

Derecho al Trabajo

Las encuestas de opinión que se realizan en Chile y que indagan sobre las principales preocupaciones de quienes aquí habitan suelen tener como primera cuestión el tema del trabajo. En rigor, la falta de trabajo. Desde hace algunos años, y producto de la crisis económica mundial desatada por la denominada “crisis asiática”, se ha incrementado en Chile la tasa de desocupación de manera significativa, junto con la baja en los índices de crecimiento económico. La relación que esta realidad tiene con el derecho cuyo análisis se hace en este capítulo es, naturalmente, muy estrecha. Y la falta de trabajo (o, en muchos casos, el temor a perder el que se tiene) es uno de los problemas que se revisa en esta parte.

Junto con la situación de los desocupados, el capítulo estudia, también desde una perspectiva de derechos humanos, la temática relativa al salario o ingreso mínimo. Conforme a los estándares que rigen la materia –especialmente la Constitución Política y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales– el Estado debe velar por que las personas puedan gozar de una retribución justa y que les permita llevar una vida digna o, como dice la Carta Fundamental, una retribución que les permita lograr “su mayor realización espiritual y material posible”. En esta cuestión, según se verá, las diferencias de género se acentúan produciendo discriminaciones que, en principio, no deben aceptarse.

Pero antes de revisar estos temas, el capítulo examina la forma como ha comenzado a operar la nueva legislación del trabajo, aprobada a fines de 2001, y cuyos efectos terminarán de entrar en vigor recién en 2005. Si bien aún es temprano para un análisis conclusivo, ya se han producido interesantes cuestiones a propósito de la vigencia de los derechos de los trabajadores en el país, que el capítulo intenta sintetizar. Las prácticas antisindicales y las nuevas modalidades de contratación son dos temas centrales a la hora de evaluar la situación del derecho humano al trabajo durante 2002.

IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA LABORAL

Al igual que en materia de salud, el gobierno del Presidente Lagos se propuso, desde su inicio, llevar adelante la largamente debatida "reforma laboral". Así es como se aprobó por el Congreso, después de una larga y cargada discusión ideológica, una serie de modificaciones a la legislación laboral, que entraron en vigencia el 1 de diciembre de 2001¹. Se trata de un cambio en la normativa del trabajo que ha tenido por objeto, de una parte, flexibilizar el mercado laboral y, de otra, aumentar los estándares de protección de los derechos de los trabajadores, tanto en materia de contrato individual como colectivo.

En materia de contrato individual, la reforma resguarda de mejor modo los derechos fundamentales de los trabajadores en relación con las facultades de administración del empleador, estableciéndose como límites a esta el respeto a la vida privada, la intimidad, la honra y la información confidencial del trabajador (en especial, en cuanto a los exámenes a los que debe someterse una persona al postular a un trabajo). Asimismo, se faculta a las partes –empleador y trabajador– para pactar dos o más funciones en el contrato de trabajo; se reduce la jornada laboral ordinaria de 48 a 45 horas semanales (aunque esta modificación comienza a regir recién en 2005). Se regula el contrato a tiempo parcial, cuya principal característica radica en que se establece un máximo de 32 horas semanales, debiendo las partes pactar en el contrato la distribución de la jornada, la cual no puede exceder de 10 horas diarias. Por otra parte, se introduce el contrato de trabajo con características especiales para jóvenes entre 18 y 24 años y se reconoce la existencia de trabajadores que prestan servicios fuera del lugar de funcionamiento de la empresa, a través de medios tecnológicos, informáticos o de telecomunicaciones ("teletrabajadores").

En materia de contrato colectivo y organizaciones sindicales, en Chile ha sido una constante –aun cuando escaseen estudios que así lo comprueben directamente– que en muchas ocasiones las empresas impiden la sindicalización de sus trabajadores. Esta situación ha sido confirmada por la Cámara de Diputados, la que constituye, en abril de 2001, una Comisión Investigadora encargada de analizar los incumplimientos empresariales de la normativa laboral vigente a la época y de las facultades y recursos adicionales que requieren los organismos públicos para garantizar el cumpli-

¹ Ley N° 19.759, publicada en el *Diario Oficial* el 5 de octubre de 2001, que modifica el Código del Trabajo en lo relativo a las nuevas modalidades de contratación, al derecho de sindicación, a los derechos fundamentales del trabajador y a otras materias que indica.

miento de la ley². De acuerdo con el Informe, “existen diversas formas de violación de la libertad de asociación de los trabajadores, en particular, a través de amenazas y prácticas de despido (...), de fraude para evitar el cumplimiento de derechos laborales, como por ejemplo: ocultación del verdadero empleador, generalización de falsos contratos a honorarios, masificación del cargo de ‘trabajador de exclusiva confianza’, con el objeto de excluirlos de las normas sobre jornada de trabajo y negociación colectiva, etc.”³.

También ocurre que las empresas se constituyen por varias sociedades, las que forman una sola unidad productiva, pero que contratan a trabajadores distribuidos entre todas ellas –de manera de evitar su organización sindical– o bien son contratados por la empresa menos solvente. Los efectos que ello produce son, entre otros, el que los trabajadores tienen dificultad para exigir sus créditos a los empleadores “reales”, ya que formalmente están contratados por empresas insolventes o simplemente “de papel”. A ello se suma la alta rotación que tienen estos trabajadores, lo que genera poco contacto entre estos, lo cual implica, a su turno, mayores obstáculos para la organización sindical y la negociación colectiva.

La ocultación del verdadero empleador se manifiesta de diferentes maneras: por ejemplo, a pesar de no estar actualmente contempladas en la legislación, existen más de cien empresas de “suministro de personal”, que son las que, en definitiva, contratan directamente con el trabajador, quien presta servicios para una tercera persona (que, en la práctica, es su empleador, en cuanto de él recibe órdenes). En el estudio citado, destacan, en primer lugar, dos grandes empresas de telecomunicaciones que operan con esta modalidad: Entel Chile y Telefónica CTC Chile. Respecto de la primera, señala el Informe, el 49% de sus trabajadores son suministrados por empresas externas⁴. Por su parte, en el caso de Telefónica, la Comisión Investigadora detectó que ella fue objeto de “un complejo proceso de descomposición y recomposición empresarial, que da lugar a varias empresas que funcionan subcontratando parte importante de su personal, o mediante formas de encadenamiento productivo que buscan evitar responsabilidades laborales mediante intermediarios que actúan formalmente como empleadores”.

En el sector bancario, esta situación afecta a cerca de la mitad de quienes trabajan en él. Se consigna que “ha proliferado el suministro de cajeros muchos de los cuales son ex trabajadores de los

² Informe de la Comisión Investigadora encargada de analizar los incumplimientos empresariales de la normativa laboral vigente, y de las facultades y recursos adicionales que requieren los organismos públicos para garantizar el cumplimiento de la ley, p. 1 (en www.camara.cl).

³ *Idem*.

bancos. Rotan por distintos bancos siendo contratados a honorarios por empresas intermediarias como OFFICE SUPPORT o IBM. No pueden constituir sindicato ni afiliarse al del Banco donde prestan servicios. Los contratan por días y no les pagan licencias ni otorgan vacaciones. No cotizan en la seguridad social”⁵.

Lo anteriormente descrito se verifica también en la industria de la salud privada (clínicas pertenecientes a particulares). En ella existen empresas que operan como intermediadoras suministrando trabajadores que previamente han sido despedidos de las clínicas. Estas empresas, entre las que destaca CENFO de acuerdo con la información de la Cámara de Diputados, recontratan a estos trabajadores a honorarios “y con un nivel de remuneraciones que oscila entre el 60 y 80% de la remuneración que percibe el trabajador de la clínica que cumple las mismas funciones”⁶, siendo estas, en general, labores de aseo, como auxiliares u otras afines.

