

Publicación Conmemorativa

Centenario

Dirección del Trabajo de Chile 1924-2024.

Trayectoria, perspectivas y desafíos.

Obras escogidas

1924 100 AÑOS 2024

Dirección del Trabajo

Publicación Conmemorativa

**Centenario Dirección del
Trabajo de Chile
1924-2024.**

**Trayectoria, perspectivas y desafíos.
Obras escogidas**



Es una publicación
de la Dirección del Trabajo

ISBN 978-956-6098-70-6

Dirección del Trabajo
Agustinas #1253
www.dt.gob.cl
Santiago de Chile, septiembre de 2024

Diseño gráfico
Oficina de Comunicación y Difusión de la
Dirección del Trabajo

Selección y edición
Departamento de Estudios de la Dirección del
Trabajo

Ilustración de la portada
Embarque de salitre en Pisagua, 1891
The Illustrated London News, Londres 1842-
volúmenes, número 2701, (24 enero 1891), página 117
Colección Biblioteca Nacional de Chile, disponible
en Memoria Chilena.

Los contenidos, conceptos y opiniones expresadas
en esta publicación son de exclusiva responsabili-
dad de quienes las emiten y no representan,
necesariamente, la opinión ni la doctrina de la
Dirección del Trabajo.

En la presente publicación, siempre que ha sido
posible, se ha hecho el esfuerzo por
usar un lenguaje no discriminador ni sexista.
Conscientes de que existe debate al
respecto y que las soluciones que hasta ahora se
han intentado en nuestro idioma no
son sistemáticas, para evitar la sobrecarga gráfica,
en los casos en que sea pertinente, se usará el
masculino genérico, entendiendo que todas las
menciones en tal género representan a hombres,
mujeres y a otras identidades.

ÍNDICE

	Pág.
PRESENTACIÓN	
Pablo Zenteno Muñoz <i>Director del Trabajo</i>	9
INTRODUCCIÓN	11
1. ORÍGENES Y TRAYECTORIAS	17
LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO Y LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: UNA RELACIÓN CENTENARIA.....	19
Carmen Bueno Pareja	
LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO Y LAS MUJERES TRABAJADORAS.....	47
María Cristina Huerta Fuentes Verónica Riquelme Giagnoni	
LOS OBREROS PANIFICADORES Y LA DIRECCIÓN GENERAL DEL TRABAJO. UNA RELACIÓN DE COLABORACIÓN Y TENSIÓN. 1924-1927.....	71
Vicente Mellado Carrasco	
LA DT EN LA DICTADURA. CONFLICTOS Y DESAFÍOS DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO EN LOS INICIOS DEL MODELO NEOLIBERAL (1973-1990).....	87
Rodrigo Araya Gómez	
2. FUNCIONES, ACCIONES Y PERSPECTIVAS ACTUALES	103
LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO Y LA EFECTIVIDAD Y EFICACIA DE LAS NORMAS LABORALES.....	105
Irene Rojas Miño	
EL DICTAMEN DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO Y SUS FUNCIONES.....	117
Luis Lizama Portal	
EL PAPEL DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES.....	141
Cayetano Núñez González	

EL ROL DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO EN LA SOLUCIÓN ALTERNATIVA DE CONFLICTOS LABORALES. FÓRMULAS NORMATIVAS Y ALGUNOS PROBLEMAS APLICATIVOS.....	155
Rodrigo Palomo Vélez	
Camila Cruz Beltrán	
DIRECCIÓN DEL TRABAJO Y SUS DESAFIOS FRENTE A LOS DESEQUILIBRIOS DEL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES.....	169
Rafael Pereira Lagos	
EL DERECHO A HUELGA EN SERIO: EL ROL DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO EN MATERIA DE SERVICIOS MÍNIMOS.....	185
Karla Varas Marchant	
ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN SINDICAL Y HUELGAS EN CHILE: UN ANÁLISIS CUANTITATIVO.....	205
Pablo Pérez Ahumada	
NEGOCIACIÓN COLECTIVA POR RAMA PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE TRABAJO Y DE VIDA.....	233
Gonzalo Durán Sanhueza	
SUBJETIVIDAD E IDENTIDADES LABORALES EN EL MUNDO DEL TRABAJO EN CHILE: SU IMPORTANCIA PARA EL QUEHACER DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO.....	253
Antonio Stecher Guzmán	
Álvaro Soto Roy	
3. LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO DEL SIGLO XXI. DESAFÍO PARA EL FUTURO DEL TRABAJO Y LA PROTECCIÓN DE DERECHOS.....	273
EL APORTE DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO EN EL DESARROLLO DEL DERECHO LABORAL DEL NUEVO SIGLO: LA REVALORIZACIÓN DE LA LIBERTAD SINDICAL.....	275
Eduardo Caamaño Rojo	
EL SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO CHILENO Y EL CONVENIO 81 DE LA OIT.....	289
José Francisco Castro Castro	
EL REEMPLAZO TECNOLÓGICO DE HUELGUITAS EN EL DICTAMEN 448/6 DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO Y EN EL DERECHO SINDICAL DE PAÍSES DEL CONO SUR.....	303
Hugo Barreto Ghione	
CAMBIOS TECNOLÓGICOS EN EL MUNDO DEL TRABAJO. PROBLEMAS Y DESAFÍOS PARA LA REGULACIÓN Y LA FISCALIZACIÓN EN CHILE.....	319
Dasten Julián Vejar	
Juana Torres Cierpe	
ROL DE LA DT EN LA BÚSQUEDA DE EQUIDAD DE GÉNERO. TRAYECTORIA Y DESAFÍOS.....	337
Carmen Espinoza Miranda	

PRESENTACIÓN

Pablo Zenteno Muñoz
Director del Trabajo

Es un honor presentar esta obra colectiva, titulada *El Centenario de la Dirección del Trabajo de Chile*, que reúne valiosas contribuciones de destacados y destacadas académicas e investigadoras, tanto de nuestro país como del extranjero. Este libro no solo conmemora los 100 años de la Dirección del Trabajo y su invaluable aporte a la cohesión y paz social, sino que también ofrece una profunda reflexión sobre su legado histórico, su impacto en la sociedad chilena y los retos que enfrenta en el presente y futuro del trabajo.

El Centenario de nuestra institución es una invitación a hacer un alto en la vertiginosa acción de esta señera institución, para reconocer el camino recorrido, y reflexionar sobre nuestra trayectoria: de dónde venimos, qué desafíos hemos enfrentado, cuáles quedan pendientes y cómo debemos abordar el futuro.

A lo largo de un siglo, la Dirección del Trabajo ha sido testigo y protagonista en la protección de los derechos laborales en Chile. Su función de control y aplicación de la normativa y el papel como mediadora en la resolución de conflictos laborales han sido fundamentales para lograrlo. Hoy, enfrentamos un entorno en constante transformación, donde desafíos de arrastre, como la fragmentación y precarización de las relaciones laborales y la persistente informalidad, se entrelazan con nuevos retos, como los cambios demográficos, la transformación tecnológica y la crisis climática. Estas dinámicas amenazan con continuar exacerbando las desigualdades, poniendo en riesgo la capacidad de las personas de quedar protegidas por el halo protector del derecho del trabajo y de la autoridad que vela por ella.

En los inicios del siglo XX, instituciones como la Dirección del Trabajo fueron pilares fundamentales para canalizar el conflicto social. Hoy, en medio de una nueva "cuestión social" (policrisis en palabras del Director General de la OIT), la Dirección del Trabajo es más relevante que nunca. La creciente flexibilización de las normas laborales ha limitado la capacidad de nuestra institución para garantizar el cumplimiento de estos derechos, debilitando su histórico rol protector bajo la falsa promesa de un mayor crecimiento. En los hechos, la desprotección laboral ha incrementado la desigualdad y obstaculizado el crecimiento económico, generando un círculo vicioso que compromete entre estancamiento productivo y bajo crecimiento, amenazando la creación de empleos decentes para todos y todas.

Este libro nos invita a una reflexión bifronte. Por un lado, examina la trayectoria histórica de la Dirección del Trabajo, desde su consolidación nacional e influencia internacional, hasta la intervención que sufrió durante la dictadura militar, como consecuencia de ser la institución pública encargada de velar por la humanización del trabajo. Por otro lado, analiza los desafíos actuales y emergentes, y cómo las condiciones laborales actuales podrían exacerbar las desigualdades sociales y económicas si no se adaptan las instituciones del trabajo adecuadamente a las transformaciones en curso, beneficiando a unos pocos en detrimento de la mayoría.

De cara al futuro, la Dirección del Trabajo enfrenta un panorama desafiante. La digitalización, la automatización y las nuevas formas de empleo nos obligan a replantear la eficacia de nuestras normas laborales, así como las capacidades y facultades de la Dirección del Trabajo, para que continúe siendo una institución de gobernanza social, bajo el mandato de que todo trabajador y trabajadora, sin importar su sector o tipo de contrato, pueda acceder al halo protector derecho del trabajo y que cuente con instituciones que permitan garantizar la eficacia.

Los trabajadores del país enfrentan desafíos adicionales en esta nueva realidad. La debilitada fuerza sindical, construida y mantenida desde el retorno a la democracia, podría verse erosionada en el nuevo panorama laboral. Las nuevas formas de empleo amenazan con aumentar la descentralización productiva y, con ello, debilitar la capacidad organizativa de los trabajadores. Muchos ya enfrentan la imposibilidad de asegurar el cumplimiento de mínimos derechos civilizatorios, menos aún, de incidir en las decisiones que les afectan directamente. Esta situación empeorará si el país no se dota de nuevas reglas que consideren estas realidades.

La historia nos muestra que tanto la Dirección del Trabajo como su antecesora (la Oficina del Trabajo) han sido fundamentales para abordar la cuestión social a lo largo del siglo XX y debería seguir siéndolo en el actual. Ello solo será posible si es dotada de las facultades, recursos y competencias necesarias para renovar su mandato en un entorno cada vez más desafiante.

De la capacidad que tenga la DT y de la construcción de marcos institucionales de gobernanza del trabajo, legislación imperativa y protectora, sindicatos y negociación colectiva de alta cobertura y una Dirección del Trabajo que cuente con las facultades y condiciones materiales suficientes para garantizar la eficacia, dependerá la credibilidad de la democracia, del sistema económico y de la restitución del resquebrajado contrato social actual.

En suma, este libro se presenta como una guía esencial, cuya motivación es poner sobre la mesa tanto viejos como nuevos debates, con el esperanzador compromiso de servir como un insumo clave en futuras discusiones, que, a través del tripartismo, sea materializado en políticas públicas que permitan superar los marcos actuales de la legislación y fortalecer a la propia Dirección del Trabajo. Infinitos agradecimientos a quienes contribuyeron a su elaboración.

INTRODUCCIÓN

Gonzalo Tassara Oddó
Jefe Departamento de Estudios

Rodrigo A. Henríquez Moya
Coordinador Editorial

Desde su creación en 1924, la Dirección del Trabajo de Chile ha jugado un rol esencial en la promoción, protección y fiscalización de los derechos laborales, así como en el fomento de relaciones laborales justas y equitativas.

Esta publicación tiene como objetivo conmemorar un siglo de vida institucional, invitando a un espacio de reflexión crítica sobre su papel histórico y los desafíos que enfrenta en el siglo XXI, a través de diversas voces que exploran la manera en que los fenómenos laborales se interrelacionan con la evolución de los derechos de las y los trabajadores, en un mundo caracterizado por transformaciones continuas y profundas.

Este libro es el resultado de una convocatoria amplia y diversa, que ha reunido a destacados especialistas, investigadores, profesionales y académicos de distintas generaciones, cuyas trayectorias se han vinculado al quehacer de la Dirección del Trabajo.

Las obras escogidas que componen este volumen ofrecen una variedad de perspectivas provenientes de distintas disciplinas, proporcionando una visión amplia y multifacética sobre la influencia de esta institución en diversos ámbitos. Estas contribuciones analizan, además, cómo esta institución ha sabido responder, adaptarse y evolucionar frente a los cambios políticos, sociales y económicos que han marcado la historia de Chile, subrayando su vigencia frente a los desafíos emergentes.

La estructura de este libro refleja los principales ejes temáticos que guiaron esta convocatoria, organizados en tres secciones fundamentales, que en conjunto, ofrecen un recorrido comprensivo por distintos aspectos de la historia, el presente y el futuro de la Dirección del Trabajo de Chile en su centenario.

La primera sección, titulada "Orígenes y Trayectorias", examina los hitos fundacionales de la institución, explorando su relación con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la situación de las mujeres y la perspectiva de género en la Dirección del Trabajo (DT), así como su relación con el sindicalismo en períodos críticos de la historia chilena.

