociedad del capitalismo industrial varió y con ello también el sentido de los sindicatos, en tanto referentes que configuran reglas y orientaciones claras para la acción de los trabajadores, a partir de las cuales los sujetos construían sus identidades personales y colectivas. Se comenzó entonces a producir en muchos países, un proceso de debilitamiento de los gremios que se manifiesta, entre otros indicadores, en la disminución de afiliados y en la pérdida o reducción de su capacidad de representación y negociación, cuya expresión más dramática es la falta de nuevas conquistas e incluso la pérdida de derechos.

Algunos de los fenómenos económicos que detonan y profundizan esta situación son: los procesos de ajuste y reestructuración productiva que generan transformaciones en la composición del empleo, pero también aumento en los niveles de desempleo, lo que obviamente reduce la fuerza de trabajo asalariada (que tendría especial relevancia en las grandes y medianas empresas); los sistemas de externalización y subcontratación, que subdividen y fraccionan los antiguos colectivos de trabajadores, dejando fuera de los ámbitos de la negociación y contratación a importantes contingentes; los procesos de relocalización productiva, vale decir, la tendencia de las empresas a abandonar los tradicionales centros industriales con fuerte tradición operaria sindical.^{1,2}

A este conjunto de fenómenos, se suman otros de carácter social e institucional que les acompañan y sustentan: la liberalización de las relaciones laborales, que fomenta la tendencia a considerar a los trabajadores sólo por la productividad del trabajo al servicio del sistema económico (por consiguiente

¹ En Chile uno de los más claros ejemplos es el de la industria del carbón.

² Lais Abramo. «Mercado de trabajo, flexibilización y nuevas formas de regulación». En Jaime Ensignia y Sonia Yañez (editores). *Sindicalismo, género y flexibilización en el Mercosur y Chile. Inserción laboral femenina*. Fundación Ebert/CEM. Santiago. Chile. 1999.

las medidas protectoras del trabajador suelen ser vistas como un atentado al buen orden); los cambios en las formas de regulación de las relaciones laborales entre los actores sociales, y particularmente, en las normas e instituciones básicas del mundo del trabajo; y las transformaciones en los patrones de estructuración del Estado y en las relaciones de éste con la economía y la sociedad informal.³

El Estado se retira, con lo que se favorecen las formas de flexibilización, estableciéndose nuevas reglas del juego en la negociación colectiva, por ejemplo, que constituye un eje principal del accionar sindical. La flexibilización de los tipos de convenios fue justificada por la necesidad de mejorar la competitividad y la suposición de que ello facilitaría la creación de empleos. Pero, lo que ocurre es que la negociación centralizada deja de tener validez ante la heterogeneidad de las situaciones laborales que se dan en el proceso de reconversión productiva, estimulado por la apertura de la economía de mercado, las nuevas formas de gestión de las empresas y la presión del desempleo. Se favorecen así, relaciones de nuevo tipo entre trabajadores y empresas, que afectan la representatividad de los sindicatos como actores protagónicos en las relaciones laborales.

Estos distintos procesos conducen a un cambio social profundo. El significado del trabajo y su importancia en la vida cotidiana de las personas, se ve desplazado por los problemas vinculados al empleo. El Informe Desarrollo Humano de 2002,⁴ constata que para los chilenos es mejor tener empleo aunque sea de mala calidad (remuneraciones bajas, contrato por tiempo o tarea definida, poca protección social) a no tenerlo. 42% de los entrevistados dijeron «preferir un empleo que les asegure ingresos, que uno donde sean respetados sus derechos laborales».

«Por mucho tiempo los chilenos encontraron las significaciones de su experiencia cotidiana en su trabajo. El tipo de trabajo y el lugar en que se desempeñaba (campo, mina, fábrica, oficina) eran los ámbitos más indicados para

³ *Lais Abramo, María Elena Valenzuela y Molly Pollack. «Equidad de género en el mundo del trabajo en América Latina. Avances y desafíos cinco años después de Beijing». OIT. 2000.*

⁴ *PNUD. «Desarrollo Humano en Chile. Nosotros los chilenos: un desafío cultural». 2002.*

experimentar una vivencia de sociedad y para crear un imaginario colectivo acerca del «nosotros». Esto ha variado. A diferencia de las épocas de fuertes movimientos de clase, en la actualidad el lugar de trabajo no sería el ámbito en el cual los individuos suelen elaborar su imagen de sociedad ni alguna imagen ideal del «nosotros». Ello no implica que el trabajo pierda significación, sino que adquiere otra diferente que, por ahora, se caracteriza por un conjunto de ambivalencias». ⁵

Garretón ⁶ se plantea en un sentido similar. A partir de los años setenta, las sociedades industriales o de modernidad organizada estarían en un proceso de reorganización y se desplazarían desde un modelo que se puede denominar «sociedades industriales del estado nacional» a un nuevo tipo de sociedad, asociado al concepto de «sociedad posindustrial globalizada». El cambio societal conllevaría un vasto proceso de redefinición de las identidades colectivas y personales.

Las sociedades de modernidad organizada se caracterizaron por la producción industrial en lo económico; por el estado nacional y los partidos en lo político, por la idea de comunidad nacional en lo cultural; por la noción de clases sociales en el ámbito de lo social, por la idea de un individuo que posee una identidad estable y que cumple roles específicos que contribuyen al orden y al progreso social. Y finalmente, por un imaginario progresista y modernizador, que señalaba la existencia de un camino difícil pero relativamente garantizado, que permitía a las sociedades transitar desde el subdesarrollo al desarrollo, entendido éste como el crecimiento de la producción y de los beneficios económicos así como la distribución cada vez más amplia y equitativa de dichos beneficios. ⁷

A los cambios señalados, hay que sumar otra importante transformación: la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Ello genera tensiones en las relaciones de género y contribuye también, en el marco de lo que se ha venido exponiendo, a la modificación del significado del trabajo

⁵ *Ibid.*

⁶ Manuel Antonio Garretón. «La sociedad en que vivi (re) mos». LOM. Santiago de Chile. 2000.

⁷ *Ibid.*

como referente de identidad y como espacio de construcción de vínculo social.

Este hecho abre nuevas potencialidades para el movimiento sindical, aún cuando lo pone frente a nuevos y complejos desafíos, en tanto deben desarrollar e idear capacidades para recoger en una estrategia común de acción su diversidad de problemas e intereses, así como la de otros distintos sectores que integran la clase trabajadora (jóvenes, migrantes, etc).

El aumento de la presencia femenina en el mercado laboral contribuye a visualizar una serie de formas de inserción laboral (muchas de ellas bastante precarias) y de problemas que afectan a los trabajadores (as). Entre ellos, los relativos a las insuficiencias de los nuevos modelos productivos en términos de generación de nuevos puestos de trabajo y a aspectos relativos a la calidad de los mismos. Por ejemplo, en distintos estudios realizados en América Latina, se constata la presencia femenina en los diversos niveles de las cadenas de subcontratación, que se definen y redefinen a partir de las estrategias de competitividad de muchas empresas dinámicas y vinculadas al sector exportador. Ello evidencia, entre otros aspectos, el carácter limitado y poco sistémico de muchas de esas estrategias; la manera desigual como se distribuyen las calificaciones a lo largo de las cadenas productivas y de los territorios en los cuales ellas se asientan; la insuficiencia de políticas de capacitación y productividad, que en general sólo se dirigen a las empresas más modernas y competitivas ubicadas en la punta de las cadenas; las nuevas formas de articulación entre el empleo formal y el empleo informal.⁸

Otro problema perceptible a partir de la creciente participación de las mujeres (y del fortalecimiento de sus demandas) es el de los conflictos entre la vida laboral y las responsabilidades familiares, y el poco espacio dejado para estas últimas por un modelo de organización productiva basado con frecuencia en largas jornadas y en la intensificación del trabajo. Inicialmente pensado como un problema «específico» de las mujeres, se empieza a avanzar (en especial en los países desarrollados) hacia la comprensión de la armonización entre esas dos dimensiones fundamentales de la vida, como una necesidad y un de-

⁸ *Lais Abramo, María Elena Valenzuela y Molly Pollack. Op cit.*

recho de los trabajadores de ambos sexos, así como de sus familias.⁹

En el caso de Chile, no puede dejar de mencionarse, por su impacto brutal en el sindicalismo, los años de dictadura que vivió el país y que produjeron cambios no sólo en el ámbito económico, con la implementación del proceso de liberalización y ajuste estructural, sino también en la normativa laboral, que redujo drásticamente derechos. Bajo esa coyuntura, muchas organizaciones fueron desmanteladas en su estructura, y su membresía y dirigencia perseguidas. El peso histórico de esa época se mantiene hasta hoy (y se suma a la realidad del desempleo) como un factor intimidatorio para la adscripción y/o participación sindical activa de los trabajadores (as).

En la última década, el país ha vivido esencialmente un proceso de recomposición de la institucionalidad democrática, sin embargo, falta todavía para alcanzar la democratización de la sociedad. En Chile por tradición política y cultural, la participación estuvo casi siempre asociada a la constitución de colectivos sociales masivos, con alto poder de convocatoria y de movilización social, cuyo eje de acción, mediatizado por los partidos políticos, era la presión al Estado en la demanda por mayores cuotas de integración y beneficios sociales, lo cual, inspirado en proyectos de cambio, generalmente iba acompañado de la denuncia de sus prácticas concentradoras y excluyentes.

Hoy estas formas de participación están en crisis, pues ha cambiado el escenario nacional y mundial en que se sitúan. Tal como se mencionó, el Estado reduce su rol social y emerge con fuerza una sociedad de mercado, en donde las personas se mueven en base a relaciones despojadas de los grandes proyectos de cambio. El tipo de participación que hoy se reconoce parece más diversificada y con múltiples expresiones. No obstante, esto transcurre en un marco neoliberal que enfatiza los derechos individuales y no generales, cuyos ejes de articulación se localizan principalmente en el mercado y en los medios de comunicación. Los principios de libertad, igualdad, pluralismo y primacía de la sociedad civil, adoptan formas y contenidos que en poco favorecen el desarrollo democrático: la libertad se trasmuta en libertad de consumo; la igual-

⁹ *Ibid.*

dad real deviene en desigualdad económica y social, en discriminación y ausencia de derechos; el pluralismo en segregación y fragmentación. Y es en este escenario en el que el sindicalismo se mueve y debe reconstruir sus sentidos.

LAS MUJERES EN EL MERCADO LABORAL Y EN LAS ORGANIZACIONES SINDICALES

En 2003,¹⁰ la fuerza de trabajo asalariada en Chile la integraban 3.872.630 personas, calculándose que 34% corresponde a población femenina. Este porcentaje se aleja mucho de las cifras que muestran los países más desarrollados y está más atrás que la mayoría de los latinoamericanos.¹¹

No obstante, hay tipos de empresas y sectores económicos en los que las mujeres tienen una participación importante, lo que ha llevado a definirlos como «feminizados» o «en creciente feminización». De acuerdo al indicador utilizado por la Encuesta Laboral (ENCLA) aplicada por la Dirección del Trabajo,¹² se entiende por empresas feminizadas, aquéllas en que más del 50% de los trabajadores corresponde a mujeres. Su opuesto sería en los que el personal es principalmente masculino y que son la gran mayoría. Sin embargo, interesa destacar el dato sobre el tipo de empresas y sectores feminizados, porque dan una pauta de mayor concentración de la fuerza de trabajo femenina y porque muestran que una parte del mundo productivo prefiere mujeres, sea por la índole de la actividad, o porque ellas representan una oportunidad productiva para esas empresas. La fuente precisa, que aproximadamente una de cada cinco empresas encuestadas (17,1%) son feminizadas, alcanzando este fenómeno

¹⁰ INE. Trimestre Octubre-Diciembre 2003.

¹¹ Por ejemplo, las tasas de actividad económica femenina que proporciona el Informe de Desarrollo Humano del PNUD, año 2004 (los datos corresponden al año 2002), sitúan a Chile en 38,5%, mientras que Brasil se eleva a 43,7%, Venezuela a 43,9%, Panamá a 44%; Uruguay a 48,6% y Cuba a 50,8%. Las tasas de actividad a diferencia de la fuerza de trabajo asalariada, son calculadas en base a toda la población ocupada, en este caso femenina, de 15 años y mayores.

¹² Dirección del Trabajo. Encla 2002. Relaciones de trabajo y empleo en Chile. Informe de resultados. Septiembre 2003. Hay que advertir que esta encuesta no es de empleo y su unidad muestral son empresas y no personas. Trabaja con el universo de empresas formales de cinco o más trabajadores, cuyas relaciones laborales están cubiertas por el Código del Trabajo y figuran en el directorio de contribuyentes del Servicio de Impuestos Internos.

una proporción mayor en la gran empresa (17,3%) y en la micro empresa (29,9%). Con relación a las ramas económicas, se encontró que la feminización es más significativa en los servicios sociales, comunales y personales donde alcanza 57,4% de las empresas; y en los establecimientos financieros donde llega al 24,9%.

Estos datos son interesantes, porque señalan que las mujeres se han ido incorporando con dinamismo al mundo del trabajo, constituyéndose en un segmento de personas «potencialmente sindicalizables» pero, las cifras minoritarias de afiliación de las trabajadoras a sindicatos, expresa una falta de dinamismo similar en este campo.

Otras cifras de la Dirección del Trabajo, indican que del total de población asalariada, en el año 2003, 17.3% se encontraba sindicalizada. Esto es 669.507 trabajadores, de los cuales 20,7% serían mujeres y 79,3% hombres.¹³ Esto corrobora que el mundo sindicalizado es predominantemente masculino.

En los servicios, comercio y establecimientos financieros es en donde las mujeres se han sindicalizado en forma numerosa, alcanzando porcentajes que oscilan en orden de prelación, desde 37% a 28% del total de afiliados de dichos sectores. (Ver cuadro 1 en página siguiente)

No obstante, y aún cuando ha habido avances significativos hacia un protagonismo mayor de las mujeres en roles directivos, todavía la conducción sindical en estas actividades económicas sigue estando mayoritariamente en manos masculinas. Algo similar ocurre en rubros, que por la agregación de los datos del cuadro anterior no quedan bien reflejados, pero que se sabe son muy feminizados: industria textil, hotelería, gastronomía, fruticultura, agroindustria, la industria alimentaria, entre otras.

En el cuadro siguiente (Cuadro 2), se constata que los cargos directivos en los distintos estamentos sindicales son ocupados prioritariamente por hom-

¹³ Dirección del Trabajo. *Anuario de Organizaciones Sindicales. Año 2003.*

CUADRO 1
AFILIADOS A SINDICATOS POR SEXO Y ACTIVIDAD ECONÓMICA. AÑO 2003

Actividad Económica	Hombres	%	Mujeres	%	Total Trabajadores
Agricultura	60.111	85,6	10.094	14,4	70.205
Minería	35.615	96,4	1.327	3,6	36.942
Industria	96.892	86,0	15.794	14,0	112.686
Electricidad	9.085	86,6	1.405	13,4	10.490
Construcción	55.045	94,4	3.205	5,6	58.250
Comercio	68.805	65,6	36.036	34,4	104.841
Transporte	89.748	89,9	10.006	10,1	99.754
Establecimientos					
Financieros	26.336	71,4	10.521	28,6	36.857
Servicios	73.817	62,6	43.962	37,4	117.779
Otros	15.784	72,7	5.919	27,3	21.703
Total	531.238	79,3	138.269	20,7	669.507

Fuente: Dirección del Trabajo. Anuario de Organizaciones Sindicales. Año 2003.

bres, produciéndose una presencia femenina relativamente superior en las dirigencias de sindicatos de base, sin por ello lograr acortar la evidente y notoria brecha con los representantes masculinos.

Esta realidad no es exclusiva de nuestro país. Tal como indica Petra Ulshoefer, profesional de OIT, «en América Latina una tercera parte de la fuerza de trabajo está compuesta por mujeres, sin embargo, la tasa de sindicalización

CUADRO 2
DIRIGENTES/AS SINDICALES DISTRIBUIDOS POR SEXO
Y ESTAMENTO SINDICAL. AÑO 2003

<i>Estamento Sindical</i>	<i>Hombres</i>	<i>%</i>	<i>Mujeres</i>	<i>%</i>	<i>Total Dirigentes/as</i>
Sindicatos	19.227	81,4	4.385	18,6	23.612
Federación de Sindicatos	2.171	88,6	278	11,4	2.449
Confederación de Sindicatos	528	87,1	78	12,9	606
Total	21.926	100,0	4.741	100,0	26.667

Fuente: Dirección del Trabajo. Anuario de Organizaciones Sindicales. Año 2003.

femenina no alcanza el 10% del total de la PEA femenina y no más de un 20% de estas mujeres sindicalizadas ocupan algún cargo de dirección en su organización». ¹⁴

En general en la región, la presencia de las mujeres en el ámbito público es todavía débil; y en particular en el movimiento sindical también, a pesar del aumento de su participación en la fuerza de trabajo, y de los reiterados intentos desde muchas organizaciones sindicales, por desarrollar estrategias y actividades orientadas a colocar la problemática de género en su agenda.

Las dificultades para revertir esta debilidad son muchas, parte de las cuales se mencionaron antes en relación con el escenario económico y sociocultural en el que se mueven u operan las organizaciones; otras se abordarán a continuación y se relacionan con los factores objetivos y subjetivos que condicionan o limitan las posibilidades de inserción real de las mujeres en el espacio sindical. Sin embargo, no puede dejar de mencionarse que el sindicalismo representa principalmente al sector más tradicional de la fuerza de trabajo, a los «asalariados típicos o formalizados». De hecho, la única forma o tipo de organización sindical con mayor reconocimiento y con poder de negociación colectiva está en el ámbito de las empresas y a partir de un determinado tamaño. Así se excluye de favorecerse a una parte importante de la fuerza de trabajo, por las restricciones legales relativas al quorum necesario para formar un sindicato, sino también debido al mayor control social de la fuerza de trabajo de parte de los empleadores, que con frecuencia oponen resistencia a la organización de los trabajadores.

De este modo, muchas trabajadoras que se desempeñan en empresas de un reducido tamaño o en determinadas categorías y actividades «atípicas», informales, desreguladas, que se encuentran o se ponen con frecuencia fuera del espacio de la legislación laboral, del derecho a la sindicalización y a la negociación colectiva, efectivamente se hayan nula o escasamente representadas por el sindicalismo, y con pocas posibilidades de que esta situación varíe.

¹⁴ Petra Ulshoefer. *«Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en los años 90: Desafío para la Legislación del Trabajo, la Seguridad Social y las Relaciones Laborales»*. OIT. 1994.

LAS TRABAJADORAS: FACTORES QUE CONDICIONAN SU PARTICIPACIÓN EN LOS SINDICATOS

La participación sindical de las trabajadoras debiera entenderse en un marco de mayor amplitud al tradicionalmente señalado; debiera entenderse en la posibilidad de ejercer poder y ciudadanía en el espacio público en el que se construye democracia,¹⁵ campo en el que se mueve el sindicalismo, pero en el que confluyen también otras instituciones y formas de expresión social: Estado, partidos, empresas, medios de comunicación,¹⁶ organizaciones sociales, asociaciones ciudadanas, instituciones religiosas, culturales, etc.

Esta idea surge de la constatación que las mujeres (como trabajadoras, movimiento y ciudadanas) tienen especiales dificultades para participar con poder en esos ámbitos. Entre los aspectos que se han evaluado como más débiles figuran: la subrepresentación femenina en puestos de decisión, la falta de legitimidad y/o importancia que algunos sectores (de mujeres y de hombres) asignan a la equidad de género como valor de justicia, la débil interlocución con otros actores sociales y con el Estado, y la falta de control y fiscalización de las acciones públicas que les compete monitorear.

