

# *Derecho al Trabajo*

---

## INTRODUCCIÓN

Durante 2004 las cifras indicadoras de desocupación laboral estuvieron siempre por sobre el 7,4%, llegando en agosto de 2004 a un *peak* de 9,9%. Esto, en cifras duras, significó que el número de personas desocupadas –las que buscan trabajo por primera vez y las que los hacen por haber perdido el anterior– durante el año 2004, estuvo siempre sobre las 600.000 personas. Mientras Chile exhibe cifras de crecimiento económico de un 5,7%, cuenta con un alto número de personas desempleadas, lo que, además, produce importantes efectos en la pobreza. De hecho, el desempleo fue una de las razones con las que el Gobierno explicó los altos niveles de pobreza de algunas regiones del país (III, VII y XII). A propósito de los resultados de la encuesta CASEN 2003, el entonces titular del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), Andrés Palma, señaló que el “crecimiento claramente no está llegando a todo el país, siendo una de las principales razones, para ello, la falta de nuevas fuentes de empleo”<sup>1</sup>.

Los pobres confirman el recién citado análisis de los hechos que hacía el entonces titular del MIDEPLAN. Luis Medina, de 20 años, reflexiona sobre las posibilidades de surgir en el estado actual del trabajo en Chile: “ni siquiera me ha ido bien buscando trabajo de bodeguero (...) [n]o he tenido oportunidades. Necesitan a alguien con experiencia, pero ¿cómo voy a tener experiencia si no me dan trabajo? (...) [V]oy a pedir trabajo

---

<sup>1</sup> “Desempleo causa desigualdad regional en lucha antipobreza”, *El Mercurio*, 9 de septiembre de 2004.

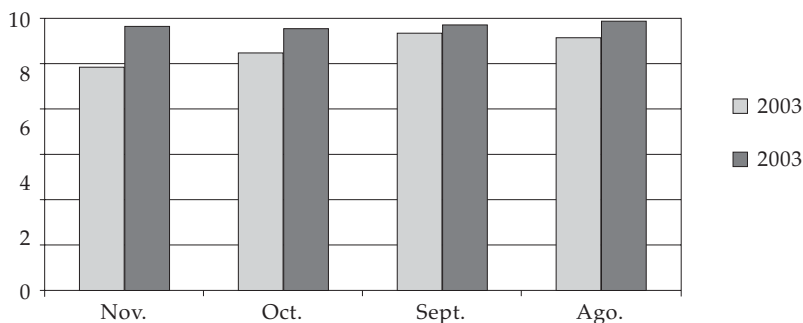
cuando mis amigos me cuentan que andan recibiendo gente de algún lado (...) [n]o sé cómo tener información ni a quién recurrir, ¿comprar el diario? ¿ver los avisos? En mi casa no hay plata a veces ni para el pan”<sup>2</sup>.

Las cifras sobre desempleo, como lo muestra el siguiente cuadro estadístico de 2004, son elocuentes:

Mes	Fuerza de Trabajo (miles)	Tasa de Desempleo (%)
<b>Octubre</b>	6.238,9	9,4
<b>Septiembre</b>	6.157,3	9,7
<b>Agosto</b>	6.135,7	9,9
<b>Julio</b>	6.097,0	9,7
<b>Junio</b>	6.140,2	9,6
<b>Mayo</b>	6.159,3	9,4
<b>Abril</b>	6.160,9	8,7
<b>Marzo</b>	6.139,5	8,1
<b>Febrero</b>	6.120,5	7,4
<b>Enero</b>	6.132,5	7,4

Fuente: *El Mercurio*<sup>3</sup>.

En comparación al año 2003, además, es preciso señalar que el desempleo también aumentó. Obsérvese el siguiente gráfico:



<sup>2</sup> “Cómo es ser pobre en Chile”, *El Mercurio*, 22 de agosto de 2004 (D p. 16)

<sup>3</sup> “Fuerza de Trabajo y Tasas de Desempleo”, *El Mercurio*, 20 de diciembre de 2004 (también versión en línea en: [www.economiaynegocios.cl/indicadores/desempleo.asp](http://www.economiaynegocios.cl/indicadores/desempleo.asp)).

Con respecto a los jóvenes, que para efectos de esta versión del Informe interesa, y tal como se indicó en el Informe Anual publicado el año pasado, los índices más altos de desempleo se evidencian en el tramo de edad que va entre los 18 y 24 años. En efecto, la tasa de desempleo de los jóvenes se eleva por sobre el 20%, muy por encima de las cifras generales<sup>4</sup>. Durante 2004 la situación no varió; los jóvenes, como se mostrará, siguieron liderando las cifras de marginación laboral. Así, por ejemplo, durante mayo de 2004, mes en que el desempleo alcanzó un 9,4%, el porcentaje de jóvenes desempleados entre 15 y 24 años era de un 23,5%. Luego sigue el tramo entre 25 y 30 años, con un 10,9%.

Y no se trata de un tema menor; la marginación laboral de los jóvenes, junto con ser fruto de una escolaridad deficiente o inconclusa, fue además la puerta de entrada para los grandes debates que, durante 2004, se evidenciaron en el derecho laboral chileno: desempleo, flexibilización laboral y sueldo mínimo.

Con todo, no se trata de una situación que afecte solo a quienes poseen deficiencias educacionales, esto es, escolaridad incompleta, escolaridad finalizada sin educación superior o educación superior sin finalizar; el desempleo también alcanza a aquellos jóvenes que han tenido la suerte de completar su educación. El nuevo escenario que se identifica para quienes buscan trabajo por primera vez, luego de finalizar sus estudios, muestra sueldos más bajos, con tiempos de búsqueda más largos, aunque con mayores posibilidades de proyección en la empresa.

Las cifras indican, además, que aquellas personas que tienen más años de escolaridad ganan mejores sueldos, todo lo cual es relevante a la luz de lo que se ha venido analizando, principalmente, en el capítulo relativo a educación. Dentro de las razones por las cuales los jóvenes desertan del sistema escolar están las necesidades económicas y de generar recursos para el hogar y la familia. Como se verá, ello interrumpe el proceso de adquisición de conocimientos, lo que influirá luego en la búsqueda del trabajo. Si tiene la suerte de encontrar uno, lo más probable que sea a bajo sueldo y, entonces, abandone de nuevo ese puesto. Ello interrumpirá, a su turno, la adquisición de capital humano.

---

<sup>4</sup> Véase Informe Anual 2004 (Hechos de 2003), cit., p. 293.

Edad	Años Escolaridad	Ingreso Estimado
25	14	177.676
	16	179.773
30	14	205.392
	16	323.414
35	14	233.954
	16	368.389
40	14	262.587
	16	413.475

Fuente: *La Segunda*<sup>5</sup>.

De 9.500 profesionales cesantes en 1996, la cifra aumentó a 23.750 en 2002, todo ello motivado en parte por las crisis que afectó a Chile –y al resto del mundo– durante 1997 y los años siguientes, así como la falta de experiencia y el mayor número de profesionales que egresaron de las universidades pujando al mercado por nuevos cupos que no estaba en condiciones de generar<sup>6</sup>. El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) concluye en la misma línea, al señalar que el alza de desempleo “se debe a un incremento en la fuerza de trabajo (74.450 personas) mayor que la creación de empleo cuyo nivel de 0,6% (33 mil puestos) es uno de los más altos desde la crisis”<sup>7</sup>. Las mujeres, dentro de los jóvenes, son el sector más vulnerable. De acuerdo a las cifras del Instituto Nacional de Estadísticas, analizando los niveles de desempleo de junio de 2004, la tasa femenina alcanzó el 11,4%, en tanto que la masculina fue de un 8,4%. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU señaló que “le preocupa que la participación de la

<sup>5</sup> “Larga búsqueda y bajos sueldos... panorama laboral para los nuevos profesionales”, *La Segunda*, 6 de agosto de 2004, p. 42.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> “Encuesta del INE revela alza del desempleo nacional en junio: 9,6%”, *La Segunda*, 27 de julio de 2004.

mujer, en la fuerza laboral, sea una de las más bajas en América Latina".<sup>8</sup>

La preocupación ciudadana en torno al desempleo ha sido igualmente alta. Las encuestas del Centro de Estudios Públicos (CEP) han mostrado que los niveles de preocupación de la ciudadanía, en materia de desempleo, han ido –al igual que este– en aumento. Durante los meses de junio-julio, la encuesta del CEP indicó que, consultadas las personas sobre cuáles son los tres problemas a los que el Gobierno debería prestar mayor atención, en vistas a solucionarlos, el empleo ocupó el primer lugar con un 48%<sup>9</sup>. Cinco meses más tarde, el CEP repite la encuesta, donde, frente a la misma pregunta, el desempleo vuelve a alcanzar el primer lugar de las preocupaciones ciudadanas, con un 50% esta vez<sup>10</sup>. Pese a ello, el 67% de los encuestados considera que el país marcha bien, es decir, que las políticas estatales se encuentran bien encaminadas. Lo extraño es que cuando se les consulta a los encuestados sobre la situación económica del país, un 40% cree que esta mejorará, mientras el 49% cree que no cambiará (solo un 7% cree que empeorará). Una pregunta distinta es la relativa a cuáles son los temas que más preocupan a los encuestados, donde el empleo, de nuevo, encabeza las respuestas con un 52%. Finalmente, consultados sobre cuál es la tarea que el próximo Presidente debe abordar, una vez elegido, la creación de empleo obtuvo un 59% de respuestas, encabezando las respuestas.

Todo lo anterior resulta sumamente problemático. Como se ha señalado, el trabajo representa para los jóvenes la principal fuente de ingreso, proporciona integridad social y conlleva legitimidad y reconocimiento social. La inserción laboral de los jóvenes determina, en parte, lo que será su vida futura, pues, una vez definidas las pautas de los aspectos mencionados recién, es difícil que se modifiquen a lo largo de su vida adulta<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Consideration of Reports Submitted by States Parties, Under Articles 16 and 17 of the Covenant, Economic and Social Council, United Nations, 26 November 2004, párrafo 16 (la traducción es nuestra).

<sup>9</sup> "Encuesta CEP: Desempleo crece como primer problema del país y Lagos logra 57% de aprobación", *La Segunda*, 29 de julio de 2004, p. 13.

<sup>10</sup> Estudio Nacional de Opinión Pública N° 48, Centro de Estudios Públicos, diciembre de 2004. La encuesta se encuentra disponible en: [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl).

<sup>11</sup> Véase "La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias", CEPAL y Organización Iberoamericana de Juventud, Santiago, 2004, p. 205.

La IV Encuesta Nacional de Juventud, de 2003, revela que los jóvenes consideran al trabajo como una herramienta instrumental, con poca compatibilidad con sus estudios, cuyos salarios no satisfacen, amén de sentirse discriminados por el mercado laboral. Así, un 54,9% de los hombres y un 35,4% de las mujeres señalaron que no buscan trabajo por ser este incompatible con sus estudios. Un 72% de los encuestados estuvieron de acuerdo con la siguiente afirmación: “prefieren contratar a personas con más experiencia que a jóvenes”, razón por la cual se sienten discriminados<sup>12</sup>.