En la segunda sección, "Funciones, Acciones y Perspectivas Actuales", se aborda el papel que la DT desempeña en la actualidad, analizando su eficacia en las distintas facetas para asumir los desafíos que enfrenta la protección de derechos ante los desequilibrios en el sistema de relaciones laborales.

La tercera y última sección, "La Dirección del Trabajo del Siglo XXI. Desafíos para el Futuro del Trabajo y la Protección de Derechos", proyecta reflexiones sobre temas como los cambios tecnológicos y la necesidad de adaptación, la importancia de la equidad de género, explorando cómo la Dirección del Trabajo (DT) puede continuar desarrollando y reinterpretando el derecho laboral en el nuevo siglo ante nuevos escenarios y nuevas formas de trabajo.

Más allá de un recorrido secuencial por estas secciones, los artículos abordan temas que se van entrelazando en torno a problemas vinculados y que presentamos brevemente siguiendo esta lógica.

El libro comienza con el exhaustivo análisis de Carmen Bueno sobre la relación centenaria entre la Dirección del Trabajo de Chile y la OIT, destacando la influencia mutua en la promoción de los derechos laborales y la justicia social. A través de un recorrido por archivos históricos y entrevistas, la autora resalta los procesos, hitos y logros que subrayan la solidez de este largo vínculo institucional. En la última sección, José Castro retoma este tema para analizar por qué Chile, a pesar de haber integrado en su legislación muchos principios del Convenio 81 de la OIT sobre la Inspección del Trabajo, aún no lo ha ratificado. Aunque el autor identifica los obstáculos que han dificultado su implementación, concluye que, con ciertas reformas legales y administrativas, Chile podría cumplir con los estándares que exige el Convenio y avanzar hacia su ratificación.

María Cristina Huerta y Verónica Riquelme examinan la evolución de la perspectiva de género en la Dirección del Trabajo y su impacto en la situación de las mujeres trabajadoras a lo largo de un siglo. Asimismo, resaltan los desafíos pendientes en un contexto de nuevas precariedades laborales y subrayan la necesidad de integrar plenamente el enfoque de género en las políticas y prácticas de la institución. Por su parte, Carmen Espinoza Miranda cierra esta publicación analizando el papel de la DT en la promoción de la equidad de género en Chile desde la recuperación de la democracia, destacando los avances legislativos y desafíos actuales, como la desigualdad salarial, la violencia de género en el trabajo, y la baja participación de mujeres en puestos de liderazgo y en negociaciones colectivas. La autora propone, entre otras medidas, fortalecer la fiscalización y la capacitación para lograr una mayor efectividad de las políticas de equidad de género en el ámbito laboral.

Dos artículos se enfocan en diferentes momentos históricos para examinar la relación entre la Dirección del Trabajo y el movimiento sindical en Chile. Vicente Mellado analiza la evolución de la relación entre la Unión Sindical de Panificadores de Chile y la Dirección General del Trabajo entre 1924 y 1927, destacando el tránsito desde una colaboración para la abolición del trabajo nocturno en este sector a una confrontación debido a leyes que el gremio consideró una amenaza a su autonomía sindical en los inicios de la legislación laboral en el país. En tanto, el artículo de Rodrigo Araya examina el complejo papel de la DT durante la dictadura en Chile, destacando cómo la institución tuvo que equilibrar su función de protección laboral con las presiones del régimen militar para apoyar políticas antisindicales, en un contexto de represión y la imposición del modelo neoliberal.

Desde el derecho, el artículo de Irene Rojas analiza los desafíos que enfrenta esta institución fiscalizadora debido a las históricas limitaciones que le impone el sistema jurídico y político, así como la multiplicidad de competencias y las dificultades en la fiscalización de prácticas como la subcontratación y otras formas de trabajo. A lo largo de su texto, la autora

enfatiza la necesidad de fortalecer tanto las capacidades de la DT como el papel de los sindicatos en la supervisión de las condiciones de trabajo para mejorar la efectividad y eficacia de las normas laborales.

Siguiendo esta misma línea, Rafael Pereira señala en su reflexión sobre como la DT sigue enfrentando desafíos significativos debido a un sistema de relaciones laborales desequilibrado y a una débil institucionalidad sindical. La falta de un diseño orgánico claro ha afectado la capacidad de la DT para interactuar eficazmente con el sistema laboral. El artículo coincide con otros autores en la sobrecarga de funciones que enfrenta la DT y plantea la necesidad de repensar su estructura y facultades para poder enfrentar los retos de un sistema laboral cada vez más complejo y desregulado.

En otra mirada jurídica, el trabajo del abogado Luis Lizama analiza las funciones de los dictámenes de la DT, los cuales no solo interpretan la legislación laboral, sino que también integran vacíos legales y resuelven conflictos normativos. Aunque la DT afirma que su labor es solo interpretativa, el autor destaca que en la práctica, los dictámenes tienen una dimensión creativa, llegando a reformular el derecho vigente y generar nuevas normas jurídicas. De esta manera, subraya la dualidad en la función de los dictámenes: una interpretación explícita y una creación normativa implícita.

Por otro lado, el artículo de Eduardo Caamaño analiza el papel crucial de la DT que ha tenido en la evolución del derecho laboral en Chile, especialmente en la revalorización de la libertad sindical desde el retorno a la democracia. El autor destaca cómo este Servicio, a través de su jurisprudencia administrativa, ha sido fundamental en reinterpretar y aplicar normativas laborales, promoviendo la protección de los derechos fundamentales, como la negociación colectiva y el derecho a huelga en el siglo XXI.

El artículo de Rodrigo Palomo Vélez y Camila Cruz Beltrán examina otra de las funciones de la DT en la resolución de conflictos laborales a través de mecanismos alternativos como la mediación, conciliación y arbitraje. Los autores destacan la importancia de estos mecanismos tras reformas legales recientes, pero también señalan desafíos, como la percepción de falta de imparcialidad de la DT y la necesidad de mejorar la asesoría jurídica para trabajadores y sindicatos. Concluyen que es crucial fortalecer la implementación de estos mecanismos para garantizar una resolución de conflictos más justa y efectiva.

En el ámbito de las relaciones laborales colectivas, la abogada Karla Varas examina el papel crucial de esta institución en la regulación de la huelga en Chile, especialmente en la calificación de los servicios mínimos. Destaca cómo la Ley N° 20.940, al prohibir el reemplazo de trabajadores en huelga, ha reforzado la importancia de la DT en la calificación de estos servicios, equilibrando los derechos laborales con la protección de los intereses públicos. El artículo concluye con un análisis crítico de los desafíos y estándares técnicos que enfrenta la DT en la implementación de los servicios mínimos, enfatizando la necesidad de una interpretación restrictiva para no socavar el derecho a huelga.

En tanto, a través de un análisis cuantitativo basado en registros administrativos de la DT y del Observatorio de Huelgas Laborales Pablo Pérez analiza en su trabajo cómo en las últimas décadas la fragmentación sindical y la descentralización de la negociación colectiva influyen en la frecuencia y duración de las huelgas. El autor destaca que esta fragmentación aumenta la cantidad de huelgas, mientras que la coordinación supra sindical, tiende a reducir la conflictividad laboral al facilitar la negociación colectiva.

El artículo del economista Gonzalo Durán examina la demanda histórica del movimiento sindical chileno por implementar la negociación colectiva por rama de actividad económica como una estrategia clave para mejorar las condiciones laborales y de vida de

los trabajadores. Durán analiza los factores que podrían favorecer o limitar la adopción de este modelo en Chile, argumentando que la negociación ramal tiene el potencial de reducir la concentración de poder y la desigualdad económica. Además, subraya el posible rol de la Dirección del Trabajo, no solo como ente fiscalizador, sino también como un promotor activo de la negociación colectiva ramal.

Desde la psicología y los estudios organizacionales, Antonio Stecher y Álvaro Soto han desarrollado en Chile investigaciones sobre las subjetividades en el mundo del trabajo contemporáneo, explorando cómo sus aspectos estructurales influyen en la construcción de identidades laborales. Los autores subrayan la importancia de incorporar este enfoque en la labor de la DT para comprender las dimensiones simbólicas y subjetivas del trabajo, como la individualización, la precarización y la empresarización. Proponen que integrar estas perspectivas subjetivas es esencial para diseñar políticas públicas efectivas y mejorar las actuaciones de la Dirección del Trabajo en áreas como la fiscalización de derechos laborales, la equidad de género y la prevención de la violencia laboral.

Ante los desafíos que impone la irrupción tecnológica en el mundo del trabajo, los autores nacionales Dasten Julián y Juana Torres analizan cómo la digitalización, automatización y robotización plantean retos significativos para la regulación y fiscalización laboral. En su artículo, destacan que, aunque estas tecnologías ofrecen nuevas oportunidades, también conllevan riesgos como el desempleo tecnológico y la precarización laboral. Por ello, subrayan la urgente necesidad de actualizar las normativas y fortalecer la capacidad de la Dirección del Trabajo para enfrentar estos desafíos, proponiendo un enfoque integral que aborde tanto las oportunidades de innovación como los problemas relacionados con la desigualdad y la precarización en el mercado laboral chileno.

A esta convocatoria también concurrieron destacados invitados internacionales aportando una mirada comparada a esta reflexión conmemorativa. Ligado al tema anterior, desde Uruguay, Hugo Barretto analiza como el uso de tecnologías por parte de los empleadores para sustituir a trabajadores en huelga desafía el derecho fundamental de huelga comparando las normativas sindicales de Argentina y Uruguay, a partir del análisis del impacto del Dictamen N° 448/6 de la Dirección del Trabajo en Chile. El autor destaca la necesidad de adaptar las normativas laborales a las nuevas realidades tecnológicas para evitar que la tecnología se utilice para neutralizar el ejercicio del derecho de huelga en la era digital.

Por otro lado, el profesor Cayetano Núñez, desde España, analiza el papel fundamental de la Inspección de Trabajo en la implementación y cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales tanto en España como en Chile. Su análisis se centra en cómo esta institución asegura condiciones de trabajo seguras y saludables, enfrentando los desafíos emergentes derivados de nuevas formas de organización laboral y avances tecnológicos. A través de un enfoque comparativo, se examinan las políticas públicas y estrategias implementadas, como el Plan Estratégico 2021-2023 en España, que prioriza la vigilancia en sectores de alta siniestralidad e integra la perspectiva de género. El artículo subraya la importancia de fortalecer la capacidad fiscalizadora de la Inspección del Trabajo y adaptar la legislación a los cambios económicos y sociales actuales para garantizar entornos laborales seguros y dignos en ambos países.

El recorrido a través de los artículos compilados en esta publicación evidencia la rica y compleja trayectoria de la Dirección del Trabajo de Chile en sus cien años de historia, reuniendo voces contemporáneas que, a través de sus testimonios y reflexiones críticas, buscan contribuir a una comprensión más profunda de esta institución y su relevancia en la configuración de las relaciones laborales en el país. Este logro sólo ha sido posible gracias al generoso aporte y compromiso de todos estos autores y autoras, quienes, a pesar de sus múltiples responsabilidades en sus respectivos y destacados ámbitos profesionales, hicieron

un espacio para conmemorar este centenario. Les expresamos nuestro más sincero agradecimiento por su valiosa contribución.

Sin embargo, consideramos que este es solo el comienzo. Aún quedan muchas aristas por explorar y desafíos emergentes que requieren atención. Por ello, como Departamento de Estudios alentamos a la producción de futuras investigaciones y reflexiones que profundicen en estos temas. Los invitamos a visitar nuestro micrositio digital "Memoria DT" en la sección de Estudios y Estadísticas en www.dt.gob.cl, donde podrán acceder a esta y otras publicaciones relacionadas con la historia y memoria de esta institución.

Esperamos que este libro no solo sirva como un homenaje a todos los hombres y mujeres que han contribuido a esta institución, sino que también marque un nuevo punto de partida para una discusión más amplia y sostenida sobre los derechos laborales y el trabajo decente en Chile. En un contexto global donde las formas de trabajo y las relaciones laborales continúan reconfigurándose, la capacidad de adaptación y evolución de este servicio público centenario será crucial para garantizar que los trabajadores y trabajadoras del país sigan gozando de protección y justicia en sus espacios laborales.

1. ORÍGENES Y TRAYECTORIAS

LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO Y LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: UNA RELACIÓN CENTENARIA

Carmen Bueno Pareja¹

Palabras clave:

OIT, convenios internacionales, inspección del trabajo, Moisés Poblete.

Con ocasión del primer centenario del nacimiento de la Dirección del Trabajo, este documento se propone hacer un recorrido por su relación histórica con la Organización Internacional del Trabajo (en lo sucesivo, OIT), así como la influencia y retroalimentación producida entre ambas a favor del trabajo decente y la justicia social.