En consecuencia, incrementar la participación sindical de ellas debiera significar no sólo, aumentar su presencia numérica en las organizaciones, sino también su capacidad de poder e influencia en los espacios internos y públicos. Esto es fundamental, pues la problemática del poder no está fijada en un ámbito único ni sólo en las estructuras, sino que atraviesa todas las relaciones humanas.¹⁷ Por tanto, aborda las instituciones sociales, culturales y políticas, que hacen conflictivo el encuentro de las mujeres con las distintas formas de poder.

La estrategia de aumentar la capacidad de liderazgo público en aquellas mujeres que ya han iniciado un camino en esta dirección, constituye una forma

¹⁵ Y también se obstaculiza.

¹⁶ En tanto contribuyen en forma cada vez más decisiva en la formación de opinión e identidad ciudadana, por lo que tiene una importancia estratégica para la actividad política y sindical.

¹⁷ Foucault.

de fortalecer la ciudadanía femenina, poniéndolas en condiciones de contrarrestar las tendencias neoliberales, autoritarias y discriminatorias, que se oponen a la democratización del país y de las organizaciones.

Sin embargo, es claro, que la mayor presencia de mujeres en las decisiones, no necesariamente es condición suficiente para garantizar cambios en las prácticas discriminatorias, sino es acompañada de propuestas viables por la igualdad. El acceso al poder y al ejercicio de la ciudadanía, se asienta en un proceso complejo, mediado por resistencias culturales y estructurales que permean las instituciones, los discursos, los comportamientos y las identidades de ambos sexos.

Buena parte de estas preocupaciones se pusieron en primera línea de debate, con la influencia de las discusiones llevadas a cabo desde la proclamación del Decenio Internacional de la Mujer. Las acciones del movimiento de mujeres, tanto a nivel nacional como internacional, y el clima mundial de creciente inquietud por la discriminación femenina y falta de equidad entre géneros, han contribuido a promover la igualdad de derechos y oportunidades, abrirla espacios, e instalarla en las demandas y propuestas en las agendas democráticas.

Los sindicatos no han estado ajenos a estas inquietudes, y aún cuando algunos plantean que todavía el interés por fomentar una mayor igualdad de derechos y oportunidades entre trabajadores hombres y mujeres, se mantiene más en el discurso que en la práctica, han buscado mecanismos y medidas para aumentar la membresía femenina y fomentar su rol activo en los procesos de decisión. Sin duda, este empeño ha surtido efecto en muchos sindicatos que hoy pueden mostrar una mayor movilización de las trabajadoras y cuentan con un mayor número de dirigentes. Mientras en las instancias de segundo y tercer nivel, se han creado espacios (comités, comisiones o secretarías femeninas) que favorecen una mayor y más efectiva participación de las mujeres y definen estrategias para abordar sus temas de interés. Habría que evaluar sin embargo, si los esfuerzos realizados han tenido alcances e impactos verdaderos en la transformación de la cultura sindical.

Intentando sistematizar algunos elementos que pueden ser causa de la notoria falta de participación de las mujeres en los sindicatos, como también de la «segregación» que experimentan las trabajadoras en las organizaciones, éstas pueden ser variadas y múltiples. Algunas se relacionan con las normas culturales vigentes, que definen roles sociales para mujeres y hombres; otras con el difícil contexto macroeconómico en el que se desarrolla el movimiento sindical actual y que ha influido en la priorización de algunas reivindicaciones y la relegación de otras (Ej.- las de interés femenino); y también, las referidas a la escasez de nuevas formas y estrategias para atraer afiliadas y activar la participación femenina.

En general, pese a los cambios que muchas organizaciones han experimentado, existe cierto consenso en considerar a los sindicatos como «trincheras masculinas», con estilos de liderazgo, dinámicas de participación, discursos, lenguajes, intereses, uso de tiempo, que se contraponen a los comportamientos habituales de las mujeres y que les exigen su adaptación a esquemas que les resultan ajenos. De este modo, la trabajadora que ingresa a una organización, debe además de integrarse a un ámbito históricamente dominado, o al menos asociado con lo masculino, enfrentar barreras profundamente arraigadas en una cultura machista. Por ejemplo, en el plano de las demandas, la perspectiva sindical continúa en forma predominante, sustentando una concepción que identifica a los trabajadores como un conjunto homogéneo, con idénticos intereses y reivindicaciones.

Esto se expresa en el discurso «asexuado» de los dirigentes, que dan por descontado que se están dirigiendo a un medio social esencialmente masculino, en que las referencias a derechos de las trabajadoras son mínimas o no existen en absoluto. Las nuevas situaciones, problemas, demandas y desafíos generados con la incorporación de las mujeres al mundo del trabajo no han sido recogidos plenamente y en toda su magnitud por el movimiento sindical, o dicho de otro modo, no ha sido capaz de permearse de la problemática de la mujer trabajadora. A menudo sus demandas son vistas como particulares, que quedan bajo su propia responsabilidad y no se integran a la problemática sindical general. Se asiste entonces a un insuficiente reconocimiento por parte de la

dirigencia de las necesidades de las mujeres, como de su aporte al movimiento. En definitiva, ha mostrado incapacidad para reconocer la existencia de las trabajadoras en tanto agentes sociales, que demandan su propio espacio. Aún cuando, cada vez más, ha habido un esfuerzo por entenderlas e integrarlas, proponer medidas para mejorar su acceso y la permanencia en los empleos como, además, para promover a más mujeres a puestos de decisión.

En tanto, las mujeres que participan en la organización sindical tampoco tienen una concepción homogénea del papel que les corresponde jugar. Algunas no perciben la especificidad de género de muchos de sus problemas y por consiguiente no pueden transformarlos ni proponerlos como demandas para ser introducidas en la agenda sindical. Otras, que acceden a puestos de decisión, no logran diferenciar los temas de interés de las trabajadoras, tener una reflexión de género sobre ellos y perfilar un estilo de práctica sindical propio diferente al de sus compañeros hombres. A menudo, son atrapadas por la exigencia impuesta por la lógica sindical, que determina que para hacerse respetar y ser reconocidas y legitimadas como pares, deben desarrollar una «práctica sindical masculina». Y aquéllas, posicionadas desde sus intereses de género, enfrentan dificultades no sólo para que el sindicalismo asuma sus reivindicaciones, sino también, y lo más importante, para lograr una correcta articulación entre las demandas tácticas y las estratégicas.

Resulta relativamente sencillo establecer la defensa de ciertos principios (como la no discriminación en acceso al empleo), proponer algunos cambios que apoyen las tareas reproductivas de las trabajadoras (horarios de lactancia, guarderías, licencias maternales e incluso por paternidad), porque existe cierto grado de sensibilización respecto a cuestiones vinculadas a la igualdad de derechos y oportunidades y a evitar discriminaciones evidentes; pero normalmente, no se analizan ni comprenden como problemas del ordenamiento social, como asuntos de relaciones genéricas, y por lo tanto, social y culturalmente sostenidas. Entonces, si bien el sindicalismo acepta cada vez más postular la igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres, ello más bien se mantie-

¹⁸ Bárbara Stiegler. «Trabajo sindical con perspectiva de género: la política salarial en género y trabajo sindical. Experiencias y retos». FES. Alemania. 1997.

ne en lo que Stiegler¹⁸ define, como la «marginación de las mujeres al equiparar la cuestión de género con la problemática de la mujer», es decir, una forma de aceptar la existencia de desigualdades, pero, soslayando la necesidad del reordenamiento de las relaciones de género, mientras se tiende a apoyar a las mujeres para que ellas puedan continuar aceptando su doble carga.¹⁹

El sindicalismo, actualmente, tiene en general, un discurso que acepta el diagnóstico de desigualdad entre géneros y señala la necesidad de actuar para mejorar las condiciones laborales de las mujeres. Aunque esta actitud está en muchos casos lejos de traducirse en acción sistemática o en política preferencial, se ha dado espacio a algunas medidas específicas de diverso tipo, tomadas expresamente para mejorar la posición de las trabajadoras. Algunas de ellas son de carácter orgánico, como establecer secretarías o departamentos específicos de la mujer y política de cupos; otras son de carácter educativo y de formación; otras han incorporado temas tradicionales que aún constituyen situaciones no resueltas y de gran importancia para amplios segmentos de trabajadoras que recién ingresan al mundo laboral o que desean permanecer en él y que las abordan en su condición de madres (salas cunas, jardines infantiles, fuero materno, amamantamiento, derechos de las embarazadas); y también, se han incluido algunas demandas que explícitamente persiguen mejorar el empleo y las condiciones de trabajo a través de medidas gubernamentales o de regulaciones legales.

Buena parte de la sensibilidad lograda por los sindicatos se debe a dirigentes que han realizado un fuerte trabajo de convencimiento. Pero la presencia y participación de mujeres en las orgánicas sindicales es todavía insuficiente para influir efectivamente en la atención, promoción y defensa de las necesidades particulares de las afiliadas, lo cual se convierte en un círculo vicioso, pues la baja intervención se debe fundamentalmente a que dichas necesidades no son suficientemente consideradas por la dirigencia sindical, para su adecuada solución. Por ende, el predominio de la autoridad masculina en las actividades organizativas, aluden al poco espacio que en el sindicato tiene el accionar y los intereses de las mujeres todo lo

¹⁹ Alma Espino. «Género, flexibilización e inserción laboral femenina. Una perspectiva sindical desde el Mercosur». En Jaime Ensignia y Sonia Yañez (editores). *Op cit.*

cual evidentemente repercute en la falta de motivación de las afiliadas. Esto tiene además que ver, con un problema de debilidad de la democracia sindical con respecto a las mujeres, en la que todos y todas sean considerados e incorporados en sus intereses, no sólo generales, sino también particulares.

La participación de las trabajadoras en las estructuras de poder de los gremios está lejos de ser equitativa. Algunos lo explican en actitudes tradicionalmente adoptadas por las mujeres y que contradicen el perfil requerido para un dirigente sindical, como el temor a asumir responsabilidades públicas, enfrentarse a conflictos y sostener competencias por las posiciones de liderazgo. Sin embargo, en general, parece estar más asociado a que a los varones les cuesta reconocer y aceptar el trabajo y la gestión de las dirigentas; a una falta de confianza y de credibilidad en su liderazgo y a que no se valoran sus capacidades. Esto tiene como consecuencia, que no se les considere con plenitud en la toma de decisiones importantes y no se colabore con ellas suficientemente cuando tienen cargos dirigenciales. Se agrega que los empleadores, usualmente otorgan mayor legitimidad a la dirigencia masculina. Lo mismo ocurre con muchas de sus pares. Por tanto, las trabajadoras que logran acceder y mantenerse en los cargos de poder en la estructura sindical, deben enfrentar patrones masculinos que les exige desplegar permanentemente acciones de legitimación, que conlleva fuertes costos personales.

A este conjunto de factores más bien de carácter subjetivo relacionados con las organizaciones, sus estructuras y lógicas de funcionamiento y en lo que tiene un peso muy fundamentalmente los patrones culturales imperantes socialmente, no hay duda que se suman como condicionantes para la participación femenina en los sindicatos, los relativos a las responsabilidades domésticas asignadas social y culturalmente a las mujeres y al escaso avance transformador que en este campo ha habido en nuestro país. Ellos inciden en la integración de las mujeres a distintos espacios de la vida nacional (mercado laboral, política, cultura, entretención, etc).

La brecha de la equidad de género radica hoy en la distribución del poder, expresada tanto en el acceso a recursos materiales y a la vida económica,

como a instancias de decisión y liderazgo en la sociedad. Para Nancy Frazer,²⁰ lo equitativo sería lo justo y comprendería dos dimensiones: equidad en la redistribución (lo material) y en lo cultural (reconocimiento de los grupos específicos, sus demandas y expresiones). La participación de las mujeres constituye entonces, un elemento central para modificar las formas actuales de inequidad, sin embargo, en nuestro país este proceso muestra fuertes retrasos. Un reciente informe del PNUD,²¹ indica que mientras Chile ocupa el lugar 43 en el índice de desarrollo humano (entre 177 países),²² el de potenciación de género (IPG), elaborado para medir la participación de la mujer en el mundo de las decisiones políticas y económicas en la sociedad,²³ le hace bajar al lugar 58 (entre 78 países), un puesto menor al de muchos países latinoamericanos.²⁴

Volviendo a conceptos de Frazer, como el de equidad redistributiva, es un hecho que las trabajadoras experimentan lo que puede llamarse «barreras de entrada» para acceder y permanecer en el mercado laboral y su vinculación a dicho espacio no se ha hecho en igualdad de condiciones con el hombre. Enfrentan con mayor frecuencia segregación en puestos feminizados (poca retribución salarial, bajo estatus); precariedad de condiciones de trabajo; discriminación salarial; ubicación en ocupaciones de menor calificación; dificultad de acceso a puestos de dirección; interferencia de las responsabilidades domésticas.

Esto podría hacerlas potencialmente candidatas a la afiliación, como alternativa organizativa que les permita exponer sus demandas, defender sus derechos, avanzar hacia situaciones más equitativas e igualitarias. Sin embargo, así no ocurre, por lo que algunas voces señalan que serían las propias trabajadoras las causantes de la baja afiliación sindical femenina, debido a su bajo interés y

²⁰ Nancy Frazer. «Iustitia Interrupta». *Reflexiones críticas desde la posición post socialista*. Universidad Los Andes. Bogotá, Colombia. 1997.

²¹ PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*. 2004.

²² Considera indicadores de esperanza de vida al nacer; tasa de alfabetización de adultos; PIB per cápita; matriculados en el sistema escolar.

²³ Los indicadores medidos son: mujeres en escaños parlamentarios; altas funcionarias; directivas; profesionales y técnicas; ingresos hombre/mujer.

²⁴ Por ejemplo, Costa Rica ocupa el lugar 19; Argentina el 21; México el 34; Bolivia el 41; Perú el 42; Uruguay el 46; Colombia el 48; Ecuador el 50; Panamá el 52.

a su desconocimiento de las ventajas de la organización y de las normas jurídicas laborales que las amparan.²⁵

Pero las mujeres al entrar al sistema laboral deben enfrentar una estructura orientada a normalidades masculinas, que dificultan compatibilizar el trabajo remunerado con el cuidado familiar, la vida personal y comunitaria. Existe una tensión entre las exigencias domésticas tradicionales que permanecen vigentes y las nuevas exigencias del trabajo; hay una superposición de ambas, en lo que se denomina «doble jornada», situación que se hace especialmente difícil en el caso de las mujeres jefas de hogar.²⁶

Las tensiones entre «lo privado» y «lo público», se expresan de una manera particular y concreta en la situación de las trabajadoras del sector público. Un estudio recientemente publicado, constató que 43.6% de las encuestadas eran jefas de hogar, cifra alta que conduce a relevar que en su caso, la doble y triple jornada tiene un sentido más crucial pues no es lo mismo compartir el peso de las obligaciones familiares si además se está a cargo de la subsistencia del núcleo familiar.²⁷

Pero los conflictos no se agotan en las contradicciones entre trabajo moderno y familia tradicional. También provocan tirantez las nuevas imágenes de familia. En ellas ya no se espera que la mujer atienda al marido o cuide sola a los hijos, sino que se convierta en el pilar de sus proyectos de individualización. En las nuevas imágenes acerca del rol familiar de la mujer, se le exige crear un ambiente que estimule la autoestima de los hijos, las capacidades de aprendizaje, el espíritu de superación, la habilidad de relacionarse con otros y

²⁵ Los resultados de una encuesta telefónica realizada por Chile 21 constata algo similar. Entre las razones que los encuestados (hombres y mujeres) aducen para no afiliarse a sindicatos están las relacionadas con falta de interés y el escaso beneficio de pertenecer a éstos; y la desconfianza, porque son muy políticos, no los representan o carecen de fuerza. Fundación Chile 21. «Sindicalización, condiciones de trabajo y situación laboral de las mujeres». Opinión Pública N°10. Agosto 2003.

²⁶ Y en el caso de las dirigentas sindicales se hace referencia incluso a tres jornadas laborales: como trabajadoras, como mujeres a cargo de lo doméstico y familiar, como dirigente.

²⁷ Universidad de Chile. Facultad de Filosofía y Humanidades. «Informe final. El trabajo que tenemos, el trabajo que queremos. Estudio sobre la situación de la mujer en los servicios públicos». Octubre 2003.

de atenerse a las reglas y la generación de un espacio de reconocimiento y realización emocional para el marido. Todas tareas complicadas de cumplir, y más difíciles aún de compatibilizar con las exigencias laborales actuales.²⁸

Distintos estudios del uso del tiempo libre muestran como todo esto repercute en menores oportunidades para mejorar su inserción en el mercado de trabajo, participar en la vida pública, el descanso y recreación, así como los efectos sobre su salud física y mental. Las dificultades de tiempo de las propias trabajadoras, que tienen que combinar sus responsabilidades laborales y familiares, son barreras adicionales a su participación en la vida sindical.

Aunque la afiliación sindical de la mujer ha aumentado, su participación en la actividad gremial es muy irregular. Las reuniones y asambleas, como las actividades de formación y capacitación, requieren disponer de un tiempo con el que la mujer no cuenta debido a su doble tarea de productora y encargada de una familia.

La compatibilización entre la vida familiar y laboral en igualdad de condiciones para hombres y mujeres ha sido una preocupación creciente de la comunidad internacional. No obstante, el discurso público predominante sigue incentivando un orden que tiene la familia nuclear patriarcal como el paradigma de organización de las relaciones de género y trabajo. En estos ámbitos la institucionalidad y la legislación prácticamente no han sido modificadas.

De este modo, se puede afirmar que si bien el modelo de reproducción humana sustentado hasta avanzado el siglo veinte, inicia un proceso de debilitamiento a partir de los años setenta, no muestra signos de rearticularse en función de los cambios que están ocurriendo a nivel de las identidades de género, de la economía y de los procesos de reorganización productiva y laboral. Estos procesos no han dado lugar a una división más igualitaria del tiempo de trabajo social entre los sexos, más aún, pese a los avances en políticas de igualdad de oportunidades en el país, el proceso de reestructuración económica ha traído la intensificación del trabajo doméstico, a fin de compensar la disminu-

²⁸ PNUD. *Op cit.* 2002.

ción de los servicios sociales. Esto significa que los cambios en la asignación de recursos y los aumentos de productividad que se supone ocurren con los procesos de ajuste, se basan también en las transferencias de costo desde el mercado a los hogares. El factor oculto de equilibrio es la habilidad de las mujeres para absorber los shocks de estos programas, a través de más trabajo o de hacer rendir los ingresos limitados, lo que en otras palabras quiere decir que en nuestra economía de mercado sin restricciones, la reproducción humana, como bien social, ha pasado a representar un costo que debe ser asumido por el sexo femenino.²⁹

SINDICATOS: AVANCES Y LOGROS EN FAVOR DE LA CONDICIÓN FEMENINA

Aún cuando son múltiples las debilidades del sindicalismo para en su agenda enfrentar la integración de las trabajadoras, sus demandas y acción sindicales, como también son muchas las dificultades que enfrentan las mujeres para integrarse e incidir en la marcha de los sindicatos, cabe mencionarse los avances alcanzados sobre todo en los últimos años.

Ha sido fundamental la instalación y legitimación de la equidad de género e igualdad de derechos y oportunidades en el espacio público. En ello ha sido importante el papel de las Naciones Unidas (Decenio de la Mujer, Cumbre de la Mujer de Beijing), el Servicio Nacional de la Mujer y la acción decidida del movimiento de mujeres.