El suministro de trabajadores por medio de empresas privadas no es el único problema que la Comisión detecta. En su Informe, destaca también la subcontratación como un obstáculo a la vigencia de los derechos laborales de los trabajadores en Chile. Esta modalidad de contratación, que implica que un trabajador desarrolle labores para una empresa que no es su empleadora directa, tiene consecuencias tanto en la remuneración como en las condiciones de trabajo en que se desempeñan. Tal como lo consigna el Informe citado, “la presencia de trabajadores de contratistas [intermediarios que ofrecen trabajadores a terceras empresas] en las empresas no se limita a funciones esporádicas, sino que coexisten en funciones permanentes desarrolladas por personal de la empresa mandante lo que actúa como amenaza de la estabilidad de los trabajadores de la empresa mandante”⁷. Lo anterior se agudiza con las modalidades bajo las cuales se contratan a estos trabajadores: de acuerdo con los casos registrados, la subcontratación suele hacerse con los mismos trabajadores que han sido despedidos de la empresa, pero que se “reintegran” en condiciones de salario y beneficios sociales sustancialmente menores.

Estos problemas no son menores si, como da cuenta el Informe, la proliferación de este tipo de relaciones laborales va en aumento: se estima que en 1994, el número de contratistas ascendía a 23 mil; hoy, dicha cifra se ha elevado por sobre los 100 mil. Por otra parte, un alto porcentaje (42,9%) de las empresas en Chile han recurrido

⁴ Información proporcionada por la Asociación de Abogados Laboralistas (AGAL), citado en Informe..., p. 5.

⁵ *Idem.*

⁶ *Idem.*

⁷ Informe..., p. 6.

a la subcontratación para realizar actividades de su giro principal en los últimos cinco años, y en igual período, el otorgamiento de certificados de contratistas que debe hacer la Dirección del Trabajo se ha incrementado en un 236%⁸.

El Informe establece que el sector de la minería es uno de los que mayores problemas presenta en este orden de cosas, en especial “por las malas condiciones de trabajo y remuneración, la alta infraccionalidad sobre todo en materia de jornadas y descansos, y la ausencia de organizaciones sindicales y de negociación colectiva producto de prácticas antisindicales de las empresas”. Además del impresionante aumento en el número de contratistas de este rubro (entre 1985 y 1996, este se incrementó del 4,6% al 40%), se han registrado diversos casos de violación a las disposiciones del Derecho del Trabajo.

Entre estas, el Informe destaca la situación de la Empresa Nacional de Minería (ENAMI) en la que se denuncia “la presencia masiva de contratistas en las obras, que se caracterizan por imponer jornadas extenuantes a los trabajadores, de hasta 20 días seguidos durante 12 horas diarias, y [de] prohibir la existencia de sindicatos despidiendo a quienes han intentado formarlos”⁹.

En julio de 2002, los trabajadores de la Minera Candelaria (ubicada en la III Región) realizaron una huelga de hambre que se prolongó por cuatro días, en razón de los despidos arbitrarios que en ella se estaban verificando. La gota que rebasó el vaso fue la marginación de un trabajador que denunció accidentes laborales, lo que motivó la paralización de sus compañeros y la firma, en definitiva, de un acuerdo por el que se eliminaría “el despido por incidentes laborales”¹⁰.

Volviendo a los casos de subcontratación denunciados ante la Comisión investigadora, se establece que la privatización de algunas empresas estatales (entre ellas, la Compañía Minera El Indio y ESSEL) ha dado lugar a despidos masivos, siendo los trabajadores marginados contratados por los nuevos dueños como contratistas en condiciones mucho peores que las de aquellos trabajadores que permanecen en la empresa.

Estas situaciones motivaron que, durante la tramitación parlamentaria del proyecto de reforma laboral (hoy, legislación vigente), se propusiera la modificación de la definición legal del concepto de “empresa”¹¹. Sin embargo, la norma no sufrió cambio alguno, deján-

⁸ *Idem.*

⁹ *Idem.*

¹⁰ *El Siglo*, 26 de julio de 2002, p. 22.

¹¹ El artículo 3º, inciso final del Código del Trabajo dispone: “[p]ara los efectos de la legislación laboral y de seguridad social, se entiende por empresa toda organización de medios personales, materiales e inmateriales, ordenados bajo

dose para otra discusión parlamentaria el tratamiento de este tema. Así, en mayo de 2002, el Ejecutivo envió un proyecto de ley cuyo objeto es regular la intermediación laboral, por la vía de incorporar entre los contratos de trabajo especiales las modalidades de subcontratación y la contratación de empresas de servicios transitorios¹². A través de este proyecto se intenta formalizar legalmente este tipo de actividades que hoy se desarrollan al margen de la ley, terminando con las deficiencias que en materia de derechos laborales se ha detectado.

Al igual como aconteció con el debate producido durante la tramitación de la “reforma laboral” de 2001, este proyecto ya ha encontrado voces en contra, principal aunque no exclusivamente de sectores vinculados a la derecha política. Entre estos, el Instituto Libertad y Desarrollo, por ejemplo, concluye que “[l]a solución del proyecto [que distingue el tipo de servicios prestados según se trate de contratistas o contratos de servicios transitorios] es entonces claramente restrictiva y difícilmente se adecuará a las muy diversas realidades del mercado laboral”, agregando que “el proyecto no es un instrumento de flexibilización laboral, sino más bien uno de regularización legal de aplicación limitada”¹³. Desde una mirada opuesta, el Programa de Economía del Trabajo entiende que, si bien se trata “en términos gruesos de un buen proyecto de ley, con importantes aciertos y técnicamente apropiado”, el mismo presenta algunos problemas: en particular, destaca el tema del fuero maternal –que tiene por objeto amparar a la mujer que va a tener un hijo (o que lo ha tenido)–, en el cual el proyecto citado excluye de su ámbito de protección a las trabajadoras temporales¹⁴. Además, señala el Informe Técnico, al quedar los trabajadores sujetos a estas modalidades de contratación excluidos del derecho de gratificación –que consiste en una forma de remuneración por la

una dirección para el logro de fines económicos, sociales, culturales o benéficos, *dotada de una individualidad legal determinada*”. Esta frase final es la que ha limitado la aplicación del denominado “principio de la primacía de la realidad”, a pesar de que los tribunales se han mostrado favorables a su aplicación, tal como ocurrió con la sentencia pronunciada causa Rol N° 6603/98 del 3er juzgado del trabajo de Santiago, confirmada por la Corte de Apelaciones y la Corte Suprema. Allí se obligó a cuatro empresas que aparecían como “individualidades legales separadas” pero que formaban una sola unidad productiva (*holding*) a pagar indemnizaciones a trabajadores que habían sido previamente despedidos.

¹² Boletín N° 2943-13, en trámite.

¹³ Instituto Libertad y Desarrollo, “Nueva legislación laboral: ¿procrecimiento o antiempleo?”, en *Temas Públicos*, N° 586, julio 2002, p. 5.

¹⁴ Programa de Economía del Trabajo, Informe Técnico: proyecto de ley sobre trabajo en régimen de subcontratación, y que regula el funcionamiento de empresas de servicios transitorios y el contrato de trabajo de servicios transitorios (2942-13), 2002, p. 13 (inédito).

que se hace participar al trabajador de un porcentaje de las utilidades de la empresa¹⁵ y del derecho a la indemnización por años de servicio –que es la especie de seguro de cesantía vigente en Chile antes de la entrada en vigencia del seguro de desempleo (octubre de 2002), por la cual se le paga al trabajador despedido una suma equivalente a un mes de remuneración por cada año trabajado (con un máximo de 11 meses)– estos quedan en una delicada posición ante eventuales contingencias que puedan ocurrirles.

Con independencia de cuál sea el destino final de este proyecto, en opinión de la Comisión Investigadora de la Cámara, “la reciente modificación del artículo 478 del Código del Trabajo que tipifica y sanciona las prácticas destinadas a esconder la identidad o el patrimonio del empleador, y a interponer intermediarios en la relación laboral, contribuirá a terminar o limitar estas prácticas”¹⁶. Esta norma, sin embargo, solo reformó (para estos efectos) el margen de multas que pueden aplicarse en caso de transgredir lo que allí se dispone: antes de la nueva normativa, las multas iban de una a doce unidades tributarias mensuales (UTM); hoy, el margen va de cinco a cien UTM, lo que en la práctica no representa, muchas veces, una sanción a la que se le tema por parte de las empresas y empleadores¹⁷.