El análisis clasifica la información disponible en varios períodos históricos: Parte con la fundación de la OIT en 1919, destacando el papel de Moisés Poblete, Jefe de la Oficina del Trabajo desde 1920 y primer Director del Trabajo, en la organización de la visita a Chile en 1925 del primer Director General de la OIT y en la ratificación por el país de los primeros convenios internacionales.

En una segunda etapa, se relata el reclutamiento de Moisés Poblete por parte de la OIT y su rol en la organización de la 1^a Conferencia Regional Americana de 1936, celebrada en Santiago, así como en la ratificación desde 1931 a 1935 de un importante número de convenios. Nos referimos también a la influencia de algunos convenios internacionales en el Código del Trabajo de 1931, el que posteriormente también sería tenido en cuenta en el contenido de nuevas normas de la OIT.

En una tercera sección, se analiza la promulgación en 1967 del Decreto con Fuerza de Ley núm. 2 sobre organización y funciones de la Dirección del Trabajo, y la influencia en su contenido del Convenio núm. 81 sobre inspección del trabajo, aprobado en 1947. Se relata el establecimiento en Chile en 1968 del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), antecedente importante en la ubicación actual en Santiago de la Oficina de la OIT para el Cono Sur para América Latina, la asistencia técnica prestada desde la sede de la OIT en materia de inspección del trabajo y la participación de Chile en los estudios sobre institucionalidad laboral promovidos desde 1983 a 1993 por el Centro Interamericano de Administración del Trabajo (CIAT).

¹ Especialista en Seguridad y Salud en el Trabajo e Inspección Laboral de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina. Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Gestión y Políticas Públicas en América Latina por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

Una cuarta etapa está dedicada a las repercusiones que el quiebre democrático tuvo en las relaciones entre el país y la OIT, particularmente mediante la adopción en 1974 de la “Resolución sobre los derechos humanos y sindicales en Chile” por la Conferencia Internacional del Trabajo, y la constitución de una Comisión de Investigación y de Conciliación y de una Comisión de Encuesta para estudiar la inaplicación de varios convenios ratificados por el país y para seguir la evolución de la situación sindical en Chile.

Con la transición democrática, a partir de 1990 resurge una estrecha relación entre la OIT y la Dirección del Trabajo, basada en numerosos proyectos de cooperación técnica ejecutados por la OIT y que tuvieron, entre otros objetivos, el fortalecimiento institucional de las funciones laborales desempeñadas por la Dirección del Trabajo, incluida la inspección laboral. El apoyo de la OIT se materializó en numerosos cambios sustantivos que se produjeron gradualmente al interior de la institución.

Por último, desde el año 2000 destaca la asistencia técnica prestada por la OIT en el proceso de modernización de la Dirección del Trabajo. Además, los avances más consolidados del servicio han servido como insumo para la sistematización por parte de la OIT de buenas prácticas en materia de administración laboral e inspección del trabajo y para la labor del organismo internacional en otros países, tanto mediante proyectos de cooperación bilateral como en el marco de otras alianzas transnacionales de intercambio de experiencias en temáticas de mutuo interés, de manera particular, en inspección laboral.

Para la elaboración de este documento, se ha utilizado una metodología eminentemente cualitativa, basada en el análisis documental de, entre otros, bibliografía histórica, bases normativas –nacionales e internacionales–, informes, balances de gestión, cuentas públicas, registros administrativos, informes de misión, actas, archivos históricos y pautas comunicacionales. Además, se mantuvieron entrevistas en profundidad con 15 informantes clave que proporcionaron sus visiones sobre el tema.²

1919-1925: Desde la fundación de la OIT y de la Dirección del Trabajo al viaje a Chile del primer director general de la OIT

El Estado de Chile formó parte de la 1^a Conferencia Internacional del Trabajo (en lo sucesivo, CIT) celebrada entre el 29 de octubre y el 29 de noviembre de 1919 en Washington.³ Durante esta reunión, se aprobaron los seis primeros convenios internacionales del trabajo, que versaban sobre materias tan preocupantes en la época como la fijación de la jornada laboral de 8 horas diarias y 48 semanales en la industria (Convenio núm. 1); el desempleo y la colocación gratuita (Convenio núm. 2); la protección a la maternidad (Convenio núm. 3); la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres en la industria (Convenio núm. 4); la prohibición del trabajo de los menores de 14 años en la industria (Convenio núm. 5); y la prohibición del trabajo nocturno de los menores de 18 años en la industria (Convenio núm. 6).

El Consejo de Administración elegido por esta 1^a CIT designó al político y ex-ministro francés Albert Thomas como primer director general de la OIT, el cual permaneció en el cargo hasta su fallecimiento en 1932.

² La autora agradece la colaboración de los informantes clave Cristian Melis, Eduardo Daccarett, Emilio Morgado, José Luis Daza, Juan Fredes, Juan Somavía, María Elena Valenzuela, María Luz Vega, Pablo Leiva, Patricia Silva, Rafael Pereira, Raúl Campusano, Ricardo Manzi, Verónica Riquelme y Yerko Ljubetic, así como los insumos y comentarios entregados por Ariel Ramírez, Diego Varas, Enrique Pérez, Fabio Bertranou, Gerhard Reinecke, Ingrid Soto, Jaime Godoy, José Francisco Castro, Rodrigo Henríquez y Sonia Álvarez.

³ Aunque cada país podía enviar a dos representantes gubernamentales, uno patronal y otro de los trabajadores, en aquella oportunidad solo comparecieron como delegados nacionales el Embajador de Chile en Estados Unidos, Gustavo Munizaga Varela, y el diplomático y político Félix Nieto del Rio.

En el momento fundacional de la OIT, en Chile ya existía desde abril de 1907 la Oficina del Trabajo, dependiente del Ministerio de Industria y Obras Públicas. Aunque inicialmente estaba vinculada a la producción de estadísticas laborales⁴, poco después, como consecuencia de la ley de accidentes del trabajo de 1915 y de la modificación de 1917 de la ley de descanso dominical, comenzó a involucrarse en la elaboración normativa y en las tareas de fiscalización (Yáñez, 2008).

El primer jefe de la Oficina del Trabajo fue el funcionario Simón Rodríguez, proveniente de la Sección de Estadísticas Agrícolas del Ministerio de Industria y Obras Públicas y quien enfatizó el rol de recopilación de estadísticas laborales para la adopción de políticas públicas basadas en evidencias.

A su fallecimiento en 1909, el cargo fue asumido por Eugenio Frías, bajo cuyo mandato, en noviembre de 1919 se reconoció a la Oficina del Trabajo una función más amplia de "conocimiento y estudio de las cuestiones relativas a la legislación social y obrera (...) que tengan por objeto mejorar la condición moral, intelectual y material de los empleados y obreros de la industria, del comercio, de la minería, de la agricultura y de las ocupaciones domésticas".⁵ La norma creó seis secciones⁶ y reguló la facultad de entrada de los inspectores a los talleres y locales de trabajo, su deber de sigilo profesional respecto a secretos profesionales, industriales o comerciales que hubieran conocido y la posible colaboración de las delegaciones obreras debidamente autorizadas en las labores de inspección de las fábricas. Sobre esta norma llama la atención que, unos años más tarde, durante la 5^a CIT celebrada en 1923, se aprobó la Recomendación núm. 20 sobre inspección del trabajo, que puede ser considerada la primera norma internacional en materia de inspección laboral y que reconocía, entre otros contenidos, la facultad de los inspectores de visitar e inspeccionar los lugares de trabajo y su obligación de no revelar los secretos de fabricación y explotación de que pudieran tener conocimiento en el ejercicio de sus funciones, recogiendo así una clara influencia de la norma chilena.⁷

A principios de siglo, se había aprobado en Chile una incipiente legislación laboral, con la ley sobre habitaciones obreras (1906)⁸, la ley de descanso dominical (1907)⁹ y la ley de la silla (1914).¹⁰ Sin embargo, estas iniciativas fueron consideradas como insuficientes para solucionar las graves carencias que afectaban a los sectores obreros y que dieron lugar a importantes movilizaciones sociales y a violentas represiones.

Tras el deceso de Frías, en 1920 el presidente de la República, Arturo Alessandri, nombró al abogado Moisés Poblete, jefe de la Oficina del Trabajo. De ese periodo cabe destacar el rol de Poblete en la redacción de un proyecto de ley de Código del Trabajo, que fue presentado a la Cámara de Diputados en 1921. Aunque el proyecto no fue finalmente aprobado, como se verá más tarde, su articulado se vio reflejado en el conjunto de normas laborales adoptadas en septiembre de 1924, como consecuencia del "ruído de sables",¹¹ tales como la ley sobre el contrato de trabajo,¹² la ley sobre los seguros de enfermedad, invalidez y accidentes del trabajo,¹³ la ley sobre accidentes del trabajo,¹⁴ la ley sobre los conflictos entre el capital y el trabajo,¹⁵

⁴ Decreto 730

⁵ Decreto 1.938

⁶ Reformas legales, Estadística, Inspección del Trabajo, Accidentes del Trabajo, Higiene, y Bolsas del Trabajo.

⁷ Instrumento retirado por decisión de la 111^a CIT en 2023.

⁸ Ley 1.838

⁹ Ley 1.990

¹⁰ Ley 2.951

¹¹ Se denomina "ruído de sables" al modo en el que el 3 de septiembre de 1924, un grupo de jóvenes militares manifestaron su descontento golpeando sus sables sobre el suelo durante una sesión del Senado de Chile en la que se pretendía postergar la tramitación de las leyes laborales hasta que no se aprobara la dieta parlamentaria.

¹² Ley 4.053

¹³ Ley 4.054

¹⁴ Ley 4.055

¹⁵ Ley 4.056

la ley sobre la organización del sindicato industrial,¹⁶ y la ley sobre los empleados particulares.¹⁷ Especial mención merece la ley sobre el contrato de trabajo, que reconocía la jornada laboral de 8 horas diarias y 48 horas semanales, la edad mínima de 14 años para trabajos industriales y la prohibición del trabajo nocturno de niños y mujeres. Las comunicaciones entre el director de la OIT y el propio Poblete dan cuenta de que el primero envió observaciones al proyecto de ley sobre el contrato de trabajo, particularmente en las materias de jornada laboral y del trabajo de mujeres y niños, que Poblete agradeció y que fueron consideradas en el texto enviado al Congreso (Yáñez, 2016b).

Además, a través del artículo 38 de esta ley sobre el contrato de trabajo, el 29 de septiembre de 1924 se creaba la Dirección General del Trabajo y se le encargaban las funciones de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones laborales, la recopilación de datos e informaciones laborales, la propuesta de medidas para mejorar las condiciones del trabajo de los obreros y lo relativo a los estatutos de las asociaciones de obreros y de empleados.

Entre otros aspectos, la ley reconocía las facultades de visita de los inspectores del trabajo, pudiendo éstos requerir el auxilio de la fuerza pública para el desempeño de sus funciones, estableciéndose multas en caso de que se impidieran o dificultaran sus visitas. Además, la ley preveía multas a ser impuestas por el juez de letras en casos de incumplimientos, en cuantía de cincuenta a quinientos pesos, pudiéndose detener al infractor de cinco a diez días en caso de impago en un plazo de diez días. Destaca el reconocimiento de prohibiciones a los inspectores, tales como divulgación de secretos industriales o comerciales de que hubieren tenido conocimiento en razón de su cargo.

En sus inicios, la Dirección del Trabajo dependió del Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión Social, y a partir de 1927, del Ministerio de Bienestar Social, cambiándose su denominación en 1928 a Inspección General del Trabajo, hasta la creación en 1932 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, recuperando su nombre de Dirección General del Trabajo.

El 29 de septiembre de 1924, ya durante el gobierno de la Junta Militar del general Altamirano, Moisés Poblete fue designado titular de la Dirección del Trabajo.

La preocupación de Poblete por conectar los desafíos laborales con una dimensión internacional propició que las relaciones del país con la OIT radicaran inicialmente en la Oficina del Trabajo, y posteriormente en la Dirección del Trabajo, desplazando al propio Ministerio de Relaciones Exteriores (Yáñez, 2000).

Mediante carta del 27 de enero de 1925, Troncoso informó a la OIT que, en su opinión, la aprobación de las leyes laborales de 1924 ratificaba en forma práctica los convenios adoptados hasta la fecha por la organización. La OIT hubo de aclarar, mediante carta de 30 de abril, la necesidad de una ratificación formal, distinguiendo entre el procedimiento formal de ratificación y las medidas legislativas a que se refería el artículo 405 del Tratado de Versalles. Como veremos, esta ratificación habría que esperar todavía unos meses, con motivo de la visita del primer director general de la OIT, Albert Thomas (OIT, 1925).