AVANCES Y LOGROS MÁS DESTACADOS:

* La mayor apertura de los sindicatos para crear mecanismos orientados a ampliar la asociatividad de más mujeres; promover la presencia de más mujeres en cargos de dirección; incentivar un mayor reconocimiento a la gestión dirigenal femenina y una mayor colaboración; incorporar en la gestión sindical la temática de género; poner en la agenda gremial temas y demandas de interés femenino y

²⁹ Virginia Guzmán y Rosalba Todaro. «Apuntes sobre género en la economía global». En Rosalba Todaro y Regina Rodríguez (editoras). *El género en la economía*. Ediciones CEM/Isis Internacional. Santiago, Chile. 2001.

de responsabilidad compartida hombres/mujeres (hijos, familia).

* La formación de comisiones, comités o secretarías femeninas, principalmente en las federaciones, confederaciones y centrales sindicales. Si bien, existen opiniones encontradas acerca de sus potencialidades como instancias para promover y poner los temas de género en las organizaciones, en general se ven como espacios necesarios para desarrollar reflexión y propuestas en torno a las demandas de las trabajadoras. Encierran, sin embargo, el riesgo de aislamiento o segregación de lo femenino en la estructura sindical, y de no trascender e incidir al conjunto de trabajadores y a la cultura sindical.

* El desarrollo de iniciativas organizacionales originales. La situación de marginalidad laboral y sindical que dificulta la plena integración de la mujer al mundo de los trabajadores organizados, ha impulsado a grupos laborales femeninos, a tomar iniciativas que pueden significar una importante revisión de las formas organizativas tradicionales y actualmente existentes. Un ejemplo, es la de trabajadoras del sector agrario, las que sin abandonar su afiliación a los sindicatos, han creado la Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas, ANAMURI, que cuenta con más de 5.000 afiliadas. Modalidades como ésta se salen del estrecho marco organizativo que la ley otorga a los trabajadores, vislumbra un giro importante en el desarrollo del sindicalismo tradicional, tan apegado a lo legal, lo que le resta creatividad y sentido del cambio, y permite a las asociadas enfrentar con autonomía sus temas, reivindicaciones y demandas femeninas.³⁰

* Cláusulas sobre situaciones particulares de la fuerza de trabajo femenina en los convenios o contratos colectivos. La incorporación de las reivindicaciones de género a las negociaciones es un proceso incipiente en América Latina, debido todavía a la escasa presencia de mujeres en los gremios e instancias negociadoras. Sin embargo, en los últimos años se han logrado avances. Según una investigación de la OIT sobre negociaciones colectivas y equidad de género, realizada en cinco países de la región, incluido Chile, y que abarcó el período 1996-2001, las cláusulas sobre

³⁰ Malva Espinosa y Hugo Yanes. «La flexibilización empresarial en Chile. Notas desde la perspectiva sindical». En Jaime Ensignia y Sonia Yañez (editores). *Op cit.*

materias de género se relacionaron con: la maternidad/paternidad (licencia por maternidad, por paternidad, fuero maternal, guarderías); la promoción de más equilibrio en la distribución de las responsabilidades familiares de hombres y mujeres; condiciones de trabajo (remuneraciones, capacitación, jornada, salud de la mujer, acoso sexual); la no discriminación y la promoción de la igualdad de oportunidades. En el caso de Chile, 44% de las cláusulas fueron maternidad/paternidad, 43,7% a las responsabilidades familiares, 11,9% a condiciones de trabajo y hubo una total ausencia de cláusulas relativas a la eliminación de la discriminación y la promoción de la igualdad de oportunidades.³¹

* La política de cuotas para la integración de mujeres a los organismos de dirección. Algunas confederaciones la han impulsado con éxito y cuentan con porcentajes importantes de mujeres en sus directivas, aún cuando estas iniciativas han sido cuestionadas y tiene muchos detractores. Los argumentos en contra, indican que las cuotas hacen aparecer a las mujeres debilitadas, sin condición de igualdad en la lucha por asumir un puesto, o accediendo no por méritos propios, capacidad o trabajo, sino por ser mujeres y tener un cupo asegurado. Se señala también, que esta fórmula constituye un riesgo, porque puede ocurrir que no necesariamente las «mejores» sean quienes lleguen a las directivas.

* La formación de instancias institucionales vinculadas al mundo laboral, de integración bipartita o tripartita, -que constituyen un espacio hasta ahora bien o mal aprovechado-, para que las dirigentas de determinados sectores pongan y activen los temas de las trabajadoras en el marco de una política de igualdad de oportunidades. Es el caso del Comité Público-Privado para Trabajadoras Agrícolas de Temporada, convocado por el SERNAM; los Comité Regionales de Usuarios (CRU) impulsados por las Direcciones Regionales del Trabajo; las Mesas de Trabajo Sectoriales convocadas por la Dirección Nacional del Trabajo;³² e incluso las redes constituidas por mandato presidencial, en el marco de las políticas de participación ciudadana y de tolerancia y no discriminación.

³¹ *Cuestionando un mito: Costos laborales de hombres y mujeres en América Latina, Laís Abramo, Rosalba Todeuro, Edipras, Oct 2002.*

³² *Por ahora se han priorizado cuatro sectores (fruticultura, acuicultura, forestal y minería) de los cuales los dos primeros tienen una alta concentración de fuerza de trabajo femenina.*

* Las acciones fiscalizadoras orientadas a vigilar trabajos o sectores feminizados. Las Inspecciones del Trabajo en colaboración con los sindicatos han desarrollado iniciativas tendientes a controlar la aplicación de la normativa laboral en rubros altamente feminizados. Es el caso de las campañas realizadas año a año en peak de temporada en la fruticultura; con trabajadoras de casa particular; con trabajadoras del sector textil y de confecciones; con trabajadoras del comercio. El protagonismo y colaboración de las dirigentas sindicales y trabajadoras de los sectores es central para continuar impulsando este tipo de iniciativas.

EQUIDAD DE GÉNERO: ALGUNOS CONTENIDOS PARA UN PLAN DE ACCIÓN SINDICAL

Por ahora, lo que se aprecia es que al menos en torno a cuatro ejes, el sindicalismo podría desplegar acciones positivas hacia las trabajadoras tales como las características de sus empleos y su situación más desmedrada en el ámbito laboral; en relación con el binomio trabajo/familia y la dificultad que genera la falta de responsabilidades compartidas; aquéllas orientadas a modificar actitudes retardatarias en el movimiento sindical y en las propias trabajadoras, en referencia con la participación y dirigencia femenina; y finalmente, aquéllas que involucren al Estado respecto de políticas y normativas a favor de la condición femenina, y a las empresas, principalmente en sus políticas de gestión en recursos humanos. El desafío es elaborar una estrategia sólida en beneficio de las trabajadoras, pero que a la vez permita el fortalecimiento y la democratización del sindicalismo en su conjunto.

A continuación se hará referencia a algunos de los temas que, a nuestro juicio, no deberían estar ausentes en un plan de acción. La selección no es exhaustiva, por lo que es probable que varios otros tópicos puedan o deban ser agregados.

*** PROMOVER LA EQUIDAD DE GÉNERO
EN EL MUNDO DEL TRABAJO Y EN LA ACTIVIDAD SINDICAL**

El movimiento sindical ha venido constatando la situación de desigualdad en que se encuentra la mayoría de las mujeres en el mundo del trabajo, a raíz de lo cual ya ha empezado a señalar la necesidad de tomar medidas para mejorar el acceso al empleo, y elevar la calidad de las condiciones laborales. Otro tanto ocurre con la evaluación de la participación femenina en los sindicatos, surgiendo como reto la necesidad de promover el aumento de la membresía y los cupos dirigenciales en todos los niveles de las orgánicas, desde los cupulares, las organizaciones de segundo grado hasta los sindicatos de base.

Sin embargo, estas tareas deben enfrentarse integrando una perspectiva de género lo cual va más allá de sólo tratar de incorporar a más mujeres al proyecto sindical. Significa un cambio profundo desde las organizaciones, que deben abrirse a nuevas problemáticas y a nuevos liderazgos. Implica reconocer la cuestión de género como un asunto de la clase trabajadora -por causas de justicia social, sobre la base de la igualdad de derechos y oportunidades-, como por razones estratégicas, en la medida que las carencias o pérdidas que sufra un segmento de los trabajadores debilitan al conjunto, pues rebajan las condiciones generales del empleo.

La presencia mayoritaria de las trabajadoras en empleos considerados de mala calidad, la concepción de su participación como mano de obra secundaria o aportadora de un salario adicional, crea condiciones de vulnerabilidad no sólo en su participación en el mercado de trabajo y en la economía, sino también en la organización, en el movimiento sindical y en sus reivindicaciones e intereses.³³ Lo importante entonces es convertir las necesidades de las trabajadoras en las del conjunto.

Las propuestas sindicales desde los intereses de género, amplían la concepción tradicional respecto a las relaciones sociales de dominación que atraviesan transversalmente las fronteras de los estratos sociales, en la medida que

33 Alma Espino. Op cit.

esa dominación se ejerce de distinta manera sobre hombres y mujeres. Es en este punto, probablemente, donde se encuentra uno de los mejores aportes que puede hacer la política sindical, con un enfoque capaz de dar nuevos significados a la democracia política y social, planteando nuevos retos respecto a las premisas para su construcción.³⁴

El proceso de acogida y asimilación de lo femenino en el trabajo hoy se está haciendo, pero con lentitud y dificultad, por lo que debe favorecerse, estimularse y apurarse. La consecución de este objetivo requiere hacer cada vez más preciso el conocimiento sobre la particularidad de género en el trabajo y en el sindicalismo. En otros términos, ir especificando los diagnósticos generales. El reconocimiento de problemas de género no llega al grado de otorgárseles fácilmente rango sindical, no se ha traducido en acción reivindicativa de envergadura y peso para enfrentarlos. Es necesario preguntarse si hay aquí una cuestión de tiempo, que por ser temas recientemente reconocidos están en desarrollo en un proceso aún no completado. O si, por el contrario, los problemas del trabajo femenino o algunos de ellos, se reconocen y son graves, pero no se estima que corresponde al sindicato plantearlos o buscarles solución, especialmente los más alejados del ámbito estricto del trabajo, como los referidos a las relaciones público/mundo privado (responsabilidades domésticas, maternidad, paternidad). Es indudable que una política adecuada debe buscar fortalecer los temas de género en la acción sindical reivindicativa, pero es necesario pensar qué dimensiones incluir. Y es necesario pensar también en las alianzas o interrelaciones con organizaciones de otro carácter, que podrían ser los asientos de aquellas reivindicaciones más ligadas a lo laboral.³⁵

Para superar estos obstáculos, es importante promover la sindicalización femenina, la ampliación de la participación de las mujeres en la vida gremial y en sus estructuras de dirección, y la inclusión de los temas de género en las agendas sindicales, en los procesos de negociación colectiva y diálogo bipartito y tripartito. No hay que desconocer, que hay en la actualidad dirigentas que

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *María Ester Feres y Helia Henríquez. «Sindicalismo latinoamericano y la acción por la igualdad de oportunidades para las mujeres». OIT. 1995.*

inciden en las discusiones, pero que no siempre están abiertas a los planteamientos de género, por lo que es necesario construir hacia ellas una estrategia específica.

Las trabajadoras en general deben desarrollar esfuerzos de sensibilización de sus colegas, en la convicción de que sólo a través de un esfuerzo mancomunado se podrá hacer frente a los múltiples problemas que se les presentan a los trabajadores organizados. Para ello, es necesario desarrollar modelos de integración de las necesidades e intereses de las mujeres, de largo alcance, y encontrar mecanismos más eficientes para convencer a los hombres que compartir el poder con las mujeres no resultará en un debilitamiento de la organización, sino que muy por el contrario, en un fortalecimiento de la democracia interna.

*** PROMOVER LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA COMO INSTRUMENTO PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO**

El diagnóstico indica que las mujeres están escasamente representadas en las negociaciones colectivas, lo cual está relacionado en parte, con su baja participación en las directivas sindicales. Esta situación implica, obviamente, que sus demandas tampoco estén plenamente incorporadas en los proyectos.

Datos de la Dirección del Trabajo de 2001, señalan que del total de trabajadores involucrados en negociaciones colectivas, ya sea a través de sindicatos o grupos negociadores (159.175 personas), 72,1% fueron hombres y 27,9% mujeres. Pero en actividades económicas «feminizadas», como servicios comunales, comercio y establecimientos financieros, los porcentajes de participación de las trabajadoras involucradas ascienden a 50,4%, 39,5% y 36,5% respectivamente, del total de trabajadores participantes.

La negociación colectiva es un instrumento poderoso para la promoción de la equidad de género en el trabajo. A través de ella, pueden asegurarse algunas precondiciones básicas para la igualdad de derechos y oportunidades en el acceso a los puestos de trabajo, a la capacitación y a la promoción laboral. También podrían establecerse parámetros de equidad: salarios iguales para trabajo

de igual valor, condiciones para el ejercicio de la maternidad y paternidad en condiciones similares, etc. No obstante, en prácticamente todos los países de América Latina, la incorporación de las reivindicaciones de género en la negociación colectiva es un proceso aún muy incipiente. Los asuntos de negociación aún se mantienen al margen de las problemáticas particulares de las trabajadoras y en general se priorizan aquéllos de interés tradicional de los trabajadores (remuneraciones y beneficios económicos, condiciones laborales).

Para la efectiva incorporación de los temas de género en la negociación colectiva, es necesario que ellos estén presentes en todos los momentos del proceso y sean tratados como de interés estratégico para el conjunto de los trabajadores (y no sólo de las mujeres). Además, de otorgarles prioridad, es necesario que los dirigentes (as) que participan de las mesas de negociación estén capacitados para la defensa y argumentación de las demandas relativas a género. Se requiere también, de la presencia de más mujeres entre los negociadores, y para ello se necesita que ellas aumenten su representatividad en las direcciones sindicales. Así podrían también influir en las políticas de recursos humanos de las empresas, promoviendo un cambio en sus esquemas tradicionales.³⁶

*** PROMOVER EL COMPROMISO DE LAS EMPRESAS CON UNA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS CON ENFOQUE DE GÉNERO**

En general, en las empresas la conceptualización de una política de recursos humanos, con enfoque de género, está completamente ausente. Mientras en el país esta materia se ha integrado como componente de distintas políticas públicas no ha traspasado los muros de las empresas. Y en aquellas donde se concentran más mujeres, las únicas materias abordadas son en general las relacionadas con su condición de madres (embarazo, post natal, sala cuna, permisos), fundamentalmente porque forman parte de las exigencias legales.

Prácticamente no son abordados aspectos que podrían ser definidos como discriminación positiva: cuotas especiales de capacitación, promoción a car-

³⁶ *Lais Abramo, María Elena Valenzuela y Molly Pollack. Op cit.*

gos de supervisión o jefatura, políticas de salud ocupacional en base a evaluación de puestos, equilibrio entre trabajo en la empresa y trabajo doméstico, etc. Tampoco aquéllos que intenten comprometer a los hombres en labores culturalmente atribuidas a las mujeres (hijos, salas cuna, etc).

En las empresas, en general, está presente lo que se conoce como opción de «política aplicable igualmente a mujeres y hombres», de acceso universal y supuestamente neutra respecto del género. Esto, ha sido ampliamente debatido en el campo de las políticas públicas y los argumentos parecen ser también válidos para empresas productivas o de servicios. La consideración central es que cuando las políticas y programas son diseñados de manera universal y neutra -respecto de los géneros-, tienen resultados desiguales por sexo, pues los destinatarios (as), tienen necesidades y condiciones distintas.

Llevado al terreno práctico, lo anterior significa que también en las empresas es menester contar con diagnósticos de género que levanten las situaciones y necesidades de trabajadores y trabajadoras, recojan su diversidad y precisen sus diferentes condiciones de recepción de las iniciativas, para diseñar metas y herramientas que garanticen resultados positivos en todos los casos.

Por ejemplo, no es lo mismo diseñar una política de prevención en salud ocupacional para hombres que para mujeres. Ambos no tienen la misma textura física ni están dotados de la misma fuerza muscular, diferencia natural a la que se agregan otras, como la persistente segmentación de puestos de trabajo, algunos feminizados y otros masculinizados. Una de sus expresiones es la frecuente ubicación de las mujeres (más que los hombres), en trabajos repetitivos y monótonos, con apremio de tiempo y que implican una mayor carga mental. La interdependencia entre la ocupación y la vida familiar (jornada interminable, responsabilidad principal en el bienestar de la familia, etc), tiene también sobreexigencias específicas para las trabajadoras.

El análisis de género, en estricto sentido, es un proceso que permite emprender políticas y programas, tomando en consideración las diferencias específicas de sexo, la naturaleza de las relaciones entre mujeres y hombres y sus diferentes realidades, expectativas de vida y circunstancias económicas y familiares.

*** PROMOVER EN EL ÁMBITO SINDICAL LA CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE ESPACIOS DE DIÁLOGO Y DE FORMACIÓN EN TEMAS DE GÉNERO**

A partir de la escasa participación de la mujer en los sindicatos, las propias organizaciones crearon instancias específicas para potenciar su presencia y proponer políticas para enfrentar los problemas laborales derivados de la condición de género. Las opiniones que hasta hoy persisten, respecto de la necesidad de contar con estas instancias son opuestas. Quienes se pronuncian a favor, argumentan que constituyen un aporte fundamental para el sindicalismo y que son necesarias para abordar las situaciones de las trabajadoras, sobre todo donde su número es significativo.

Quienes están en contra señalan, que los sindicatos deben preocuparse de los trabajadores (as) sin distinción y ambos deben luchar juntos. Consideran que pueden llegar a transformarse en «ghettos» que terminen discriminando todavía más a las mujeres.

Otros, aún cuando plantean que estas instancias deben existir, expresan que hay riesgo de que las mujeres se encapsulen y por tanto se autoexcluyan de las grandes decisiones, o que los hombres no se responsabilicen de incorporar la temática de género en las agendas sindicales.

La experiencia indica, que si bien pueden constituir una estrategia para incorporar las demandas de género y promover el liderazgo de la mujer, es importante que sus acciones de sensibilización tengan efectos sostenibles y logren un verdadero impacto en la cultura sindical.

Para ello, deberían remediarse aspectos calificados como problemáticos: ubicación a veces aislada; falta de vínculo con los niveles directivos; atribuciones restringidas o de menor rango; falta de equipos de trabajo; y a veces incluso su escaso financiamiento.

La educación sindical es otro de los medios claves para instaurar y potenciar el tema de género en las organizaciones. A través de ella, es posible pro-

fundizar el conocimiento de la membresía y dirigencia acerca de la situación y las necesidades de las trabajadoras y sensibilizarlos por un cambio.

En el campo de las dirigentas, se trata de ir más allá de las habituales capacitaciones desarrolladas por proyectos funcionales a las estructuras de poder y lograr incentivar el paso de la dirigencia al liderazgo. No se trata sólo de aumentar el poder de las mujeres, sino asegurar que éste se desarrolle en una dirección democrática, lo que implica incentivar acciones para crear espacios colectivos y de interlocución con otros actores sindicales, sociales y políticos, y establecer mecanismos ágiles de multiplicación de la experiencia de formación de modo que cada vez más mujeres tengan acceso a ella.

La formación dirigencial debiera encaminarse a que la visión de género se integre a la temática gremial central, y a que las dirigentas logren reconocimiento para enfrentar el conjunto de las materias sindicales, en tanto se hayan apropiado de las herramientas necesarias, para incidir en las definiciones medulares del sindicalismo. La capacitación pasa a ser entendida como una estrategia de integración hacia el nudo central del sindicalismo; debe perseguirse que las dirigentas formadas sean imprescindibles para dirigir la acción más importante del movimiento sindical y no sólo luchadoras por el tema de género.

Además es fundamental propiciar que los programas generales de formación para trabajadores (as) integren la dimensión de género de manera transversal y que ésta no sea un módulo específico que se aborde algunas veces. El cambio hacia esta orientación podría arrojar resultados sustancialmente mejores.