Vinculado con las modalidades de contratación laboral, el Informe da cuenta de otro problema que se presenta en diversos rubros, cual es, la precariedad del empleo y su informalidad. Se establece que esta alcanza niveles que representan un 6% más de lo que ocurría hace cinco años, llegando a un total de un 24,4% de ausencia de contrato de trabajo entre quienes desarrollan actividades remuneradas, con vínculo de subordinación y dependencia¹⁸. Las malas condiciones en que se labora es una situación que tiene una importante presencia en el caso de trabajadores agrícolas de temporada –los que en la VI Región representan el 50% de la mano de obra–, “donde se registran además de precarias condiciones de trabajo, graves incumplimientos a las normas de seguridad en su transporte, que han dado lugar a accidentes con resultado de muerte de trabajadores entre los que se incluían menores sin autorización para trabajar, e intoxicaciones por plaguicidas que son derivadas a los Servicios de Salud, evitando la atención médica en las Mutuales de Seguridad para eludir las responsabilidades”¹⁹.

¹⁵ La gratificación, como forma de remuneración, está regulada en el Código del Trabajo (artículo 46 y siguientes).

¹⁶ Informe..., p. 9.

¹⁷ Cinco unidades tributarias mensuales (UTM) equivalen, aproximadamente, a US\$ 200. Cien UTM equivalen, también aproximadamente, a US\$ 3.900.

¹⁸ Informe..., p. 10.

¹⁹ *Idem*.

El Informe de la Comisión da cuenta del problema que viven también los futbolistas profesionales, anticipándose a lo que posteriormente se transformaría en una cuestión mayor que paralizó al campeonato nacional durante varias semanas. En efecto, se consigna que los deportistas “frecuentemente suscriben contratos de trabajo en blanco y se les adeudan sueldos”, registrándose, además, una importante deuda previsional con los jugadores.

Por último, un tema de relevancia para la implementación de la reforma laboral dice relación con la jornada de trabajo. Se dice que Chile es uno de los países en el que se trabaja un mayor número de horas semanales (aun cuando la productividad no es proporcional a ello). La reforma, como se dijo, ha introducido una importante modificación a la jornada laboral: actualmente, el máximo de horas que la ley permite pactar en un contrato de trabajo es de 48 por semana. A partir de 2005, la jornada se reduce a 45 horas semanales, lo que representa un avance para la calidad de vida de las personas, pero que, no puede olvidarse, se enfrenta a serios problemas prácticos. Antes de entrar en vigencia esta nueva normativa, ya existen problemas en torno a la jornada de trabajo que el Informe de la Cámara de Diputados ha documentado: en el caso de las temporeras del sector agrícola, señala el estudio, se trabaja un promedio de 55,4 horas por semana; asimismo, el 66% de los trabajadores de televisión cumplen jornadas superiores a la máxima legal, a lo que se suma que al 58% de estos no se le respeta el descanso semanal²⁰.

Lo propio ocurre con los trabajadores de las multitiendas, donde “varios de cuyos dirigentes sindicales coincidieron en que se les imponen jornadas extenuantes, y que deben permanecer prácticamente toda la jornada de pie”²¹, a pesar de que hace ya mucho tiempo se dictó la llamada “ley de la silla” (1915), en virtud de la cual se asegura a los trabajadores el derecho a tener un implemento para estar sentados en su lugar de trabajo. Se consigna, además, que la modalidad que muchas veces se utiliza para no pagar horas extraordinarias a los trabajadores consiste en contratarlos como “trabajadores de exclusiva confianza” del empleador. El Código del Trabajo entiende que son tales “los gerentes, administradores, apoderados con facultades de administración y aquellos que laboran sin fiscalización superior inmediata”, lo que implica que estos trabajadores estén privados del pago de las horas extra y, en consecuencia, sus jornadas pueden en la práctica extenderse sin límite²².

²⁰ Informe..., p. 13.

²¹ *Idem*.

²² Junto con ello, el otro efecto que produce esta modalidad de contratación es la privación del derecho a negociar colectivamente, según lo dispone el artículo 305 del Código del Trabajo.

LAS PRÁCTICAS ANTISINDICALES

En febrero de 2002, esto es, a dos meses y medio de la entrada en vigor de la nueva normativa, el Gobierno señala que la formación de sindicatos en las empresas registraba un aumento de un 64%, lo que representa un 23% más de los que se formaron en igual período entre diciembre de 2000 y febrero de 2001²³. Esta situación puede deberse en gran parte a que la reforma laboral introdujo modificaciones en dos sentidos tendientes a favorecer la constitución de estas organizaciones: por una parte, con el fin de proteger a los trabajadores que participan en la negociación, se otorga un fuero de 10 días antes y 30 días después de la constitución²⁴ y, por el otro, se rebajaron los quórum necesarios para la constitución de sindicatos²⁵. A pesar de esta visión favorable del Gobierno, de acuerdo con una encuesta encargada por la Dirección del Trabajo, a cinco meses del comienzo de la reforma laboral la mayoría de los chilenos estimaban que no reciben un trato respetuoso de su empleador y que, en general, no tienen facilidades para sindicalizarse²⁶. A lo anterior, puede agregarse la información que maneja la Dirección del Trabajo, en el sentido de que en el período que va de 1992 a 2000, la tasa de sindicalización disminuyó en un 31,7%, registrándose, además, un "fenómeno de atomización de los sindicatos"²⁷.

Un estudio del Departamento de Fiscalización de la Dirección del Trabajo arroja algunas luces sobre la materia: "en la violación de la libertad de asociación de los trabajadores, prevalece la separación ilegal (despido) de quienes invisten fueros de representación, con una incidencia del 43,7% del total de materias denunciadas como prácticas antisindicales en el año 2000 [a lo que se suma] que esta práctica ha registrado un incremento importantísimo durante los últimos años, constatándose un aumento del 40% en el número de denuncias por esta causa, entre 1998 y 2000"²⁸.

Entre las prácticas más frecuentes, se sitúa el despido de trabajadores para evitar la constitución de sindicatos o que participan en su formación; la separación ilegal de trabajadores que resultan electos como dirigentes sindicales; el hostigamiento de dirigentes sindicales (a través de vigilancia, limitación en sus desplazamientos

²³ *La Tercera*, 8 de febrero de 2002, p. 22.

²⁴ Artículo 309 del Código del Trabajo, modificado por la Ley N° 19.759.

²⁵ Artículo 227 del Código del Trabajo, modificado por la Ley N° 19.759.

²⁶ *La Voz de la Tarde*, 10 de mayo de 2002, p. 11.

²⁷ Informe de la Dirección del Trabajo acompañado a la Comisión Investigadora, citado en Informe..., p. 30.

²⁸ Departamento de Fiscalización, Dirección del Trabajo, citado en Informe..., p. 16.

tos, prohibición de hablar con los demás trabajadores, aislamiento o campañas de desprestigio); el otorgamiento de beneficios a trabajadores que no se afilian, entre otras²⁹.

Una de las empresas que ha sido objeto de las mayores denuncias es el *holding* Inverraz. De acuerdo con los antecedentes recabados en el Informe de la Comisión, a este conjunto de empresas relacionadas se le atribuyen “amenazas, despidos, intentos de soborno, violencia física, entre otras formas de hostigamiento y presión al sindicato [lo que] ha significado que desde 1996, año en que el empresario y ex senador Francisco Javier Errázuriz adquirió la empresa, los socios del sindicato hayan disminuido de 1.300 a 46”³⁰.