Durante la 6^a CIT, celebrada en 1924, el representante del gobierno de Chile, Armando Quezada Achábarán, invitó a Albert Thomas a visitar el país. La invitación fue apoyada por el representante de los trabajadores de Argentina, Mario Negri, señalando que el viaje profundizaría la colaboración de estos países del Cono Sur con la OIT y favorecería el acercamiento con los trabajadores, y por Affonso Bandeira de Mello, representante del gobierno brasileño, quien argumentó que el viaje permitiría a Thomas un estudio más profundo de la situación económica y social en América Latina, a fin de continuar trabajando en la mejora de las leyes sociales.

¹⁶ Ley 4.057

¹⁷ Ley 4.059

Un año más tarde, Thomas tomó la decisión de promover una política de acercamiento hacia los países latinoamericanos a fin de impulsar la ratificación de los convenios internacionales ya adoptados y de animar a los países a enviar a delegaciones tripartitas a la CIT, incluyendo a representantes de los empresarios y de los trabajadores, que por lo general estaban ausentes en estas reuniones (OIT, 1925). Además, era la oportunidad de conocer en persona a las autoridades laborales de los países, dado que la participación en las referidas conferencias se canalizaba, por lo general, a través de las representaciones diplomáticas en Suiza. Esta decisión coincidió con el viaje de Moisés Poblete a Ginebra, formando parte de la delegación chilena ante la 7^a CIT de 1925, en calidad de consejero.

Profundizando en las razones del viaje de Thomas, algunos autores también apuntan a una intención de neutralizar el panamericanismo promovido por los Estados Unidos desde fines del siglo XIX (Ferreras, 2011) y que podría haber querido impulsar una organización panamericana en materia laboral, al igual que había sucedido en 1902 con la creación de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Hay que recordar que el ingreso de Estados Unidos a la OIT no se produjo hasta 1934 bajo el gobierno de Franklin D. Roosevelt y el New Deal.¹⁸

De esta forma, desde el 30 de junio hasta el 12 de septiembre de 1925, acompañado por cuatro funcionarios,¹⁹ Albert Thomas viajó por barco y por tren visitando cuatro de los países fundadores de la OIT: Brasil, Uruguay, Argentina y Chile.²⁰

La agenda de trabajo en Chile se extendió desde el 7 al 12 de agosto y fue organizada por Moisés Poblete, quien posibilitó un encuentro con el presidente Arturo Alessandri, con el Ministro de Trabajo José Santos, con varios parlamentarios, una visita a la mina de cobre El Teniente y otras reuniones con organizaciones de empleadores y de trabajadores, incluyendo las ciudades de Concepción y Valparaíso (OIT, 2019a y Yáñez, 2016b). Aunque sin determinar el país, en su cuaderno de viaje se lamentaba que algunos sectores sindicales les habían acusado de traicionar a la clase obrera: "Nos han insultado y nos han calumniado sin que pudiéramos responder" (OIT, 2019b). No obstante, declararía a la prensa argentina: "He vuelto encantado de la amplia y exacta comprensión que, tanto el presidente Alessandri como todos sus colaboradores en el gobierno, tienen de las cuestiones sociales" (Alessandri, 1967).

¹⁸ Un informe del corresponsal de la OIT, el español Antonio Fabra Ribas, apuntaba al interés de los Estados Unidos de promover durante la V Conferencia Panamericana celebrada en Santiago de Chile en 1923 una Sociedad de Naciones Panamericanas.

¹⁹ Junto a Thomas, integraban la delegación: Marius Viple, Jefe de Gabinete de Thomas desde 1923; G.E. de Palma Castiglione, Jefe de la División de Inteligencia y Enlace; M. Lebrun, Secretario privado; y Antonio Fabra-Ribas, coordinador de la edición en español de la Revista Internacional del Trabajo, creada en 1921, y corresponsal de la OIT en Madrid, desde donde se canalizaban las relaciones con América Latina. También contó con la asistencia del funcionario brasileño De Souza, durante su estancia en Brasil, y del funcionario chileno Carlos García Palacios durante su permanencia en Chile.

²⁰ La delegación se embarcó el 30 de junio de 1925 en el puerto de Marsella en el transatlántico SS Alsina, que desembarcó en Río de Janeiro. Los traslados entre Argentina y Chile se hicieron en el ferrocarril trasandino Los Andes-Mendoza. El regreso se produjo el 22 de agosto desde el puerto de Buenos Aires en el transatlántico SS Lutetia.



Visita de Albert Thomas a la mina de cobre El Teniente (Galería de fotos de la sede de la OIT).

Antes de abandonar el país, Thomas recibió de manos del Ministro del Trabajo los Decretos de ratificación de ocho convenios de la OIT, proceso que culminó el 15 de octubre de 1925 con la ratificación formal del Convenio núm. 1 sobre las horas de trabajo (industria), el Convenio núm. 3 sobre la protección de la maternidad, el Convenio núm. 5 sobre la edad mínima (industria), el Convenio núm. 6 sobre el trabajo nocturno de menores (industria), el Convenio núm. 11 sobre el derecho de asociación (agricultura), el Convenio núm. 12 sobre la indemnización por accidentes de trabajo (agricultura), el Convenio núm. 13 sobre la cerusa (pintura) y el Convenio núm. 14 sobre el descanso semanal (industria).²¹ De esta forma, Chile fue el primero de los países latinoamericanos en ratificar convenios de la OIT.²²

En el informe posterior a la misión, Thomas señala que, de los países visitados, "es quizás en Chile donde (...) la legislación social ha dado la prueba más sorprendente de su valor como un medio para lograr un progreso pacífico. Es cierto que todavía existen ciertas deficiencias en el sistema nacional legislativo. La aplicación de las leyes existentes todavía deja mucho que desear, lo que se debe a la población dispersa y al hecho de que la inspección y la supervisión aún no son efectivas". Menciona la solicitud del gobierno de asistencia a la OIT para la formación de sus inspectores y "la satisfacción para la OIT de estar en contacto cada vez más estrecho con estos espléndidos países" (OIT, 1925).

²¹ Los cuatro primeros fueron adoptados en la 1^a CIT de 1919 y los cuatro siguientes en la Conferencia de 1921.

²² Este proceso de ratificación no estuvo exento de algunos malentendidos. En una carta de 27 de enero de 1925 de M. Poblete a A. Thomas, Troncoso informó que, a su juicio, las normas laborales chilenas ya aprobadas ratificaban en la práctica los convenios de la Conferencia. En la carta de respuesta de 30 de abril, la OIT enfatizó la necesidad de una ratificación formal (OIT, 1925).

1926-1936: Desde el reclutamiento de Moisés Poblete por la OIT hasta la 1^a Conferencia Americana del Trabajo en Santiago

En 1926, la Dirección del Trabajo reportaba entre sus logros la elaboración del cuestionario solicitado por la OIT desde Ginebra para los trabajos preparatorios relativos al Convenio núm. 23 sobre la repatriación de la gente de mar, que fue aprobado en la CIT celebrada en junio de dicho año (Dirección del Trabajo, 1926).

Incómodo por la situación política nacional, por la parálisis de la administración pública y por un estancamiento profesional, en 1927 Moisés Poblete fue seleccionado para un puesto en la OIT, trasladándose a Ginebra. Su elección se vio propiciada por la relación epistolar generada en los años previos con Albert Thomas y por el traslado a la Secretaría de la Sociedad de las Naciones del único funcionario chileno que ya trabajaba en la OIT desde 1922, Carlos García Palacios, vacante que se consideró conveniente llenar con otro funcionario chileno. Inicialmente, fue contratado de manera temporal para ocuparse de las relaciones con Chile, intensificar las ratificaciones de convenios por parte de los países sudamericanos y preparar una compilación de la legislación social del continente (Yañez, 2018),²³ cuestión que en 1929 culminó en su nombramiento como funcionario permanente, teniendo un rol protagónico en la organización de la 1^a Conferencia Regional Americana de la OIT que tuvo lugar en Santiago en 1936 y a la que nos referiremos más adelante.

La preocupación de la OIT por el impacto en el ámbito laboral tuvo la crisis mundial de 1929 motivó una consulta desde Ginebra al entonces director del Trabajo de Chile sobre la desocupación. Su respuesta apuntaba a que el verdadero problema en el país en aquel momento era la escasez de mano de obra: "No existe ni ha existido nunca el desempleo (...) Cuando llegan a ocurrir desocupaciones de empleados o de trabajadores, (...) por paralización de labores debido a falta momentánea de demandas, pronto o se reanudan los trabajos y todos vuelven a sus puestos, o los desocupados pasan a otras actividades con relativa facilidad. (...) Estamos más bien en permanente estado de falta de brazos, pero no de falta de trabajo para ninguna clase de agrupaciones".²⁴

De hecho, el estudio de la escasez de mano de obra en la década de los años veinte, particularmente en la agricultura, obras públicas y minería del salitre, fue un tema destacado tanto en la Sección de Colocaciones de la Oficina del Trabajo como posteriormente en la Dirección del Trabajo. Entre sus causas explicativas se apuntaba a los bajos salarios, las malas condiciones de trabajo, el bajo crecimiento de la población, la movilidad ocupacional, la urbanización de la población y las altas tasas de mortalidad, especialmente infantil (Oficina del Trabajo, 1924).

Por el contrario, entre 1930 y 1934, bajo el impacto de la Gran Depresión en Chile, la cesantía se expandió fuertemente en el país con cierre de faenas y quiebra de empresas de diferentes rubros, poniéndose en marcha los Comités de Ayuda a los Cesantes y la devolución de los fondos de retiro a los empleados que hubieren quedado cesantes por paralización de faenas, incluidos los de las regiones salitreras.²⁵

²³ Esta última tarea se materializó en la publicación de la OIT La legislación social de América Latina, vol. 1-2 (1928-1929).

²⁴ Carta del Inspector General del Trabajo a Fernand Maurette, jefe de la División de Investigaciones de la OIT. Archivo de la Inspección General del Trabajo, vol. (1-444), N° 287, 1929. Citado por Roberto Figueroa en Humanización proletaria y modernización capitalista. Ensayo sobre la génesis histórica de los derechos laborales en Chile.

²⁵ Sesión 51^a ordinaria 15 de septiembre de 1930.

Entre 1931 y 1935, ya con Poblete en la OIT a cargo de promover las ratificaciones de convenios por parte de los países de la región, Chile ratificó un número considerable de convenios: el Convenio núm. 4 sobre el trabajo nocturno (mujeres), el Convenio núm. 7 sobre la edad mínima (trabajo marítimo), el Convenio núm. 8 sobre la indemnización de desempleo, el Convenio núm. 9 sobre la colocación de la gente del mar; el Convenio núm. 10 sobre edad mínima (agricultural), el Convenio núm. 15 sobre edad mínima (pañoleros y fogoneros), el Convenio núm. 16 sobre el examen médico de los menores (trabajo marítimo), el Convenio núm. 17 sobre la indemnización por accidentes del trabajo, el Convenio núm. 18 sobre las enfermedades profesionales, el Convenio núm. 19 sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), el Convenio núm. 20 sobre el trabajo nocturno (panaderías), el Convenio núm. 22 sobre el contrato de enrolamiento de la gente de mar, el Convenio núm. 24 sobre el seguro de enfermedad (industrial), el Convenio núm. 25 sobre el seguro de enfermedad (agricultural), el Convenio núm. 26 sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, el Convenio núm. 27 sobre la indicación del peso en los fardos transportados por barco, el Convenio núm. 30 sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), el Convenio núm. 32 sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes, el Convenio núm. 34 sobre las agencias retribuidas de colocación, el Convenio núm. 35 sobre el seguro de vejez (industria), el Convenio núm. 36 sobre el seguro de vejez (agricultura), el Convenio núm. 37 sobre el seguro de invalidez (industria) y el Convenio núm. 38 sobre el seguro de invalidez (agricultura).

El 13 de mayo de 1931, bajo el régimen del general Carlos Ibáñez del Campo, se promulgó el Código del Trabajo.²⁶ Entre los antecedentes de la norma, hemos de señalar que el texto consideraba parte del contenido de dos proyectos anteriores de Código del Trabajo que no habían logrado aprobación: por una parte, el proyecto presentado al Senado en agosto de 1919 por el Partido Conservador, inspirado por el senador Juan Enrique Concha, y por otra, el presentado por el Presidente Alessandri en junio de 1921 y elaborado por Moisés Poblete. Aunque es este último el que menciona expresamente los principios de justicia social incorporados en el Tratado de Versalles y en los primeros convenios internacionales de la OIT²⁷, algunos autores apuntan a que ambos proyectos de, tanto el del Partido Conservador como el del Partido Liberal, eran expresión de un movimiento universal por una legislación internacional del trabajo (Yañez, 2000).