*** PROMOVER LA CONSTRUCCIÓN DE REDES Y VINCULACIONES ENTRE MUJERES**

La necesidad de instalar una nueva ciudadanía de las mujeres y de legitimación de la igualdad de derechos y oportunidades y la no discriminación, requiere fortalecer la sociedad civil-mujeres, en sintonía con los avances democráticos del país. Para ello, es vital enfatizar la construcción de redes de mujeres.

Esta tarea nada fácil y que transversalmente debiera convocar a las mujeres de distintos estamentos, incluyendo obviamente a las sindicalistas, permitiría impulsar acciones para fortalecerlas allí donde se localizan sus principales debilidades: acceso a posiciones de influencia y en el campo de los derechos, de los vigentes, como de aquellos no regulados. Se favorecería así la elaboración de identidades y prácticas que proyecte un «nosotras» con metas y objetivos comunes.

Esta forma de construcción de alianzas y convergencia de los proyectos de las mujeres sindicalistas, con los de las instaladas en otros espacios, innegablemente posibilita una acción más integral, beneficia la difusión, la puesta en debate y la legitimación de los asuntos de las trabajadoras.

La estrategia para abordar los temas de género desde el sindicalismo, debiera considerar la interacción con otras entidades sociales y propiciar esta vinculación. La planificación de trabajo conjunto puede resultar una línea de acción prometedora.

*** PROMOVER PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCIONES LEGALES EN FAVOR DE LAS TRABAJADORAS**

Ello con el propósito de revertir los sesgos de género contenidos en la normativa, como también para lograr la igualdad real de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo, considerando las lecciones aprendidas, las mejores prácticas y los márgenes de acción que favorece la inserción del país a una economía globalizada.³⁷

En este frente de preocupaciones, pueden integrarse entre otros: los mecanismos legales que promueven o expulsan a las mujeres del mercado laboral; existencia de normas que fomenten la armonización del trabajo remunerado y

³⁷ *En países miembros de la OCDE, con los cuales Chile comercia sería muy mal visto que temas como la equidad de género no se encuentren incorporados a la agenda gubernamental. De hecho en el marco de la postulación del país como miembro pleno de dicha organización, se le efectuaron recomendaciones en áreas que requieren mejoras. Una de ellas fue «un mercado de trabajo que funciones mejor, con mayor ingreso de la mujer al mundo laboral».*

el reproductivo; el alcance de las disposiciones que promueven las responsabilidades familiares compartidas por la pareja; la presencia de regulaciones que conciban la maternidad como responsabilidad social y no individual; las resoluciones sobre acoso sexual; el impacto de la flexibilización laboral en las trabajadoras; las reformas en materia de seguridad social; además de distintos aspectos que inciden en la calidad de la inserción laboral de las mujeres (jornada, ingresos, capacitación, contratos, etc).

También en el marco de la eficacia de las leyes vigentes, es primordial el control público de los sindicatos hacia los organismos fiscalizadores del Estado. El cumplimiento de las normas laborales constituye una demanda fuerte y permanente para las organizaciones de trabajadores; se revela como una línea de acción que puede lograr involucrar más activamente a las trabajadoras, lo que sumado a la eficacia que puede lograr el Estado en su acción inspectiva, podría también contribuir a fortalecer al sindicalismo.

III.- SINDICALISMO, PROYECTO ESTRATÉGICO E INSERCIÓN INTERNACIONAL

ESTRATEGIA SINDICAL EN UN CHILE INTERNACIONALIZADO

*Arturo Martínez Molina **

PRESENTACIÓN

Entrego este documento, *Estrategia Sindical en un Chile Internacionalizado*, cuyo objetivo es producir un debate respecto a un tema trascendente para los trabajadores (as) y también para el país. Porque sólo con justicia y equidad económica se asegura la paz social y el sindicalismo es y ha sido un factor determinante en la búsqueda de esta, de la libertad y la igualdad, únicos elementos que aseguran que los países se desarrollen integralmente y que la riqueza que genera el trabajo, llegue para la satisfacción de las necesidades de todos los habitantes. Chile es un país con un fuerte desequilibrio social. Son los empresarios los que tienen el poder no sólo de dar y quitar empleo, sino también los que determinan en gran medida las decisiones políticas y de los modelos de sociedad en que debemos vivir.

Desde mi cargo de dirigente social y sindical, estoy a diario ligado a la realidad de una sociedad que trata de mostrarse moderna y que se esfuerza por exhibir buenos índices macro económicos, pero que a la vez, en su interior, exhibe grados de pobreza y desigualdad que violentan la conciencia humana con grados de injusticia y atropellos a derechos esenciales de las personas.

El nuevo escenario social, en que se desarrolla la acción sindical al inicio del presente siglo, nos muestra una nueva y dura realidad que difícilmente podríamos comparar con épocas anteriores. Ella está ligada a la forma de orga-

** Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT).*

Desde la creación de la CUT ha ejercido diferentes cargos en el ejecutivo de esta central sindical.

nización del trabajo, a las conductas culturales que asume la sociedad, al tipo de escenario político y, por último, al surgimiento de nuevos paradigmas que determinan conductas y expectativas en la sociedad y, dentro de ella, entre los trabajadores y trabajadoras.

Chile ha vivido tres épocas bien marcadas en las últimas décadas.

PRIMERA ÉPOCA: EL ESTADO BENEFACTOR 1930-1973

Podemos observar que en la época pregolpe, la acción sindical se desarrollaba en el marco constitucional de un Estado benefactor, que tenía rasgos de protector y que asumía un rol activo tanto en el plano de la salud, la educación y la seguridad social. Pero, también, en la economía nacional, en la administración de las empresas del Estado, como la gran minería del cobre, empresas del suministro eléctrico, de las comunicaciones y en las empresas de servicios básicos. En este contexto, se desarrolla un sindicalismo que traspasaba las barreras del lugar del trabajo y tenía como aliados a los partidos populares, los que a la vez establecían alianzas políticas clientelares con él, para su proyecto de sociedad.

La acción sindical se confundía a menudo con el proyecto de cambio de sociedad que impulsaba la izquierda progresista. El sindicalismo más clasista era tomado como aliado para empujar ese proyecto y los partidos devolvían la mano impulsando leyes en el Parlamento que beneficiaran a los trabajadores.

El sindicalismo carecía de proyecto propio que determinara su unidad la que era fundamentalmente política. De ahí que la historia sindical de unión y desunión, esté determinada por los alejamientos que sufrían las alianzas políticas entre los partidos populares. Cada vez que se resquebrajaba la unidad entre los partidos políticos, el sindicalismo era afectado por ella. Incluso en el periodo de la Unidad Popular, la CUT estuvo fuertemente cuestionada por un sector que no compartía la línea de apoyo y participación de ésta en el gobierno popular.

Durante esta época la organización del trabajo estaba fundamentalmente orientada a establecer empresas claramente definidas, donde el empresario es-

taba relacionado con su actividad productiva. El sindicato era de empresa, nítidamente definido como de empleados y de obreros. Se reconocía su existencia y su rol y las empresas interactuaban con él como legítimo representante de los trabajadores. No abundaban los contratistas y el contrato de trabajo era indefinido, el trabajo temporal y eventual casi no existían. Fuertes masas de asalariados (obreros y campesinos), veían en el sindicato una oportunidad para reivindicar sus derechos, participar y ser protagonistas de ese momento histórico que el país vivía, que tenía como gran articulador el cuestionamiento al sistema político, social y económico y a la pobreza, la cual afectaba a miles de hogares chilenos.

SEGUNDA ÉPOCA: LA DICTADURA MILITAR 1973-1990

Esta época trae el desmantelamiento de las bases del sindicalismo a través de la represión y amedrentamiento. Las organizaciones de base fueron fuertemente intervenidas y el sindicalismo puesto al margen de la ley. La ausencia de un Estado constitucional trajo la violación sistemática a los derechos humanos y sindicales, las conquistas laborales históricas fueron avasalladas y se instaló un nuevo marco jurídico cuyos efectos aún permanecen. Entonces se desarrollaron dos tipos de sindicalismo: uno de base, sólo preocupado de lo que ocurría en el lugar del trabajo y otro superestructural, que asumió la responsabilidad de la recuperación democrática y enfrentó la lucha en contra de la dictadura. Estos dos recién hoy empiezan a reencontrarse, cuando los trabajadores comprenden que no todos los problemas se pueden resolver en el sitio de labores.

Es en este periodo cuando se empieza a desmontar al Estado benefactor y se echan las bases del proyecto neoliberal. Se privatizan las empresas más rentables del Estado, y se crean las condiciones para que los nuevos yacimientos de la gran minería del cobre se privaticen, al igual que en la salud, en la educación y en la seguridad social. Los partidos políticos, que antes fueron aliados del sindicalismo, son perseguidos y la mayoría de ellos pasa a la clandestinidad, buscando actuar a través del movimiento social, en particular en el movimiento de las mujeres, de los jóvenes y en el sindicalismo, para enfrentar a la dictadura.

En definitiva, serán estos sectores sociales los que darán la cara y convocarán una y otra vez a protestas y paros, hasta obligar al dictador a llamar al Plebiscito, lo que abrió la posibilidad a muchos políticos para salir a la luz pública. El sindicalismo nacional, obligado por estas circunstancias, empieza a actuar con algún componente de autonomía, asunto que estará presente durante todos estos años (incluso hoy aun queda un debate que hacer).

TERCERA ÉPOCA: LA DEL NEOLIBERALISMO

En este proceso de transición hacia la democracia, se produjo un distanciamiento entre la coalición gobernante y el movimiento sindical, a raíz -en nuestra opinión-, que la coalición gobernante (la Concertación) no cumplió con el programa propuesto ni con los acuerdos previos, donde se expresaba la intención de recuperar las conquistas perdidas durante los 17 años de dictadura.

El neoliberalismo, ya ha penetrado en la vida del país y en todos los estratos sociales. El nuevo capitalismo se ha extendido por el mundo y ya no queda rincón donde sus rasgos fundamentales no estén presentes. Los impulsores del modelo neoliberal han logrado legitimarlo como la única forma de organización, poniendo al mercado como ente que rige la vida del país, y donde el Estado cumple sólo con un rol secundario dedicado a subsidiar a los más pobres. El poder del mercado y el económico se han adueñado de la vida de los llamados ciudadanos, determinando sus decisiones, sus gustos y hasta su forma de pensar, ocupando para ello el inmenso poder de los medios de comunicación. Asumir esta realidad es esencial para la formulación de una política sindical de acuerdo a estos grandes desafíos, no hacerlo, sería seguir equivocándonos una y otra vez.

Los sectores políticos e intelectuales con un pensamiento más radicalizado, se resisten a aceptar que el neoliberalismo está presente incluso en su vida diaria. Por otro, la izquierda concertacionista no ha logrado levantar una alternativa política convincente al actual modelo y se conforma con asumir una conducta crítica con acciones casi puramente testimoniales.

En este contexto, el sindicalismo avaló la tesis de instalación de la democracia, la preservación de la paz social, por sobre la exigencia de sus merecidas reivindicaciones laborales y sociales. Esto, produjo en su interior una fuerte tensión y discrepancia, la cual luego se instaló como crisis de largo aliento y que abarcó casi toda la década de los noventa. De este modo, el sindicalismo aparece a veces más aferrado a las certezas del pasado que dispuesto a dar pasos nuevos frente a también nuevas realidades.

ESTRATEGIA SINDICAL EN EL CHILE ACTUAL

Los cambios ocurridos en la organización del trabajo y la desaparición del Estado protector y el debilitamiento de las normativas laborales, tanto a nivel nacional e internacional, nos pone en el imperativo ético de ofrecer a los trabajadores (as) y sectores sociales afectados por el modelo, un proyecto sindical y social que enfrente las inequidades y perversidades del sistema económico prevaleciente. Lo que se conoció como fábrica, donde se producía un producto determinado para satisfacer la demanda interna, ya no existe. Hoy, es la pequeña y mediana empresa la que concentra cerca del 70% de mano de obra y es la que elabora parte de un producto o vende un servicio determinado. Aquí, el antiguo sindicato pierde sentido por la escasa cantidad de trabajadores que laboran en estas empresas.

Los obreros de las antiguas firmas, hoy son trabajadores del sector de servicios, actividad que reúne a cerca del 80% de la actividad económica, donde jóvenes y mujeres con escasa identidad de clase, pero con una mayor preparación y capacitación, son igual o más explotados. Existe también la externalización, que da paso al contratista o subcontratista, que son los intermediarios entre el capital y el trabajo, lo que produce la precarización del empleo, inestabilidad laboral, dificulta la sindicalización y la imposibilidad de ejercer derechos laborales. Aunque ilegal, la empresa suministradora de trabajadores ya se levanta como otra manera de organización del trabajo, al igual que los holding que permiten a una empresa diversificarse en varias razones sociales, a objeto de que su administración determine con los trabajadores una relación fragmentada, al aparecer contratados por distintos entes no pudiendo

estos actuar como un sólo grupo en la negociación con la empresa. Todo ello ha sido diseñado e incentivado para asegurar rentabilidad y disminuir costos de mano de obra y, de paso, el poder de la organización sindical, instalando entre los trabajadores (as) el dilema de aceptar trabajar en esas condiciones laborales o asumir la cesantía.

CAMBIOS EN EL TIPO DE CONTRATOS LABORALES

En los años setenta, mayoritariamente se conocía el contrato de trabajo indefinido, que daba derecho a la indemnización por años de servicio y contaba con formas que protegían el despido arbitrario. En la actualidad, por el contrario, la desregulación y la flexibilización de la norma han llevado a reemplazarlo por otras formas de contratación que carecen de derechos y protección social. La premisa neoliberal de que la oferta de trabajo encuentra libremente su precio en el mercado sin regulación, busca obtener altos niveles de movilidad laboral, flexibilidad salarial y una reducción en los costos para el empleador. Toda desregulación va profundizando la desprotección y desigualdad social, porque las condiciones de trabajo que se ofrecen no garantizan un bienestar mínimo para el trabajador y su familia. Un ejemplo de esto fue cuando en 1981, con ocasión de la reforma previsional se liberó al sector empresarial del aporte que hacían para las pensiones, con el fin de fomentar el empleo. Sin embargo, esto no sólo no ocurrió sino que al año siguiente la tasa de desempleo alcanzó el 33% y se crearon los «históricos» programas del PEM y el POJH. De este modo, el paradigma de la flexibilidad y de la desprotección de la fuerza laboral en función de la creación y fomento del empleo, es falso y oportunista.

Este proceso ha tenido constantes intervenciones legislativas, para permitir nuevas condiciones laborales que no reconocen la estabilidad en el trabajo, y que buscan dar facilidades para el despido. Se crea el contrato a plazo fijo, el contrato eventual o temporal, el contrato por obra o faena, el contrato por hora o part time, todos sin protección social, ni derecho alguno. Se instala el contrato con sueldo base, pero el sueldo es por comisiones, lo que determina que la gente, sobre todo los trabajadores del comercio, trabajen horarios intermina-

bles, además de domingos y festivos. A objeto de facilitar el despido, se crea el término de contrato por necesidad de la empresa y se pone tope a la indemnización por años de servicios.

La negociación colectiva se instala en la empresa, dejando definitivamente de lado lo que se conociera como negociación supraempresa o por rama. Aparecen los grupos negociadores, el descuelgue y el reemplazo durante la huelga. De esta forma se desregula y se cambia totalmente la legislación laboral y organización del trabajo, la cual buscaba proteger a la parte más débil en esta ecuación, vale decir, a los trabajadores (as). En conclusión, la forma de competir de la empresa chilena es, en su gran mayoría, con mano de obra barata en vez de hacerlo con productividad, calidad y eficiencia.

GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA VERSUS INTEGRACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA

La actual forma de globalización económica y financiera, sólo ha logrado hacerlo con las comunicaciones, las mercaderías y los capitales, pero ha mantenido y en algunos casos profundizado la brecha entre los países en desarrollo y los pobres, ya que éstos no están en condiciones de competir o integrarse en igualdad. La integración al mercado global tiene como grandes ausentes la dimensión social, cultural y política, a pesar de que éstas son determinantes para el desarrollo integral de los países. Los más pobres se han transformado en suministradores de materias primas y en receptores de productos elaborados por los más desarrollados. Este es el modelo de las transnacionales que han alcanzado incluso más poder económico y político que numerosas naciones.

Chile tiene grandes condiciones para la integración regional e inserción internacional. Sus trabajadores (as) pueden aportar significativamente a su crecimiento, la ubicación geográfica del país, que antes nos aislaba, puede en este nuevo contexto, transformarlo en una nación clave para el desarrollo de políticas de integración. Pero la pregunta es ¿Qué tipo de desarrollo es el que beneficia al país? porque el actual sólo beneficia a las grandes multinacionales, cadenas comerciales y a los empresarios nacionales que están relacionados

con los grandes negocios internacionales, como la banca y el sistema financiero, la gran minería del cobre, las frutícolas, la industria del salmón y otros.

Rescatamos la idea central al respecto, la integración regional, no debe ser sólo económica, debe ser también política, cultural y social. En definitiva, los pueblos, sobre todo los del Cono Sur deben tener relaciones integrales. Por ello, se debe fortalecer el MERCOSUR y trabajar para la integración de la América del Sur la que nos daría más peso político para establecer acuerdos con otros bloques económicos. Es en esta nueva realidad, es donde la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), se plantea un programa estratégico en lo internacional, cuyos objetivos fueron determinados en su reciente Congreso Refundacional (2003-2004).

OBJETIVOS POLÍTICOS Y SINDICALES

La CUT tiene como primer objetivo representar a los trabajadores (as) ante todos los poderes del Estado y sociedad civil, exponiendo sus demandas políticas, económicas, sociales y culturales; haciendo posible una sociedad con mayor participación, más justa y más humana.

Un segundo objetivo es mejorar la calidad de vida de los trabajadores (as) y sus familias buscando repartir mejor la riqueza que genera el trabajo. Para lograr estos propósitos la CUT debe posicionarse como un actor de primera línea y alcanzar un desarrollo que le permita ganar un espacio en el debate público, en cada una de las instancias en que se desenvuelve la vida nacional, con sus propias propuestas.

HACIA UN SINDICALISMO SOCIO POLÍTICO

Una política sindical cuyo perfil es el sindicalismo sociopolítico, asume al trabajador (a) no sólo en lo que le ocurre en el lugar de trabajo, sino como miembro de la sociedad.

El sindicalismo sociopolítico es una propuesta dinámica. Es una constante

acción desde el punto de vista sindical, porque nadie puede imaginar o creer que los logros se alcanzan sin movilización y sin riesgos. El sindicalismo sociopolítico no es negarse a dialogar y a concordar: debemos sacarnos esos complejos que no nos dejan ser auténticos y que más bien se traducen siempre en autopropinarnos derrotas.

El sindicalismo sociopolítico busca hacer posible un cambio en la conducta de las organizaciones y de sus afiliados en el sentido de que los problemas no se resuelven sólo con la acción en el lugar de trabajo, porque hay otros temas que sobrepasan el ámbito de la empresa e incluso del sindicato. Este proyecto requiere de definiciones políticas y de coherencia social, de la voluntad del sindicalismo para posicionarse como actor independiente y autónomo, con su propia forma de comprender y pensar la sociedad.

Es hora de sacarse de encima la sensación de derrota y pesimismo, que nos viene siguiendo desde hace años y dejar de culpar a otros de lo que nos ocurre. Debemos asumir nuestras propias responsabilidades, reflexionar acerca de qué hemos hecho mal o qué hemos dejado de hacer. Se trata de recuperar la confianza en nosotros, de volver a creer que somos capaces de ganar nuestros espacios en este nuevo escenario, y de hacer posible un país para todos, sin pobreza, sin injusticias y más libre. Es preciso volver a soñar con una sociedad mejor. Lo último que podemos perder es el derecho a tener nuestra propia utopía.

AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA

El sindicalismo en Chile nació, creció y se desarrolló al amparo de los partidos políticos, principalmente de los llamados clasistas y de izquierda. Ello determinó su carácter dependiente y la intermediación ante los poderes de la sociedad. Durante los años de la dictadura, el sindicalismo nacional comenzó a experimentar algunos grados de autonomía, por la situación de clandestinidad que sufrieron los partidos populares. Más adelante, con los cambios producidos en los paradigmas ideológicos y políticos, el sindicalismo comienza a entender la necesidad de reconstruirse y proyectarse de manera más indepen-

diente, dando pasos importantes en definir sus propios objetivos y estrategias.

No puede ser autónoma una organización sindical que depende económicamente o que tiene dependencia desde el punto de vista político. Y para que ello no ocurra, por un lado, es preciso que los trabajadores (as) asuman el financiamiento de sus organizaciones y la participación en sus resoluciones. La autonomía no significa aislarse ni estar en contra de otras instancias. Es necesaria una relación fluida y de igualdad con otros organismos e instituciones. Por otro lado, los ciudadanos tenemos todo el derecho a militar en un partido político si lo estimamos conveniente, pero cuando nos eligen como dirigentes sindicales, asumimos una responsabilidad con quienes han depositado su confianza en nosotros y ese es nuestro primer deber. La autonomía sindical no es un fin en sí mismo. Existe una línea divisoria que se debe respetar cuando valores como la democracia y la libertad están en peligro o cuando el adversario de clase puede llegar a alcanzar cuotas de poder que se pueden volver contra nosotros mismos.

SINDICALISMO DE SERVICIO

En el nuevo contexto, el sindicalismo debe buscar incorporar un área de trabajo que siempre ha estado presente, pero que hoy requiere de un gran impulso, innovación e imaginación: una política de servicios para sus asociados. El sindicato, no solo debe buscar atraer a los trabajadores (as) en el sentido tradicional de su quehacer, sino que debe ayudarlos a enfrentar un conjunto de demandas en el plano social, que ni el Estado, ni las instituciones y partidos políticos pueden satisfacer plenamente. Existen muchas organizaciones sindicales, que han incorporado algunos servicios en este sentido, como escuelas de capacitación digital, preuniversitarios para los hijos de los trabajadores (as), convenios con empresas e instituciones y otras atenciones a sus asociados.

En este sentido, y en el marco de una política de servicios para las organizaciones sindicales pertenecientes a la CUT, ésta, por su importancia y presencia nacional debería plantearse intentar algunas iniciativas como la formación de una Caja de Compensación, algo en el campo de la salud pública y en otras

áreas del consumo popular, como mejores condiciones en tarjetas de consumo crediticio.

SINDICALISMO CON VALORES

El sindicalismo que estamos construyendo tiene idearios, valores y principios, y está inspirado en una lucha permanente por la libertad, la justicia y la igualdad. Por ello, es que donde estén atropellados estos idearios, el sindicalismo tiene el deber de asumir su responsabilidad independiente de cualquier otra representación o compromiso. En adelante debemos fortalecer los valores y principios sindicales, con los que hemos caminado por la historia de Chile y que hemos vistos debilitados en los últimos tiempos.

El sindicalismo comprende también principios éticos y morales, y no tienen cabida dirigentes sindicales ni organizaciones, que pretendan destruirlos, tampoco tienen espacios aquellos dirigentes, que para posicionarse buscan desprestigiar y acabar con sus propios compañeros y organizaciones sindicales. Nunca un dirigente debería jugar el triste papel de prestarse para quienes, nos quieren ver debilitados, disminuidos o bien destruidos como organización social y sindical.

CREACIÓN DE FUERZA PROPIA

La vida sindical durante los últimos 30 años ha estado marcada por la dirección, gestión y acción de dirigentes nacionales e intermedios de la Central, más que en la participación de las bases sindicales. Los sindicatos han tenido un fuerte componente asistencialista, donde éstos parecen más un servicio de bienestar social que una organización sindical propiamente tal. Los afiliados ven en el sindicato un lugar donde reclamar y exigir, pero pocos están dispuestos a aportar y participar. Los dirigentes se han especializado más en hacer trámites y favores personalizados a sus asociados, que en conducir, educar y dirigir desde un punto de vista sindical. La participación de las bases, en el mejor de los casos se limita a la asistencia a las reuniones. Los momentos de mayor participación son cuando existen negociaciones colectivas y luego se vuelve a lo mismo.

Se ha institucionalizado hablar mal de los dirigentes sindicales. Inventar falsedades o rumores, sin fuente ni fundamentos lo que daña a las organizaciones laborales, crea desconfianza. Esto sólo sirve para que nuestros adversarios se regocijen. Pero también, los dirigentes debemos dar el ejemplo y tener una conducta acorde con el cargo de representación (muchos creen que el sindicalismo empieza cuando ellos llegan y piensan que todo lo anterior esta malo).

Es tiempo de cambiar. Ha llegado la hora de ser más maduros y tomar en serio a nuestras organizaciones. Debemos aprender a defenderlas, a ser respetuosos de todas las ideas y formas de hacer sindicalismo. No podemos pretender imponernos a otros ni menos descalificarlos cuando no hacen lo que nosotros pensamos que es lo más correcto.

LAS GRANDES LÍNEAS DE DESARROLLO SINDICAL

En este sentido las acciones pasan por:

1.- Impulsar una política de fortalecimiento de la institucionalidad y funcionamiento, dejando atrás las tendencias y los fraccionamientos tanto personales como políticos, entregando a las instancias de la Central la responsabilidad de resolver sus propios y legítimos conflictos internos.

2.- La democracia interna es la base del respeto a la minoría pero entendiendo que la mayoría debe expresarse y actuar. Los consensos son importantes y positivos pero en la búsqueda de estos no podemos dificultar, paralizar o dilatar las decisiones.

3.- Las Secretarías sectoriales de la CUT deben funcionar, cumplir con sus objetivos y sus programas de trabajo, teniendo una opinión acerca de distintos temas que le competen.

4.- Los Consejos Provinciales y Zonales, cuya función es aplicar la política nacional de la CUT en cada una de las realidades territoriales, no deben actuar por decisiones propias o personales.

5.- Se debe fortalecer a las organizaciones sindicales intermedias, permitiendo terminar con la dispersión y atomización y que, por consiguiente, se busque una acción sindical coordinada, la cual fortalezca sus vínculos con la CUT, mejorando los sistemas de información, realizando intercambios perma-

nentes de las actividades, acciones sindicales y de interés público. Se trata de avanzar en la línea señalada por el Congreso Refundacional, en el sentido que el objetivo máximo es que existan no más de doce grandes Confederaciones o Federaciones de trabajadores (as) afiliados a la CUT.

CAMPAÑA DE SINDICALIZACIÓN Y AFILIACIÓN

Sus dos objetivos son:

- * aumentar la tasa de sindicalización y,
- * asegurar el crecimiento tanto de las organizaciones intermedias como de la propia CUT.

Se trata que la Central se gane el aprecio y el cariño de la sociedad, como el respeto tanto de los trabajadores (as) y de su contraparte. Esta campaña va unida a la educación y formación sindical puesto que no se trata sólo de crecer en cantidad, sino también en calidad.

En este marco debemos tener un catastro permanentemente actualizado de las organizaciones afiliadas, sus directivas, fechas de negociación colectiva y todos aquellos antecedentes que se requieran para mejorar los vínculos con nuestros afiliados.

POLÍTICA PARA LA SINDICALIZACIÓN Y DEMANDAS DEL SECTOR PRECARIO

Para aquellos sectores de trabajadores más desprotegidos socialmente como por ejemplo: temporeros, eventuales, transitorios, informales, plazo fijo, entre otros, se debe tener una política sindical más focalizada en sus reivindicaciones, sus demandas y sus formas de organización, como también su vínculo orgánico con la Central y con sus organizaciones intermedias. Se trata de formar organizaciones reales que funcionen y paguen sus cotizaciones normalmente a la Central.

Por su larga y diferenciada geografía, en Chile existen variadas actividades

económicas, en donde predominan las exportadoras y de servicios. Sin embargo, éstas generan un importante y elevado número de trabajo precario y desprotegido. En contraposición a la definición de la OIT, de trabajo decente, el cual nos habla de empleo de calidad, de respeto a los derechos de los trabajadores, particularmente en su forma de protección social. Es aquí donde debemos atrevernos a desarrollar un trabajo sindical serio y consistente, tanto en las actividades primarias como en las actividades terciarias.

Esto es clave, para una futura política de crecimiento y de fortalecimiento de la CUT. En estos sectores económicos exportadores y de servicios, la fuerza laboral incluye generalmente trabajadores jóvenes y mujeres con baja competencia laboral y de capacitación, sin cultura sindical, expuestos a un trabajo de baja calidad y con mínimas condiciones objetivas para organizarse sindicalmente.

EDUCACIÓN Y FORMACIÓN SINDICAL

Este es uno de los pilares importantes en el desarrollo del sindicalismo. Es necesario capacitar líderes con características de educadores, conductores confiables que hagan posible el crecimiento de su base en el sentido de participación y compromiso con la organización. Una política de Educación y Formación, que cambie el estilo y conductas, introduciendo valores y principios que superen la utilización de la organización para fines externos.

La Secretaría de Educación es una instancia de trabajo para educar y formar al sindicalismo, a lo menos en tres áreas fundamentales:

- 1.- En el tema del trabajo decente. Educamos para que los trabajadores (as) conozcan sus derechos, desarrollen sus capacidades y habilidades para ejercerlos efectivamente; educamos para que los trabajadores desarrollen conciencia de su condición de clase trabajadora y desde ella alcancen sus reivindicaciones. Educamos para que reconozcan la brecha entre sus actuales condiciones laborales y el trabajo decente.

2.- En el tema del fortalecimiento de la CUT. La educación es un medio o un instrumento para fortalecer los sindicatos, las organizaciones intermedias y la Central. Debemos entregar, especialmente a los dirigentes sindicales de todos los niveles de representación, elementos de la historia sindical, de la economía política y de metodología apropiada para la comprensión y el análisis de la realidad político, social y económica. Educamos para ser capaces de realizar diagnósticos de la realidad laboral y sindical. Educamos para poder gestionar, administrar y planificar exitosamente nuestras organizaciones y para difundir y comunicar en forma eficiente nuestros logros y el contenido de nuestras luchas.

3.- Educamos y formamos en la consecución de un Chile Justo. La educación sindical debe ser capaz de lograr, que los dirigentes sindicales y los trabajadores (as), avancemos en la identificación crítica de nuestra sociedad, enriqueciendo el proyecto social que queremos construir. En educación sindical realizaremos escuelas y seminarios tanto en Santiago como en provincias. Las primeras tendrán más duración e incorporaran mayor cantidad de materias.

En educación técnica laboral se debe promover el acceso de los trabajadores (as) a la capacitación que otorga el Estado, por medio de franquicias tributarias, y la participación de la CUT en las licitaciones de fondos públicos para acceder a conocimientos técnicos para los trabajadores.

En educación formal, se tiene constancia de que existe cerca de un millón de trabajadores que no ha completado su educación básica y media. En este sentido, es perfectamente posible acceder a fondos públicos que permitan impartir cursos de nivelación para estos trabajadores (as) .

FINANCIAMIENTO, GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN EN EL SINDICALISMO NACIONAL

En cuanto al financiamiento de la CUT, se debe ordenar los descuentos por planillas que se cotizan a la Central. A partir del 1° de septiembre del año 2004 son de 0.08% del ingreso mínimo mensual por trabajador. En cuanto a las

cotizaciones de las organizaciones afiliadas a la CUT, no se debe aceptar que éstas paguen sólo cuando hay congresos o elecciones sindicales; debe haber una política más responsable en este sentido por parte de nuestras organizaciones. Respecto a las cotizaciones de los trabajadores eventuales, transitorios y temporeros, debemos hacer posible que estos coticen normal y continuamente al menos cada seis meses a fin de evitar alteraciones en el padrón electoral de la Central.

Sobre el desarrollo de una política de gestión y administración, que asegure el financiamiento para las actividades sindicales, debemos crear una comisión permanente, nominada por el Consejo Nacional, que en su representación levante un catastro de todos los bienes que tiene la CUT, regularizar situaciones que no estén legalizadas, sugerir inversiones o decisiones respecto de esos bienes, y la revisión de los informes de tesorería antes de entregarlos a la Comisión Revisora. Esta iniciativa se orienta a evitar que las cuentas financieras del sindicalismo sean motivo de desprestigio para algunos dirigentes.

SOPORTE TÉCNICO Y POLÍTICA COMUNICACIONAL

Para tener opinión fundamentada y propuestas acerca de los diversos temas de interés de los trabajadores (as) y respecto a políticas públicas, es imprescindible colocar en marcha la Fundación sindical, la cual se encuentra en tramitación legal, y con ello dar forma al Instituto de Estudios Laborales y Sindicales. Los estudios y los insumos sobre la realidad laboral y sindical que se conocen, son elaborados a menudo por sectores, institutos o ONG, que tienen intereses distintos a los nuestros. Por ello, el contar con nuestros propios enfoques, percepciones y análisis, nos da la posibilidad de ser actores sociales de cambio debido a la forma de abordar los temas, contenidos y conceptos que involucran nuestro accionar, como movimiento sindical y social.

En relación al tema de las comunicaciones, es necesario emprender una política que sostenga una imagen corporativa y moderna de la CUT, la cual logre expresar con claridad un mensaje único, con un estilo y un lenguaje entendible especialmente para nuestros afiliados y sectores sociales afectados

por el actual modelo económico. El periódico Chile Justo, es un medio de expresión que debe ser la voz de la Central frente a los temas laborales, económicos y políticos, además, de dar espacio para artículos de las organizaciones sindicales afiliadas a la CUT. Paralelamente, se debe impulsar un programa radial semanal que opine de la coyuntura, entregue espacio a la cultura y oriente en materias de debate de políticas públicas. También debemos potenciar nuestra página WEB con contenidos políticos, sociales, laborales y políticos. Del mismo modo, tenemos que impulsar una política de comunicación interna, que apunte a un contacto permanente y fluido con las organizaciones afiliadas.

LAS DIRECTRICES DE LA OCDE PARA EMPRESAS MULTINACIONALES Y LOS TRABAJADORES CHILENOS

*Martín Pascual **

INTRODUCCIÓN

Uno de los términos más usados hoy es globalización. A él se le atribuyen distintos significados y efectos, pero esencialmente se le presenta como un proceso irreversible y sobre todo incuestionable en su forma adquirida hasta el presente.

La globalización tiene múltiples expresiones y quizás la más visible sea el inmenso avance en el desarrollo científico técnico, particularmente en el plano de las comunicaciones, lo que ha provocado una interconectividad global y una cercanía que hace que hoy se diga que el mundo se ha transformado en «una aldea global», expresando así que lo que antes parecía lejano y de difícil acceso actualmente está al alcance de la mano, instantáneamente, casi en tiempo real. Los flujos de información que circulan vía Internet resultan impresionantes y constituyen un valiosísimo instrumento para el desarrollo de la actividad humana.

En torno a estos avances se ha creado una actividad económica empresarial que ha dinamizado aun más su desarrollo y ha provocado un reordenamiento de la economía global y una nueva distribución del trabajo a nivel mundial. Se ha formado una nueva economía sobre la base de las tecnologías de la información y el conocimiento: de los TIC's, de gran dinamismo y expansión, encabezada por los países de mayor desarrollo que, por cierto, tienen una productividad y nivel de utilidades muy superior al de la industria tradicional.

** Experto en temas laborales y sindicales, actualmente se desempeña como investigador del Centro de Estudios de Desarrollo Alternativos (CENDA).*

De estos fenómenos se escribe y habla profusamente en los medios de comunicación masivos siendo identificados como «globalización». Pero de lo que poco se habla es del fenómeno económico que implica la globalización; de los cambios que ha significado para las naciones, para las empresas y particularmente para los trabajadores

La globalización es esencialmente un fenómeno económico, que se viene desarrollando desde hace siglos tras el descubrimiento y conquista de nuevos territorios por parte de metrópolis coloniales y que traspasaron sus fronteras nacionales para desarrollar actividades comerciales y productivas después a lo largo prácticamente de todo el planeta. Nuestro país, como colonia española inicialmente y como nación independiente después, ha estado inserto en lo global. Primero fuimos abastecedores de trigo, luego de salitre y hasta hoy de cobre, pero actualmente hemos agregado nuevos recursos naturales a nuestras exportaciones.

Hubo desde los inicios como nación la presencia de capitales e inversiones extranjeras que se focalizaron principalmente en la explotación de recursos, particularmente mineros, situación que se repitió en muchos otros países.

La acción de las empresas extranjeras en nuestro territorio ha consistido en la extracción de recursos naturales, necesarios para el desarrollo de sus propios países de origen y los procesos productivos que allí se ejecutan, y de vuelta exportarnos productos manufacturados de un mayor valor agregado. Este esquema no ha cambiado totalmente, pero hoy, por rentabilidad y utilidades, estas inversiones se orientan también a la nueva economía de los TIC's en los países más desarrollados pero, además, en la relocalización de industrias manufactureras y parte de la llamada nueva economía en naciones emergentes, fenómeno que algunos llaman «desarrollo dentro de la dependencia».

Los inversionistas, por motivación de lucro, siempre han tenido afanes de expansión en sus actividades y establecer dominios más allá de sus fronteras. La vocación global del capital siempre ha estado presente y quizás si recién hoy, precisamente por el desarrollo científico particularmente el de la

conectividad y las comunicaciones -por la apertura de mercados y el libre comercio, (situaciones facilitadas por la caída del socialismo en Europa del Este)-, y la formación de un mundo unipolar capitalista, es que se presentaron las condiciones para la realización de ella y su concreción en un periodo relativamente breve. Así hoy nos encontramos con una economía transnacionalizada y fuertemente concentrada a escala nacional y global.

TRANSNACIONALIZACIÓN, CONCENTRACIÓN ECONÓMICA Y EMPRESAS MULTINACIONALES

Ha aparecido un nuevo actor las empresas transnacionales o multinacionales (EMN). Si bien existen desde hace mucho, hoy son los dominadores de la economía mundial, son los verdaderos «jugadores globales» que actúan prácticamente sin contrapeso en la economía global. La transnacionalización es un fenómeno expansivo, que a la vez se acompaña de la concentración; por ello, en el último tiempo abundan las fusiones y absorciones de empresas, cuestión de la que Chile no está exento, que ha transformado a estas empresas en un poder cada vez mayor en lo económico y, como consecuencia de ello, también en lo político.

Según cálculos de la UNCTAD existen unas 60.000 empresas multinacionales de diverso tamaño, las cuales poseen 700.00 filiales a lo largo de todo el planeta. El Informe de la UNCTAD 2000, dice que las ventas de las multinacionales se multiplicaron 5 veces en 20 años. Según UNCTAD 2002, la suma de los ingresos de las 200 compañías más poderosas es superior al producto acumulado de 150 naciones. Se habla internacionalmente, según cálculos de la propia UNCTAD, de que de las 100 economías principales del mundo, 51 son empresas y solo 49 son Estados.

Abundando en detalles sobre el poder alcanzado por estas empresas, David Korten afirma que, de estas decenas de miles de empresas, las ventas de 500 de ellas, que controlan el 70% del comercio, equivalen al 25% de la producción mundial. En el sector financiero, 50 multinacionales poseen el 60% del capital mundial del sector. Las 5 mayores compañías controlan más del

40% del mercado de las ramas petroleras, de computadoras y de medios de comunicación; también controlan más del 50% de las ramas automotriz, aeronáutica, aeroespacial, electrónica y del acero; y finalmente controlan más del 70% del mercado de los bienes de consumo duradero.