Otro caso constatado por la Comisión Investigadora es el de la multitienda Almacenes París, sucursal Parque Arauco, en la que se registran prácticamente todos los supuestos de prácticas antisindicales y desleales reconocidos en la legislación, vulnerándose, particularmente, el derecho a negociar colectivamente de cientos de trabajadores: se celebraron convenios colectivos de trabajo que regirán por ocho años, despidiéndose a 160 socios del sindicato justo antes de iniciarse el proceso de negociación colectiva (los despedidos eran llamados por altavoces y eran acompañados por guardias de seguridad del local hasta la calle); la empresa destinó a un grupo de trabajadores de su confianza para desarrollar proselitismo en contra del sindicato en horas de trabajo y con recursos de la empresa, quienes fueron remunerados con cargo a “funciones administrativas”. Al suscribirse el convenio, fueron promovidos sin aplicarse a su respecto las normas internas sobre ascensos e, incluso, algunos iniciaron estudios superiores pagados por la empresa. Se impidió con violencia a los abogados del sindicato participar en las reuniones preparatorias de la negociación colectiva, para lo cual la gerencia dispuso cámaras de filmación y guardias, quienes pretendieron registrar reuniones sindicales.

De acuerdo con el estudio de la Comisión de la Cámara, en el ámbito de la salud privada también se verifican estas prácticas. En el Informe citado se establece “el despido de médicos sindicalizados de la Unidad Coronaria Móvil y la expresa prohibición de sindicalización que se les impone a los pediatras por el Director Médico de la Unidad de la V Región”. Asimismo, se verificó que en la Institución de Salud Previsional CIGNA, “las prácticas anti-sindicales han significado que de 120 trabajadores sindicalizados en 1995, en dos años quedaran solo 4”. Por último, y siempre en esta área, la Clínica Bellolio S.A. fue condenada por un tribunal a pagar una multa de 10 unidades tributarias mensuales a beneficio

²⁹ *Idem.*

³⁰ Informe..., p. 17.

del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) por las prácticas antisindicales comprobadas: “despido de 10 trabajadores afiliados al sindicato, otorgar beneficios a determinados funcionarios a condición que no se afiliaran al sindicato, negarse a recibir la comunicación de la constitución del sindicato, introducir [el empleador] a personas de su confianza al sindicato, amedrentar a los trabajadores con despedirlos si se afiliaban al sindicato, procurar la renuncia de sus miembros, y despedir o procurar la renuncia de los dirigentes sindicales”³¹.

Por otra parte, se da cuenta del despido de directores sindicales como una práctica persistente en las relaciones de trabajo. En este sentido, se registra el despido de delegados sindicales de la empresa Van Ward y de otros diez trabajadores con el propósito de evitar su afiliación sindical; el despido de los dirigentes electos en la constitución del sindicato de la empresa constructora Solari S.A.; el despido del director sindical de Transportes Ebro y de los directores de Alimentos Fruna Ltda. También se da el caso, consigna el Informe, de despidos no solo de directores sindicales sino también de trabajadores que no forman parte del directorio del sindicato, cuando estos se niegan a firmar modificaciones unilaterales de los contratos de trabajo. Suele ocurrir que esta práctica –modificaciones unilaterales al contrato– quede en la impunidad porque se trata de una situación en la que el trabajador comparece formalmente a la modificación (con su firma), lo que valida el acto, sin que pueda después impugnarlo, sujeto además a la eventualidad de ser despedido. Tal es el caso de la empresa Tur Bus Ltda., “denunciada por haber despedido a más del 50% de los trabajadores del Sindicato Interempresa de trabajadores choferes de camiones de Chile, por haberse negado a firmar una rebaja de salarios”³².

La situación de los trabajadores de la locomoción colectiva es, según el Informe, la que reviste mayor gravedad: tres directores nacionales de la Confederación de Trabajadores del Transporte de Chile (CONATRACH) fueron despedidos y están imposibilitados de trabajar por la existencia de listas negras que impone la Asociación Gremial a los dueños de las máquinas. Se denuncia que “al 80% de los dirigentes no se les asigna trabajo, con lo que se les priva de la remuneración por boleto”, de modo que no solo se verifican en esta área prácticas antisindicales, sino, además, se producen situaciones de vulneración del derecho de los trabajadores a ejercer sus labores.

³¹ Sentencia recaída en la causa Rol N° 3707-99, del 5° Juzgado del Trabajo de Santiago, citada en Informe..., p. 17.

³² Informe..., p. 15.

Esto ha sido detectado por el propio Ministerio del Trabajo y Previsión Social el que, en un informe dado a conocer en septiembre, da cuenta de diversas irregularidades laborales y precarias condiciones de resguardo entre los conductores del transporte público de Santiago (cerca de 15 mil personas). Allí se señala que las anomalías más frecuentes son la evasión previsional y el exceso de jornada laboral, tanto por el no respeto del descanso mínimo de 10 horas entre cada turno, como por el doblaje de los mismos hasta acumular en algunos casos 16 horas continuadas tras el volante. Como esta situación se origina en la forma como los empresarios pagan las remuneraciones a los conductores –la que consiste en que el empleador le paga al trabajador el salario mínimo más una parte (generalmente, un 20%) de cada boleto vendido– en la nueva licitación de recorridos de buses que se hará en 2003, se exigirá a las empresas formalizarse y pagar incentivos asociados con la productividad de las mismas y no con la cantidad de usuarios que recojan³³.

Otra forma en que se vulnera la libertad sindical en Chile, recogida como denuncia en el Informe de la Cámara, se produce a través de las divisiones de empresas. Los trabajadores que pertenecen al sindicato de una empresa que se divide, normalmente deben firmar un finiquito con su empleador y suscribir un nuevo contrato con la empresa resultante de la división. Ello trae como consecuencia que se extinga la afiliación sindical que el trabajador mantenía con la empresa dividida, a pesar de que en muchas ocasiones el trabajador sigue desarrollando sus labores en el mismo lugar y para la misma unidad productiva (lo que demuestra que, al menos en estos casos, la división solo tiene efectos “jurídicos”), bajo condiciones similares (si no idénticas). La división de la empresa también es causa de que no pueda ejercerse la libertad sindical amparada por el Derecho chileno por cuanto es común que estas divisiones impidan que se forme el número de trabajadores necesario para constituir un sindicato³⁴. Así, por ejemplo, “los trabajadores de la Clínica INDISA, que se dividió en varias razones sociales, todas las cuales comparten el directorio y funcionan en la misma clínica, denuncian que se les modificó el contrato de trabajo dividiéndolos entre las distintas razones sociales lo que significó que no pudieran participar en la negociación dirigida por sindicato de la clínica”³⁵.

Por último, interesa destacar, como una situación registrada que vulnera los derechos de los trabajadores, los abusos que la

³³ *El Mercurio*, 9 de septiembre de 2002, C1.

³⁴ Informe..., p. 7.

³⁵ *Idem*.

misma Comisión Investigadora detectara en la facultad de negociar convenios colectivos. La ley chilena permite que los trabajadores celebren tanto contratos como convenios colectivos, diferenciándose estos en que los primeros están sujetos a reglas más estrictas en cuanto a su adopción y materias a ser tratadas, mientras que los segundos, esto es, los convenios colectivos, son instrumentos jurídicos más flexibles, que pueden acordarse “en cualquier momento y sin restricciones de ninguna naturaleza (...) para convenir condiciones comunes de trabajo y remuneraciones, por un tiempo determinado”³⁶. El Informe señala que “el convenio es utilizado en muchas ocasiones para debilitar al sindicato, e impedir la realización de huelgas, más que para convenir en forma flexible, las condiciones de trabajo y remuneración”³⁷, permitiéndole al empleador imponer sus condiciones de trabajo y remuneración a un grupo de trabajadores que se ven obligados a suscribir un documento en cuya elaboración no han tenido participación. Esta situación, destaca el Informe, ha sido advertida por la jurisprudencia judicial y administrativa (Juzgados del Trabajo y Dirección del Trabajo), formulando el concepto de “contratación individual en masa”, negando validez a estos convenios por no cumplir con los requisitos básicos de una negociación colectiva, cual es, que haya una real negociación entre las partes que convienen.