El Código reconocía una activa intervención del Estado en la relación laboral, tanto en la regulación y fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral como en la resolución de los conflictos colectivos. Así, el Título III del Libro IV estaba dedicado a la Inspección General del Trabajo, desarrollando su organización y el procedimiento de fiscalización.

Sumado a lo anterior, en su Considerando 6 el texto mencionaba a la OIT al señalar que "el Gobierno de Chile, como miembro de la OIT y en cumplimiento de los tratados suscritos (...), está obligado a adaptar su legislación a los convenios internacionales ratificados por nuestro país y a introducir las reformas legales que hagan posible la ratificación ulterior de los demás convenios aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo".

Algunos autores han señalado una influencia horizontal entre el Código del Trabajo de Chile y la Ley Federal del Trabajo de México, ambos de 1931. Pero junto a ello, hay que destacar una influencia inversa, es decir, la ejercida desde las normas nacionales latinoamericanas, entre ellas el Código chileno, en normas internacionales que se aprobarían con posterioridad.

²⁶ Decreto con Fuerza de Ley núm. 178

²⁷ Años más tarde, Alessandri recordaría en una carta a Poblete sobre el encargo de este proyecto de Código del Trabajo: "Le pedí que se ocupara principalmente del programa mínimo trazado en las Conferencias del Trabajo celebradas en Washington en 1919, en Génova en 1920, y en Ginebra en 1921. Ud. con una dedicación y esfuerzo que no olvidaré nunca, y que ha comprometido tanto mi gratitud, me redactó en pocos meses el admirable proyecto del Código del Trabajo (...)" (Alessandri, 1967).

Este es el caso de los principios de primacía de la realidad y de presunción de la existencia de la relación de trabajo, reconocidos en las normas chilena y mexicana y que, aún varias décadas después, en 2006, fueron recogidos en la Recomendación núm. 198 sobre la relación laboral (Villasmil, 2011).

En las primeras Conferencias Internacionales del Trabajo, los representantes de países sudamericanos reclamaron la necesidad de un acercamiento más directo de la OIT a las realidades locales. Así, en 1932 el delegado chileno, Jorge Saavedra-Aguero, señaló la representación insuficiente de los países latinoamericanos en las instancias de la OIT. Posteriormente, durante la 19^a CIT de 1935, el delegado gubernamental, Fernando García Oldini, invitó en nombre del gobierno chileno al Director General de la OIT, Harold Butler, a convocar una Conferencia regional de los países americanos “para discutir no sólo las cuestiones de importancia universal, sino que también cuestiones regionales, como las condiciones de los trabajadores agrícolas, la utilización del tiempo libre de los trabajadores y la aplicación de la seguridad social” (OIT, 1935).

La invitación fue bien acogida y, de esta manera, del 2 al 14 de enero de 1936 tuvo lugar en el edificio del Congreso Nacional de Santiago la 1^a Conferencia Regional de los Estados de América Miembros de la OIT, bajo la Secretaría general del propio Butler²⁸ y con la asistencia de delegados de diecinueve de los veintiún países de América que pertenecían a la OIT.²⁹

En el orden del día se incluyeron dos temas: el examen de la situación relativa a la ratificación de los convenios internacionales del trabajo existentes, particularmente en materias como los seguros sociales y las condiciones de trabajo de las mujeres y de los niños; y el examen de las otras cuestiones que serían objeto de discusión, unos meses después, en la 20^a CIT.

La 1^a Conferencia Regional Americana significó un importante aporte a la visibilidad de la OIT en América Latina y un acercamiento de la OIT a los problemas y las modalidades propias del continente (Herrera, 2022). El evento acordó la realización de algunos estudios sobre las condiciones de trabajo en la agricultura y sobre la situación de la población indígena. También resolvió atender la demanda relativa a la creación de corresponsalías de la OIT en el continente, que estarían ocupadas por funcionarios en el terreno, con una doble misión: por una parte, elaborar informes y comunicaciones sobre los avances en materia laboral en la región que enviaban periódicamente a Ginebra³⁰; y por otra, difundir la política de la OIT en el continente, favoreciendo el acercamiento con los países. Moisés Poblete jugó un papel esencial en ambas decisiones, pues en 1937 se trasladó desde Ginebra a Santiago para ocupar la corresponsalía de la OIT en el país, haciéndose cargo de la redacción de un estudio sobre los pueblos indígenas en Perú (OIT, 1938).

²⁸ Además de Harold Butler, los funcionarios de OIT radicados en Ginebra que acudieron a Santiago fueron: S. L. Childs y Moisés Poblete, quienes asistieron a Butler en la secretaría general; David Blelloch, encargado de la ratificación y aplicación de los convenios; W. Jenks, a cargo de los aspectos jurídicos; E. Siewers, especialista en cesantía; Oswald Stein y Maurice Stack, expertos en seguros sociales; y Adolf Staal, a cargo de las relaciones con los delegados obreros.

²⁹ Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Estados Unidos de América, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, aunque solo diez delegaciones fueron tripartitas. Costa Rica, que aquel momento había causado baja en la OIT, envió un observador gubernamental.

³⁰ En 1939, ya se habían creado corresponsalías de la OIT en Buenos Aires, Río de Janeiro, México, La Habana, Caracas, Montevideo, Santiago de Chile, Lima, Bogotá y Washington, anunciando el Director General en su memoria previa a la 2^a Conferencia Americana (La Habana) la intención de establecer corresponsales en todos los Estados Miembros de América (OIT, 1939a).

Considerando el deseo expresado por los países americanos de tener una mayor influencia en las decisiones de la organización, desde 1936 se han venido celebrando periódicamente estas reuniones regionales tripartitas, siguiendo el modelo iniciado en la 1^a Conferencia Regional Americana de Santiago.³¹



Arturo Alessandri, Presidente de Chile, y Harold Butler, Director de la OIT, saliendo de la sesión inaugural de la 1^a Conferencia Regional Americana, Santiago, 2 de enero de 1936 (Galería de fotos de la OIT).

En seguimiento a la 1^a Conferencia Regional Americana y el reconocimiento que en la misma se hizo de los seguros sociales obligatorios como medio más eficaz de proporcionar seguridad social, el funcionario de la OIT, Osvaldo Stein redactó un Código del Seguro Social para las Américas, que sería revisado durante la 2^a Conferencia celebrada en La Habana en 1939, y que condujo a la creación del Comité de Seguridad Social Interamericana en 1940 y a la convocatoria de la 1^a Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) que tuvo lugar en 1942 en Santiago.³² Además, en 1941 Stein asesoró al gobierno de Chile sobre la reorganización de su sistema de seguro social (Rys, 2019).

La delegación tripartita de Chile que acudió a la 26^a CIT, celebrada en 1944, estuvo encabezada por el Ministro del Trabajo, Mariano Bustos, quien con anterioridad había ocupado el puesto de Inspector General del Trabajo. El ministro estuvo asistido por el jefe del Departamento Jurídico de la Dirección del Trabajo, Héctor Escribar (OIT, 1944). Durante esta conferencia se aprobó por unanimidad la Declaración de Filadelfia, que se anexó a la Constitución de la OIT de 1919. Este fue un documento decisivo para configurar el orden global

³¹ La 19^a Conferencia Regional Americana tuvo lugar en 2018 en Panamá. La 20^a está anunciada para 2025 en República Dominicana. Otras regiones del mundo adoptaron posteriormente este modelo.

³² En la 1^a Conferencia Interamericana de Seguridad Social se acuerda su carácter de organismo permanente de cooperación y en 1952 se decide su ubicación en México.

después de la II Guerra Mundial, estableciendo cuatro principios fundamentales sobre dignidad humana: el trabajo no es mercancía; la libertad de expresión y de asociación es esencial; la pobreza en cualquier lugar constituye un peligro para la prosperidad en todas partes; y la guerra contra las carencias se debe desatar con vigor implacable.

En 1946, Chile ratificó el Convenio núm. 45 sobre el trabajo subterráneo (mujeres). Entendemos que esta ratificación está relacionada con los sucesos ocurridos en la mina El Teniente el 19 de junio de 1945, cuando se produjo una fuerte explosión, seguida de un incendio, que propagó monóxido de carbono por varios túneles, cobrándose la vida de 355 trabajadores y dejando a 747 gravemente heridos. El accidente, conocido como la "tragedia del humo", obligó a introducir sistemas de seguridad en el trabajo y crear departamentos de seguridad.³³

En 1967 se aprobó el Decreto con Fuerza de Ley núm. 2, sobre organización y funciones de la Dirección del Trabajo, que establecía como principales funciones del organismo la fiscalización de la aplicación de la legislación laboral y previsional, y la fijación del sentido y alcance de las leyes del trabajo.

Frente a las regulaciones que hasta entonces habían regulado el servicio³⁴, al analizar el contenido de esta norma se puede apreciar una clara influencia del Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo, aprobado en 1947, en particular en el reconocimiento de las atribuciones para fiscalizar el cumplimiento de las normas laborales y sociales, tales como la visita a los lugares de trabajo y las conversaciones privadas con los trabajadores y el acceso a documentación (artículo 24); la facultad de suspensión inmediata de tareas que constituyan, a su juicio, un peligro inminente para la salud o la vida (artículo 28); y la facultad de instar un procedimiento para la aplicación de las multas administrativas (artículos 33 y 34).

En consonancia con el Convenio núm. 81, la norma también regulaba las prohibiciones a los inspectores de divulgación de datos, de revelación de secretos y de desempeñarse en forma particular en funciones relacionadas con su cargo y que comprometieran el cumplimiento de sus deberes (artículos 40 y 41), así como el carácter confidencial de las denuncias (artículo 42).

En 1966, la OIT creó el Centro Interamericano de Administración del Trabajo (CIAT) que, a partir de 1983 y hasta su cierre en 1993, se constituyó como un órgano regional permanente de asistencia técnica y capacitación en materia de administración del trabajo, promoviendo la difusión y aplicación del Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158 sobre la administración del trabajo, aprobados en 1978. El CIAT incluyó a Chile en su programa de actividades.³⁵

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social solicitó en 1967 a la OIT asistencia técnica para la reestructuración funcional y administrativa del Departamento de Inspección de la Dirección del Trabajo. La tarea fue asignada al funcionario Elié Gerges Molinré, experto en inspección del trabajo en la agricultura proveniente del Ministerio de Trabajo de Francia, quien entre agosto de 1969 y mayo de 1970 elaboró un estudio diagnóstico y entregó recomendaciones de mejora (OIT, 1967).

Especial interés merece el establecimiento en 1968 en Chile del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), que tenía como objetivo formular políticas concertadas de empleo y de desarrollo de los recursos humanos (OIT, 1969). Cuando en diciembre de 1993 el programa concluyó, tras 25 años de trabajo de un grupo de expertos y

³³ <https://www.emol.com/noticias/nacional/2005/06/20/186030/la-tragedia-del-humo-a-60-anos-del-peor-accidente-minero-en-chile.html>

³⁴ Decreto 369 de 1932 que aprueba el Reglamento orgánico de la Inspección General del Trabajo, DFL 308 de 1960 que fijó la Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo.

³⁵ Además de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Perú, Uruguay y Venezuela.

bajo la dirección del funcionario de la OIT Víctor E. Tokman, parte de la estructura del mismo se incorporó a la Oficina de la OIT para el Cono Sur, con acción principalmente en Chile, Paraguay y Uruguay, manteniendo su presencia en el país hasta la actualidad.

En 1971 se ratificaron los Convenios núm. 100 sobre igualdad de remuneración y núm. 111 sobre la discriminación en el empleo y la ocupación, y en 1972 se ratificó el Convenio núm. 127 sobre el peso máximo.

1973-1989: El quiebre democrático. Las Comisiones de Encuesta, y de Investigación y Conciliación

Tras el golpe de Estado de 1973, algunas de las primeras normas laborales del gobierno militar cancelaron la personalidad jurídica y prohibieron la existencia, organización y funcionamiento de la Central Única de Trabajadores y de otras organizaciones sindicales, limitando y restringiendo la actividad sindical.³⁶

La reacción de la OIT no se hizo esperar. En junio de 1974, durante la 59^a CIT, la OIT adoptó la "Resolución sobre los derechos humanos y sindicales en Chile", en la que expresaba la preocupación por la gravedad de la situación en Chile, por los atentados contra los derechos civiles y sindicales de los trabajadores y de sus organizaciones sindicales (OIT, 1974). La resolución, adoptada con 224 votos a favor, 1 en contra y 124 abstenciones³⁷, instaba a las autoridades chilenas "a poner fin a las violaciones de los derechos humanos y sindicales y levantar todas las restricciones al ejercicio de las actividades sindicales; a cerrar los campos de concentración en los que se interna a trabajadores, trabajadores militantes y dirigentes sindicales por motivos políticos; a garantizar, en el marco de una amnistía general, la vida y la libertad de los trabajadores, trabajadores militantes y dirigentes sindicales y miembros de cualquier partido político que hayan sido detenidos, deportados o encarcelados; a derogar las leyes, decretos legislativos y órdenes represivos dictados desde el 11 de septiembre de 1973, para que los trabajadores chilenos puedan disfrutar plenamente de las libertades democráticas y de los derechos sindicales; a derogar la disolución de la Central de Trabajadores (CUT) y garantizar su libertad de acción; a abolir los tribunales especiales y retirar las actividades sindicales de la jurisdicción de las autoridades militares; a poner fin a la tortura de militantes y dirigentes sindicales y castigar a los responsables de tales actividades inhumanas; y a otorgar salvoconductos a todos los dirigentes sindicales y miembros de todos los partidos y organizaciones que se hayan refugiado en embajadas".