Por cierto, estas compañías tienen su domicilio principalmente en los países desarrollados. Según Atilio Borón, director de la CLACSO, las 200 compañías más grandes del orbe tienen su domicilio u origen en sólo 8 países, todos ellos pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico OCDE.

Como ya hemos visto, estas transnacionales, ya no se dedican sólo a la extracción de recursos y exportación de productos. Hoy buscan dominar prácticamente todos los ámbitos de la economía a escala global y de cada nación; están en todos los sectores y han llegado a dominar en el último periodo la industria de los servicios, esto facilitado por los procesos privatizadores que se han desarrollado merced de las orientaciones del modelo económico neoliberal dominante.

Ejemplo de esto en nuestro país es el de la nacionalizada industria del cobre que ha vuelto a ser dominada en más de 60% por empresas privadas, mayoritariamente transnacionales. También los servicios bancarios, seguros, agua, electricidad, telefonía y de comunicaciones.

Según la CEPAL, si a inicios de los años 90, de las principales 500 empresas en Chile, medidas por volumen de ventas, el 15% de la facturación correspondía a empresas transnacionales, al 2000 ya alcanzaban a más del 35% del volumen de las ventas nacionales. Hoy, viendo la creciente concentración de la economía chilena de los últimos años, podemos estar seguros que esa cifra se ha incrementado aún más.

La acción de las transnacionales ha cambiado el curso político en muchos Estados y regiones; imponen su visión a escala global y presionan desde su ámbito e influencia en organismos multilaterales como el FMI, el BM o la

OMC, por la apertura de fronteras a su accionar, acceso a mercados, liberación comercial, garantías para sus inversiones y por la implantación de políticas global y localmente en consonancia con sus aspiraciones de expansión y negocios. Están en todas partes desdibujándose su propia procedencia, lo que ha llevado a muchos afirmar que no tienen patria ni interés nacional alguno, y que su único escudo y bandera es el del lucro y el dinero.

Estos «jugadores globales» disponen ahora de un campo muchísimo más amplio que el de los Estados nacionales para sus operaciones.

Su campo es todo el globo: los habitantes del planeta son sus potenciales clientes, en todas las naciones están los recursos por ellos requeridos, y los trabajadores del mundo entero somos susceptibles de estar bajo su conducción.

Una de las características de este tiempo es que estas empresas, con el dominio y movilidad alcanzado, pueden determinar en qué lugar realizar su actividad. Así, eligen dónde obtener los recursos naturales y dónde obtener el trabajo o la mano de obra necesaria. Por ello, han llevado a cabo una reubicación de sus fábricas, actividades productivas y comerciales, creando filiales en el mundo entero y dominando cada vez más la economía en cada lugar donde actúan.

Han llegado a nuestro territorio, fundamentalmente porque los recursos naturales son abundantes, y al no existir un royalty por su extracción les resultan mucho más barato. También se han instalado aquí y en otros lugares en vías de desarrollo, porque la mano de obra les resulta mucho más económica que en sus países de origen, donde deben responder a conquistas de un movimiento sindical fuerte y arraigado. De este modo realizan un doble juego: obtienen mano de obra barata en los países en vías de desarrollo y presionan a los trabajadores de los desarrollados para que rebajen sus estándares salariales y sociales, bajo la amenaza de trasladar sus faenas.

Empresas multinacionales actúan en un contexto de violación de derechos laborales, sociales y medioambientales

Este proceso acelerado de llegada de empresas que ha ocurrido en las últimas 3 décadas, había comenzado antes. En los años 60 y 70 la atención de muchos actores en el mundo se posó sobre la actividad de estas empresas particularmente por abusos cometidos en lo laboral, social, ambiental y en la relación con las comunidades y gobiernos donde ellas actuaban.

Se descubre en distintos países el uso de trabajo forzado, ocupación de mano de obra infantil, bajísimos salarios, largas jornadas, inexistencia de contratos de trabajo, prohibición o entorpecimiento de la actividad sindical y la negación de la negociación colectiva.

La voz de alarma es dada por: los sindicatos y su representación internacional, organismos defensores de los derechos humanos y el medio ambiente, organizaciones de consumidores que actuaban bajo la idea del «consumo ético», y finalmente por los organismos internacionales, en particular la Organización Internacional del Trabajo y otros entes especializados de Naciones Unidas.

Se realizan denuncias específicas por sus abusos en actividades productivas, pero también por su complicidad en la violación de derechos humanos en su entorno, así como por la intervención indebida en los asuntos internos de las naciones donde operaban como fue el caso de compañías norteamericanas, como la ITT en el derrocamiento del Presidente Allende en Chile.

Las campañas dentro de la opinión pública dañaban esencialmente a la imagen corporativa de dichas firmas, las que veían afectados sus negocios o sus ventas, sobre todo aquellas que elaboraban o comercializaban productos de consumo masivo, que los compradores podían dejar de adquirir.

Fueron varias las que desarrollaron campañas para el mejoramiento de su imagen. Establecían códigos de conducta o ética en los negocios con el fin de ganarse la confianza de los consumidores o comunidades donde actuaban.

La mayor preocupación tuvo lugar en los países de origen de estas compañías, ya que los propios gobiernos, debían responder ante sus ciudadanos y debieron hacerse responsables por estas actuaciones.

Es así como en 1976 la OCDE, organización que agrupa a los países de mayor desarrollo y que existe desde 1948, decide establecer una Directriz desde los gobiernos que la integran, destinada a orientar la actuación de sus empresas donde quiera que ellas estén operando con el objetivo común de «fomentar las contribuciones positivas al progreso económico, medioambiental y social que pueden tener estas empresas multinacionales, y reducir al mínimo las dificultades que causan sus diversas actividades». ¹

Con posterioridad la OIT emitió en 1977 la Declaración Tripartita de Principios Sobre Empresas Multinacionales y la Política Social, y a fines de los 90 la Organización de Naciones Unidas lanzó la iniciativa del Pacto Global. Estos tres instrumentos recogen los principios o convenios fundamentales del trabajo establecidos por la OIT en 1998, y otros aspectos atinentes al mundo del trabajo, así como otros temas referidos a los distintos ámbitos en donde actúan o inciden dichas empresas.

El más completo de estos códigos de conducta para las empresas es sin duda el establecido por las Líneas Directrices de la OCDE. Por la importancia que adquiere en las luchas que debe enfrentar hoy el movimiento sindical, es que en este trabajo lo abordaremos con mayor detalle y propondremos una ruta para el accionar de las organizaciones en torno a él.

Debemos afirmar que estas Directrices no reemplazan en ningún caso el papel de los sindicatos, ni las negociaciones regulares que estos desarrollan con sus empresas. Por el contrario, requieren de una activa presencia sindical y en su aplicación ellas los fortalecen. Son sólo un complemento y esencialmente ayudarán al movimiento sindical a establecer coordinaciones, diálogos y alianzas que le permitan instalarse como sujeto con nuevas potencialidades, en

¹ Korten, David. «Cuando las transnacionales gobiernan al mundo». Editorial Cuatro Vientos, Santiago de Chile, 1997. Tomado del libro de José Cademártori «La Globalización Cuestionada»

el nuevo escenario de la globalización y que ya tiene un poderosísimo actor en la cancha: las empresas.

LA OCDE Y SUS DIRECTRICES PARA EMPRESAS MULTINACIONALES

La OCDE es la sigla correspondiente a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. Tiene su antecesora en la Organización para la Cooperación Económica Europea, creada en 1948 tras la Segunda Guerra Mundial, para administrar la ayuda proveniente del Plan Marshall desde Estados Unidos y Canadá para la reconstrucción de Europa.

Los países que la formaron fueron los más desarrollados de Europa y América del Norte y hoy abarca ya a los siguientes países: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía.

A estos países que son miembros plenos se agregan de América Latina, Argentina, Brasil y Chile, que están en calidad de asociados y en proceso de incorporación plena. A pesar de ello deben cumplir las mismas obligaciones que el resto. A estos, y en la misma calidad, se suman: Eslovenia, Estonia y Lituania.

La misión de la OCDE es contribuir al desarrollo de economías fuertes y fortalecer y expandir el libre mercado de manera eficiente entre sus miembros y además en los países en vías de desarrollo. En 1998 la OCDE identificó el desarrollo sostenible, como su prioridad.

La entidad cuenta con dos comités consultivos permanentes. Uno es el Comité Consultivo Sindical o TUAC (sigla en inglés) que representa a 55 organizaciones sindicales que actúan ante él a través de sus confederaciones, federaciones y secretariados internacionales. Otro es el Comité Consultivo Empresarial e Industrial o BIAC (sigla en inglés), que representa a las organi-

zaciones industriales y patronales de la OCDE. Ambos comités, así como son consultados con regularidad también hacen presentaciones y adoptan iniciativas que ponen a consideración de la OCDE.

Mientras las Organizaciones No Gubernamentales, si bien son consultadas en determinadas ocasiones y sobre temas específicos, no tienen una estructura permanente que los represente, aunque en varios Puntos Nacionales de Contacto de la OCDE sí forman parte de los comités consultivos.

La entidad preocupada de proteger a sus empresas internacionalmente y buscando uniformar su actuación por la vía de códigos de conducta para las multinacionales, creó en 1975 el Comité sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales o CIME (sigla en inglés). Desde él surge en 1976 la primera versión de las líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, que como su texto lo señala: «son recomendaciones dirigidas por los gobiernos a las empresas multinacionales (...) son principios y normas voluntarias para una conducta empresarial responsable compatible con las legislaciones responsables». ²

Se declara también que «la vocación de las Directrices es garantizar que las actividades de esas empresas se desarrollen en armonía con las políticas públicas, fortalecer la base de confianza mutua entre las empresas y las sociedades en las que desarrollan su actividad, contribuir a mejorar el clima para la inversión extranjera y potenciar la contribución de las empresas multinacionales al desarrollo sostenible». ³

Las Directrices abordan diversos aspectos específicos organizados en los 10 capítulos siguientes: I) Conceptos y principios, II) Principios generales, III) Publicación de información, IV) Empleo y relaciones laborales, V) Medio ambiente, VI) Lucha contra la corrupción, VII) Intereses de los consumidores, VIII) Ciencia y tecnología, IX) Competencia y X) fiscalidad.

² Borón, Atilio. *Intervención en Foro Social de las Américas. Quito, Ecuador, 2004.*

³ CEPAL. «*La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, año 2000.*»

De todos estos capítulos, siendo todos ellos de gran interés, sólo abordaremos los aspectos que inciden en los temas del trabajo, los trabajadores y sus derechos.

Del primero, sobre Conceptos y Principios, destaca la recomendación de que las Directrices deben ser aplicadas por las empresas en cualquier país donde ellas actúen, al margen de la pertenencia o no de dicho país a la OCDE, lo cual amplía su radio de acción a todo el planeta. También se aconseja que, con el objeto de no producir una discriminación entre empresas nacionales y multinacionales, las Directrices sean una práctica para todas ellas, y que sin exclusión tengan la misma conducta, lo que hace extensiva las recomendaciones al conjunto de las empresas de un país. Esto, es un elemento clave ya que las transnacionales constituyen en su entorno una red de abastecedores, comercializadores y subcontratistas; las «cadenas productivas», que emplean a miles de trabajadores, a los cuales deben extenderse las recomendaciones de las Directrices e incluso, hacer responsables a las multinacionales que no se preocupen de la conducta de su propia cadena productiva. Con esta actitud se evitarían prácticas lesivas contra los trabajadores y el medio ambiente, y elusión de responsabilidades por parte de las empresas.

Incluso se precisa que no obstante la disparidad de medios de que disponen las Pymes, igualmente los gobiernos debieran animarlas a cumplir con las Directrices. Si esto se diera las recomendaciones podrían llegar a la inmensa mayoría de los trabajadores de nuestro país.

En el segundo capítulo, se insta a las empresas a contribuir al progreso económico, social y ambiental con vistas a lograr un desarrollo sostenible. A fomentar el desarrollo del capital humano local mediante la creación de oportunidades de empleo y la formación de sus empleados. Además se advierte a las empresas que se abstengan de tomar represalias o discriminar a los trabajadores que elaboren informes para las autoridades públicas competentes, con relación a incumplimientos de la ley, las Directrices o las políticas empresariales.

Este capítulo remata pidiendo a las empresas -cuando les sea factible-, que alienen a sus socios, incluidos proveedores y subcontratistas, para que apliquen principios de conducta compatibles con las Directrices.

El tercer capítulo es importante para los trabajadores, ya que estimula a publicar y transparentar toda la información posible de la empresa de manera periódica y fiable, entre ellos los resultados financieros y operativos, tan difíciles de obtener por los trabajadores y que son claves en las negociaciones colectivas y el otorgamiento de beneficios pactados en torno a resultados.

El capítulo siguiente, es clave dado que contiene Directrices que refuerza la lucha de los trabajadores por sus derechos y reivindicaciones.

El punto uno plantea que las empresas deberán respetar los ocho convenios básicos de la OIT, referidos al derecho a la sindicalización y la negociación colectiva; la abolición del trabajo infantil; la eliminación de toda clase de trabajo forzoso u obligatorio; y la exterminación de toda forma de discriminación por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, a menos que se trate de una «discriminación positiva» en función de políticas nacionales que favorezcan a grupos o sectores y propendan la igualdad de oportunidades de sectores menoscabados. Sabemos que gran parte de los convenios mencionados no son aun realidad para la inmensa mayoría de los trabajadores de nuestro país, partiendo por las prácticas antisindicales y la inexistencia del derecho a la negociación colectiva de la inmensa mayoría.

Los puntos 2 y 3 del capítulo IV, promueven una relación de diálogo y cooperación con los trabajadores por parte de la empresa, facilitando su actividad, proporcionando los medios para negociaciones eficaces. Aconsejando que se aporte toda la información necesaria a los representantes de los trabajadores e incentiva las interconsultas.

El punto 4 pide a las empresas respetar estándares de empleo y relaciones laborales, que no sean menores a las de otros entes similares en el país de

acogida. Junto a lo anterior requiere todas las medidas que garanticen la salud y la seguridad en el trabajo.

Recomienda en el punto 5 a las empresas multinacionales, emplear el máximo de personal local y proporcionarle la formación adecuada para su calificación.

Los puntos 6 y 7 son vitales, debido a la alta movilidad de las EMN y su tendencia a la relocalización en diversos países. En esta línea sugiere comunicar los cambios o traslados con la debida antelación, a los representantes de los trabajadores y a las autoridades competentes, buscando en colaboración con ellos atenuar los efectos adversos de dicha resolución. Y, más importante aun, a la luz de experiencias ya vividas en nuestro país, tajantemente el punto 7 dice «no amenazar» -en los marcos de negociaciones con los trabajadores- de trasladar total o parcialmente las faenas fuera del país.

Como podemos ver las Directrices, en sus recomendaciones, recogen buena parte de las malas prácticas de las empresas para con sus trabajadores y buscan subsanarlas a partir de ellas, lo cual las convierte en un refuerzo, no en un reemplazo de la actividad sindical normal y de la lucha por el cumplimiento y ampliación de los derechos de los trabajadores.

El capítulo referido al Medio Ambiente es de gran importancia para los trabajadores, por la implicancia que tiene para su salud, la de su familia y la de las comunidades donde habita. Los «accidentes» y tragedias causadas por el mal manejo de los aspectos medio ambientales impactan permanentemente a nuestro país, en particular en las faenas agro exportadoras y otras en donde se hace un uso excesivo de elementos químicos y plaguicidas (en Chile todavía se emplea el doble de la carga de agroquímicos por trabajador y habitante que es la norma internacional fijada por la OMS). El exceso y el mal uso de productos fitosanitarios es la causa de intoxicaciones, quemaduras y, peor aún, malformaciones en los hijos de trabajadores agrícolas de nuestro país, solo por mencionar un ejemplo muy difundido en la prensa.

Por todo ello, es muy importante tener en cuenta las recomendaciones, que junto con requerir a las empresas el respeto a las normas nacionales e internacionales en este ámbito, pide una gestión medio ambiental adecuada que incluya: recoger y evaluar periódica y adecuadamente la información del impacto de sus actividades sobre el medio ambiente, la salud y la seguridad; fijación de metas y planes cuantificables en pro de la mejora de su gestión medio ambiental; seguimiento y control regulares de los avances de cumplimiento; aportar a los ciudadanos y sus trabajadores la información adecuada sobre los efectos de sus actividades y faenas; realizar consultas periódicas con las comunidades afectadas; evaluar los impactos ambientales y sobre la salud teniendo en cuenta todo un ciclo de vida y no una visión de procesos de corto plazo; abstenerse de usar determinados procedimientos posiblemente riesgosos, usando como argumento la falta de evidencia científica plena respecto a sus efectos; mantener planes de emergencia para prevenir, atenuar y controlar daños graves, incluidos accidentes, situaciones de emergencia y mecanismos de alerta inmediata para las autoridades competentes.

También este capítulo insta a las empresas a desarrollar tecnologías dirigidas a mejoras medio ambientales, igualmente con los suministros y servicios. Plantea sensibilizar sobre estos temas al personal y clientes y propone desarrollar investigaciones para mejorar las prácticas medioambientales.

Finalmente recomienda a las empresas a «contribuir al desarrollo de una política pública útil desde el punto de vista medio ambiental y eficiente en términos económicos a través, por ejemplo, de acuerdos de colaboración o de iniciativas que aumenten la sensibilización medioambiental y la protección del medio ambiente». ⁴

En el capítulo sexto, Lucha Contra la Corrupción, ante las malas prácticas empresariales, señala que las empresas y sus trabajadores no deberán ofrecer pagos a funcionarios o autoridades públicas con el fin de obtener algún tipo de ventajas o favores. Del mismo modo, no deberán realizar contribuciones ilícitas a candidatos a cargos públicos, ni a partidos políticos u otras organizaciones del mismo tenor; de haberlas tendrán que ser públicas y de acuerdo a la ley.

⁴ Punto 1 del Prólogo de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas multinacionales.

En el capítulo VII, se plantea la protección a través de una información adecuada, normas de sanidad, buen servicio, transparencia en el etiquetado, etc. La protección de los trabajadores, en su dimensión de consumidores, es un ámbito al cual no siempre le damos la debida importancia, y que si se asumiera con la debida seriedad puede dar pie a prácticas de «consumo ético» que tenga en cuenta aspectos sociales y medioambientales, posibilitando la alianza entre consumidores y trabajadores, vital en la exigencia de cumplimiento de las Directrices como veremos más adelante.

El capítulo X y final de las Directrices, referido a fiscalidad, no es otra cosa que las empresas cumplan con su obligación de contribuir a las finanzas públicas, pagando sus impuestos y comunicando informaciones reales respecto a su gestión y resultados. Los ejemplos de empresas como EXXON en La Disputada de las Condes, o en general de las empresas mineras, que ha dado pie al planteamiento del royalty, nos demuestran que es una práctica común de las multinacionales el tratar de no cumplir o hacerlo menormente con sus obligaciones fiscales. Es fundamental exigir estos aspectos por parte de los trabajadores.

Hasta aquí hemos hecho un relato sucinto de los contenidos de las Directrices, resaltando sus más amplios aspectos y que dan lugar a que puedan ser utilizadas por el movimiento de los trabajadores, en pro del respeto a sus derechos y por la obtención de un «trabajo decente», concepto desarrollado por la OIT y que busca la dignificación del trabajador, la valorización de su labor y la obtención de seguridades y protección en sus labores.