Entre las formas concretas que adoptan las prácticas señaladas, el Informe destaca el anticipo de la negociación del contrato colectivo, a condición de que el instrumento a ser adoptado sea un convenio (y no un contrato); la exigencia a los trabajadores nuevos de negociar un convenio colectivo, separado del contrato que está vigente al momento de su incorporación a la empresa; la imposición de un convenio colectivo que no ha sido negociado, exigiendo la adhesión individual de cada trabajador; amenaza a los sindicatos y/o grupos negociadores con la pérdida de todos los beneficios, en caso de pretender llevar adelante una negociación colectiva (imponiéndose, de esta manera, la adopción del convenio) y la imposición de representantes de los trabajadores como comisión negociadora para la celebración de los convenios colectivos³⁸.

El Informe citado advierte que “[s]on innumerables los antecedentes recibidos por esta comisión en relación con la práctica de la ‘contratación individual en masa’”, destacando, para estos efectos, algunos casos que cabe consignar. Así, en primer lugar, se detalla la situación de los bancos: en el Banco Santander, por ejemplo, no se negocia colectivamente desde hace seis años. La razón es que el

³⁶ Artículo 314 del Código del Trabajo.

³⁷ Informe..., p. 18.

³⁸ Informe..., p. 20.

Banco impone a los trabajadores un convenio colectivo que incluye un bono, lo que en condiciones de necesidad económica fomentada por un clima de crisis hace prácticamente imposible que los trabajadores se nieguen a recibirlo. Esta práctica, se señala, es replicada por otros bancos, como el Banco del Desarrollo (el que, paradójicamente, esgrime como eslogan el ser un banco que da acogida a sectores con dificultades económicas que, en general, encuentran problemas para acceder al crédito financiero).

En uno de los casos de vulneraciones a los derechos laborales se ha pronunciado incluso el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), reprochando la labor desarrollada tanto por los tribunales nacionales como por los organismos de fiscalización de cumplimiento de la normativa de protección a los trabajadores. Se trata del caso de Agrícola Ariztía, establecimiento en el que “coexisten más de diez convenios colectivos, todos impuestos por la empresa a pequeños grupos de trabajadores con el objeto de evitar su organización para negociar”. En este caso, el tribunal laboral que investigó las denuncias presentadas consideró que “los trabajadores fueron presionados para obtener de ellos su consentimiento para la suscripción de los convenios colectivos, ya sea con la amenaza de ser despedidos o trasladados a otras secciones con la consiguiente disminución de sus remuneraciones”. En el proceso judicial que se siguió, los trabajadores obtuvieron una sentencia favorable, cuyo remedio a la grave situación de afectación de derechos fue la imposición de una multa equivalente a 5 Unidades Tributarias Mensuales (aproximadamente 200 dólares).

El Informe, por último, muestra en cifras la realidad que la Encuesta Laboral ENCLA '99 consignaba: un abstencionismo sindical cuyas principales razones se ubican en el temor a las consecuencias negativas en el trabajo; en no ver en la afiliación a una organización sindical utilidad real y en la circunstancia de obtener los mismos beneficios de parte de la empresa, a pesar de no estar sindicalizados³⁹. De acuerdo con el Informe de la Comisión Investigadora, estas situaciones son un reflejo de la disminución de la tasa de sindicalización en Chile y del aumento de la suscripción de convenios colectivos frente a contratos colectivos: en el decenio 1986–1996, a pesar del notable aumento de instrumentos colectivos de trabajo, “los convenios colectivos se incrementaron en un 340%, mientras que los contratos colectivos lo hicieron solo en un 210%”⁴⁰.

³⁹ Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios, Encuesta Laboral 1999, Santiago, 2000, en <http://www.dt.gob.cl/index1.html>.

⁴⁰ Informe..., p. 21.

Para el Programa de Economía del Trabajo (PET), existen varias razones que pueden explicar el hecho de que, aun cuando entró en vigor la reforma laboral, persistan las prácticas antisindicales como una constante en las relaciones de los trabajadores y sus empleadores⁴¹. En primer lugar, la “marcha blanca” de la reforma ha durado, en su opinión, más del tiempo necesario. Esto es, dado que se introdujeron importantes modificaciones a la legislación del trabajo, las autoridades estimaron que en el primer tiempo no se cursarían sanciones por infracciones que se detectaran⁴², lo cual, a juicio de los investigadores, ha provocado disparidad de criterios incluso dentro de la Inspección del Trabajo, que es el órgano encargado de fiscalizar el cumplimiento de la ley laboral. Lo anterior ha conspirado en contra del espíritu de la normativa vigente, afectando los derechos de los trabajadores que se ven expuestos a situaciones como las descritas en estas páginas.

Así, por ejemplo, en abril de 2002, al constatarse en un informe de fiscalización la existencia de una práctica antisindical en la Empresa Marketing y Promociones Ltda., la Inspección del Trabajo, junto con remitir el informe a la Unidad de Relaciones Laborales de la Dirección del Trabajo, señala que informaría a los dirigentes sindicales, “a fin de que adopten las acciones judiciales propias del caso, si así lo estiman”⁴³. Debe destacarse esta apreciación de la funcionaria fiscalizadora, quien, a pesar de constatar la práctica antisindical, se limita a consignar que informará a los dirigentes sindicales para que sean estos quienes decidan si interponen o no acciones en contra de la empresa infractora. Se destaca ello porque, con la reforma laboral, la ley establece la obligación de la Inspección del Trabajo de hacer la denuncia al tribunal competente cuando tome conocimiento de prácticas antisindicales, y no, como ocurrió en este caso, de “informar a los dirigentes sindicales”, situación que denota la falta de conocimiento de la nueva normativa a meses de su entrada en vigencia^{44 45}.

⁴¹ Entrevista personal a Manuel Razeto y Francisco Sánchez, Subdirector e Investigador Docente, respectivamente, del Programa de Economía del Trabajo.

⁴² Así lo reconoce la propia Directora del Trabajo en entrevista al diario *El Mercurio*, 26 de marzo de 2002, C2.

⁴³ Inspección del Trabajo, Informe de Fiscalización (Manual), N° 2137, empresa Marketing y Promociones Ltda, 29 de abril de 2002, p. 4.

⁴⁴ El artículo 292 del Código del Trabajo (reformado por la Ley N° 19.759) dispone que “[l]a Inspección del Trabajo deberá denunciar al tribunal competente, los hechos que estime constitutivos de prácticas antisindicales o desleales de los cuales tome conocimiento, y acompañará a dicha denuncia, el informe de fiscalización correspondiente”.

⁴⁵ Debe señalarse, además, que la fiscalizadora del caso citado destaca que la “empresa presenta características especiales y distintivas que dificultan poder configurar, en una primera instancia, la existencia de una práctica directa en

Esta circunstancia, opinan los investigadores del PET, ha tendido a revertirse solo a partir de junio de 2002, mes en el que los inspectores comienzan a presentar las denuncias respectivas ante los Juzgados del Trabajo, aun cuando, señalan, la actitud de los jueces laborales no sea el defender los derechos de los trabajadores, que son la parte más débil de la relación de trabajo, sino arbitrar las disputas que entre estos y las empresas se producen. En su concepto, "tanto la Dirección del Trabajo como los Juzgados laborales debieran comprender que su misión es la defensa de los derechos de los trabajadores, y no el velar por la paz social, o las buenas relaciones dentro de la empresa, como ocurre actualmente". Lo anterior se manifiesta en que, a pesar de lo dispuesto por la nueva legislación, al presentarse una denuncia por práctica antisindical, en algunos casos los tribunales esperan a ver qué contesta la empresa denunciada en vez de reintegrar de inmediato al trabajador que ha sido despedido y respecto del cual se ha acreditado su condición de trabajador aforado.