La resolución recomendaba tomar las medidas necesarias para enviar de manera inmediata la Comisión de Investigación y de Conciliación a Chile³⁸, para crear una Comisión de Encuesta para estudiar la inaplicación de los Convenios núm. 1 y núm. 3, ratificados por el país³⁹, y para seguir de forma continua la evolución de la situación sindical en Chile.

³⁶ Decreto Ley 12, Decreto Ley 133 y Decreto Ley 198 de 1973. Decreto Ley 2.346 y Decreto Ley 2.347 de 1978.

³⁷ El único voto en contra fue del delegado gubernamental de Chile, el Embajador Abelardo Silva. El voto del delegado de los trabajadores, Eduardo Ríos, Presidente de la Confederación Marítima de Chile, fue abstención. No se registra en las actas el voto del delegado de los empleadores. El Director del Trabajo, Guillermo Videla, formaba parte de la delegación gubernamental en calidad de consejero.

³⁸ Creada en 1950 por acuerdo entre la OIT y el Consejo Económico Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), la Comisión de Investigación y de Conciliación tiene la misión de investigar y examinar las quejas por violaciones a la libertad sindical.

³⁹ Regulada en artículos 26 al 34 de la Constitución de la OIT, la Comisión de Encuesta es el procedimiento de investigación de más alto nivel de la OIT, al que se recurre cuando un Estado Miembro es acusado de cometer violaciones persistentes y graves y se hubiese negado reiteradamente a ocuparse de ello. Compuesta por tres miembros independientes, realiza una investigación profunda de la queja, determinando todos los hechos del caso y formulando recomendaciones sobre las medidas que deben adoptarse.

Desde el 28 de noviembre hasta el 19 de diciembre de 1974, los tres integrantes⁴⁰ de la Comisión de Encuesta visitaron distintos lugares del país⁴¹ y mantuvieron entrevistas con autoridades de gobierno, representantes de los empleadores y de las organizaciones sindicales, entre otros.

En base a las entrevistas mantenidas y las informaciones aportadas, incluyendo un informe preparado por la Dirección del Trabajo sobre las materias de los convenios afectados por la queja, la Comisión de Encuesta concluyó que en el periodo investigado se había producido un "grave menoscabo a los principios de la libertad sindical para asegurar el respeto de las libertades civiles que son esenciales para el ejercicio de los derechos sindicales, sin los cuales el concepto mismo de estos derechos carece de sentido" (OIT, 1975a).

Además, de acuerdo con la recomendación del Comité de Libertad Sindical, la OIT remitió a la Comisión de Investigación y Conciliación en Materia de Libertad Sindical las numerosas quejas sobre violaciones de la libertad sindical presentadas ante la OIT por diversas organizaciones sindicales internacionales desde septiembre de 1973.

En 1979 tuvo lugar en Medellín, Colombia, la 11^a Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT en la que se adoptó la "Resolución sobre la función de las normas internacionales del trabajo en los países de América", en la que se instaba a los países a atribuir una importancia fundamental a la ratificación y aplicación de los instrumentos de la OIT a los que el Consejo de Administración había dado carácter prioritario. Cabe destacar que entre los mismos se encontraban seis convenios que en 1998 serían declarados como fundamentales por la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo⁴², así como cuatro convenios que en 2008 serían considerados por la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa los más importantes desde el punto de vista de la gobernanza, y que son aquellos referentes al tripartismo, a la política de empleo y a la inspección del trabajo⁴³ (Villasmil, 2009, citando a Potobsky y Bartolomei de la Cruz, 1990).

Salvo algunos estudios monográficos sobre la institucionalidad laboral en Chile o su inclusión en otros estudios regionales,⁴⁴ durante la dictadura chilena la participación de la Dirección del Trabajo en las actividades del Centro Interamericano de Administración del Trabajo (CIAT) fue prácticamente inexistente. No sería hasta la participación de la Directora del Trabajo, Victoria E. Vásquez, en la 10^a y 11^a Reunión del Comité de Programación del CIAT, de 1986 y 1987 respectivamente, cuando se acordó la asistencia técnica del CIAT en materias de inspección del trabajo, particularmente en los sectores marítimo y portuario, y en materia de informatización (OIT, 1986 y 1987), produciéndose así el inicio del restablecimiento de relaciones entre la Dirección del Trabajo y la OIT.

⁴⁰ José Luis Bustamante, ex-Presidente de la Corte Internacional de Justicia y ex-Presidente de Perú; Jacques Docoox, Consejero de Estado de Francia y miembro de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical que examinó el caso de Grecia en 1966 y miembro de la Comisión de Encuesta que examinó las quejas relativas a la observancia por Grecia de los convenios sobre la libertad sindical; y H.S. Kirkaldy, profesor honorario de la Universidad de Cambridge y miembro de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

⁴¹ Antofagasta, Chuquicamata, La Serena, Coquimbo, Valparaíso, Santiago, Rancagua, Talca, Linares, Temuco, Valdivia, Concepción y Lota.

⁴² El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

⁴³ El Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).

⁴⁴ OIT/CIAT (1979) Monografía sobre la oficina de relaciones laborales internacionales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Chile; OIT/CIAT (1979) Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Chile; y OIT/CIAT (1989) Legislación laboral marítima en países de América Latina

1990-2000: La transición democrática y el fortalecimiento institucional

A partir de marzo de 1990, con Jorge Morales al frente de la Dirección del Trabajo, resurge una estrecha relación entre el servicio y la OIT, basada en numerosos proyectos de cooperación técnica ejecutados por la OIT y que tuvieron como objetivo, entre otros, el fortalecimiento institucional de las funciones laborales desempeñadas por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, incluida la Dirección el Trabajo.

Así, desde 1990 a 1993, y con financiación del gobierno de Alemania, la OIT implementó el proyecto "Promoción y desarrollo de una política nacional del trabajo", a través del cual se contrataron expertos en distintas materias laborales para proporcionar insumos técnicos a los distintos servicios del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

En similares términos, desde junio de 1991 a junio de 1992, la OIT implementó el proyecto "Modernización del Sistema Nacional de Inspección del Trabajo de Chile", financiado por el gobierno de España.⁴⁵ En el marco del proyecto, dirigido por el funcionario de la OIT José Luis Daza, inspector de trabajo de España, se realizó un estudio sobre la inspección del trabajo chilena a fin de detectar sus fortalezas y debilidades, a partir del cual se entregó asistencia y cooperación técnica. El informe final del proyecto señalaba recomendaciones para la mejora de los procedimientos inspectivos y sancionadores, para el aumento de la cobertura y el rendimiento de las fiscalizaciones, para la capacitación técnica de los fiscalizadores, para una mayor actuación en áreas de seguridad e higiene y para implementar un sistema de archivo (OIT, 1993). Aunque la implementación de estas recomendaciones se hizo de forma muy gradual, la influencia de este proyecto se materializó en la posterior reformulación del procedimiento de fiscalización, la capacitación de los funcionarios, el aumento de la cobertura de la fiscalización y el resurgimiento de los programas de fiscalización de oficio, complementarios de la fiscalización solicitada por denuncias (Campusano, 2024).

En marzo de 1993, y con algunos fondos remanentes del proyecto, tuvo lugar en Santiago un seminario nacional de formación de inspectores del trabajo y de salud sobre agricultura e industrias de la alimentación, que fue impartido por los funcionarios de la OIT de Ginebra Jean Maurice Derrieu y María Luz Vega, y por el funcionario de Lima, Alberto López Valcárcel.

En el periodo 1994 a 1996, ya con María Ester Feres como Directora del Trabajo, se registran varias misiones de funcionarios de OIT, de Lima y de Ginebra, para apoyar a la Dirección del Trabajo en solicitudes relacionadas con la capacitación a los funcionarios, la evaluación de normas del Código del Trabajo en materia de derecho colectivo y el seguimiento a la implementación de recomendaciones del proyecto de inspección del trabajo ejecutado en 1991-1992.⁴⁶

Durante los primeros años tras su creación en 1995⁴⁷, el Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo recibió apoyo técnico de la OIT en el desarrollo de diversos cuadernos de investigación.⁴⁸

En marzo de 1999, el chileno Juan Somavia asumió como noveno Director General de la OIT, convirtiéndose así en el primer representante del hemisferio sur en dirigir la organización.

⁴⁵ El proyecto contó con la colaboración, entre otros, de los funcionarios de la OIT Juan Pedro Trujillo, Alberto López Valcárcel y Wolfgang Von Richthofen.

⁴⁶ Las misiones fueron realizadas por los funcionarios Juan Pedro Trujillo, Oscar Ermida, L. Geller, María Luz Vega y José Luis Daza.

⁴⁷ Resolución Exenta 2.200 de 1995.

⁴⁸ Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios (1999) ¿Empresa sin trabajadores? Legislación sobre las empresas de trabajo temporal; (2000) Cultivando el mar para la calidad de las condiciones de trabajo; (2001) Trabajadores a control remoto. El trabajo a domicilio; (2001) El otro trabajo. El suministro de personas en las empresas; (2001) Para reclasificar el empleo: lo clásico y lo nuevo; (2005) Multinacionales operando en Chile.

En septiembre de ese año, en el marco de su 75º aniversario, la Dirección del Trabajo organizó el seminario internacional "Los desafíos de las relaciones laborales en un mundo globalizado", que contó con el apoyo de la OIT y la participación de funcionarios y ex-funcionarios.⁴⁹

Por último, en 1999, en el marco del "Programa inter-regional de la OIT sobre el trabajo a domicilio en la economía global", financiado por la cooperación danesa, tuvo lugar en Santiago un seminario regional en el que se presentaron estudios nacionales sobre el trabajo a domicilio en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Perú. En su intervención, la Directora María Ester Feres destacó la importancia del Convenio núm. 177 sobre el trabajo a domicilio y el interés del gobierno de Chile en este tema, dado que esta modalidad se empezaba a insertar en la economía moderna, pero como un trabajo asalariado y desprotegido (OIT, 1999).

Como consecuencia de la nueva facultad de fiscalizar el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene laboral, entregada a la Dirección del Trabajo en 1996⁵⁰, en 2000 se creó la Unidad de Condiciones y Medioambiente de Trabajo (UCYMAT), dependiente del Departamento de Fiscalización.⁵¹ Esta nueva dependencia solicitó el apoyo técnico de la OIT para la formación a sus funcionarios. El Programa Internacional de Mejoramiento de las Condiciones y del Medio Ambiente de Trabajo (PIACT) de la OIT⁵² impartió cursos sobre la investigación de accidentes mediante el método del árbol de causas, salud y maternidad,⁵³ seguridad e higiene en la silvicultura⁵⁴ y metodologías para la mejora de la seguridad y salud en las pequeñas empresas.

En el mismo año, la Dirección del Trabajo fue parte del proyecto de OIT "La Administración del Trabajo y la igualdad de oportunidades", en el marco del cual se realizó una consultoría sobre las normas de protección a la maternidad en Chile y su concordancia con normas internacionales, así como una investigación para determinar los obstáculos y potencialidades existentes en la Dirección del Trabajo para contribuir de manera más efectiva a la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. La experiencia chilena fue presentada en una reunión de expertos en Ginebra a la que acudió la Directora del Trabajo, María Ester Feres.^{55 56}

⁴⁹ Victor E. Tokman, subdirector de la Oficina de la OIT para las Américas; Oscar Hermida, especialista de OIT/CINTERFOR; Emilio Morigado, ex-Director Adjunto de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y El Caribe; y Alberto Otero, Subdirector del Servicio de Libertad Sindical de la OIT en Ginebra. https://www.dt.gob.cl/portal/1629/articles-62250_recuso_1.pdf

⁵⁰ Ley 19.481 de 1996 que introduce modificaciones al Código del Trabajo en relación con las facultades de la Dirección del Trabajo.

⁵¹ Resolución Exenta 598 de 2000. Actual Unidad de Seguridad y Salud Laboral (USESAL).