La situación actual de este derecho en Chile no es ajena al estado de la cesantía de los jóvenes en el mundo. En un informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de agosto de 2004 –sobre cifras de 2003–, la entidad señaló que la mitad de los desempleados del mundo tiene menos de 24 años con un número récord de 88 millones de personas desempleadas. Aunque los jóvenes que van entre los 15 y 24 años representan solo el 26,8% de la población en edad de trabajar, se trata –a juicio de Juan Somavía, general director de la OIT– de una de las generaciones más capacitadas y que, sin embargo, se está perdiendo. El Informe de la OIT además revela aspectos problemáticos que se replican en Chile y concluye que los jóvenes tienen muchas más dificultades que los adultos para encontrar un trabajo, que son más vulnerables incluso que las personas de la tercera edad y los primeros en contra de quienes se toma medidas en caso de recesiones económicas<sup>13</sup>.

Hacia fines de 2004, un informe de la CEPAL, en conjunto con la Organización Iberoamericana de Juventud, llegaba a conclusiones similares<sup>14</sup>. Así, señala primeramente que las crisis económicas detectadas a mediados de los años noventa generaron un estancamiento del crecimiento de las economías latinoamericanas, lo que trajo de la mano un empeoramiento en los niveles de desempleo cuyas primeras víctimas son casi siempre los jóvenes<sup>15</sup>. La situación empeora, paradójicamente,

<sup>12</sup> Véase “Hoy joven, muy calificado... Lo siento”, *El Mercurio*, 15, julio 2004 (C. 3).

<sup>13</sup> “Mitad de los desempleados del planeta tiene menos de 24 años”, *El Mercurio*, 11 de agosto de 2004.

<sup>14</sup> Véase *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias* (cit.).

<sup>15</sup> Como se señalará más adelante, el crecimiento económico, por sí solo, no asegura altos niveles de empleo, sin embargo, en casos de crisis en él, sí es posible ver cómo el trabajo disminuye y cómo, en esas condiciones, los jóvenes son los primeros afectados.

cuando se detecta que la educación cubre mayores niveles de la población, sectores que ingresa a formar parte de la fuerza laboral activa, pero que no encuentra plazas disponibles en el mercado de trabajo. A pesar de que el informe de la CEPAL señala que ello produce efectos cuantitativos y cualitativos que mejoran la inserción laboral de los jóvenes<sup>16</sup>, en Chile, como se verá, la situación parece ser la inversa.

Segundo, es posible detectar que en América Latina ha caído la tasa de participación de jóvenes hombres en el mercado de trabajo, mientras que en el caso de las mujeres se puede apreciar una mayor integración. En Chile, veremos enseguida, estas son las más afectadas dentro del grupo de jóvenes desempleados. El siguiente cuadro muestra la evolución de la inserción laboral de jóvenes (15-29 años) en América Latina:

<b>Año</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Ambos</b>
<b>1990</b>	74,4%	39,7%	56,5%
<b>2002</b>	71,6%	45,1%	58,1%
<b>Variación porcentual</b>	-3,8%	13,6%	2,8%

Fuente<sup>17</sup>.

En tercer lugar, las tendencias generales de los países que revisa el Informe de la CEPAL indican que los jóvenes ingresan al trabajo cada vez a más temprana edad. Por ejemplo, en el caso de México, el porcentaje de jóvenes que iniciaron su vida laboral antes de los 15 años es de un 42%, mientras que en Chile es de un 21,8%. Diversos factores influyen en ello, entre otros, la situación económica de sus familias, la edad y la disponibilidad para ir a la escuela<sup>18</sup>. En Chile, la Primera Encuesta Nacional de Actividades de Niños y Adolescentes muestra que

<sup>16</sup> El efecto cuantitativo, es que un número mayor de jóvenes de encuentra estudiando y no puja al mercado del trabajo por nuevos puestos que no está en condiciones de generar. El efecto cualitativo, es que se capacitan más y su oferta de trabajo será de mejor calidad. Véase *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias* (cit.), p. 210. Cfr. "Muy joven, muy capacitado" (cit. n. 12).

<sup>17</sup> Véase "La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias" (cit.), pp. 211-212.

<sup>18</sup> *Ibíd.*, p. 217.

más de 107 mil menores trabajan en condiciones de vulnerabilidad de sus derechos<sup>19</sup>, situación a la que deben sumarse las cifras de deserción analizadas en el capítulo sobre Derecho a la Educación.

Finalmente, en lo relativo a las tendencias que se observan en el desempleo juvenil, puede decirse que Chile está por debajo del promedio de desempleo que presenta el resto de América Latina (15,7%), pero sus cifras económicas de crecimiento son mayores. Lo que se detectó es que, en el período reciente, el desempleo de los jóvenes aumentó pero en menor cantidad que el nivel evidenciado por los adultos<sup>20</sup>. En Chile, veremos, son los jóvenes quienes –en el contexto general de aumento de la desocupación– presentan las cifras más altas.

En el presente capítulo comenzaremos analizando algunos estudios que han indagado en este fenómeno, a objeto de contextualizar los acápite siguientes. Estos incluirán: desempleo, flexibilidad laboral, reformas a los juzgados del trabajo, reducción de jornada laboral, sueldo mínimo y derechos sindicales.

## JÓVENES, TRABAJO Y DESEMPLEO

Varios estudios se han venido desarrollando relativos al trabajo y la juventud. Aunque este informe tiene por objeto detallar el estado de los derechos de los trabajadores (jóvenes) durante 2004, la importancia de las conclusiones a que arriban estas entregas, así como los datos que aportan, los hacen relevantes para contextualizar el desarrollo de este derecho en Chile.

Como se planteó al inicio del capítulo sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales, existe en Chile una especie de círculo vicioso que involucra mala educación –desempleo–, carencia de sistemas de cobertura de salud. Algunos estudios han indagado en la primera de estas dos relaciones, esto es, en la de jóvenes que, estando desempleados, además no estudian<sup>21</sup>. Tal como venimos señalando, se ha indicado que el fenómeno del desempleo juvenil

<sup>19</sup> “Más de 107 mil menores trabajan en condiciones que vulneran sus derechos”, *La Tercera*, 22 de abril de 2004.

<sup>20</sup> Véase “La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias” (cit.), p. 226.

<sup>21</sup> Véase “Fernando Coloma y Bernardita Vial, “Desempleo e Inactividad Juvenil en Chile”, Cuadernos de Economía, Año 40, N° 119, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile (pp. 149-171), Santiago, 2003.



es una tendencia mundial de la cual Chile no escapa. Las tasas históricas de desempleo juvenil son y han sido superiores a las de los adultos. Así, desde 1987 a 1998, el tramo de jóvenes que va desde los 15 a los 25 años agrupa las mayores cantidades de desempleados<sup>22</sup>. Contrariamente, su incidencia en la fuerza de trabajo ha ido disminuyendo, lo que se debe, en parte, al envejecimiento de la población y a la mayor cobertura de la escolaridad<sup>23</sup>.

Pero además de cifras que, en general, como veremos, son similares a las que se registraron en años anteriores, lo que es preocupante, a la luz del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es que son los jóvenes más pobres quienes reúnen una doble vulnerabilidad: mayores tasas de desempleo con menores ingresos. La encuesta CASEN de 1998 indica que los jóvenes pertenecientes al primer quintil de ingresos – los más pobres – poseen los índices más altos de desempleo<sup>24</sup>. En el primer quintil un 45,5% de los jóvenes entre 15 y 29 años no trabaja ni estudia, mientras que esa cifra, en el total de los jóvenes, es de 25,7%<sup>25</sup>. Una vez que se indaga en cuáles son las principales razones para ello, se constata que estas son la necesidad de realizar quehaceres en el hogar (52,7%). Es cierto que el fenómeno de la marginación (escolar y laboral) afecta a todo el grupo de jóvenes, pero en el caso de aquellos que pertenecen a las familias más pobres de Chile, los efectos son aún peores, pues se interrumpe el proceso de formación de capital humano. Quienes poseen recursos podrán dedicar parte del tiempo en que se encuentran desempleados a proseguir estudios de postgrado<sup>26</sup>; quienes no, en cambio, no aumentan sus niveles de educación, lo que a la larga influirá en menores niveles de ingreso y menores posibilidades de encontrar trabajo<sup>27</sup>.

---

<sup>22</sup> En 1998, por ejemplo, el porcentaje de desempleados, entre 15 y 25 años de edad, era de un 47,9%. *Ibíd.*, p. 153.

<sup>23</sup> Los jóvenes entre 15 y 29 años representaban, en 1990, un 37% de la fuerza de trabajo chilena. Ese porcentaje bajó a un 31% en 1998. *Ibíd.*

<sup>24</sup> En el tramo de 15 a 19 años, un 50%, en el tramo entre 20 a 24, un 45,4%. *Ibíd.*, p. 154.

<sup>25</sup> *Ibíd.*

<sup>26</sup> Muy joven, muy capacitado (cit. n. 12).

<sup>27</sup> La escasez de recursos económicos que impiden seguir estudiando, recuerden, es parte de las variables que se consideraron en el capítulo sobre educación. A su turno, no se puede acceder a educación, se debilitan las posibilidades de encontrar trabajo y se perpetúa el ciclo. *Ibíd.*, p. 168. Véase, Tokman, Víctor, "Desempleo juvenil en Chile", Serie en foco, *Expansiva*, Santiago, 2004, p. 2 (disponible en [www.expansiva.cl](http://www.expansiva.cl)).

Al comienzo de la presente década la situación no mejoró mayormente, a pesar de que en el año 1997 el desempleo se había disparado a un 11% producto de la crisis asiática<sup>28</sup>. En ese sentido, algunos estudios han verificado que, dentro de las cifras de desempleo, el porcentaje mayor corresponde siempre a los jóvenes. Así, se han preguntado si ello responde a la capacidad de crecimiento y el nivel de desarrollo de la economía o si, en cambio, responde a características específicas de los jóvenes<sup>29</sup>.

Durante el primer trimestre de 2004, el desempleo juvenil fue 2,5 veces mayor que el del total del país. Si bien los datos indican que estas cifras son parecidas a la de otros países (Argentina y Uruguay), se señala que, en Chile, en períodos en que aumenta el desempleo total, el desempleo juvenil tiende a elevarse más que el promedio. El desempleo juvenil, a pesar del crecimiento de la economía, aumenta con el paso de los años. Mientras en 1990 los jóvenes ocupaban el 18,4% de los empleos, a 1998 ese porcentaje era de 14,2%. Con ello, la brecha entre jóvenes y adultos, aumenta con el paso de los años<sup>30</sup>.

Como se ha indicado, el grupo de personas jóvenes que componen la gran mayoría de los que están desocupados es homogéneo; se trata de jóvenes entre 15 y 29 años, con escasos o bajos niveles de educación. La relación, así, aparece clara: la encuesta CASEN 2000 indica que los niveles de desempleo de los jóvenes ubicados en el primer quintil es 6,7 veces mayor que la de aquellos (mejor situados) del quinto. La mejora, entonces, respecto a la encuesta anterior (1998) es escasa. Otro factor, que se suma a los anteriores –jóvenes, condición social– es la de ser mujer, género en el que se concentra la mayor desocupación juvenil<sup>31</sup>. Al interior de los jóvenes, finalmente, también existen diferencias; de los tramos de edad, el que va de los 15 a 19 años es el que está más afectado, en comparación con el que lo hace de 20 a 24 años<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> Como se verá, durante 2004 el porcentaje más alto de desempleo fue de un 9,9%, sin crisis mediente y con una economía que creció.