La OIT ha sido una de las organizaciones que más ha bregado por el respeto a los derechos laborales, y es una de las impulsoras de la adopción de las Directrices OCDE para las EMN. Paralelamente la entidad desarrolló en su seno, de composición tripartita (gobiernos, trabajadores y empresarios), la discusión en torno a las actividades de estas y su relación con el mundo del trabajo, a raíz de lo cual, y casi coincidentemente con la OCDE formuló la Declaración Tripartita de Principios sobre Empresas Multinacionales y la Política Social, que en sus 59 puntos realiza un conjunto de recomendaciones para los

gobiernos y las empresas que van en la misma línea que los de las Directrices antes relatados.

Pero el asunto no acabó ahí, es así como en 1999, en el Foro Económico de Davos, Naciones Unidas propuso a las empresas a escala mundial el llamado Pacto Global, iniciativa que busca se comprometan individualmente a través de su suscripción con el respeto de los derechos humanos y los laborales, mediante la aplicación de los convenios fundamentales de la OIT, y al respeto y protección del medio ambiente. Esta iniciativa se inscribe más en el ámbito de la responsabilidad social de las empresas y reviste alcance que las Directrices. El pacto está puesto para la firma de todas las empresas en el mundo y no solo de las multinacionales. Ya lo han firmado más de 1.200 empresas a nivel mundial, de las cuales más de 30 operan en nuestro país, algunas nacionales como el Banco Estado, la Asociación Chilena de Seguridad y la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones.

Todo lo descrito demuestra que la preocupación por el comportamiento de las empresas existe y seguirá existiendo en el seno de la comunidad internacional. En consecuencia no es de extrañar que surjan nuevas iniciativas que busquen orientar o regular la acción de ellas en pro del respeto de los derechos de las personas y comunidades.

Pero, de todos los instrumentos mencionados, nos parece que el más completo, y el que ofrece los mecanismos y procedimientos que permiten bregar por su cumplimiento de mejor manera son las Directrices de la OCDE. No solamente se limitan a recomendaciones -como las expuestas-, sino que se han perfeccionado en el tiempo y en sus últimas versiones incorporan con mayor precisión los procedimientos para su difusión y aplicación, en particular la obligación de los gobiernos suscriptores de establecer Puntos Nacionales de Contacto, cuyas funciones relataremos a continuación.

LOS PUNTOS NACIONALES DE CONTACTO (PNC), CLAVE EN LA DIFUSIÓN Y APLICACIÓN DE LAS DIRECTRICES LA OCDE

En la resolución del Consejo de la OCDE de junio de 2000 se establece: «Los países que han suscrito las Directrices deben establecer Puntos Nacionales de Contacto para llevar a cabo actividades promocionales, contestar a las consultas y ocuparse de las discusiones de las partes implicadas respecto de todas las cuestiones abordadas por las Directrices». Este acuerdo contó con la participación de los 30 países miembros plenos más Argentina, Brasil y Chile.

La misión de los PNC es favorecer la eficacia de las Directrices. Deben ejercer su función de acuerdo a cuatro criterios básicos: visibilidad, accesibilidad, transparencia y rendición de cuentas. Esto significa que deben estar abiertos a las consultas y reclamaciones, no solo de empresarios y trabajadores, sino de cualquier actor público o privado que desee hacerlo.

Los gobiernos tienen libertad y flexibilidad para estructurarlos, pero deben cumplir con los criterios básicos enunciados en el párrafo anterior. Un PNC puede constituirse por un funcionario o departamento de gobierno u organizarse como un órgano más amplio de cooperación que incluya a representantes sindicales y empresariales, así como de otras organizaciones interesadas.

El PNC chileno, está radicado en la Dirección de Relaciones Económicas de la Cancillería. Junto a los funcionarios de gobierno responsables de él, cuenta con un cuerpo consultivo asesor en el que intervienen representantes de organizaciones empresariales, la CUT por los sindicatos y personeros de varias organizaciones no gubernamentales relacionadas al mundo del trabajo, el medioambiente y los consumidores.

Los PNC difunden y promocionan las Directrices mediante su publicación en los idiomas nacionales por medios escritos, como asimismo seminarios y reuniones. Responden, además, las consultas provenientes de distintos interesados (empresarios, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y público en general).

En esta dirección, el PNC de Chile ha realizado ya varios encuentros con representantes empresariales, sindicales y la sociedad civil. Las organizaciones, miembros del cuerpo consultivo del organismo, han desarrollado una extensa labor en los círculos donde ellos actúan. Particular mención en este aspecto merece el movimiento sindical, quien en los últimos dos años ha incluido en sus escuelas y seminarios esta temática. Esto pareciera ser todavía insuficiente ante el escaso número de consultas y casos que se han presentado, pese a que a diario se viven conflictos en empresas multinacionales o relacionadas a sus cadenas productivas y de comercialización.

Sobre a la aplicación en casos concretos de las Directrices, la Guía de Procedimientos de ellas, establece que los PNC deberán contribuir a la solución de los problemas que surjan en su aplicación en casos específicos, y que, para ello proporcionará un foro de discusión y colaborará con las partes involucradas.

La guía establece un conjunto de pasos para que los PNC se atengan cuando se le presenten quejas sobre la actuación de empresas multinacionales. Primeramente, tendrá que determinar si las cuestiones planteadas merecen un examen más detenido y deberá responder a la parte que lo plantee. Si se estimase pertinente realizar una investigación más profunda, el PNC ofrecerá sus buenos oficios para procurar la conciliación y resolución de los asuntos y conflictos planteados. Para cumplir esta tarea se asesorará con autoridades competentes, círculos empresariales, organizaciones sindicales o de otro orden; así también consultará a PNC de países interesados, pedirá orientaciones al CIME; para finalmente, y con el consentimiento de las partes, intentar la mediación y conciliación en el caso planteado.

Si las partes implicadas no llegasen a acuerdo, el PNC emitirá un comunicado, debidamente publicitado, mediante el cual formulará recomendaciones para el cumplimiento de lo establecido en las Directrices.

Como hemos visto, si bien las Directrices y las resoluciones del PNC, no tienen un carácter obligatorio sí involucra un compromiso político para los gobiernos firmantes, los cuales deberán procurar la aplicación de las recomen-

daciones. Las empresas involucradas en la controversia, se verán afectadas en su imagen pública, asunto no menor en los tiempos actuales de dura disputa por los mercados y consumidores.

El «consumo ético», aquel que se interesa por el origen de los productos y los temas sociales y ambientales que los componen, se está transformando cada día más en un fuerte factor que presiona a las empresas; ponen atención a las denuncias que se hagan en su contra, en particular, si estas se hacen ante un organismo como el Punto Nacional de Contacto de la OCDE. A ello hay que agregar la acción de los sindicatos en el ámbito nacional e internacional y de organizaciones preocupadas de los derechos humanos en general, que presionan fuertemente en la dirección antes señalada.

EL CASO MARINE HARVEST (NUTRECO), PRIMERA EXPERIENCIA DE APLICACIÓN DE LAS DIRECTRICES EN CHILE

Este primer caso o conflicto presentado y acogido en el PNC chileno, es un buen ejemplo de las potencialidades que las Directrices y sus procedimientos contienen. Es una demostración de lo que afirmamos en párrafos anteriores, en el sentido de que las empresas no son indiferentes a las denuncias que se presenten en su contra en torno a las Directrices, además, es un muy buen ejemplo de la colaboración que se puede establecer entre organizaciones a nivel internacional y de la acción conjunta que se establece entre diferentes actores durante el proceso de resolución del conflicto planteado.

El caso partió cuando dos ONG, la holandesa Amigos de la Tierra y la chilena Ecoceanos, presentaron a mediados de 2002 una denuncia ante al PNC de Holanda en contra de la empresa de ese país Nutreco (en Chile la salmonera Marine Harvest) por incumplimiento de las Directrices referidos a tres aspectos:

a) En lo laboral, por el desarrollo de prácticas antisindicales que amenazaban la libertad de afiliación y la negociación colectiva, y por despidos arbitrarios. Además, por no cumplir las Directrices referidas a estimular a proveedores y subcontratistas para que cumplieran también con las obligaciones laborales.

b) Sobrepasar los límites de las concesiones para sus cultivos salmoneros, afectando a otros actores como pescadores artesanales y deportivos, así como a la actividad turística en los lagos donde opera.

c) Impactos ambientales de los centros de cultivos, que afectaban a los lagos, ríos y bordes costeros.

Cada una de estos puntos implicaban violaciones de las Directrices en varios aspectos. Se iniciaron los procedimientos establecidos, dando a conocer el caso al comité consultivo del PNC y comunicando la denuncia a la empresa para que hiciera sus descargos e iniciar el proceso de mediación correspondiente.

Marine Harvest, informada del caso manifestó su disposición a dialogar con sus sindicatos y otros sectores involucrados. Esto da como resultado conversaciones con los gremios que despejan un primer conflicto emanado de la última negociación colectiva a través de un Anexo de Contrato Colectivo de Trabajo. Otra decisión fue el establecimiento de una mesa de diálogo regional entre: empresa, organismos del Estado, sindicatos, Federación de Trabajadores Salmoneros, organizaciones de pescadores artesanales y deportivos, y la Cámara de Turismo de la zona.

A final se logra conciliación, restableciendo la empresa los límites originales de las concesiones en los cuales se había excedido, y sometiéndose también al monitoreo medioambiental de organismos técnicos especializados del Estado y de las universidades.

Pero queremos recalcar las recomendaciones que emanaron del PNC que, en su informe final referido a los aspectos laborales establece:

a) La obligatoriedad de cumplir la normativa referida a la organización sindical y la negociación colectiva, establecidas en el Código del Trabajo, los convenios 87 y 98 de la OIT y en el Capítulo IV de las directrices.

b) Que la empresa reconozca y respete el rol permanente e insustituible del sindicato en la defensa de los derechos de los trabajadores, la libre afiliación a él y el derecho a la negociación colectiva.

c) Se llama la atención en el sentido de que los grupos de negociación son

transitorios y no reemplazan a la organización sindical, la cual puede representar también a trabajadores no afiliados (artículo 323 Código del Trabajo).

d) Que cuando la empresa decida reducciones de personal, no discrimine negativamente a los trabajadores afiliados al sindicato.

e) Que nadie dude de que la empresa reconoce y respeta la actividad sindical, y que el pertenecer al sindicato no genera ningún riesgo de ser discriminado.

f) Aconseja a las empresas subcontratistas y proveedoras que, en las cláusulas de contrato entre éstas y Marine Harvest, se incluya la obligación perentoria de que cumplan integralmente la legislación laboral y que se establezca alguna sanción como la caducidad del contrato o la suspensión o eliminación como subcontratista de aquellas que transgredan las normativas.

El caso relatado fue una experiencia positiva y bien llevada; demuestra claramente las posibilidades de utilización de las Directrices por el movimiento sindical, con resultados que lo potencian como organización, obteniendo el reconocimiento que antes se intentó negar por parte de la empresa, y restableciendo la confianza de los trabajadores en su organización al limitar la acción de los grupos negociadores transitorios y eliminar los temores sobre las consecuencias de la afiliación sindical.

Se demuestra en este caso como el movimiento sindical se fortalece en la alianza con otras organizaciones, en particular el de las ONG, que trabajan a favor de sus derechos. Este potencial se lo da, además, el apoyo de organizaciones de otros países, en particular de los desarrollados, que favorecen las mismas causas y que tienen un gran peso ante sus comunidades y por tanto ante las empresas que velan por su imagen ante los consumidores.

EL MOVIMIENTO SINDICAL DEBE HACERSE PARTE ACTIVA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS DIRECTRICES DE LA OCDE

La experiencia llevada a cabo en Chile, debiera motivar al movimiento sindical a hacerse parte mucho más activa en los procesos que se llevan al interior de la OCDE, con relación a empresas multinacionales y tratar de extenderlo hacia el conjunto de las cadenas productivas (subcontratistas y pro-

veedores) como fue en el caso Marine Harvest.

Los PNC, en muchos países, permanecen casi inactivos por falta de denuncias o exigencias de acción de las partes interesadas, en particular los trabajadores que son los primeros perjudicados con el incumplimiento de las Directrices. Debiera ser una primera línea de acción del movimiento sindical chileno, ser parte activa del PNC, exigir su funcionamiento regular y que sea dotado de todos los recursos por parte del Estado para el buen cumplimiento de su labor. Se debe observar y verificar la labor del PNC, difundir su existencia, atribuciones y forma de operar, al conjunto del movimiento sindical, en particular a aquellas organizaciones de empresas multinacionales que operan en Chile y de sus cadenas productivas.

La segunda línea de acción sindical debiera ser el establecimiento de «observatorios» de multinacionales, por empresas, grupos de ellas o sectores de actividad. Esto en conjunto con las organizaciones gremiales de otros países y con las centrales, secretariados, federaciones y confederaciones internacionales. A través de estos observatorios monitorear a los entes productivos estampando las denuncias cuando se descubran incumplimientos o transgresiones a la legislación, a las Directrices o cualquier norma o convenio de carácter internacional. Es importante conocer la experiencia del Observatorio Social de Brasil del cual la CUT de ese país es creadora. De esta manera ha activado de manera sorprendente el PNC local que hace un par de años atrás aparecía inactivo.

A través de las denuncias de transgresiones y la acción que se emprenda en contra de las empresas transnacionales, se ejercerá presión sobre ellas y las propias legislaciones nacionales y acuerdos internacionales. De este modo, se irán tejiendo redes de solidaridad y colaboración del movimiento sindical más allá de las fronteras nacionales, convirtiéndose así en un actor global, que actúa con nuevas herramientas, que no reemplazan sino que complementan y fortalecen las formas tradicionales de lucha.

Las propias centrales internacionales se han dado a la tarea de hacer uso de las Directrices de la OCDE como uno de los instrumentos de lucha a escala

global. Publican y difunden las directrices y su forma de funcionamiento, y editan instructivos para el mejor uso de este instrumento por parte del movimiento de los trabajadores.

De las publicaciones de centrales internacionales, nos parece importante resumir un instructivo del TUAC sobre cómo proceder ante el incumplimiento de las Directrices por parte de una empresa:

1) Ante la imposibilidad de resolver problemas relacionados con las Directrices directamente con la empresa, el sindicato debe contactarse con su central nacional y el Secretariado Profesional Internacional (SPI) a fin de discutir las acciones necesarias y útiles. Se recomienda que la coordinación debe involucrar a todos los sindicatos relevantes.

2) La central nacional o el SIP siempre deben informar al TUAC de un caso. También, un sindicato o central podrán presentar un caso directamente al CIME, por ejemplo, cuando la denuncia provenga de un país no adherente.

3) También se debe establecer contacto entre los sindicatos y las centrales nacionales del país donde el problema haya ocurrido y sus contrapartes en el país de origen de la empresa.

4) Se recomienda que el sindicato se contacte formalmente con el PNC en el país donde está ocurriendo el incumplimiento. Si es un país no adherente, será en el PNC del país sede de la empresa. Se aconseja presentar evidencias de las alegaciones, con el fin de aminorar el riesgo de rechazo por improcedencia. La organización sindical debe solicitar al PNC donde ocurrió el incumplimiento, discutir el caso con el PNC del país sede de la empresa. Todas estas acciones pueden conducir a una resolución más rápida del problema.

5) El PNC debe estudiar el caso presentado y seguir el procedimiento correspondiente. Si la organización sindical involucrada no está de acuerdo con el resultado, debe contactar con el secretariado del TUAC para determinar si el problema debe ser denunciado ante el CIME.

6) Ante la imposibilidad de establecer una resolución el PNC debe: emitir una declaración identificando a la empresa, hacer recomendaciones en cuanto a la forma en que se deben ejecutar las Directrices y luego fomentar su cumplimiento.

7) Si el PNC maneja el caso indebidamente o realiza una interpretación

cuestionable de las guías, el TUAC podrá presentarlo ante el CIME, y si es fundado, el Comité podrá clarificar la forma en que deben interpretarse e implantarse las guías, y anunciarlo públicamente.

8) Si después de seguir estos procedimientos, la empresa continúa negándose a cambiar su conducta, las organizaciones sindicales deben regresar al PNC y solicitar su intervención. Asimismo el TUAC podrá requerir que el desarrollo sea discutido también por el CIME. La negación de cumplir con las Directrices puede ser un argumento efectivo como parte de una campaña mayor.

Este último punto, contenido en la Guía para Sindicalistas del TUAC, pone de manifiesto que, a pesar de que las Directrices no son obligatorias para las empresas, constituyen un instrumento de un enorme peso político, por la cantidad de organizaciones nacionales e internacionales que puede llegar a involucrar, lo que las transforman en mecanismo que, utilizado adecuadamente como recomienda el TUAC, puede ayudar a cambiar la forma de actuar de las empresas y abrir un campo de acción al movimiento sindical, que ayude a establecer compromisos con ellas -individualmente o en grupos-, a nivel internacional lo que abriría camino a una suerte de negociaciones cada vez más vinculantes y obligatorias para los entes productivos.

El carácter no obligatorio de las Directrices sigue siendo la principal crítica, ya que al tratarse sólo de recomendaciones, crea un amplio campo para su vulneración por parte de las empresas e incluso de algunos gobiernos que no están interesados en importunarlas empresas a fin de asegurar su permanencia e inversión en el país. Para contrarrestar esta debilidad lo que corresponde es involucrar cada vez más actores en su promoción y control. Por ejemplo, el Parlamento debiera comprometerse fiscalizando el grado de cumplimiento de las empresas multinacionales y sus cadenas productivas de las normas.

A esto se debe añadir que los procedimientos de los PNC sólo suponen una sanción sobre la reputación de las empresas, lo que puede resultar en algunos casos muy mínimo. Razón por lo que ya existen sugerencias en torno a que la OCDE cree mecanismos de incentivos y sanciones para las empresas de mayor fuerza.

La propia confidencialidad del procedimiento de investigación de los PNC ha sido criticado, ya que las empresas al no verse expuestas al escrutinio público, y haciendo uso de su poder sobre los medios de comunicación masivos y las estructuras Estado, pueden prolongar el procedimiento de manera que se diluya en el tiempo (existen casos de procedimientos que han durado años sin resolución). La confidencialidad es absolutamente contradictoria dado que, finalmente el PNC deba dar cuenta pública en torno a un proceso en que no se llega a acuerdo.

A MODO DE CONCLUSIÓN

A pesar de que la existencia de las Directrices data de 1976, -perfeccionadas posteriormente-, existe la sensación de que su utilidad recién comienza a valorarse y también a cuestionarse. Esto se debe a que el proceso de transnacionalización económica se ha desplegado plenamente en el mundo a partir de los años 80 y 90. Los efectos de la acción de las multinacionales abarcan cada vez a un mayor número de personas y países, independientemente de su nivel de desarrollo. Por ello es que la búsqueda de mecanismo, para contrarrestar efectos perjudiciales se hace cada vez más una necesidad de tendencia mayoritaria en el mundo. Recurrir a los mecanismos existentes para potenciarlos y perfeccionarlos es lo que está ocurriendo con las Directrices de la OCDE y otros instrumentos.

Las Directrices, al igual que muchas otras normativas, como son la propia Declaración Universal sobre los Derechos Humanos, dependen para su aplicación de la fuerza que seamos capaces de poner en el respaldo y la exigencia de su aplicación.

En el caso de Directrices estamos actuando sobre los mercados de consumidores y competidores y, además, de las instituciones políticas y ciudadanas. Esta es su particularidad y quizás su mayor fortaleza, ya que apelamos a decisiones individuales o colectivas que pueden afectar lo que más preocupa a las empresas: su negocio.

Innegablemente no podemos conformarnos, y debemos seguir bregando por la existencia de un marco jurídico internacional, dotado de mecanismos de sanción, que nos permita proteger de manera mucho más eficaz los derechos laborales en los procesos productivos.