⁵² A partir de 2000 se denominó Programa SafeWork; en 2017 se integró en la División Administración del Trabajo, Inspección del Trabajo y Seguridad y Salud en el Trabajo (LABADMIN/OSH); y desde 2024 se convirtió en el Servicio de Seguridad y Salud en el Trabajo y Entorno de Trabajo (OSHE).

⁵³ Seminario "Trabajo y maternidad. Las normas que protegen la salud de la trabajadora embarazada", que organizó la OIT con la UCYMAT y el Departamento de Estudios, facilitando la presencia del experto Carlos A. Rodríguez.

⁵⁴ Taller "Seguridad y higiene en silvicultura", que organizó la OIT con la UCYMAT y el Ministerio del Trabajo y Previsión, facilitando la presencia del funcionario de OIT Peter Porschen, donde se presentó el Código de Prácticas Forestales para Chile, elaborado por la Comisión Tripartita Forestal, con apoyo técnico de la OIT.

⁵⁵ https://www.dt.gob.cl/portal/1629/articles-62234_recuso_1.pdf

⁵⁶ María Ester Feres fue representante del gobierno de Chile en la CIT desde 1994 al 2004 y representante permanente del gobierno de Chile en el Comité de Libertad Sindical desde 1999 a 2002. Su vinculación con la OIT se extendió más allá de su mandato al frente de la Dirección del Trabajo (marzo 1994-octubre 2004) mediante diversas colaboraciones externas para la OIT en temas de fortalecimiento de la institucionalidad laboral en Argentina, Paraguay y Uruguay, así como la elaboración de informes sobre temáticas como conciliación, igualdad salarial, género y seguridad y salud en el trabajo en Chile. En 2007, y junto con el ex-Director de la Oficina para el Cono Sur entre 2001 y 2004, Ricardo Infante, escribió la publicación "La negociación colectiva del futuro en Chile" en la que, tras analizar el marco regulatorio heredado del Plan Laboral de 1979, se realizan propuestas específicas de modificaciones normativas basadas en el marco de la OIT relativo a los principios y los derechos fundamentales.

Desde 1994 hasta 1999, Chile ratificó quince convenios internacionales: el Convenio núm. 42 sobre enfermedades profesionales, el Convenio núm. 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación; el Convenio núm. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva; el Convenio núm. 103 sobre protección de la maternidad, el Convenio núm. 105 sobre la abolición del trabajo forzoso; el Convenio núm. 115 sobre protección frente a las radiaciones, el Convenio núm. 121 sobre protección en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, el Convenio núm. 131 sobre fijación de salarios mínimos, el Convenio núm. 135 sobre los representantes de los trabajadores, el Convenio núm. 136 sobre el benceno, el Convenio núm. 140 sobre la licencia pagada de estudios, el Convenio núm. 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, el Convenio núm. 150 sobre readaptación y empleo (personas inválidas), el Convenio núm. 161 sobre los servicios de salud en el trabajo y el Convenio núm. 162 sobre el asbestos.

2001-2024: Modernización del servicio y consolidación de experiencias a nivel internacional

Durante 2000 y 2001, la OIT prestó apoyo técnico y financiero a la Dirección del Trabajo para la implementación del proyecto "Mejoramiento de las condiciones de trabajo en la industria de procesamiento de productos pesqueros y los cultivos marinos". El proyecto, que también involucró a la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR), a los Servicios de Salud a través de sus Unidades de Salud Ocupacional y a las mutualidades de empleadores, incluyó un diagnóstico de la situación en el sector y se enfocó en la promoción de instancias de diálogo social tripartito (Dirección del Trabajo, 2000).

En noviembre de 2003, se creó la Unidad Inspectiva Programada de Oficio (UIPO), dependiente del Departamento de Inspección, con el objeto de abordar de una manera más proactiva problemas vinculados a los sectores minero, agrícola, retail, buses interurbanos y televisión, entre otros. Aunque dicha unidad fue suprimida en agosto de 2010⁵⁷, se puede considerar un importante antecedente del enfoque proactivo en las inspecciones promovido por la OIT.

En 2005, y con el objetivo de prevenir la infraccionalidad laboral en las micro y pequeñas empresas, la Dirección del Trabajo solicitó a la OIT la elaboración de un estudio que analizara los impactos del programa de sustitución de multas por capacitación. El estudio concluyó que las actividades educativas orientadas a la prevención de las infracciones y a la sensibilización sobre el respeto a la normativa laboral podían ser más positivas entre los microempresarios que la mera sanción. En seguimiento a ello, a partir de 2006 el programa de sustitución de multas por capacitación se dirigió no sólo a microempresas, sino también a las pequeñas empresas, es decir, aquellas entre 10 y 25 trabajadores (Dirección del Trabajo, 2005).

Desde 2004 a 2007, la OIT implementó el proyecto "Fortalecimiento de los mecanismos institucionalizados para el diálogo social", financiado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, con el objetivo de contribuir a la consolidación de los procesos de diálogo social mediante el reconocimiento, relación y consenso entre el gobierno y los actores sociales en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, México y Perú. El proyecto trabajó directamente con la Dirección del Trabajo y con los Consejos Tripartitos Nacional y Regionales de Usuarios creados en 2004.⁵⁸

⁵⁷ <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2010/08/25/gobierno-cierra-unidad-clave-en-materia-de-fiscalizacion-laboral/>

⁵⁸ Resolución Exenta 476, del 11 de mayo de 2004

La Dirección del Trabajo también participó activamente en las actividades del proyecto "Promoción de la Seguridad y Salud en la construcción en los países del MERCOSUR y Chile", financiado por el Ministerio de Trabajo de España e implementado por la OIT desde 2006 a 2008,⁵⁹ así como en la elaboración del Perfil diagnóstico sobre la institucionalidad de la seguridad y salud en el trabajo.⁶⁰ Durante estos años, en el marco del Convenio de Asistencia Técnica suscrito entre el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y la OIT en julio de 2007, y sus sucesivas prórrogas, se ejecutaron acciones directas con el servicio, tales como el perfeccionamiento del registro de empresas infractoras (OIT, 2009) y la elaboración y publicación de un manual sobre acoso sexual, legislación y procedimientos de aplicación (OIT, 2006).

Tras la aprobación en 2006 de la ley sobre el trabajo en régimen de subcontratación⁶¹, la OIT apoyó técnicamente a la Dirección del Trabajo en la formulación del reglamento sobre la gestión de la seguridad y salud en el trabajo en obras, faenas o servicios,⁶² para lo cual becó a un funcionario del servicio para participar en un curso sobre el tema en el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín e hizo comentarios técnicos a la propuesta de reglamento.

En 2007, varios ex-funcionarios de la OIT formaron parte del Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad, creado en agosto de ese año, con el objetivo de discutir un conjunto de propuestas para dar respuesta a los desafíos de la política social, el mercado del trabajo y las relaciones laborales.⁶³ Entre sus propuestas en materia de institucionalidad laboral, el Consejo propuso el fortalecimiento de la profesionalización de la Dirección del Trabajo.

En 2008, la OIT atendió la solicitud de la Directora del Trabajo, Patricia Silva, de fortalecimiento de los registros administrativos, tanto para fines de gestión como de análisis. Para ello, la OIT realizó un diagnóstico y señaló algunas recomendaciones de mejora⁶⁴, así como posibles estrategias de intervención, organizó un seminario internacional con la presencia de representantes de las autoridades laborales de México y Perú (OIT, 2008).

Fue en 2009 cuando la OIT creó un programa específico de Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN) a cargo de liderar el apoyo y la asistencia técnica de la OIT en materias de administración e inspección laboral. En abril de ese año, en el marco de la celebración de los 85 años desde la creación de la Dirección del Trabajo y de los 90 años desde la fundación de la OIT, tuvo lugar en Santiago el congreso internacional "La inspección del trabajo para el siglo XXI", organizado de manera conjunta por ambas entidades y presidido por la Directora del Trabajo Patricia Silva.⁶⁵

Con ocasión del evento, las autoridades de las inspecciones del trabajo de Argentina, Brasil, Chile, España, Portugal y Uruguay, junto con la OIT, suscribieron la "Declaración de Santiago", por la que creaba la Red Iberoamericana de Inspecciones del Trabajo (REDIBIT) como foro de colaboración e intercambio de experiencias y buenas prácticas entre las inspecciones laborales, con el apoyo de la OIT.⁶⁶ Unos meses más tarde, en noviembre del 2009, los ministros de trabajo de Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panamá y República Dominicana se adhirieron a la REDIBIT a través de la Declaración de Managua.⁶⁷ Tras ello, en diciembre de 2009 las autoridades firmantes iniciaron en Madrid las actividades de la red y aprobaron su plan de trabajo para 2010.⁶⁸

⁵⁹ <https://www.ilo.org/es/resource/news/promueven-seguridad-y-salud-en-la-construccion>

⁶⁰ Elaborado María Ester Feres y Magdalena Echeverría bajo la supervisión técnica de la funcionaria de la OIT Valentina Forastieri.

⁶¹ Ley 20.123 de 2006

⁶² Decreto 76 de 2007

⁶³ Víctor E. Tokman, Emilio Morgado y Guillermo Campero.

⁶⁴ Documento elaborado por el funcionario de la OIT Gerhard Reinecke.

⁶⁵ https://www.dt.gob.cl/portal/1629/articles-125001_archivo_01.pdf

⁶⁶ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/genericdocument/wcms_119275.pdf

⁶⁷ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/genericdocument/wcms_119276.pdf

⁶⁸ https://www.ilo.org/global/topics/labour-administration-inspection/events-training/events-meetings/WCMS_119272/lang--en/index.htm

Ese mismo mes, funcionarios de la sede de la OIT en Ginebra y consultores dictaron el "Curso de Formación de Capacitadores en Seguridad y Salud en el Trabajo, dirigido a dirigentes sindicales y funcionarios de la DT.⁶⁹

En mayo del 2010, la Directora del Trabajo, Cecilia Sánchez, acudió a la ciudad de México al taller de presentación del Plan Curricular "Desarrollo de sistemas de inspección del trabajo modernos y eficaces", elaborado por la OIT en colaboración con su Centro Internacional de Formación de Turín. El evento contó con la participación de altas autoridades de las inspecciones de catorce países de América Latina.

Tras setenta y cuatro años desde la celebración en 1936 de la 1^a Conferencia Regional Americana en Santiago, Chile fue nuevamente la sede de la 17^a Conferencia Regional Americana, que tuvo lugar del 14 al 17 de diciembre del 2010. A la reunión asistieron unos 300 representantes de gobiernos y de organizaciones de trabajadores y de empleadores de más de treinta países, bajo la presidencia de la entonces Ministra del Trabajo y Previsión Social de Chile, Camila Merino. El encuentro contó con la intervención del Director General de la OIT, Juan Somavía, quien llamó a la creación de empleo de calidad como requisito fundamental para hacer frente a una recuperación económica, que se perfilaba como incierta para la región y para el mundo en general, así como del Presidente Sebastián Piñera quien anunció la ratificación del Convenio núm. 187 sobre el marco promocional de la seguridad y la salud del trabajo.⁷⁰

En marzo del 2012, la Dirección del Trabajo y la OIT firmaron un convenio de cooperación técnica destinado al fortalecimiento del diálogo social entre los actores laborales en Chile.⁷¹

La OIT contribuyó a la conmemoración en 2014 del 90º aniversario de la Dirección del Trabajo, facilitando la participación de expertos internacionales en las distintas mesas redondas temáticas organizadas.⁷² Además, organizó el seminario "Planificación estratégica y sistemas de registro de la inspección del trabajo" con la presencia de representantes de Costa Rica, España, Portugal y Uruguay que compartieron sus experiencias en la materia.