<sup>29</sup> Véase Tokman, Víctor (cit.).

<sup>30</sup> Véase Larraechea, Ignacio, "Desempleo juvenil en Chile: Propuestas a la luz de la evolución en los años 90", Serie en foco, *Expansiva*, Santiago, 2004, p. 2 (disponible en [www.expansiva.cl](http://www.expansiva.cl)).

<sup>31</sup> *Ibíd.*

<sup>32</sup> *Ibíd.*, p. 3.

Si bien son varios los factores que inciden en los altos niveles de desempleo, dos son los que interesan a la luz de este informe. Primero, y como se ha venido señalando, una de las razones por la cual un número importante de jóvenes queda al margen de la fuerza de trabajo activa, es por el insuficiente capital humano desarrollado, tanto en educación como en experiencia laboral<sup>33</sup> y ello demuestra que, de alguna forma, en alguno de los eslabones de la cadena algo falla. Tal como se indicó en el capítulo sobre educación, el Estado ha hecho varios esfuerzos por aumentar la cobertura escolar y, en alguna medida, lo ha logrado. Si ello es así, entonces, las tasas de desempleo deberían ser decrecientes. Sin embargo, ellas han aumentado<sup>34</sup>. El segundo factor detectado en el estudio en comento, se refiere al funcionamiento y regulación del mercado del trabajo. Se cuestiona el hecho de que la regulación del mercado sea demasiado rígida, “tanto respecto a la disponibilidad de contratos de trabajo que encarecen los costos de contratación y despido, como a la distribución de la jornada laboral y la fijación de los salarios mínimos, entre otros”<sup>35</sup>. Las reformas laborales que se han venido implementando desde 1980 han venido flexibilizando el mercado del trabajo, introduciendo nuevas modalidades contractuales con el objetivo de promover el empleo y aprendizaje de los jóvenes. Respecto al establecimiento de salarios mínimos, no hay estudios concluyentes que demuestren su impacto en los niveles de desempleo, es decir, no hay pruebas concluyentes sobre si los salarios mínimos elevados aumentan los niveles de desempleo en los jóvenes<sup>36</sup>.

Este segundo aspecto, como se detallará enseguida, es uno de los que más debate causó durante 2004. Bajo la supuesta crítica de una excesiva rigidez de las normas laborales chilenas, varios sectores comenzaron a reclamar mayores niveles de flexibilización, reclamo que en algún momento del año recibió al apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Ahora bien, como se sabe, uno de los principios esenciales del PIDESC es el de *no regresión*, esto es, la idea de que una vez que se adoptan medidas (de cualquier índole) destinadas a satisfacer y garantizar el ejercicio de derechos económicos, socia-

---

<sup>33</sup> Véase, Tokman, Víctor (cit.), p. 8.

<sup>34</sup> *Ibíd.*, pp. 6-7.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p. 8.

<sup>36</sup> *Ibíd.*, p. 10.

les y culturales, esas medidas no pueden volver atrás, a menos que el Estado logre demostrar que ha hecho uso del máximo de recursos de que dispone<sup>37</sup>. En este sentido, conviene dar una breve mirada a algunos de los planes del Estado chileno destinados a superar la situación en que se encuentran los jóvenes frente del empleo, en particular al *Programa Chile Joven* que, pese al principio antes descrito, finalizó en 1998.

El *Programa Chile Joven*. Iniciado en 1991, su objetivo era capacitar y conseguir pasantías de trabajo a jóvenes (15-24 años) desempleados provenientes de las familias más pobres de Chile. El número de personas que fue beneficiada por el programa, en su primera fase (1991-1994), fue de 100.000. Para esa fase, el Estado destinó US\$ 80 millones. La segunda fase, que se financió con presupuesto nacional, permitió capacitar a otros 50.000 jóvenes.

Se puede decir que el programa se desarrolló con éxito: un 56% de los egresados de la primera fase del proyecto obtuvo empleo. Ese porcentaje, en la segunda fase (1995-1998), aumentó en un 25%<sup>38</sup>. Las conclusiones a que se arribó, luego del análisis del programa, es que (a) se logró concentrar la oferta de empleos que, hasta entonces, se encontraba dispersa, y (b) quienes mantuvieron sus empleos, una vez finalizado el programa, eran jóvenes hombres, de mayor edad y mayor escolaridad, lo que ratifica conclusiones anteriores<sup>39</sup>. No solo existieron buenos resultados desde un punto de vista cuantitativo, es decir, el programa no solo logró entregar empleo a 100.000 jóvenes en su primera etapa (y, luego, mantenerlos en la mitad de los casos), sino que, además, los empleos que se consiguieron eran de mejor calidad<sup>40</sup>.

A pesar de los éxitos del programa, este finalizó. Los jóvenes que pasaron a través de este programa mostraron índices de empleabilidad superiores que los de aquellos que no lo hicieron; ello significó, probablemente, que el empresario revalorizó la confianza en el trabajo del sector más joven de la población. Aunque se reconoce que no existen instrumentos que permitan medir ese grado de confianza, si es que en ver-

<sup>37</sup> Artículo 2.1 del PIDESC.

<sup>38</sup> Estos son indicadores CEL, es decir, toman en cuenta la modalidad Capacitación con Experiencia Laboral en la empresa. Véase Tokman, Víctor (cit.), p. 12

<sup>39</sup> *Ibíd.* p. 13 y Larraechea, Ignacio, "Desempleo juvenil en Chile" (cit.), p. 4.

<sup>40</sup> Larraechea, Ignacio, "Desempleo juvenil en Chile" (cit.), p. 5.

dad existió, una vez que se encuestó a los empresarios que participaron, acerca de si replicarían la idea, más del 90% respondió afirmativamente<sup>41</sup>.

Otro grupo de iniciativas está constituido por los sistemas de contratación alternativos, si se les puede llamar así. Dentro de este grupo, dos son las medidas más utilizadas. Existen, primero, contratos más flexibles en vistas a disminuir los costos de contratación de los más jóvenes. El contrato de aprendizaje, en Chile, permite contratar a personas menores de 21 años por una remuneración pactada libremente por las partes, sin indemnización y al margen de negociaciones colectivas<sup>42</sup>. El problema de este tipo de contratos, desde los derechos humanos, es que la remuneración es pactada libremente por la partes, pero sin necesidad de respetar el salario mínimo legal. Por lo demás, como se expresa, no existen indemnizaciones para el caso de despido y la sindicalización debería ser indiferente para los jóvenes; no se verán beneficiados por sus acuerdos en las negociaciones colectivas<sup>43</sup>.

La otra alternativa se refiere a los subsidios a empleadores que contraten jóvenes. El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) entrega subsidios de hasta un 40% del salario mínimo durante los primeros 12 meses a los jóvenes sujetos a contrato de aprendizaje. Esa entrega se complementa con subsidios destinados a la capacitación de cerca de US\$ 70. El programa Proempleo financia directamente a la empresa que resulte adjudicada con la bonificación y que contrate a trabajadores cesantes bajo las condiciones establecidas, entregando un monto equivalente al 40% de un ingreso mínimo mensual por la remuneración que se pague al trabajador, durante un período máximo de 4 meses. La remuneración que se pague al trabajador beneficiario de este programa no podrá ser inferior a un ingreso mínimo mensual. Esto es, el contrato de trabajo que da origen al beneficio, no podrá consignar una remuneración inferior a \$ 111.200 (US\$ 195) o sus reajustes. La empresa postulante no podrá incluir dentro del ingreso mínimo mensual los si-

---

<sup>41</sup> *Ibíd.*, p. 6.

<sup>42</sup> Véase Tokman, Víctor (cit.), p. 14.

<sup>43</sup> La otra alternativa de contratos más flexibles, es el contrato de jornada parcial, introducido por la reforma laboral de 2001. Ese contrato permite contratar por no más de 2/3 de jornada laboral, con horarios flexibles, acordada con derecho a reducción proporcional de salarios. *Ibíd.*

guientes conceptos: seguro de cesantía, horas extraordinarias, asignación familiar legal, de movilización, de colación, de desgaste de herramientas, la asignación de pérdida de caja, ni los beneficios en dinero que no se paguen mes a mes y la gratificación legal o convencional pagaderas mes a mes, ni aun cuando fuera garantizada.

Estos montos se reembolsarán directamente a la empresa beneficiaria que acredite haber realizado y pagado una actividad de capacitación, ya sea a través de un organismo técnico de capacitación (Otec) o mediante la modalidad de un curso interno. En la práctica, ello se traduce en que el Gobierno paga cerca de \$ 45 mil pesos (US\$ 78) del sueldo de un trabajador y luego, \$ 50 mil para capacitación<sup>44</sup>.

Alguna crítica que se ha hecho sobre este tipo de subsidios, y que se hace extensible a los contratos recién mencionados, es que existe escasa difusión de su existencia, primero, y de su utilidad, después. Todo ello conspira en contra de la posibilidad de que sean usados<sup>45</sup>. Esas críticas, con todo, no reparan en las diferencias que establecen entre trabajadores adultos y trabajadores jóvenes, todo ello bajo el supuesto de incentivar su contratación.

Finalmente, el informe de la CEPAL entrega algunas nociones relativas a la forma en que los jóvenes evalúan sus trabajos. Frente a la pregunta de si acaso se encontraban satisfechos con las relaciones con sus compañeros, un 95,9% contestó afirmativamente. Un 88,1% señaló poseer buenas relaciones con sus jefes, mientras un 79,8% dijo sentirse a gusto con el tipo de trabajo que realiza. Como se aprecia, los porcentajes son altos, pero se trata de temas más cercanos a las relaciones personales con personas –jefes y compañeros– que a condiciones propias del trabajo que desempeñan. En este segundo grupo de preguntas, los porcentajes bajan, en algunos casos, considerablemente. En efecto, un 75,8% señaló estar satisfecho con el lugar en el que trabaja, un 66,9% contestó que su trabajo le permitía desarrollar otras actividades y, finalmente, solo un 51,5% dijo estar conforme con su salario o ingreso<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Los detalles generales del programa, en: [http://www.logos-net.net/ilo/150\\_base/es/init/chi\\_7.htm](http://www.logos-net.net/ilo/150_base/es/init/chi_7.htm)

<sup>45</sup> *Ibíd.*

<sup>46</sup> Véase “La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias” (cit.), p. 233.