En junio de 2002 se presenta una denuncia en tribunales en contra de la empresa Uauy y Cía. Ltda., por numerosas cartas de renuncia al sindicato que fueron redactadas en la oficina de personal de la empresa, todas suscritas con la misma fecha y en un formato idéntico. Señala la demanda que esta situación se produjo "en un clima de gran conflictividad y tensión al interior de la empresa, pues el sindicato ha tenido un papel preponderante en la defensa de los derechos de los trabajadores asociados, respaldándolos en situaciones de cambios de lugar de trabajo, disminución de remuneraciones semanales, etc."⁴⁶, agregando que la empresa fiscalizada había sido previamente sancionada con multa por infracciones a las leyes laborales. A pesar de las denuncias, a comienzos de septiembre el sindicato y la directiva de la empresa llegan a un acuerdo por el cual "dan por superado todas (*sic*) las diferencias de interpretación que organizaron la denuncia ante la inspección del trabajo"⁴⁷.

Similar situación se registra en la denuncia presentada por práctica antisindical en contra de la empresa Telecomunicaciones Siglo XXI S.A. por las presiones que esta ejerciere en contra de los

contra de la organización sindical como un todo; principalmente debido a que las líneas de mando y responsabilidad entre la empresa y sus trabajadores no se encuentran claramente definidas". La fiscalizadora se refiere al hecho que la empresa que se investigaba se dedica al suministro de trabajadores -analizado algunas páginas más atrás-, lo cual dificulta el fijar responsabilidades ante estas situaciones.

⁴⁶ *Inspección Provincial del Trabajo de Santiago con Auauy y Cía. Ltda.*, 6° Juzgado del Trabajo de Santiago, Rol N° 2592-2002, p. 4.

⁴⁷ Acta de avenimiento de 3 de septiembre de 2002, acompañada al proceso.

trabajadores afiliados al sindicato, en agosto de 2002. La empresa, según consta en el escrito presentado ante tribunales, llamaba a los trabajadores y les manifestaba lo inconveniente que era para ellos mantenerse en el sindicato y que dicha opción iba en contra de los intereses de la empresa, solicitándoles que se desafiliaran para que así firmaran unos anexos al contrato de trabajo que el sindicato había previamente rechazado⁴⁸. Asimismo, se registran las discriminaciones que se producen entre los trabajadores afiliados y los no afiliados: a los segundos –que firmaron los anexos rechazados por el sindicato– se les otorgó un puntaje adicional, lo que redundaba en que quedarán en mejores puestos de venta y, en consecuencia, incrementarían sustancialmente sus ingresos en comparación a sus compañeros de trabajo asociados al sindicato.

Un problema que no se ha tratado, pero que, sin embargo, atraviesa todas las situaciones descritas en este capítulo, es el de la justicia del trabajo. Hasta ahora se han citado algunos casos que se han ventilado ante tribunales (o ante otras instancias estatales) pero ocurre que, actualmente, un grave problema que atenta en contra de la vigencia de los derechos de los trabajadores es la lentitud de los juzgados del trabajo (lo que es solo una muestra de la falta de celeridad de la justicia en general en Chile). Para la Asociación Gremial de Abogados Laboralistas (AGAL), “[l]a falta de recursos y de capacitación de los jueces hacen que la judicatura laboral funcione de tal forma que en la práctica caemos en una situación de denegación de justicia (...) que representa para un trabajador el ir a cobrar un salario con el que se supone tiene que comer, y le sale una sentencia en dos o tres años”⁴⁹. En su opinión, los jueces laborales no tienen capacidad material para hacerse cargo de la cantidad de trabajo que se les demanda: a modo de ejemplo, el profesional de AGAL destaca que el país “en los últimos 20 años, ha aumentado sustancialmente su fuerza de trabajo, de 3 millones y algo que había a más de 5 millones que es lo que tenemos actualmente, y ocurre que tenemos menos juzgados de lo que teníamos hace 20 años”. Por esta razón, se formó un Foro para la Reforma de la Judicatura del Trabajo, en el cual han participado diversas instancias (Ministerio de Justicia, Ministerio del Trabajo, Corte Suprema, universidades y abogados especialistas) y que le ha entregado al Presidente Lagos un documento en el que se establecen las bases para la reforma a la justicia del trabajo. En razón de esto, el Ejecutivo se ha comprometido a enviar al Congreso

⁴⁸ *Inspección Comunal del Trabajo de Santiago con Telecomunicaciones Siglo XXI S.A.*, 6° Juzgado del Trabajo de Santiago, Rol N° 3324-2002. Causa en tramitación al cierre de este Informe.

⁴⁹ Entrevista al abogado laboralista Rafael Carvallo, de la Asociación Gremial de Abogados Laboralistas, en *El Siglo*, 2 de agosto de 2002, p. 26.

Nacional, dentro de un plazo de seis meses a contar de agosto de 2002, un proyecto de ley que establezca una nueva institucionalidad de juzgados laborales. Es de esperar, en primer término, que el compromiso del Presidente sea cumplido y que, de ser así, los nuevos juzgados sean capaces de atender las demandas de los trabajadores, amparándolos en aquellos casos que se ha visto cómo se infringen sus derechos.

Lo que las situaciones relatadas muestran, en efecto, es que el derecho humano que se reconoce a los trabajadores para poder constituir, afiliarse y desafiliarse libremente a organizaciones sindicales no se satisface con la sola posibilidad de que el Estado señale que no hay (mayores) limitaciones u obstáculos a ejercer la libertad sindical constituyendo sindicatos. Lo que esta libertad supone es, esencialmente, la posibilidad concreta y real de que los trabajadores puedan ejercer la actividad sindical en Chile, libres de presiones y discriminaciones, haciéndose realidad las proclamações contenidas en la legislación nacional y en los instrumentos internacionales que obligan al Estado, como son, por ejemplo, los Convenios 87 y 98 de la OIT.

A nivel nacional, la Constitución Política, junto con reconocer la autonomía de los cuerpos intermedios y, así, asegurar su debida protección⁵⁰, asegura a todas las personas el derecho de sindicarse en los casos y forma que señale la ley, estableciendo que la afiliación sindical será siempre voluntaria⁵¹. Así, el Código del Trabajo reglamenta esta disposición ordenando que “[n]o se podrá condicionar el empleo de un trabajador a la afiliación o desafiliación a una organización sindical [y que] se prohíbe impedir o dificultar su afiliación, despedirlo o perjudicarlo, en cualquier forma por causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales”⁵², y que “[s]on contrarios a los principios de las leyes laborales los actos de discriminación [entendiendo por tales] las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en motivos de (...) sindicación (...) que tengan por objeto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”⁵³.

Los Convenios de la OIT, por su parte, contrastan con la realidad descrita cuando señalan que “[l]os trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condi-

⁵⁰ Artículo 1º, inciso 3º de la Constitución Política de Chile.

⁵¹ Artículo 19 N° 19 de la Constitución.

⁵² Artículo 215 del Código del Trabajo.

⁵³ Artículo 2º del Código del Trabajo.

ción de observar los estatutos de las mismas”⁵⁴ y que “[t]odo miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación”⁵⁵.

Tales principios son confirmados por el Convenio 98, también vigente en Chile, que establece que “[l]os trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo”⁵⁶, protección que “deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo”⁵⁷.

DERECHO AL TRABAJO Y DESEMPLEO

Desde que llegara a Chile en 1998 la crisis económica de Asia –cuyas repercusiones se han mantenido inalterables por estos años–, la cesantía ha sido la principal preocupación de los chilenos. Diversas y variadas encuestas de opinión revelan este dato: junto con la inseguridad ciudadana, pero casi siempre antes que ella, el desempleo ha figurado como el principal temor en la sociedad chilena. Y esta realidad no ha sido diferente durante 2002: a mediados del año, un 50% de los ciudadanos manifestaba tener “un alto o muy alto temor de perder su trabajo en los próximos meses, debido a que en su gran mayoría tienen [los encuestados] algún familiar o amigo desempleado”⁵⁸.