Utilizar al máximo el mecanismo de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, creo que nos acerca más a esta meta. Y en el marco de esta lucha, el fortalecimiento del movimiento sindical será una contribución formidable para lograrla.

EL TLC CHILE-EE.UU. Y LOS DESAFÍOS PARA EL MOVIMIENTO SINDICAL CHILENO (Balance de un año de vigencia)

Ana Bell Jara *

La realización en Chile de la Primera Sesión del Consejo Asesor Laboral del Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos (TLC), a casi un año de su entrada en vigencia, (1 de enero 2004), dejó de manifiesto que aquellas interrogantes y controversias que se suscitaron durante el largo período de discusión del acuerdo, lejos de estar resueltas, se han mantenido en torno a dos visiones muy definidas que fueron expresadas entonces por actores sociales, empresariales, sindicales y políticos de la vida nacional, en opuestos enfoques sobre los impactos del tratado en la estrategia de desarrollo del país.

Así quedó demostrado durante los debates que se realizaron tanto en la sesión pública como en el seminario posterior sobre los alcances del TLC, en que participaron autoridades gubernamentales de ambos países, representantes empresariales, académicos, y dirigentes de la CUT de Chile y de la AFL-CIO de Estados Unidos.

Por un lado, sigue, representada mayoritariamente por parte del gobierno, aquella visión más favorable al TLC que se apoya en el supuesto que el crecimiento económico es mayor y mas rápido, mientras más abierta es la economía, y que, por tanto, otra de bajo ingreso, como la nuestra, debe promover la

¹ Para este artículo se tomaron entre otros, insumos elaborados por el abogado Diego López, la socióloga Estrella Díaz, CENDA y OXFAM, todos expertos en las materias relativas al TLC Chile/EE.UU.

* Vicepresidenta de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y encargada de relaciones internacionales de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT).

llegada de capitales extranjeros, reduciendo significativamente las barreras de comercio, mejorando el desempeño económico. La apuesta es que la creciente inversión externa activa al sector exportador y al resto de la economía nacional, genera más producto, moviliza la demanda interna, atrae nuevas tecnologías, y lo más importante genera más y mejores empleos.

Esta mirada ha sido institucionalizada por los gobiernos de la Concertación. Mediante la apertura unilateral e indiscriminada que se aplicó hace dos décadas durante la dictadura, luego en los 90, con la entusiasta participación en instancias multilaterales y la intensa actividad negociadora a escala bilateral y regional, el país ha llegado a ocupar el lugar 11 del ranking de apertura de comercio en el mundo.

En el otro lado, están los críticos y detractores, representados mayoritariamente por organizaciones de la sociedad civil, sindicales y no gubernamentales, que sostienen que el TLC en si contiene la consolidación del modelo neoliberal, que dado el carácter del socio (USA) quien, además, de tener una de las economías más grandes del mundo controla la mayor parte de los organismos internacionales, y considerando el tipo de compromisos involucrados en el Tratado, se produce una mayor dependencia, se pone en riesgo la soberanía nacional frente a las multinacionales, se acentúa la intervención del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a través de los ajustes estructurales, y se reduce la capacidad de las autoridades nacionales para actuar sobre el patrón de la actual estrategia de desarrollo, que ya presenta evidencias de agotamiento y que ha generado grandes dudas sobre el futuro y las posibilidades de solución de los más agudos problemas sociales país.

Esta postura se ve aún más fortalecida a partir de los resultados del PNUD que sitúa a Chile con un bajísimo índice de desarrollo humano, del informe de la OCDE y del propio Banco Mundial, que lo ubican entre los países con peor distribución del ingreso y, por tanto, con profundas brechas entre ricos y pobres. Las desigualdades son cada vez más insoportables, situación que genera desazón, impotencia e inseguridad en una gran mayoría de la población, que no ve en este modelo económico una salida a sus dificultades básicas, lo que

representa una tremenda vulnerabilidad y un elemento creciente de inestabilidad social conformando un verdadero riesgo país. Para la gente común y corriente se hace cada vez más claro que asegurar crecimiento económico no reduce automáticamente las desigualdades, más bien y de acuerdo a la experiencia de estos años estas se han profundizado.

Puestas las cosas en este contexto nacional, las contradicciones que genera la política económica exterior de Chile para grandes sectores, sustentada en el intercambio comercial y financiero -con un modelo de exportación basado en la salida de los recursos naturales-, aflora con fuerza la urgencia de un nuevo marco para el debate, cuyo centro es la distribución del ingreso, que implica como prioridad el empleo, no sólo en cuanto a la superación de la cesantía, sino que, por sobretodo la calidad del mismo, los derechos laborales fundamentales y el trabajo decente.

La Central Unitaria de Trabajadores de Chile, expresó en su momento sus principales preocupaciones frente al TLC, poniendo ya en aquel entonces en el tapete esta contradicción de la política del país: incremento de su competitividad comercial a costa de una disminución de salarios, de una creciente desprotección laboral y social de los trabajadores, y afirmando que, contrariamente a las opiniones de las autoridades nacionales, estos tratados conllevaban a la pérdida permanente de puestos de trabajo, al desplazamiento de importantes sectores económicos nacionales y a la creciente precarización e informalidad en el empleo.

La mayor parte de estas preocupaciones de la CUT fue compartida por la AFL-CIO, y se vieron expresadas en la declaración conjunta de 2002, previa a la firma del Tratado. Allí ambas organizaciones, junto con manifestar sus aprehensiones generales, exigieron la incorporación de resguardos necesarios tanto para los derechos fundamentales de los trabajadores, que impidieran disminuir aún más las normas internas de cada país, como por la vía de subsidios a los sectores productivos nacionales que resultaran desplazados, previniendo así una profundización de los riesgos laborales y sociales que hasta ahora ha caracterizado este tipo de apertura comercial internacional.

Gracias en gran parte a la presión de los sindicatos nacionales, se incorporó en el Tratado un capítulo completo sobre materia laboral y un anexo para la cooperación entre ambos Estados, que señala el deber explícito de los gobiernos de aplicación de los principios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), asegurando el cumplimiento de las normas laborales nacionales, incluyendo cláusulas para una mayor fiscalización de los derechos. Quedó sin resolver, sin embargo, como desafío futuro, resguardos e incorporación de subvenciones, programas e incentivos especiales de capacitación y reconversión productiva para proteger a sectores productivos y trabajadores desplazados por efectos del TLC.

Si bien ha pasado ya un año de vigencia del TLC y no existen aún elementos suficientes de evaluación de los impactos para dirimir la controversia inicial, el tiempo transcurrido ha ido confirmando ciertas tendencias, a partir de la observación pública de lo que ha ocurrido en los sectores productivos más impactados. Se ha registrado un aumento de las exportaciones y un incremento de las utilidades empresariales aunque levemente en relación a las expectativas del gobierno y de los propios empresarios; y se ha registrado una mayor precarización del empleo y, en muchos casos un incremento en el incumplimiento y no observación de los convenios y normas generales del trabajo aprobados por Chile.

Esto lo confirman las últimas recomendaciones de la CIOSL a la OMC sobre el comportamiento de las empresas chilenas a partir de la evaluación anual de los convenios fundamentales suscritos, y no observados particularmente por las multinacionales que operan en nuestro territorio, de las cuales una gran parte pertenecen a los sectores involucrados en el TLC. Este informe denuncia, entre otros aspectos, que en Chile no se respeta la libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho a huelga; no hay protección suficiente contra las prácticas antisindicales y la persecución sindical, y la judicatura laboral es insuficiente.

Además, así lo testimonian también los accidentes fatales que costaron la vida a varios trabajadores (as); las denuncias permanentes de los sectores de

agro exportación, en particular de trabajadoras temporeras, por la exposición permanente a los plaguicidas y pesticidas; la no observancia de los convenios internacionales y normas nacionales en las salmoneras; las largas huelgas sostenidas por los sectores mineros; la baja permanente del valor de la fuerza de trabajo y derechos laborales que ha ocasionado el aumento indiscriminado de empresas contratistas, subcontratistas y suministradoras de personal, complementado por la alta escasez de medios institucionales gubernamentales para la fiscalización, personificada en el prolongado conflicto y paro de actividades, de los funcionarios (as) de la Dirección del Trabajo.

En general, es en los sectores de exportación donde se conocen públicamente los problemas más impactantes de incumplimiento de la legislación laboral. Es aquí donde son más conocidas por el país las situaciones de daño a la salud y de inseguridad a la que están sometidos los y las trabajadoras. En particular, las mujeres temporeras se han ido convirtiendo en un verdadero emblema del trabajo precario por los riesgos en su fecundidad y embarazos, que ocasionan los usos de productos tóxicos en la fruta. La mayoría de estos trabajadores, que son parte de las cadenas de suministros de las grandes exportadoras, no se les respetan los horarios, los descansos, los salarios y las condiciones de higiene. Sus contrataciones son muy precarias, sin prestaciones de salud ni de seguridad social.

De hecho los resultados recientes de la encuesta CASEN refrendan aún más esta realidad laboral. El 40% de los trabajadores más pobres no tienen contrato. La situación más desfavorable está en la agricultura y la construcción donde los empleos son mayoritariamente de temporada y registran altos porcentajes de trabajadores sin contrato, alcanzando solo en el agro a un 33%. Las mujeres aparecen aún como el sector más precario, cuyo promedio de remuneraciones está muy por debajo del de los hombres.

En este marco, y dadas las incertidumbres que se han instalado en el mundo del trabajo que se desprenden de estas tendencias; considerando, además, la debilidad de los instrumentos institucionales llamados a garantizar el cumplimiento de la normativa, -que no permiten vislumbrar si en

realidad se va a lograr el verdadero resguardo a estos derechos-, se ha ido manifestando en el movimiento sindical la necesidad de ejercer con mayor fuerza una función fiscalizadora en lo jurídico, con énfasis lo económico, fomentando negociaciones colectivas que relacionen los cambios en la organización, sistemas de evaluación, productividad, polifuncionalidad y eficiencia, evitando las acciones que terminan definiendo los salarios de forma unilateral, permitiendo al empresariado ponerse de acuerdo y fijar las remuneraciones para cada sector.

Una acción más eficaz y sistemática de seguimiento efectivo de los derechos laborales, condiciones de trabajo, protección social, debe permitir un mejor aprovechamiento de los espacios de participación institucional que se establecen en el TLC para las centrales sindicales y otras organizaciones sociales y civiles.

Aquí, el desafío está principalmente en la capacidad del propio movimiento social de los trabajadores para obligar a los Estados, en particular el chileno, a respetar los acuerdos suscritos. A pesar de que se trata un Tratado Comercial, hay espacio dentro de él que es de gran importancia para la defensa y protección de los trabajadores. Va a depender estrictamente de las propias organizaciones sindicales y sociales -de su capacidad de apropiarse del capítulo laboral y del de cooperación-, utilizarlos en favor de la promoción de las normas fundamentales allí establecidas, para activar los procedimientos de controversias previstos por incumplimiento de las obligaciones laborales del TLC, que implican competencia desleal y, además, para incrementar la sindicalización de los sectores y mejorar su capacidad de negociación colectiva.

En efecto, en el TLC, el capítulo laboral presenta oportunidades para la participación institucional de la CUT y de la AFL-CIO respectivamente, desde donde es posible definir lineamientos de estrategia de intervención institucional con relación a las normas laborales y al desarrollo sindical.

En el artículo 18.1, se reafirman los compromisos de cada país con los convenios fundamentales de la OIT. Aunque no sean reconocidos por cada

Estado se obliga al respeto por el solo hecho de ser miembros de esta organización. Se menciona asimismo que cada Estado procurará que su legislación interna esté en sintonía con estos derechos fundamentales y, por tanto, se comprometan para adecuar de manera coherente su normativa interna en esa dirección.

El artículo 18.2, del capítulo laboral, obliga a las partes a generar formas eficientes de fiscalización de la legislación, creando si es necesario las instancias que controlen la aplicación real de las normas. Este artículo es muy importante para la acción sindical, ya que los instrumentos de fiscalización nacional son débiles e insuficientes y, por lo tanto, la vigilancia de las organizaciones es fundamental para evitar el debilitamiento mayor de la protección, y evitar que opere el dumping social.

El capítulo es también tajante en este punto, considerándolo como la única materia de incumplimiento recurrente en la aplicación de los mecanismos de resolución de controversias contemplados en el capítulo 22 del Tratado.

Entre los derechos laborales internacionalmente reconocidos, mencionados en el capítulo, y que deben ser obligatoriamente considerados en la legislación interna de los países se cuentan: derecho a la asociación, derecho a organizarse y negociar colectivamente, prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio, edad mínima para el empleo de niños, 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.

El capítulo hace referencia a la promoción de la información de manera que exista un conocimiento público de la legislación laboral; que haya equidad, justicia y transparencia en los procedimientos para el cumplimiento de la legislación y, además, explicita que deben existir garantías procesales para que toda persona natural o jurídica tenga acceso a los tribunales de justicia cuando sea pertinente,

Desde el punto de vista de la participación institucional sindical, se encuentran dos situaciones que hacen mención concreta a las «organizaciones de trabajadores»:

- *Primero*, la participación en el Comité Consultivo Nacional, constituido por el gobierno chileno en el marco del Consejo de Asuntos Laborales, que es la institución responsable de los temas laborales del TLC y que está conformada por representantes de ambos gobiernos. El texto del Tratado menciona que el Comité Consultivo está destinado a que las organizaciones o personas que lo integren, entreguen sus opiniones relativas a la aplicación del capítulo laboral.

- *Segundo*, existe en el Mecanismo de Cooperación Laboral, anexo a este capítulo, un espacio de consulta a los representantes de trabajadores al momento de definirse ámbitos de cooperación (anexo 18.5.6).

En el Tratado hay otros espacios donde es posible intervenir institucionalmente. Se le otorga al Consejo de Asuntos Laborales la posibilidad de consultar y pedir asesorías a «organizaciones no gubernamentales» (18.4.4), toda vez que las organizaciones de trabajadores entran en tal rubro.

Luego cuando ya se ha recurrido a un mecanismo de controversia, el TLC considera la posibilidad de que el grupo arbitral solicite información y asesoría técnica relativa a materiales laborales (entre otras), por parte de «cualquier persona o entidad que se estime pertinente» (22.11.1).

Si bien todas estas materias podrían quedar solo en la formalidad y no pasar del estado de declaración de buenas intenciones, constituyen en si un cuerpo de posibilidades de actuación sindical para el fortalecimiento de los derechos laborales y presionar a los gobiernos a aplicar los contenidos del acuerdo. Todo esto dependiendo de la capacidad de las propias organizaciones para poner al servicio de sus intereses las interpretaciones jurídicas y también sociales que se desprenden de cada uno de los articulados considerados en este capítulo laboral.

Con relación al Comité Asesor, estando garantizada la participación de las organizaciones, se requiere contar con una guía de procedimientos consensuados, que considere la visión sindical para su elaboración. Esta guía debiera difundirse masivamente entre las entidades como un instrumento de los trabajadores para incidir en sus propias empresas. En la experiencia del MERCOSUR, el Foro Consultivo Económico y Social, pudo ponerse en marcha luego de que el sindicalismo insistiera en la necesidad de este instrumento, siendo que los gobiernos y empleadores no mostraban apuro en alcanzarlo.

Con relación al programa de cooperación se entiende que la colaboración en este campo puede canalizarse a través de la participación en el Comité Consultivo Nacional. En torno a temas específicos la CUT podría volver a su enfoque original, cuando en el 2002 acordara con AFL-CIO que, junto con la protección de los derechos laborales el TLC debía incorporar «subvenciones, programas e incentivos especiales de capacitación y reconversión productiva para proteger a los trabajadores desplazados como resultado del Tratado». Este enfoque es el que se sintetiza frecuentemente en el instrumento de los «fondos sociales o estructurales», al estilo de los que ha incorporado la Unión Europea, referidos a sectores económicos, regiones y colectivos laborales específicos.

Al respecto, el Anexo 18.5 menciona que el Mecanismo de Cooperación Laboral podrá «incluir actividades sobre cualquier materia laboral considerada apropiada», y se ejemplifica con «protecciones sociales: desarrollo de recursos humanos y capacitación en el empleo, prestaciones en beneficio de los trabajadores, programas sociales para trabajadores y sus familias, trabajadores migrantes, programas de reconversión laboral y protección social».

Finalmente, existen dos vías para que tanto la CUT como la AFL-CIO, incursionen en la realización de denuncias formales sobre empresas que no cumplan con el capítulo de derechos laborales del Tratado:

a) La CUT podría aplicar al trabajo sindical ante el TLC un instrumento ya existente en ambos países: las denuncias ante los Puntos Nacionales de Contacto (PNC) que aplican las Directrices OCDE sobre empresas multina-

cionales. Efectivamente, los PNC nacionales donde tiene la sede una multinacional denunciada, debiera involucrarse en una denuncia efectuada sobre tal empresa en el país donde funciona su matriz. En general, TUAC estimula estrategias regionalizadas de acción sindical ante los PNC, lo que tendría como escenario ideal la propia existencia del TLC entre Estados Unidos y Chile.

La CUT puede definir una estrategia común con la AFL-CIO, de forma de preparar con sindicatos de los sectores involucrados casos que pudieran vincularse con el trabajo ante el TLC.

b) Un estudio realizado por OXFAM señala la posibilidad de que las organizaciones sindicales, si lo desean, consideren la posibilidad de efectuar directamente denuncias sobre casos concretos de violación a los términos del Tratado en materia de derechos laborales, cuestión que está expresamente restringida a los propios gobiernos. Para ello se señala que, por las normas generales de responsabilidad ante el daño causado que tienen vigencia en los ordenamientos jurídicos de los Estados, cualquier persona natural o jurídica puede actuar judicialmente exigiendo reparaciones ante el deterioro causado, en este caso, por la competencia desleal, con base en el incumplimiento de algún Estado de sus compromisos expresamente asumidos en el Tratado.

Es importante destacar que es cada vez más insostenible que las empresas incrementen sus ventajas competitivas, sobre la base de la reducción de los derechos de los trabajadores. Consideran un aumento cuantitativo y cualitativo de los modelos productivos y las nuevas formas de trabajo, los cambios tecnológicos, exigencias de capacitación y educación sin la existencia de una política de fomento y apoyo. La denuncia pública a través de los medios de comunicación, les ocasiona múltiples dificultades y los riesgos de multas y sanciones por dumping y competencia desleal en tales casos son inevitables. Esto debe ser bien aprovechado por el movimiento sindical para obligar al empresariado a respetar acuerdos y procesos de negociación.

Todos estos cursos de acción apuntan al objetivo de las organizaciones supranacionales del sindicalismo como la Coordinadora del Cono Sur, la ORIT,

la CIOSL y otras, de buscar una mayor cohesión del movimiento sindical internacional y de su fortalecimiento, para actuar de manera conjunta frente a las distintas expresiones de negociación e intercambio que operan en nuestra región.

En todo caso, nada de esto es posible si el movimiento sindical no asume responsablemente el desafío, generando insumos informativos propios sobre el comportamiento de las empresas respecto los derechos laborales para que, tanto la CUT como la AFL-CIO, puedan presionar y hacer funcionar estas instancias de participación, como lo establece el Tratado, además, con estos insumos fortalecer a las organizaciones para la negociación colectiva, a fin de mejorar la gestión de los sindicatos, impulsar campañas de sindicalización y promover los derechos fundamentales del trabajo, como uno de los pilares para un nuevo diálogo que apunte a la construcción de un Chile justo en el marco de un mundo justo.

Este libro se terminó de imprimir
en mayo de 2005,
en los talleres de
Graphos Comunicaciones Ltda.