En resumen, si bien han existido algunas políticas estatales destinadas a aumentar los niveles de empleo en los jóvenes, el impacto ha sido escaso. Aunque los programas estatales han tenido éxito inmediato, en términos de abrir nuevos espacios a la contratación, no se explica por qué razón estos no se han renovado. Fuera de las políticas que puedan implementarse en el mercado laboral, sea flexibilizándolo, creando programas de empleo o discutiendo en torno al salario mínimo, lo cierto es que la evidencia indica que “los problemas de inserción laboral se concentran en forma creciente en los jóvenes de hogares más pobres, fortaleciéndose el ciclo *pobreza-deserción escolar temprana o acceso a una educación de peor calidad-inserción laboral precaria*”<sup>47</sup>. Tomando en cuenta estos antecedentes, entonces, y de la mano con uno de los estudios que acá se analiza, quizás “no serían los jóvenes los que requieren de acciones específicas de política, sino más bien los jóvenes de hogares más pobres, desertores de la educación escolar, principalmente los de 15 a 20 años y, en especial, las mujeres”<sup>48</sup>.

## DESEMPLEO Y FLEXIBILIDAD LABORAL

Como señalamos, uno de los principales problemas que ha enfrentado el Estado de Chile, durante 2004, han sido los elevados índices de desempleo. Como se verá en las cifras, y como ya se ha estado anticipando, dentro del número de desempleados los jóvenes chilenos ocupan un porcentaje más alto. Ante la pregunta acerca de cómo revertir esta situación, la respuesta que ha encontrado un lugar común en los empresarios (privados), apoyados por el FMI, ha sido la de flexibilizar el mercado del trabajo. La respuesta estatal, al respecto, es que ello no es necesario y que el mercado laboral chileno, tal cual como está, ya es bastante flexible. La respuesta del Presidente Lagos, en ese sentido, ha sido enfática: “[s]i fuimos capaces cuando la economía de Chile no estaba andando muy bien de dar recursos para creación de empleo, con mayor razón ahora que la economía está creciendo y tirando para arriba”<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Larraechea, Ignacio, Desempleo juvenil en Chile (cit.), p. 8.

<sup>48</sup> *Ibíd.*

<sup>49</sup> “Alta desocupación: Lagos urge planes de empleo, y los privados, flexibilidad laboral”, *El Mercurio*, 7 de julio de 2004.



En las líneas que siguen damos cuenta de los hitos más importantes ocurridos durante 2004 en torno a este tema.

Como se detalló al inicio de este capítulo, las cifras de desempleo fueron durante 2004 bastante altas. Si bien el Gobierno se jacta de no haber alcanzado los dos dígitos en las cifras que indican el porcentaje de chilenos que no encuentra trabajo, se trata solo de un eufemismo si consideramos que en agosto la tasa de desempleo alcanzó el 9,9%<sup>50</sup>. Por lo demás, cabe hacer mención al hecho que, en Santiago, el porcentaje de desempleo alcanza el 11,6%. Ese porcentaje equivale a 333.500 personas sin trabajo, más de la mitad del total nacional.

Uno de los problemas detectados en el Informe Anual anterior era que el Gobierno había decidido reducir los planes de emergencia en contra de la cesantía<sup>51</sup>. La razón para ello eran las señales de reactivación económica y el crecimiento de la economía. Sobre esa base, el Gobierno decidió reducir las plazas de trabajos que crearía para afrontar la cesantía<sup>52</sup>, en contradicción con las palabras del propio Presidente antes transcritas. Como se detalló en el acápite relativo a Jóvenes, Trabajo y Desempleo, si hay algo que puede sacarse en limpio de la experiencia acumulada hasta ahora, es que el crecimiento económico no significa necesariamente mayores puestos de Trabajo y ello, en el caso de los jóvenes, no tiene nada de cierto. En efecto, si se llegan a crear plazas de trabajo ellas van dirigidas a satisfacer las necesidades de quienes están fuera del tramo 18-25 años y solo aumenta la brecha<sup>53</sup>. La pregunta que enfrenta el Gobierno, entonces, es qué hacer con el desempleo: ¿se deben mantener y crear más planes de trabajo o, en cambio, debe flexibilizarse más el mercado laboral?

Algunos economistas han planteado que la vía idónea para superar los altos índices de desempleo es la creación de planes de subsidio a la contratación. En general, varios expertos concluyeron que el sistema de programas de empleos del Gobierno evita que la cifra de desempleo pase del 10%. Aunque reconocen que los 9,4% o, incluso, 9,9% son casi lo mismo, desde el

---

<sup>50</sup> "Fuerza de Trabajo y Tasas de Desempleo" (cit.).

<sup>51</sup> Véase Informe 2004, (ob. cit.), pp. 450-453.

<sup>52</sup> Alta desocupación (cit.).

<sup>53</sup> Larraechea, Ignacio, Desempleo juvenil en Chile (cit.), p. 7.



punto de vista psicológico produce varias diferencias<sup>54</sup>. En este sentido, el Gobierno presenta como “proyecto estrella” el programa Proempleo, ya analizado, que entre otras cosas opera solo por un período de cuatro meses, siendo extremadamente inestable y de escaso impacto a largo plazo; así, el número de plazas que crea en los meses de mayor necesidad (durante el invierno) es de 55.000, número insuficiente si se toma en cuenta que el número de personas cesantes es mayor a las 600 mil personas.

En 2004, una vez que se dispuso de este programa, en 6 semanas se hizo uso de 40.000 plazas. En ese momento el Ministro del Trabajo, Ricardo Solari, indicó que, evaluados los resultados del programa en años anteriores, “la proporción de contratos que se prolongan más allá de los cuatro meses que tenemos el subsidio, es entre 50% y 60%”<sup>55</sup>. Ello, en su concepto, servía para demostrar que el programa sí poseía un efecto a largo plazo en la contratación; sin embargo, posteriormente se dio a conocer una cifra de desempleo alta, alcanzando un 9,7% para el trimestre mayo-julio<sup>56</sup>. Luego, en agosto, se registraría el *peak* de desempleo del año 2004, con un 9,9%. La Cámara de Comercio de Santiago (CCS), por su parte, señaló que, pese a los altos índices de desempleo, durante el período agosto de 2003-agosto de 2004, se crearon 153 mil nuevos empleos asalariados, tipo de empleo que representa el 70% del empleo total y que influyó en la disminución del empleo por cuenta propia. El programa del gobierno, finalmente, ubicó todas las plazas (55.000)<sup>57</sup>.

Mientras Chile mantiene un buen nivel de crecimiento económico, las cifras de desempleo –particularmente en el caso de los jóvenes– se mantienen bastante altas. Ello, en concepto de los privados, se debe a la rigidez laboral del mercado chileno. Juan Claro, presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) señala que “[h]ay que erradicar esa visión maniquea de guerra fría entre los dirigentes empresariales y laborales y algunos dirigentes políticos y buscar fórmulas para

<sup>54</sup> “Expertos prevén que subsidios evitarán desempleo de dos dígitos”, *La Tercera*, 27 de julio de 2004.

<sup>55</sup> “Ministro Solari: Quedan 15.000 cupos hasta el 31 de agosto para subsidio al empleo”, *El Mercurio*, 26 de agosto de 2004.

<sup>56</sup> “Desempleo ya se acerca al 10%”, *El Mercurio*, 26 de agosto de 2004.

<sup>57</sup> “Proempleo ubicó laboralmente a 55 mil cesantes”, *El Mercurio*, 2 de septiembre de 2004.

incorporar en la sociedad más flexibilidad”<sup>58</sup>. El diputado UDI Julio Dittborn, por su parte, señaló que el desempleo se debe a las reformas laborales de 2001<sup>59</sup> “que permitieron el triunfo de Lagos, en las alzas demagógicas de salario mínimo en períodos de bajísimo crecimiento”<sup>60</sup>.

La otra entidad gremial que agrupa a los empresarios, la Cámara Nacional de Comercio (CNC), también insistió por mayor flexibilización laboral. Fernando Lihn, presidente de la CNC, señaló que “este aumento [del desempleo] junto con una caída estacional del número de ocupados o demanda de trabajo durante el período de invierno hace urgente y necesario tanto agilizar como reformular el proyecto de ley hacia una flexibilidad laboral efectiva y operativa”<sup>61</sup>. Solo por medio de esa reforma se podrá –insiste la CNC– mejorar la situación de los jóvenes entre 18 y 24 años.

Para el período que critica Lihn, la tasa de desempleo fue de un 9,4% (trimestre marzo-mayo), donde se observa que el tramo entre 15 y 19 años, alcanza un índice de desocupación del 32,5%, mientras que el tramo entre 20 y 24 años, 21,3%. La CNC afirma que esos jóvenes requieren de medidas concretas que les permitan la entrada al mercado formal del trabajo, que su escasa experiencia no les permite. Mientras los jóvenes se mantengan al margen de la fuerza de trabajo ocupada, trae consecuencias en el aumento de la delincuencia y el comercio ilegal<sup>62</sup>. Las críticas de la CNC no se refieren solo a la supuesta rigidez del mercado laboral, sino que alcanzan también a la propuesta estatal para subir el salario mínimo a \$ 120.000 (unos US\$ 200) respecto a lo cual señaló que “es poco factible que el país retome niveles de crecimiento y ocupación acordes al proceso de expansión económica que está experimentando”<sup>63</sup>. Insiste en que “quienes se opusieron a la flexibilidad laboral parecen oponerse a los vientos de cambio de la historia. La experiencia de las naciones industrializadas ha demostrado que esta modalidad es la que reactiva el empleo”. Las palabras de Lihn ejemplifican, sin duda, la pos-

---

<sup>58</sup> “Alta desocupación” (cit.).

<sup>59</sup> Véase Informe 2003 (cit.).

<sup>60</sup> “Alta desocupación” (cit.).

<sup>61</sup> “Según CNC cifras de desempleo urgen agilizar proyecto de flexibilidad laboral”, *El Mercurio*, 30 de junio de 2004.

<sup>62</sup> *Ibíd.*

<sup>63</sup> *Ibíd.*

tura de los empresarios: el proyecto de flexibilidad laboral, marginado por el Gobierno, “autorizaba a cada empresa a pactar la jornada laboral en forma libre con sus trabajadores. Esto permitiría no solo más y mejores ingresos, sino que también ofrecería mayores expectativas de creación de plazas de trabajo, sobre todo entre los jóvenes entre 18 y 24 años”<sup>64</sup>. Además, criticó el hecho de que el Gobierno se aboque a la tarea solo de crear 35 nuevos tribunales y de establecer sistema de fiscalización que, en sus palabras, develan el mensaje claro de la autoridad: “no a la modernidad y sí al mayor control”. Como veremos enseguida –y en particular en lo relativo a las reformas a la jornada laboral, que comenzaron a implementarse en enero de 2005– pareciera que el Gobierno no es exagerado en establecer sistemas de fiscalización de los empleadores.

El Partido Demócrata Cristiano (PDC), por su parte, también adhirió a la necesidad de flexibilizar el mercado laboral. La Comisión Económica Social de ese partido político, por medio del senador Hossain Sabag, indicó que “la inquietud por la cesantía de las mujeres y los jóvenes los llevará a plantear que es necesario reformar el mercado laboral y permitir la implementación de jornadas parciales (...) estamos a favor de la flexibilidad de la jornada pues preferimos que la gente tenga trabajo”. De paso, aprovecharon para criticar el sistema de indemnizaciones chileno “que es de las más altas del mundo y por esta razón los contratos no duran más de seis meses, así el empleador evita pagarla”<sup>65</sup>.