De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en el primer semestre del año, la tasa de desocupados fue, en promedio, de un 8,8% de la fuerza laboral y, entre agosto y octubre, la cifra se elevaba al 9,6%. Esta cifra, en el caso de los jóvenes de 15 a 19 años se dispara a un 24,4% y entre los 20 y 24 años,

⁵⁴ Artículo 2° del Convenio 87 de la OIT relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, ratificado por Chile y publicado en el *Diario Oficial* de 12 de mayo de 1999.

⁵⁵ Artículo 11 del Convenio 87.

⁵⁶ Artículo 1.1 del Convenio 98 de la OIT relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, ratificado por Chile y publicado en el *Diario Oficial* de 12 de mayo de 1999.

⁵⁷ Artículo 1.2 b) del Convenio 98.

⁵⁸ *El Mercurio*, 6 de agosto de 2002, B1.

alcanzaba un 20% (conforme a cifras no oficiales, la tasa de desempleo bordeaba, sin embargo, el 13,6%, al menos en Santiago)⁵⁹.

El Gobierno ha intentado hacer frente a este problema a través de diversos mecanismos, siendo, principalmente, la implementación de programas de empleo, financiados íntegramente por el Estado (por ejemplo, adelantando obras viales) o bien, por medio del otorgamiento de subsidios a los privados que, reuniendo ciertos requisitos, contraten personas para su empresa (subsidio que alcanza un 40% de la remuneración, la que, en general, equivale al ingreso mínimo). Respecto de los programas de empleo, se produjeron ciertos problemas cuando el Ejecutivo anunció, a comienzos de 2002, que reduciría las vacantes, contrariando su promesa de mantener a las personas ocupadas en estos programas (a pesar de que posteriormente se cumplió con las plazas prometidas) y al centralizar la administración de estos trabajos temporales. Hasta enero de 2002, eran los municipios –esto es, los órganos de administración comunal– los encargados de administrar los programas de empleo de emergencia, pero el Gobierno decidió tomar él la responsabilidad, a través de los gobiernos regionales (intendencias y gobernaciones)⁶⁰. Con independencia de las razones que provocaron este cambio, lo cierto es que este trajo algunos serios inconvenientes en la posibilidad de acceder a un trabajo de las personas desocupadas: en agosto de 2002, se informaba que existen varios “ejemplos en que las vacantes municipales cayeron de mil, 2 o 3 mil a 200 y en los peores casos, a 20 o menos”⁶¹.

La segunda modalidad adoptada para superar (en parte) el problema de la cesantía ha consistido en el denominado “subsidio a la contratación privada”. Se trata de una ayuda que el Estado entrega a las empresas que contraten mano de obra equivalente al 40% del salario mínimo de las personas empleadas durante cuatro meses, a lo que se suma un aporte directo de \$ 50 mil, aproximadamente 68 dólares) para capacitación, el que se entrega a la empresa por una sola vez. De acuerdo con un estudio de la Universidad Adolfo Ibáñez, un 57,2% de los beneficiados con este sistema mantuvo, en

⁵⁹ Estudio del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, citado en *El Mostrador.cl*, 18 de julio de 2002, en www.elmostrador.cl.

⁶⁰ Para algunos, había en esta decisión una clara motivación política: muchos municipios son encabezados por alcaldes de los partidos de oposición, por lo que el Gobierno, aseguran, habría estado interesado en impedir que del otorgamiento de empleos se sacara provecho electoral.

⁶¹ *El Mercurio*, 14 de agosto de 2002, C3. El propio Presidente de la Asociación de Municipalidades y alcalde de Valparaíso (militante de un partido de Gobierno) denunciaba que los cesantes contratados para trabajar en diversos proyectos permanecen entre 20 y más días sin ejecutar labor alguna por falta de insumos, señalando que “en la práctica tenemos gente contratada para no hacer nada”. *El Mercurio*, 9 de mayo de 2002, C7.

2001, su empleo luego de los cuatro meses de duración del plan⁶², lo que demuestra la necesidad de fortalecer estas vías para la reactivación del empleo en Chile.

A pesar de los esfuerzos de las autoridades por reducir las altas tasas de desempleo registradas en los últimos años, intentando responder a los estándares que rigen en la materia, como es, entre otros, el contenido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –que establece la obligación para Chile de adoptar todas las medidas “para lograr la plena efectividad de este derecho [debiendo] figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un adecuado desarrollo económico, social y cultural constante y *la ocupación plena y productiva*, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana”⁶³, lo cierto es que este problema sigue siendo una prioridad que el Estado debe encarar por todos los medios posibles. Desde luego, una fuerte fiscalización del uso que se hace de los recursos públicos dispuestos para enfrentar este tema es imprescindible dado el registro de algunos episodios lamentables en este sentido.

Así, un caso que choca con los principios internacionales y constitucionales a los que se encuentra obligado el Estado de Chile se encuentra en la Octava Región del Biobío, en el sur del país. En 1997, el Gobierno del entonces Presidente Frei decidió cerrar la Empresa Nacional del Carbón (ENACAR), provocando un fuerte incremento de la cesantía en ciudades como Lota o Coronel: el cierre de la mina dejó alrededor de mil 200 exonerados, lo que vino a agravar la precaria situación que existía en la zona. De los 11 mil 726 puestos de trabajo existentes en 1991 vinculados a esta empresa, para 1997 solo quedaban mil 859, a lo que tendría que agregarse la fuerza laboral ahora desocupada⁶⁴. Desde entonces Lota es la comuna con los mayores índices de desempleo en el país (alcanzando en promedio, un 20% de desocupados)⁶⁵.

Se trata de una crítica situación en la que ha fracasado, según la opinión de varios sectores, el “plan de reconversión de Lota”⁶⁶. La idea era que los ex mineros –acostumbrados por tradición familiar

⁶² *El Mercurio*, 23 de mayo de 2002, B2.

⁶³ Artículo 6.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁶⁴ *El Mercurio*, 17 de agosto de 2002, A3.

⁶⁵ Para algunos, como el concejal de la comuna de Lota Víctor Tiznado, la tasa de desocupación llega, en verdad, al 30%. Entrevista en Revista Punto Final, abril de 2002, p. 12.

⁶⁶ *La Tercera*, 21 de julio de 2002, p. 25.

a desempeñar esa labor– fuesen capacitados en diversos rubros para así hacer frente a las dificultades derivadas del cierre de la mina (como, por ejemplo, mantención o electricidad industrial). Pero para algunos antiguos trabajadores del carbón, la capacitación organizada por el Gobierno “se hizo a destajo, sin ninguna planificación o estudio técnico de las necesidades de la comuna”, constatando situaciones en que, a pesar de ser contratados mediante el subsidio a la contratación privada de mano de obra antes explicada, al momento de terminarse el subsidio estatal, las empresas los despedían, agravando su ya desfavorecida condición.

Como se ha señalado, la otra modalidad que ha utilizado el Estado para encarar este problema que atenta en contra del derecho humano básico de poder ganarse la vida mediante un trabajo remunerado, ha sido la aplicación de programas de empleo directo. En el caso particular de Lota, a comienzos de 2002, se denunciaba el incumplimiento de las promesas del Gobierno, en orden a que las 110 personas que a diciembre de 2001 estuviesen trabajando, mantendrían sus puestos y que otras 120 a quienes se les había asegurado que comenzarían a trabajar, a mitad de enero no lo hacían⁶⁷. Sin embargo, la entonces gobernadora de Concepción, Cynthia Mitchell, afirmaba que las personas sí se encontraban trabajando y que los programas se mantendrían según su planificación inicial.