El Ministro del Trabajo, Ricardo Solari, respondió a estas críticas señalando que “[e]sto se está transformando en un asunto ideológico, hemos presentado un proyecto, pero decir que esa es la solución al desempleo hay una distancia muy grande”. Por lo demás “[l]os países que han logrado usar fuerte la flexibilidad laboral son aquellos que han logrado hacer acuerdos sindicales y empresariales, como Holanda e Irlanda”, países y metodologías –insistió– de las cuales estamos muy lejos<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Lihn, Fernando, “Flexibilidad laboral: una necesidad”, *La Tercera*, 31 de agosto de 2004, p. 3.

<sup>65</sup> De conformidad al artículo 163 del Código del Trabajo, el derecho a indemnización nace solo si el contrato ha estado vigente por un año. “DC se la jugará por flexibilidad laboral”, *La Tercera*, 16 de agosto de 2004.

<sup>66</sup> Importantes notas al respecto en Guardia, Alexis, “Flexibilidad, empleo y FMI”, *El Mostrador*, 13 de septiembre de 2004, y en Ramos, Joseph, *La verdad sobre el desempleo*, *La Tercera*, 14 de septiembre de 2004.

El intenso debate sobre flexibilización del mercado del trabajo sumó un nuevo interesado cuando en agosto el FMI señaló que le preocupaba el lento avance de la creación de empleos. El organismo internacional recomienda, en este sentido, aumentar la flexibilidad del mercado laboral para permitir la incorporación de los jóvenes y mujeres –sectores más afectados– al trabajo<sup>67</sup>. Rodrigo Rato, director del organismo, señaló que “[e]xisten rigideces en el mercado laboral chileno que impiden que pueda haber una mejor situación de empleabilidad en áreas como el empleo a tiempo parcial y también de la capacidad de las pequeñas empresas de poder aumentar su capacidad de empleo”. En opinión del FMI, una reforma laboral es algo que debe figurar en el calendario de reformas de Chile”. Complementado por Juan Claro, como vimos, presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), “la rigidez del despido y las jornadas laborales han hecho que el trabajo sea más costoso para las empresas”<sup>68</sup>. Como era de esperarse, los comentarios del director del FMI provocaron réplicas en Chile. Una de ellas fue la del presidente del Partido Socialista (PS), Gonzalo Martner, quien señaló que rechazaba las intervenciones del organismo en asuntos internos del país. Indicó que “es inaceptable en el mundo globalizado (...) Nosotros tenemos, eso sí, una ventaja, y es que no dependemos ni un milímetro del FMI, no le debemos un peso al FMI, y eso es lo que nos da, y estamos orgullosos de eso, la garantía de que nuestra política económica y social se determina en Chile y no en Washington”<sup>69</sup>. Por su parte, el Ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre, señaló que “el Gobierno está preocupado por la cesantía, pero que están convencidos que este flagelo disminuirá cuando las empresas se enfrenten a un mayor consumo y por ende necesiten más personas para producir (...) Objetivamente creo que para disminuir el desempleo la flexibilidad laboral hoy no tiene ningún impacto porque hoy esto se combate con mayor demanda interna, tiene poco sentido”<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> “FMI elogia a Chile y proyecta PIB de 5% para 2004 y 2005”, *La Segunda*, 5 de agosto de 2004, p. 20.

<sup>68</sup> “El director del FMI apoya flexibilizar mercado laboral”, *El Mercurio*, 2 de septiembre de 2004.

<sup>69</sup> “PS acusó a director del FMI de intervención”, *El Mercurio*, 4 de septiembre de 2004.

<sup>70</sup> “Eyzaguirre ante flexibilidad laboral: Tiene poco sentido”, *La Segunda*, 2 de septiembre de 2004.

Pese a ello, el Gobierno señaló que existe la voluntad de avanzar en todas aquellos temas referidos a la disminución del desempleo, como el proyecto de flexibilidad laboral, pero que “depende de un mejor clima en el ámbito del trabajo, dado por un mejor cumplimiento de las leyes (...) cerrar las brechas y crecer de manera más tranquila (...) [E]s posible evitar el debate político ácido, ya que los países avanzan cuando se ponen de acuerdo”. El Ministro del Interior, José Miguel Insulza, señaló además que es “un partidario de buscar mayor flexibilidad en la contratación, en el tipo del trabajo, ya sea más tarde, ya sea ahora, pero es difícil hacer algunas transformaciones sobre la base de la confianza de los trabajadores, que no quieren verse privados de sus trabajos, eso es complicado y ese clima se crea básicamente porque no se cumplen las leyes laborales”<sup>71</sup>. Las declaraciones de Insulza se originaron a raíz de un planteamiento de la CPC que solicitó al Gobierno levantar el veto del PS sobre el Gobierno, en orden a apurar el proyecto de flexibilidad.

Lo que ocurrió, entonces, y en medio de este debate, es que la pregunta que debía responderse era si acaso Chile es o no un país con rigidez en el mercado laboral. Durante septiembre de 2004 el Banco Mundial dio a conocer un informe sobre flexibilidad laboral, en el que se indicó que Chile ocupaba el lugar 15º a nivel mundial. Es decir, de todos los países del mundo, Chile es el 15º país con el mercado laboral más flexible. El informe<sup>72</sup> señala que “Chile, el décimo país con menos regulación horaria, el día de trabajo se puede extender hasta 12 horas, la semana de trabajo hasta 6 días, no hay impedimentos para el trabajo nocturno o de fin de semana, y el pago mínimo por permiso es de 19 días por año”<sup>73</sup>.

En medio de este encendido debate se conoció el resultado del desempleo para el trimestre junio-agosto, que alcanzó su nivel más alto de 2004 con 9,9%. Ello, en comparación al período anterior, significó un aumento de un 0,5% lo que, en cifras, significa que la fuerza de trabajo es de, en ese trimestre, de 6.135.690 personas, de las cuales 5.530.230 aparecen ocupadas y

---

<sup>71</sup> “Gobierno asegura que hay voluntad para avanzar en flexibilidad laboral”, *El Mercurio*, 26 de octubre de 2004.

<sup>72</sup> Disponible en: <http://rru.worldbank.org/Documents/DB-2005-Overview.pdf>.

<sup>73</sup> “Chile es “top 15” en flexibilidad laboral”, *El Mercurio*, 9 de septiembre de 2004.

605.460 como desocupadas<sup>74</sup>. El Gobierno anunció nuevos planes de empleo; el Presidente de la República señaló que “[q]ueremos generar programas especiales respecto de todas aquellas comunas que tengan dos dígitos de desempleo”, razón por la cual la Ley de Presupuestos tendrá “una especial prioridad [en] lo que dice relación con el empleo”. Señaló, ese mismo día, que se han invertido más de \$ 13 mil millones (US\$ 23 millones) para crear más de 60 mil empleos –55 mil a decir verdad– con el aliciente de que el 60% de ellos continúan después como empleados permanentes. Ello, que se ha repetido hasta el cansancio, no ha sido acreditado, aún, respecto de las plazas creadas durante 2004<sup>75</sup>.

En los meses siguientes el desempleo tendió a la baja, pero aún con cifras demasiado altas; en efecto, para el trimestre julio-septiembre se detectó un índice de desocupación del 9,7%. Pero, en comparación a igual período, el índice está todavía 0,3% más alto. Para el tramo septiembre-noviembre también se detectó una baja, llegando el desempleo a 8,6%, cifra mayor al 8,1%.

Al cierre de este Informe, el proyecto sobre flexibilidad laboral se encuentra en tercer trámite en el Congreso Nacional<sup>76</sup>. Luego de todo lo dicho hasta acá, se puede concluir que el proyecto apunta a “permitir la posibilidad de que un empleador contrate a trabajadores de ese rango de edad sin tener que pagar las indemnizaciones legales en caso de despido por necesidades de la empresa, pero comprometiéndose a beneficiar a esas personas con actividades de capacitación que deberán ser reconocidas por el Estado”. De esa forma se busca reducir el costo de la contratación. Además, se pretende incorporar otra medida que tiene por finalidad “aumentar la cantidad de empresas que puedan acceder a distribuciones especiales de la jornada de trabajo, motivadas por necesidades de la empresa, períodos estacionales o variaciones en los ritmos de producción”. En particular, esta segunda medida supone la posibilidad de

---

<sup>74</sup> Desempleo llega a 9,9% en trimestre junio-agosto, *El Mostrador*, 28 de septiembre de 2004.

<sup>75</sup> “Lagos anuncia nuevos planes de empleo”, *La Segunda*, 6 de septiembre de 2004.

<sup>76</sup> Bolefín 3381-13, Iniciativas de Fomento del Empleo y la Productividad, Comisión de Trabajo y Seguridad Social, Cámara de Diputados, ingresado 28 de octubre de 2003.

entregar autorizaciones “para que en empresas localizadas en centros urbanos haya jornadas de siete días continuos de trabajo, y que en zonas apartadas de centros urbanos dichas jornadas sean de doce días para actividades permanentes y de veinte para las transitorias. Se agrega que estas jornadas deben ser extraordinarias, fijarse con acuerdo de los trabajadores, mantener el límite de 45 horas semanales y asegurar los correspondientes descansos y compensaciones a los trabajadores”<sup>77</sup>.

Con todo, la discusión sobre flexibilidad laboral (que puede incluir rebaja de salarios a los más jóvenes) ha dejado de lado, hasta ahora, uno de los estándares más importantes en materia de DESC: el principio de no regresión. De acuerdo al PIDESC y, en particular, según lo establece la Observación General N° 3 los Estados Parte del tratado tienen la obligación de ir adoptando, progresivamente, las medidas tendientes a la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Ello importa que “todas las medidas de carácter deliberadamente regresivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga”<sup>78</sup>. Por lo demás, varias de esas ideas –como la rebaja de remuneraciones sin respetar sueldo mínimo, la mayor vulnerabilidad de la mujer, entre otras– pugnan con los principios de igualdad y no discriminación que establecen estos estándares. El Consejo de la Comunidad Europea, por su parte, ha señalado que considerando “la necesidad de adoptar medidas para promover el empleo y la igualdad de oportunidades (...) [y] un aumento de la intensidad de creación de empleo del crecimiento, en particular mediante una organización más flexible del trabajo”<sup>79</sup>, los estados de la Comunidad que adoptan el Acuerdo Marco sobre Contratación a Tiempo Parcial<sup>80</sup> deben infor-

<sup>77</sup> Fuente: [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl), visitada 19 de enero de 2005.

<sup>78</sup> Véase Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), (Quinto período de sesiones, 1990), U.N. Doc. E/1991/23.

<sup>79</sup> Véase Directiva 97/81/CE DEL CONSEJO de 15 de diciembre de 1997, relativa al acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICEF, el CEEP y la CES, Consejo de la Unión Europea.

<sup>80</sup> Acuerdo Marco sobre el Trabajo a Tiempo Parcial, Unión de Confederaciones de la Industria y de Organizaciones Empresariales, Confederación Europea de Sindicatos, Centro Europeo de la Empresa Pública [anexo en Directiva 97/81CE (cit.)].



mar constantemente sobre las disposiciones de derecho interno que han elaborado para dar cumplimiento al mismo. Dicho acuerdo establece que los estados deben “garantizar la supresión de las discriminaciones contra los trabajadores a tiempo parcial y mejorar la calidad del trabajo a tiempo parcial” así como “facilitar el desarrollo del trabajo a tiempo parcial sobre una base voluntaria y contribuir a la organización flexible del tiempo de trabajo de una manera que tenga en cuenta las necesidades de los empresarios y de los trabajadores”<sup>81</sup>. El Acuerdo contempla, además, el principio de no discriminación que dispone que en “lo que respecta a las condiciones de empleo, no podrá tratarse a los trabajadores a tiempo parcial de una manera menos favorable que a los trabajadores a tiempo completo comparables por el simple motivo de que trabajen a tiempo parcial, a menos que justifiquen un trato diferente por razones de objetivas”<sup>82</sup>.

## CONDICIONES DE TRABAJO

En abril de 2004 se dieron a conocer los resultados de la Primera Encuesta Nacional de Actividades de Niños y Adolescentes<sup>83</sup>. De acuerdo a sus resultados, más de 100 mil menores se encuentran trabajando en condiciones que vulneran sus derechos. De hecho, la cifra indica que un 3% de los adolescentes chilenos (107.676 personas) trabaja en condiciones calificadas como inaceptables, esto es, condiciones en que se vulneran sus derechos a la educación, al descanso y a la recreación. Ante estos resultados, el Ministro del Trabajo, Ricardo Solari, señaló que “con esta información y la creación de un registro de las peores formas de trabajo infantil, que estará a cargo del SE-NAME [Servicio Nacional de Menores], estamos convencidos de que las políticas públicas que están en juego serán capaces de hacer retroceder este flagelo, meter a estos niños en redes de protección social y brindarles un mejor horizonte”, todo lo cual debe realizarse en las etapas más tempranas de la edad,

---

<sup>81</sup> Cláusula 1 letras a) y b).

<sup>82</sup> Cláusula 4.1.

<sup>83</sup> Más de 107 mil menores trabajan en condiciones que vulneran sus derechos (cit.).



pues, como lo señala el informe de la CEPAL, “[l]a inserción laboral de los jóvenes determina, en parte, lo que será su vida futura, pues, una vez definidas las pautas de los aspectos mencionados recién, es difícil que se modifiquen a lo largo de su vida adulta<sup>84</sup>.

Las encuesta, además, indica que el grupo que va de los 5 a 14 años trabaja en promedio 18,5 horas semanales, y el que va de 15 a 18 años lo hace 39,5 horas. Del total, tres mil niños y 15 mil adolescentes trabajan con horarios sobre el límite máximo permitido por la ley para los adultos. Todo ello, junto con ser infracciones al PIDESC, afecta los derechos que se reconoce a los niños en la Convención sobre Derechos del Niño que dispone, en su artículo 32.1, que “[l]os Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social”.

Se detectó, finalmente, cuáles eran las peores formas de trabajo, en donde destacan la explotación sexual (16%), uso de menores en actividades ilícitas como tráfico de drogas (9%), trabajos peligrosos por naturaleza (39%), como los que se realizan en minas, alta mar, cámaras de congelación y los trabajos peligrosos por sus condiciones (14%), aquellos que carecen de medidas de higiene, control sobre horarios y seguridad laboral<sup>85</sup>. En el caso de los menores que se dedican al trabajo sexual, el Comité sobre DESC de la ONU señaló que era preocupante su situación, recomendando al Estado de Chile adoptar mejores y más medidas para erradicar completamente esta forma de explotación infantil<sup>86</sup>.

El siguiente cuadro ilustra la radiografía del trabajo inaceptable.

---

<sup>84</sup> Véase “La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias” (cit.), p. 205.

<sup>85</sup> “Más de 107 mil menores trabajan en condiciones que vulneran sus derechos” (cit.).

<sup>86</sup> Consideration of Reports Submitted by States Parties (cit.), párrafos 23 y 47.

Total de niños, niñas y adolescentes en trabajos inaceptables  
**107.676 (3,0%)**

<b>5 a 11 años</b> 36.542 (1,9%)	<b>12 a 14 años</b> 31.587 (3,5%)	<b>15 a 17 años</b> 39.547 (4,9%)
Trabajan en la calle <b>5.127</b>	Trabajan en la calle <b>3.419</b>	Trabajan en la calle <b>4.754</b>
Trabajan en la noche <b>3.086</b>	Trabajan en la noche <b>7.838</b>	Trabajan en la noche <b>11.719</b>
Trabajan 14 hrs. y más <b>9.563</b>	Trabajan 14 hrs. y más <b>30.243</b>	Trabajan 14 hrs. y más <b>14.913</b>

*Fuente*<sup>87</sup>.

Como ha sido el factor común del análisis de los antecedentes demostrados hasta acá, el trabajo infantil y adolescente se relaciona principalmente con la pobreza y el bajo nivel educacional de los padres<sup>88</sup>. Así, más de la mitad de los jóvenes que realizan trabajo inaceptable o trabajos domésticos viven en condiciones de pobreza y forman parte de familias en las que el jefe de hogar solo terminó la educación básica. Ello lo fuerza a salir a las calles en busca de trabajo para generar ingresos, iniciando de esa forma una vida laboral prematura sin estar capacitados. Ello, como se señaló, los lleva a interrumpir su proceso de acumulación de capital humano y a hipotecar su futuro, pues, en adelante, sus aspiraciones laborales o se estancarán o no avanzarán demasiado.

En julio de 2004 comenzó a regir el nuevo salario mínimo. De acuerdo al proyecto aprobado en la Cámara del Senado, el salario mínimo será de 120 mil pesos (unos US\$ 211), que, en palabras del Ministro del Trabajo, es lo “razonable y posible”. En comparación con el salario anterior, se trata de un reajuste de \$ 4.316 (US\$ 7,5). El proyecto establece que este es el salario mínimo para personas entre los 18 y 65 años de edad,

<sup>87</sup> Véase Primera Encuesta Nacional de Actividades de Niños y Adolescentes en Chile, disponible en versión en línea: [www.oit Chile.cl/pdf/tra/tra023.pdf](http://www.oit Chile.cl/pdf/tra/tra023.pdf), p. 16.

<sup>88</sup> *Ibíd.*, p. 19.

mientras que los trabajadores menores de 18 años tienen un salario mínimo de \$ 90.327 (US\$ 159) y, para los mayores de 65 años, \$ 78.050 (US\$ 137)<sup>89</sup>. Esa cifra asignada para los menores de 18 años y la establecida, en general, como salario mínimo, ha sido parte de los temas que han enfrentado a Gobierno y empresarios. Estos últimos señalan, al respecto, dos cosas. Primero, que la política de reajuste del salario mínimo constituye una verdadera traba a la posibilidad de crear nuevas plazas de trabajo, pues los costos del salario del trabajador –siempre crecientes– hacen que ello depende exclusivamente del crecimiento económico del país, primero, y de la empresa, después. Segundo, y en el caso particular de los jóvenes, los empresarios señalan que el Gobierno debe ceder y permitir que aquellos que se ubican en el tramo de 18 a 24 años (o más) reciban sueldos menores a cambio de plazas para el trabajo. Sin embargo, cabe precisar que el Comité sobre DESC de la ONU manifestó “su preocupación sobre la información que el salario mínimo es todavía insuficiente para asegurar un nivel decente de vida para los trabajadores y sus familias”. Además, mostró igual preocupación sobre la situación de “algunas categorías de trabajadores, como los trabajadores domésticos, que no están cubiertos por el sueldo mínimo”. Ello, unido a los estándares comentados de la Observación General 3, sobre aplicación del PIDESC, son parte de las condiciones que deberán tomarse en cuenta en una discusión futura y que, hasta ahora, han estado ausentes. Mientras el Comité recomienda a Chile “tomar las medidas necesarias para que el sueldo mínimo sea suficiente para asegurar una vida decente para todos los trabajadores y sus familias”, los proyectos que se plantean pretenden rebajar el sueldo de los jóvenes o mantenerlos al margen de la obligatoriedad del sueldo mínimo<sup>90</sup>.

Finalmente, y en lo relativo a las condiciones del trabajo, nos referiremos a la jornada laboral. Como se sabe, el año 2001 se aprobaron una serie de reformas laborales entre las cuales está la reducción de la jornada laboral. En efecto, y de acuerdo a lo acordado, la jornada se reducirá de 48 a 45 horas a partir de 1 de enero de 2005 –reforma ya vigente a la fecha de cierre de este Informe–. Se trata de reformas que en su momento fueron

---

<sup>89</sup> “Senado aprueba salario mínimo de 120.000 pesos”, *El Mostrador*, 24 de junio de 2004.

<sup>90</sup> Consideration of Reports Submitted by States Parties (cit.), párrafos 18 y 39.

sumamente cuestionadas por los empresarios que, en su concepto, las veían ligadas a las campañas políticas presidenciales. La oposición, de su parte, señala que de no haberse aprobado las reformas a fines de 1999, su candidato, Joaquín Lavín, habría vencido. Lagos, una vez elegido, insistió en las reformas a fines de 2001, entre las que se cuenta la reducción de la jornada de trabajo<sup>91</sup>. Su implementación y las fechas cercanas a ella no fueron pacíficas e incluyeron dictámenes de la Dirección del Trabajo que resulta necesario analizar. Recuérdese que parte de las peticiones del empresariado relativas a mayor flexibilización del trabajo, dicen relación, también, con menos fiscalización y mayor distensión de la jornada laboral.

Antes de su implementación, un sondeo indicó que de las 266 empresarios encuestados un 52,6% piensa que aumentará la productividad de la empresa. El 16,9% está seguro que aumentarán los costos y un 31,5% cree que se producirá una mezcla de ambos factores<sup>92</sup>. Como veremos enseguida, existe la prohibición de “reajustar” los sueldos de conformidad a la nueva jornada. Es decir, los empleadores tienen vedada la posibilidad de reducir los sueldos de sus trabajadores que, desde el 1 de enero de 2005, trabajan semanalmente 3 horas menos. Ello quiere decir que, manteniéndose el sueldo –como debe ser–, la disminución de la jornada se traducirá en un aumento de un 6,6% de los costos de la mano de obra. De los sectores afectados por esta reforma, se ha señalado que quienes trabajan a sueldo variable pueden sufrir menoscabos en sus sueldos; se trata de personas cuya mayor parte del sueldo reposa en las comisiones que ganan por vender los productos de su empresa. Con la reducción de la jornada, estas personas tendrán menos tiempo para ofrecer sus productos, lo que podría traducirse en una baja de sus remuneraciones<sup>93</sup>.

A las protestas que se han verificado desde la aprobación de la reforma, se suman las demás disputas que se verificaron durante 2004. Una de las primeras cuestiones que debió enfrentar el Gobierno fue la solicitud de los sectores empresariales en orden a implementar la reducción de jornada a través de una marcha blanca de la misma. La respuesta del Ministro del Tra-

---

<sup>91</sup> “Gobierno prohíbe bajar sueldos por nueva jornada laboral”, *La Tercera*, 31 de julio de 2004.