Lo anterior se señala porque se trata de un caso que incide directamente en el goce de este derecho humano fundamental: la misma funcionaria de Gobierno debió presentar su renuncia en julio de 2002, al detectarse que más de \$ 20 millones habían sido utilizados para la contratación de personas que no reunían los requisitos para ello. Quienes aparecían contratados eran todos familiares de sus colaboradores más cercanos (figurando, incluso, una adolescente de 15 años entre las personas contratadas con cargo al Fondo especial destinado a paliar la crisis). Junto con este escándalo, el Gobierno debió investigar también la situación de algunas organizaciones no gubernamentales a las que se les había otorgado dineros para administrar la contratación de personas mediante este programa de empleo directo (solo en 2001, se les entregó cerca de \$ 5.500 millones). Algunos de estos organismos –nominalmente independientes pero, en los hechos, vinculados a partidos políticos oficialistas– “presentaron problemas en la rendición de dineros destinados a insumos y administración, razón por la cual [el intendente de Santiago] Trivelli ordenó una investigación sumaria, que en marzo fue elevada a sumario administrativo”⁶⁸.

Un último y dramático caso que refleja la angustia de algunas

⁶⁷ *El Mercurio*, 17 de enero de 2002, C4.

⁶⁸ *El Mercurio*, 17 de julio de 2002, C2.

personas que ven que no tienen posibilidad alguna de salir de su estado de pobreza por causa del desempleo se grafica en el intento de suicidio de Valentín Marín Barraza, de 44 años, quien en junio de 2002, agobiado por su condición de trabajador cesante, intentó quitarse la vida prendiéndose fuego a lo bonzo, siendo sofocadas las llamas por sus familiares que se percataron de lo que ocurría⁶⁹. Este caso, lamentablemente, no era nuevo en Chile: a fines de 2001, frente al Palacio de La Moneda, Eduardo Miño inauguraba esta extrema forma de protesta por las injusticias del modelo y sus graves consecuencias, en particular, la desesperación de miles de familias que han quedado marginadas de realizar su mayor realización material y espiritual, como lo indica la Constitución Política de la República.

Así es como la situación del desempleo ha generado debates y discusiones que atraviesan los círculos políticos y académicos. Se plantea por algunos la necesidad de adoptar las recomendaciones de organismo multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional, y proceder a flexibilizar el mercado del trabajo, lo que para otros no sería sino aumentar la precarización del trabajo y la desprotección en que se encuentran muchos trabajadores.

EL DERECHO A UNA JUSTA RETRIBUCIÓN SALARIAL

Tanto la Constitución como los pactos internacionales ratificados por Chile señalan que “toda persona tiene derecho a la libre elección del trabajo *con una justa retribución*”⁷⁰. Se comprende que la remuneración a que tiene derecho todo trabajador como contrapartida de la labor que realiza debe poder asegurarle a este y a su familia “una existencia conforme a la dignidad humana”, que le permita a él y a los suyos desarrollar sus potencialidades y participar de la vida en sociedad adecuadamente.

Al igual como ocurre con el desempleo, en que se evidencia los debates ideológicos que cruzan la situación de los derechos de los trabajadores –y que en este Informe sobre el año 2002 solo será mencionado–, se plantea la discusión acerca del ingreso (o salario) mínimo. Al igual que en otros países, anualmente el Estado reajusta un monto que constituye el mínimo a que una persona tiene derecho a percibir como remuneración por su trabajo. Para el sector privado y empresarios, la existencia de este salario mínimo atenta en contra de la generación de empleo por lo que, postulan,

⁶⁹ *El Mercurio*, 4 de junio de 2002, C11.

⁷⁰ Artículo 19 N° 16 de la Constitución, 7° del PIDESC y 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, entre otros.

debiera congelarse su monto o, incluso, dejarlo entregado a la “libre” voluntad de las partes contratantes⁷¹. Para otros, en cambio, la función real del salario mínimo no es otra que permitir “acceder a poco más de la mitad de las necesidades básicas de una familia de trabajadores en Chile”, por lo que las posturas tendentes a congelarlo o anularlo serían del todo atentatorias en contra de derechos laborales y humanos básicos⁷².

Así, los estándares internacionales presentan problemas en, a lo menos, dos órdenes de cosas (los que, como se indicó, solo serán enunciados). En primer lugar, en la actualidad el monto del ingreso mínimo asciende a \$ 111.200, esto es, alrededor de unos 150 dólares. Para determinar la cuantía del salario mínimo, el Gobierno efectúa un cálculo basado en la canasta de necesidades básicas que él mismo configura. Se estima su monto en aproximadamente \$ 57 mil, cifra que se aleja ostensiblemente de lo que en la realidad requiere una familia para vivir y de los cálculos que hacen otros organismos diferentes al Estado.

Para el Programa de Economía del Trabajo, por ejemplo, el monto mínimo del ingreso debiera ascender a unos \$ 183.983, esto es, un 72% más del monto fijado por el Estado, si es que realmente quisiera asegurarse una posibilidad de subsistencia digna de las personas⁷³. Para otros entes, como la Fundación Terram, los cálculos que hace el Gobierno al determinar la canasta de necesidades básicas es irreal y, en un cálculo de lo que una persona realmente requiere para vivir dignamente, en vez del 20,6% de personas pobres registradas por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica, el porcentaje de pobres sería, de acuerdo a sus cálculos, superior a un 80%⁷⁴. Lo que estas opiniones muestran es, nada más, que los montos en que se fijan las remuneraciones “piso” de los trabajadores, en los hechos, no permiten el goce efectivo de los derechos que los tratados internacionales y la legislación nacional entregan a los trabajadores.

Por último, el segundo problema que se presenta a propósito del ingreso dice relación con la situación de la mujer. Los estándares a los que Chile se encuentra obligado en esta materia son claros en cuanto a eliminar las diferencias salariales en razón del sexo del trabajador. Así lo expresan, entre otros, la Declaración Univer-

⁷¹ Esta es la opinión de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), recogida en *El Mercurio*, 9 de mayo de 2002, B6.

⁷² Programa de Economía del Trabajo, Página Económica de los Trabajadores, número 216, marzo de 2002, p. 3.

⁷³ Programa de Economía del Trabajo, *op. cit.*, p. 4.

⁷⁴ Fundación Terram, Determinación del Nuevo Umbral de la Pobreza para Chile (Una aproximación desde la Sustentabilidad), Santiago, junio de 2002, p. 7.

sal de Derechos Humanos, el Convenio 111 de la OIT sobre discriminación en el empleo y la ocupación, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, todos los cuales han sido incorporados al ordenamiento jurídico chileno: “a igual trabajo, igual salario, sin importar quién lo realice”. Esta idea ha sido aun desarrollada por el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el que señaló, en su Observación General N° 13 (1989), que los Estados debían adoptar sistemas de valoración del trabajo basados en un criterio neutral que facilite la comparación entre el valor de aquellos trabajos en los que laboran mayoritariamente hombres y aquellas actividades a las que se dedican mayoritariamente mujeres.

Este marco al que Chile se encuentra jurídicamente obligado, sin embargo, se aleja nuevamente de lo que muestra la realidad. Según un estudio especializado, “[l]a brecha salarial entre hombres y mujeres alcanza en promedio un 31%. Es decir, en promedio por cada \$ 1.000 recibidos por un hombre, una mujer recibirá solo \$ 689”⁷⁵, información que es recogida incluso por algunos medios de prensa⁷⁶. Esta realidad debe ponderarse en conjunto con otros datos que obligan a detenerse en esta cuestión: de acuerdo con el mismo estudio, las mujeres representan un tercio de la masa laboral (36,2%) y, asimismo, más de una cuarta parte de las familias en Chile (29%) tiene jefatura femenina, vale decir, el ingreso de la madre, esposa o hija es el único o principal ingreso de la familia, lo que trae importantes consecuencias desde la perspectiva del goce de los derechos humanos básicos, no solo de la mujer, sino además, de la familia que ella sostiene.

⁷⁵ Corporación de Desarrollo de la Mujer - La Morada, *Más derechos económicos, sociales y culturales, menos desigualdades de las mujeres en Chile*, La Morada, Santiago, 2001, p. 116.

⁷⁶ *El Mercurio*, 4 de septiembre de 2002, B7. En esta nota de prensa se señala que, además, en Chile solo un 35% de las mujeres en condiciones de trabajar se desempeña en el mundo laboral, esto es, un 10% menos de la media del resto del continente.