<sup>92</sup> “Jornada de 45 horas subirá productividad”, *El Mostrador*, 14 de septiembre de 2004.

bajo, Ricardo Solari, fue que “no habrá marcha blanca en la aplicación de la nueva ley” y, de hecho, “[a] partir del 1 de enero (...) comenzará una campaña nacional para fiscalizar que se cumpla la normativa”. Veremos que esa fiscalización arrojó las primeras sanciones recién iniciada su entrada en vigor<sup>94</sup>.

Sobre la disputa principal que se verificó al respecto de la jornada laboral, la Dirección del Trabajo debió pronunciarse a través de dictámenes. En efecto, una de las cuestiones que se debatió era la relativa a la posibilidad de reducir las remuneraciones de los trabajadores que, ahora, trabajarían menos tiempo. La ley guarda silencio respecto al punto. La Dirección del Trabajo emitió dos importantes dictámenes en los que señaló que los empleadores tienen la prohibición de rebajar los sueldos de sus trabajadores. Un primer dictamen lo emitió el 13 de julio de 2004<sup>95</sup>. En él, señaló que:

“[el empleador] se encuentra legalmente obligado a modificar la jornada de trabajo de sus dependientes, debiendo ajustarla, sin dilación, al nuevo tope legal señalado imperativamente por el legislador”.

“[C]abe señalar que al no haber establecido la ley norma respecto a la posibilidad de efectuar una rebaja de su monto, como consecuencia de la citada reducción de la jornada ordinaria (...), forzoso resulta concluir que, en opinión de esta Dirección, que la misma debe mantenerse inalterable de acuerdo a lo pactado en los respectivos contratos de trabajo”.

Para sostener lo anterior, la Dirección señaló que no debe olvidarse que la reforma fue acordada en 2001 y que se acordó aplazar su entrada en vigencia hasta el 1 de enero de 2005, justamente para que las empresas pudiesen adecuar sus índices de productividad a la nueva jornada, todo ello para que el costo que acarrea la reducción de la jornada no recaiga únicamente en el trabajador a través de la vía que ahora se discute: la reducción de sus remuneraciones.

---

<sup>93</sup> *Ibíd.*

<sup>94</sup> La nueva jornada laboral no tendrá marcha blanca, La Segunda, 21 de diciembre de 2004.

<sup>95</sup> Dictamen Ord. N° 3118/126, 13 de julio de 2004, Dirección del Trabajo.

Con todo, la Dirección deja abierta una puerta al establecer que, todo lo señalado, se entiende:

“sin perjuicio de que las partes, vale decir, empleador y trabajador, de común acuerdo procedan a modificar los referidos instrumentos en lo relativo al monto de las remuneraciones, de conformidad [con el] Código del Trabajo”.

Un segundo dictamen se emitió el 8 de octubre de 2004<sup>96</sup>. En esta ocasión, el dictamen venía a complementar el anterior. Agregó que la reforma tiene en su seno la legitimidad de haber contado con un acuerdo político en el que, por unanimidad, se tuvo a la vista que la disminución de la jornada no afectaría el ingreso de los trabajadores. En efecto, en la Comisión de Trabajo del Senado:

“existía plena conciencia de que la reducción de la jornada laboral implicaba un mayor costo para las empresas y, en definitiva, un aumento de las remuneraciones, circunstancia esta que tuvo en vista dicha Comisión para aprobar [la reforma]”.

“lo conveniente sería una reducción progresiva de la jornada de trabajo en un período largo de tiempo, permitiendo que, de esta manera, a raíz de los aumentos de productividad que existan en el país, pueda absorberse el costo que esto significa para el empleador, y sin que se produzcan efectos negativos en las remuneraciones de los trabajadores”.

“[la Dirección tuvo] en especial consideración la aplicación del principio protector, columna vertebral y a la vez razón fundante del Derecho del trabajo, el cual en caso de duda obliga, de acuerdo a las reglas que de él derivan (*in dubio pro operario*, norma más favorable, condición más beneficiosa), a optar por aquella interpretación más favorable al trabajador”.

Finalmente, que “el límite de la autonomía de la voluntad, está dado por la finalidad precisa del legislador, en el sentido que la adecuación de la jornada no implique menoscabo remuneracional”.

---

<sup>96</sup> Dictamen Ord. N° 4415/171, 8 de octubre de 2004, Dirección del Trabajo.

De conformidad a los acuerdos internacionales de Chile, las personas tienen derecho a una justa retribución que les asegure a ellas y a su familia “una existencia conforme a la dignidad humana”<sup>97</sup>.

Ante los dictámenes de la Dirección del Trabajo vino la respuesta del sector empresarial. Álvaro Pizarro, asesor legal de la SOFOFA (Sociedad de Fomento Fabril), señaló que “[e]so no sale en la ley (...) si un empleador paga \$ 3 mil por hora, y hasta este año se trabajaban 48 horas semanales, pero desde 2005 serán 45 horas, no le está reduciendo el sueldo al trabajador, sino que estará bajando la carga horaria”. El consultor laboral Huberto Berg apuntó que “[l]a ley nada dice sobre el tema (...) [y] algunas empresas, en especial las grandes, podrán adecuarse y seguir pagando lo mismo. Pero hay otras, las más pequeñas, que no tienen la capacidad para hacerlo”<sup>98</sup>.

La CPC, por su parte, presentó un recurso de reconsideración en contra del dictamen de la Dirección del Trabajo. El gremio presentó su solicitud el 10 de diciembre de 2004, pero como la Dirección ha emitido ya tres dictámenes –acá hemos revisado dos–, el Director subrogante, Marcelo Albornoz, señaló que “carece de sentido emitir un cuarto pronunciamiento”<sup>99</sup>.

Una vez que comenzó a regir la reducción de la jornada, se conocieron las primeras infracciones en contra de las empresas que se encontraban vulnerando la nueva normativa. Varias de las empresas buscaron diversas formas para no cumplir con la normativa. Por ejemplo, algunas decidieron alargar las horas de colación, de suerte que la jornada, en estricto rigor, no bajaba a las 45 horas semanales<sup>100</sup>.

Mientras en países desarrollados como Francia, la jornada laboral es de 35 horas, Chile recién da un salto para colocarse a la altura de las demás economías. Hasta 2005, Chile ocupaba el dudoso sitio de ser uno de los países con la jornada laboral más extensa. Las exigencias de mayor flexibilización, que miran

---

<sup>97</sup> Véanse, entre otros, artículos 19 N° 16 de la Constitución, 7° del PIDESC y 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

<sup>98</sup> Enseguida veremos que la primera de las empresas sancionadas en las fiscalizaciones destinadas a verificar si se cumplía con la reducción horaria, fue una grande.

<sup>99</sup> “Jornada laboral: Rechazado recurso de la CPC”, *El Mercurio*, 29 de diciembre de 2004.

<sup>100</sup> “Denuncian a tiendas Ripley por violar nueva reducción a la jornada laboral”, *El Mostrador*, 11 de enero de 2005.

a Europa, no toman en cuenta la otra realidad laboral de esos países en donde el trabajador cuenta con una serie de acuerdos que le hacen mirar con mayor confianza ese tipo de reformas. En el caso de los jóvenes, respecto de los cuales se reclama mayor flexibilidad de la jornada, se corre el riesgo que, de aprobarse esas modificaciones, ellos queden en una situación desmejorada en relación al tiempo que se produce una regresión en los derechos que las leyes generales les han ya otorgado.

## OTRAS VIOLACIONES

Las violaciones a las leyes laborales –además de lo señalado a propósito de la jornada laboral– también se han sucedido durante 2004. En ese contexto, el diputado Juan Pablo Letelier señaló que la Comisión investigadora sobre la situación de los derechos de los trabajadores se encargará de analizar el estado de avance y cumplimiento de las leyes laborales, en especial, de las reformas introducidas en 2001. Entre los derechos que fiscalizará, se encuentran los derechos relativos a la libertad sindical, ocultamiento del empleador y contratos falsos a honorarios. La Comisión funcionará a través de citaciones dirigidas a asociaciones sindicales, entidades académicas y otras entidades especializadas en el tema<sup>101</sup>.

Otra de las áreas en las cuales Chile se encuentra en deuda con los estándares internacionales es en el ámbito de los derechos sindicales. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) llamó la atención a Chile por sus normas sindicales a través de una notificación que envió al Gobierno de Chile, en virtud de una queja formal presentada por la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile. De acuerdo a la notificación, el Estado de Chile no respeta los convenios internacionales 151, 87, 98 y 154. De acuerdo a lo señalado por Óscar Yáñez, presidente de la entidad recurrente, “es un hecho objetivo la violación de los convenios internacionales (...)” y que la respuesta del Estado a la OIT “afectará a todos los trabajadores cuyo empleador sea [este]”<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> “Diputados investigarán incumplimiento de derecho laboral”, *El Mostrador*, 19 de abril de 2004.

<sup>102</sup> “OIT impugna normas sindicales chilenas”, *El Mostrador*, 23 de abril de 2004.



Otro de los puntos en que se ha centrado la atención, ha sido el de las violaciones masivas de los derechos de los trabajadores cometidas por las grandes tiendas. En febrero de 2004 se conocieron las investigaciones iniciadas por la Dirección del Trabajo en contra de Maxo Calderón –dueño de la tienda Johnson’s–, a quien se acusa de ordenar prácticas antisindicales. Las acusaciones de los abogados de la federación de sindicatos es que durante las negociaciones “los mandos medios, ordenados por la gerencia, han mantenido una actitud de amedrentamiento hacia los funcionarios”<sup>103</sup> <sup>104</sup>. En el caso de otras tiendas comerciales, el Gobierno detectó una serie de excesos (prácticas antisindicales y abusos) que motivan una mayor fiscalización por parte de la Dirección del Trabajo<sup>105</sup>.

## NUEVOS JUZGADOS DEL TRABAJO

Otras de las reformas de las cuales dimos cuenta en el Informe Anual anterior es la creación de nuevos juzgados del trabajo. Tal como lo pusimos de manifiesto, la situación de desigualdad en que se encuentran los contratantes de un contrato individual de trabajo, acarrea múltiples infracciones a los derechos del trabajador, la parte débil de esa relación<sup>106</sup>. La supresión de los juzgados laborales, acontecida en 1981 bajo el gobierno de Pinochet, y su posterior reinstauración, pero en menor número, hacen que esta justicia especializada sea lenta y, las más de las veces, ineficaz en el establecimiento de responsabilidades y en la defensa de los derechos del trabajador<sup>107</sup>.

En julio de 2004, la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados despachó el proyecto que aprueba la creación de nuevos juzgados del trabajo, así como la creación de juzgados de cobranza laboral y previsional. El diputado Enrique Jaramillo señaló que “los actuales 20 tribunales abarcan amplias jurisdicciones, lo que genera problemas para las demandas labora-

---

<sup>103</sup> In forme Anual sobre Derechos Humanos en Chile (Hechos de 2003). p. 43.

<sup>104</sup> “Dirección del Trabajo investiga excesos laborales de Maxo Calderón”, *El Mos-trador*, 12 de febrero de 2004.

<sup>105</sup> “Gobierno dispara contra duro sistema de trabajo de las multitiendas”, *El Mos-trador*, 13 de febrero de 2004.

<sup>106</sup> *Ibíd.*, p.43.

<sup>107</sup> *Ibíd.*, en especial, el cuadro estadístico de p. 47.

les". En efecto, los existentes 20 juzgados del trabajo tramitan causas de las cuales un 80% corresponde a deudas previsionales y un 20% a despidos injustificados. Esta última causal es donde está en juego el trabajo de las personas<sup>108</sup>. Sobre la demora que experimentan las causas en los juzgados del trabajo, cabe señalar que el tiempo de espera entre la presentación de la demanda y la realización del primer comparendo es de 123 días. Solo en Santiago ese tiempo es de 209 días, mientras que en el resto del país son 80 días los que hay que esperar para tener recién el primer comparendo. Las sentencias se dictan en Santiago en un plazo promedio de 356 días; ese promedio baja para el país (213 días) y para las demás regiones (141 días)<sup>109</sup>. Lo problemático, con todo, es que una cosa es contar con la sentencia que declara derechos (a indemnización, a reintegro, etc.), pero otra distinta es la ejecución de la misma, lo cual toma bastante tiempo más. Aun así, las sentencias corresponden solo al 24% de las causales de término de los juicios; un 15% corresponde a avenimientos, un 0,8% por incompetencia del tribunal y un porcentaje del 60% de las causales de término responden al archivo, esto es, causas que se cierran debido al escaso o nulo movimiento que reciben<sup>110</sup>.

Los dineros que deban aportarse para esta nueva justicia provendrán de los ministerios del Trabajo y Justicia<sup>111</sup>. En lo concreto, con el proyecto se busca aumentar a 44 el número de jueces en todo el país, de los cuales 35 serán especializados en materias laborales, y los restantes 9 se encargarán de las labores de cobranza. A esta propuesta se suman otras dos que lo complementan, a saber, la Ley de Nuevo Procedimiento Laboral y la Ley sobre Cobranza Previsional.

La reforma procesal penal –ha señalado el Gobierno– sirve para ilustrar la forma en que se desarrollará la nueva justicia del trabajo, pues se incorporarán los juicios orales y públicos en una sola audiencia a cargo del juez, para un mejor aseguramiento de los derechos laborales y previsionales<sup>112</sup>. Con todo,

---

<sup>108</sup> "Gobierno arremete con reforma laboral", *El Mercurio*, 2 de agosto de 2004 (C p. 3).

<sup>109</sup> *Ibíd.*

<sup>110</sup> *Ibíd.*

<sup>111</sup> "Comisión aprueba aumento de tribunales laborales", *El Mercurio*, 7 de julio de 2004.

<sup>112</sup> "Aprueban crear juzgados del Trabajo y de cobranza laboral", *El Mostrador*, 21 de julio de 2004.

varias críticas se han dirigido en contra de este proyecto<sup>113</sup>, particularmente porque los estándares de la reforma que se promueven como principal innovación –juicio oral y público– no serían tales. A ello se suma, además, la imperfección con que se ha desarrollado el proyecto que crea juzgados de cobranza, que, de acuerdo al Proyecto, serían solo cuatro (Valparaíso, San Miguel, Santiago y Concepción), cuestión que viene a replicar parte de las deficiencias que motivan la reforma.

Como se conoce, en la actualidad la práctica en los juzgados del trabajo indica que los juicios se desarrollan en varias audiencias que son dirigidas por un actuario o secretario del tribunal, es decir, audiencias que, de tales, no tienen sino el nombre y donde el juez, la mayoría de las veces, no interviene.

Estas iniciativas, que habían sido enviados al Congreso en octubre de 2003, tuvieron una rápida tramitación, pues la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados aprobó el proyecto en julio de 2004, mientras que la Sala del Senado aprobó, en septiembre de 2004, los proyectos de ley que crean los juzgados de cobranza laboral y de cobranza judicial de deudas previsionales<sup>114</sup>. Al momento de aprobarse estos proyectos, se abrió un plazo para presentar indicaciones que se extendió hasta el 18 de octubre de 2004. En esas sesiones, la discusión se trabó en la distribución geográfica de los nuevos juzgados. Finalmente, el Presidente Lagos señaló que un país requiere modernizarse y crecer, pero que ello no debe hacerse a costa del respeto de los derechos de las personas y de las condiciones sociales que aseguren dignidad. Sobre el proyecto, en concreto, dijo que “[a]sí como hay una reforma procesal penal, hay una reforma a la justicia del trabajo que está en el Parlamento y espero que salga este año [2005] para que los trabajadores, cuando se violenten sus derechos, tengan donde recurrir directamente”<sup>115</sup>.

El proyecto no ha estado exento de críticas. Tres son, en particular, las que se le realizan desde la oposición. Álvaro Pizarro, abogado del Instituto Libertad y Desarrollo y asesor de la SOFOFA, señala que, primero, “se deja abierta la posibilidad de demandar el cobro de indemnizaciones por daño moral”. Según

---

<sup>113</sup> Mensaje 3-350, 22 de septiembre de 2003.

<sup>114</sup> “Senado aprobó dos proyectos que modernizan la justicia laboral”, *El Mostrador*, 1 de septiembre de 2004.

<sup>115</sup> “Presidente Lagos: Es necesario reformar la justicia laboral”, *El Mercurio*, 11 de enero de 2005.

el abogado, se trata de un tema ya abordado antes en modificaciones anteriores y que se tradujo en un aumento de las indemnizaciones por despido. Agregó, además, que de persistir esta idea en los legisladores “estaremos frente a un incentivo mayúsculo para crear una verdadera industria de juicios por este motivo, y no porque efectivamente se haya producido tal daño moral”. Con todo, no debe dejar de mencionarse que, mientras se discutían las reformas a la ley de protección al consumidor, este mismo argumento se utilizó para rechazar la incorporación de las acciones de tutela de intereses colectivos y difusos; estando vigente desde julio de 2004, a la fecha de cierre de este Informe no se había presentado ninguna demanda. Lo que resulta curioso desde el estándar de los derechos humanos, es la opinión sobre este punto del diputado Nicolás Monckeberg (RN), quien señaló que es “especialmente grave que posibilite la demanda por daño moral, aun sin haber sido contratado, solo por sentirse discriminado”<sup>116</sup>.

La segunda crítica señala que el proyecto establece la posibilidad de reclamar infracción a los derechos fundamentales de los trabajadores, el que, en caso de terminar con un reintegro del trabajador, “tendría efectos negativos en todos los sentidos”. Finalmente, señala el abogado Pizarro que “el proyecto, en el ánimo de acelerar la tramitación de los juicios, impide un recurso de apelación efectivo, ya que no permite que el tribunal de alzada revise el fallo de primera instancia”<sup>117</sup>. Ello, también fue objeto de críticas en el contexto de la reforma procesal penal y carecen de justificación. Todas esas críticas son compartidas por la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC).

## PLAN DE ACCIÓN EN JUVENTUD

La situación en que se encuentran los jóvenes en relación con el derecho al trabajo son preocupantes. Las altas cifras de desempleo –que llegaron al 9,9% durante 2004– afectan principalmente al grupo de jóvenes que se ubica entre los 18 y 24 años. Dentro de ellos, a su turno, y como se ha visto, los que poseen niveles de educación más bajo y pertenecen al primer y segun-

---

<sup>116</sup> Gobierno arremete con reforma laboral (cit.).

<sup>117</sup> *Ibíd.*

do quintil de ingresos son los que se encuentran en las peores condiciones. Junto con no encontrar trabajo e interrumpir el proceso de acumulación de capital humano, se ven obligados a desertar de las escuelas para, de alguna u otra forma, ayudar al sustento de sus hogares.

En ese contexto, y a comienzos de 2004, el “Comité gubernamental para el Fortalecimiento de la Acción Estatal en Materia de Juventud”, creado en enero de 2004<sup>118</sup>, con el objetivo, entre otros, de “[d]efinir y proponer la implementación de nuevas acciones y medidas orientadas al desarrollo de jóvenes, especialmente en ámbitos de (...) empleo y emprendimiento (...)”<sup>119</sup>. Para ello, el Comité trabajó durante tres meses examinando la actual oferta de programas y acciones dirigidas al mundo juvenil<sup>120</sup>.

El Comité llegó a la conclusión de que los jóvenes no son reacios al trabajo, es más, que la mayoría tiene una actitud muy positiva hacia el trabajo: el 86,4 es optimista acerca de su trabajo futuro, mientras un 75,7% cree estar preparado para enfrentarlo. Sin embargo, a la hora de analizar la forma en que los percibe el mercado laboral, se llega a la conclusión que no existe total confianza sobre las habilidades generales y herramientas de los jóvenes. Como señalamos antes, acá se produce una nueva suerte de círculo vicioso: los empleadores exigen de los jóvenes experiencia que, las más de las veces, no poseen. Como no la tienen, no los contratan, interrumpiendo o negando derechamente la posibilidad de que aumenten la experiencia en el mercado laboral. Lamentablemente, los problemas de este sector en la búsqueda de experiencia laboral no solo quedan allí, pues una vez que ingresan a trabajar, solo un 10,2% de ellos recibe capacitación<sup>121</sup>. Ello cala en la percepción de los jóvenes; en efecto, ellos perciben que no tienen las mismas oportunidades laborales que los adultos y muestran poca satisfacción con sus sueldos<sup>122</sup>. En efecto, y como se vio, los salarios mínimos

---

<sup>118</sup> Instructivo Presidencial N° 03, 23 de enero de 2004.

<sup>119</sup> Chile se Compromete con los Jóvenes, Plan de Acción en Juventud, Ministerio de Planificación, Instituto Nacional de la Juventud, Comité Intergubernamental en Juventud, Santiago, 2004 (mayo) p. 4.

<sup>120</sup> *Ibíd.*, p. 5.

<sup>121</sup> *Ibíd.*, p. 18.

<sup>122</sup> Véase, IV Encuesta Nacional de Juventud 2003 (cit.).

para los jóvenes de entre 15 y 18 años son un 25% inferiores a los de mayores de 19 años y más<sup>123</sup>.

Analizadas las conclusiones, el Comité determinó, entre otros, los siguientes compromisos: (1) el SENCE beneficiaría durante 2004 a 9.000 jóvenes a través del Programa de Formación en Oficios para jóvenes y contrato de aprendices; (2) el SENCE se encargará de capacitar durante los años 2004-2005 a conscriptos en áreas vinculadas a la formación para el trabajo; (3) el Ministerio de Economía, Ministerio de Educación, INJUV, SERCOTEC, implementarán, durante 2004, el concurso Desafío-SEBRAE, destinado a 486 sedes de Institutos de Educación Superior, con el objetivo de promover iniciativas de emprendimiento dirigido a estudiantes de educación universitaria e institutos profesionales<sup>124</sup>. Si estas propuestas se cumplieron o no, será objeto de análisis en un siguiente Informe.

---

<sup>123</sup> Véase, Tokman, Víctor, "Desempleo juvenil en Chile", *El Mercurio*, 19 de enero de 2005 (A p. 2).

<sup>124</sup> En este último, el número de jóvenes inscritos durante 2004 fue de 1.182. Mayores informaciones sobre su funcionamiento en [www.desafiosebrae.cl](http://www.desafiosebrae.cl)