En el marco de su proceso de modernización, en 2015 la Dirección del Trabajo y la Oficina de la OIT para el Cono Sur suscribieron un acuerdo de cooperación a través del cual la OIT entregó asistencia técnica en materias propias de la institución.⁷³ La asistencia se concretó mediante diversas acciones, tales como: una visita de estudios de una delegación de la Dirección del Trabajo a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de España, a fin de conocer experiencias que pudieran servir en la definición de posibles reformas;⁷⁴ una sistematización de las experiencias internacionales en el uso de tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) en las inspecciones del trabajo;⁷⁵ un curso de formación en el programa SOLVE de la OIT, que tuvo lugar en la Escuela Técnica de la DT;⁷⁶ una jornada técnica sobre investigación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; y un taller temático de experiencias internacionales en inspección y discriminación en el empleo.⁷⁷

La cooperación técnica entregada se extendió al uso de los registros administrativos y otras estadísticas para profundizar en las fiscalizaciones programadas enfocadas hacia sectores de alta infraccionalidad. Para ello, la OIT organizó el seminario internacional "Regis-

⁶⁹ <https://www.dt.gob.cl/portal/1627/w3-article-96474.html>

⁷⁰ https://www.ilo.org/global/meetings-and-events/regional-meetings/americas/WCMS_144902/lang--es/index.htm

⁷¹ <https://www.dt.gob.cl/portal/1627/w3-article-100495.html>

⁷² <https://www.dt.gob.cl/portal/1627/w3-article-104006.html>

⁷³ <https://www.dt.gob.cl/portal/1627/w3-article-106733.html>

⁷⁴ https://www.ilo.org/santiago/sala-de-prensa/WCMS_350859/lang--es/index.htm

⁷⁵ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/-americas/-/-ro-lima/-/-sro-santiago/documents/publication/wcms_614905.pdf

⁷⁶ <https://www.dt.gob.cl/portal/1627/w3-article-105368.html>

⁷⁷ <https://www.dt.gob.cl/portal/1627/w3-article-110584.html>

tros y sistemas de gestión de actuaciones inspectivas: lineamientos de la OIT y experiencia comparada", que tuvo lugar en la OIT en junio de 2016 con la participación de Argentina, Chile, Costa Rica, España y Paraguay.⁷⁸

Con ocasión de este seminario, la OIT solicitó a la Dirección del Trabajo su colaboración en el proceso de fortalecimiento del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Paraguay, creado en enero de 2014. En concreto, a través de una visita-estudio del Director General de Inspección y Fiscalización del Trabajo de Paraguay al servicio chileno para conocer sus experiencias más consolidadas en materia de inspección.

En 2016, en el marco de la conmemoración del 92º aniversario de la Dirección del Trabajo, tuvieron lugar unas jornadas de análisis institucional, con el apoyo de la OIT, que facilitó la asistencia de representantes de las inspecciones de España y de Portugal a fin de compartir lecciones de sus respectivos países sobre diversas temáticas, como el uso de tecnologías y los programas y campañas de inspección.⁷⁹ Durante ese año la OIT apoyó al servicio en la formulación de una estrategia para atender a los trabajadores migrantes⁸⁰ y entregó comentarios técnicos al proyecto de ley de modernización del servicio, que fue finalmente aprobado en 2021.⁸¹

Continuando con la internacionalización de experiencias de la Dirección del Trabajo con otros países de la región, la Jefa del Departamento de Relaciones Laborales representó a la institución en el seminario internacional "La inspección del trabajo como herramienta de difusión del trabajo decente en América Latina", organizado por la OIT, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y que tuvo lugar en Montevideo, con la presencia de autoridades de las inspecciones de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, España y Chile.⁸²

Ese mismo año, la OIT solicitó a la Unidad de Seguridad y Salud Laboral (USESAL) participar en un encuentro regional para compartir el programa de fiscalización en materia de riesgos psicosociales. Al encuentro acudieron representantes de las inspecciones de Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y República Dominicana.⁸³

En el marco de la asistencia técnica prestada por la OIT a Paraguay para el fortalecimiento de su inspección de trabajo, el Jefe del Departamento de Inspección de la Dirección del Trabajo, Jorge Guzmán, participó en agosto de 2017 en el taller internacional "Experiencias comparadas de las inspecciones del trabajo en materia de formalización laboral", celebrado en Asunción, en el que, junto con representantes de Argentina, España, Perú y Uruguay, compartió con las autoridades de Paraguay los avances y desafíos del servicio en la materia.

En respuesta a la solicitud del Director del Trabajo, Cristian Melis, en octubre de 2017 tuvo lugar en la OIT un curso sobre la metodología de la OIT "Planificación Estratégica para el Cumplimiento", en el que participaron funcionarios de los departamentos de Inspección, Usuarios y Tecnologías de la Información, y que fue conducido por la especialista de la OIT Valkyrie Hansson.⁸⁴

⁷⁸ <https://www.ilo.org/es/meetings-and-events/programa-de-asistencia-tecnica-registros-y-sistemas-de-gestion-de>

⁷⁹ <https://www.dt.gob.cl/portal/1627/w3-article-110184.html>

⁸⁰ <https://www.dt.gob.cl/portal/1627/w3-article-109680.html>

⁸¹ Ley 21.327

⁸² <https://www.dt.gob.cl/portal/1627/w3-article-110473.html>

⁸³ <https://www.dt.gob.cl/portal/1627/w3-article-109850.html>

⁸⁴ <https://www.dt.gob.cl/portal/1627/w3-article-112642.html>

Tras la entrada en vigor del Convenio sobre trabajo marítimo, en marzo de 2019 la OIT entregó a fiscalizadores de la Dirección del Trabajo y de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR) un curso sobre la citada norma internacional y la fiscalización en dicho sector.⁸⁵ En julio de ese año, la OIT apoyó la organización por la Dirección del Trabajo de un taller de coyuntura laboral que tuvo como tema central las nuevas formas de trabajo y la protección de los derechos laborales.⁸⁶

En el periodo 2020-2021, con Lilia Jerez al frente de la Dirección del Trabajo, y en el marco del proyecto "Conducta Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe (CERALC)" financiado por la Unión Europea, la OIT implementó un programa de buenas prácticas laborales en la cadena de suministro de la industria vitivinícola⁸⁷ e impartió el curso "Cadenas de suministro y principios y derechos fundamentales en el trabajo" a funcionarios de la Dirección Regional del Trabajo Metropolitana Poniente y de las inspecciones del Trabajo de Talagante y Melipilla.⁸⁸

En noviembre de 2022, tuvo lugar en Valencia (España) la reactivación de la Red Iberoamericana de Inspecciones del Trabajo (REDIBIT) que había sido creada en Santiago en 2009, pero que estuvo inactiva durante algunos años. Acordada la necesidad de reuniones plenarias anuales, durante este encuentro el Director del Trabajo, Pablo Zenteno, ofreció la sede de Santiago para la reunión anual de 2024.

Un año más tarde, durante el segundo encuentro de la REDIBIT celebrado en Lima (Perú) en noviembre de 2023, se acordó formalmente que el tercer encuentro tendría lugar en Santiago (Chile) en octubre de 2024, coincidiendo con la conmemoración del centenario de la Dirección del Trabajo.⁸⁹ Desde dicha fecha, la Dirección del Trabajo y la OIT conformaron un comité técnico organizador y se encuentran trabajando en los preparativos del tercer encuentro de la REDIBIT, de un seminario técnico de alto nivel para responsables de inspecciones del trabajo y de un evento conmemorativo de los 100 años que tendrán lugar del 2 al 4 de octubre de 2024 en Santiago.

Precisamente con ocasión del centenario y con la finalidad de reflexionar de manera tripartita sobre la misión histórica de la institución y sus lineamientos a futuro, en noviembre de 2023 se constituyó la Comisión del Centenario, integrada por autoridades, ex-autoridades⁹⁰ y funcionarios de la DT, representantes de organizaciones de empleadores y de Director de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, bajo la presidencia del ex-Director General de la OIT, Juan Somavia.⁹¹

Para dar cumplimiento a lo establecido en las "Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo", aprobadas de manera tripartita por la OIT en 2022, durante 2023, la OIT entregó asistencia técnica a la Dirección del Trabajo para la elaboración de su primera Política nacional inspectiva, la cual fue presentada en abril de 2024, contando en su elaboración con la participación de los actores sociales, tanto a nivel nacional a través del Consejo Superior Laboral, como a nivel regional mediante los Consejos Tripartitos de Usuarios.⁹²

⁸⁵ https://www.ilo.org/santiago/sala-de-prensa/WCMS_679595/lang--es/index.htm

⁸⁶ <https://www.dt.gob.cl/portal/1627/w3-article-117163.html>

⁸⁷ <https://www.ilo.org/es/resource/news/chile-nuevo-programa-promovera-buenas-practicas-laborales-en-la-cadena-de>

⁸⁸ https://www.ilo.org/santiago/sala-de-prensa/WCMS_816500/lang--es/index.htm

⁸⁹ <https://www.dt.gob.cl/portal/1627/w3-article-125246.html>

⁹⁰ Los ex-directores y ex-directoras Marcelo Albornoz, Patricia Silva, María Cecilia Sánchez, Christian Melis, Mauricio Peñaloza y Lilia Jerez forman parte de la Comisión.

⁹¹ <https://www.dt.gob.cl/portal/1627/w3-article-125139.html>

⁹² <https://www.dt.gob.cl/portal/1627/w3-article-125944.html>

En abril del 2024 el Director General de la OIT inició una visita oficial a Chile y mantuvo reuniones con autoridades de gobierno, entre ellas, el Director del Trabajo, y con representantes de organizaciones de empleadores y de trabajadores. Entre otras materias, se trató la adhesión en enero de 2024 de Chile a la Coalición Mundial por la Justicia Social, iniciativa de la OIT que persigue un mayor equilibrio entre las dimensiones económicas, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible.⁹³ Con ocasión de esta adhesión, el Director del Trabajo, Pablo Zenteno, participó en el Foro de la Coalición que tuvo lugar en Ginebra en junio de 2024.⁹⁴

En junio de 2024, durante la sesión plenaria de la 112^a CIT, la Ministra de Trabajo y Previsión Social, Jeannette Jara, anunció la voluntad del gobierno de Chile de impulsar la ratificación del Convenio núm. 155 y del Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo. Durante la citada conferencia, Chile ratificó el Convenio núm. 176 de la OIT sobre seguridad y salud en las minas.⁹⁵ En seguimiento del primer anuncio, en julio de 2024 tuvo lugar en la OIT el taller “El marco normativo internacional sobre la inspección del trabajo” donde junto con autoridades y funcionarios del Ministerio y de la Dirección del Trabajo se analizaron los lineamientos de los convenios de la OIT y las posibles brechas del sistema chileno de inspección laboral.⁹⁶

Algunas reflexiones finales

El centenario de la Dirección del Trabajo marca un momento significativo para reflexionar sobre la historia centenaria compartida con la OIT, los logros alcanzados y los desafíos por venir.

Además del rol que la Dirección del Trabajo ha tenido desde su creación en la búsqueda de soluciones a los problemas sociales y en el proceso de institucionalización laboral del Estado, incluyendo la regulación y control de las condiciones laborales, es innegable el papel que jugó desde 1919 en la promoción de la propia OIT en América Latina. Como hemos visto, el contacto permanente entre el primer Director del Trabajo, Moisés Poblete, y las más altas autoridades de la OIT fue el primer pilar para la construcción de una sólida relación entre las dos organizaciones que se materializó en acciones concretas para ambas.

Para la OIT, la Dirección del Trabajo fue desde sus inicios un importante aliado en la promoción de su labor en el continente americano durante las primeras décadas tras su creación, favoreciendo la primera visita de un Director General de la OIT al continente en 1925, así como la organización en Santiago en 1936 de la 1^a Conferencia Regional del Trabajo, logrando una mayor vinculación con los países de la región, en particular con los actores tripartitos chilenos. La ratificación en 1925 por Chile de ocho convenios internacionales, siendo el primer país de América Latina en ratificar instrumentos normativos internacionales, contribuyó de forma decisiva a la legitimación de la OIT y su función normativa en América Latina y sirvió como ejemplo para que otros países sudamericanos se sumaran a este proceso de ratificación.

⁹³ <https://www.ilo.org/es/resource/news/director-general-de-la-oit-resalta-la-importancia-de-la-justicia-social>

⁹⁴ <https://www.dt.gob.cl/portal/1627/w3-article-126300.html>

⁹⁵ <https://www.ilo.org/es/resource/news/chile-ratifica-el-convenio-sobre-seguridad-y-salud-en-las-minas-1995-num>

⁹⁶ <https://www.dt.gob.cl/portal/1627/w3-article-126398.html>

Por su parte, para la Dirección del Trabajo significó un proceso de internacionalización, logrando posicionar al país dentro de la discusión internacional de las normas de la OIT y de adecuar la normativa nacional a los contenidos de las normas internacionales.

De esta manera, podemos apreciar una influencia directa de las normas internacionales del trabajo en la legislación laboral chilena, como es el caso del Convenio núm. 81 sobre inspección del trabajo en el DFL núm. 2 de 1967, incluso sin haber ratificado todavía dicho convenio. Y junto a ello, también podemos destacar una influencia inversa producida desde algunas regulaciones nacionales en ciertas normas internacionales de la OIT, como es el caso del Decreto 1.938 de 1919 en la Recomendación núm. 20 sobre inspección del trabajo (1923) y el Código del Trabajo chileno de 1931, como es el caso de la Recomendación núm. 198 (2006).

A lo largo del relato histórico, podemos observar como la Dirección del Trabajo ha sido un promotor clave del multilateralismo de la OIT, particularmente tras la restauración democrática, con la ejecución de numerosos proyectos de cooperación técnica en materias propias del servicio. Y aunque la implementación de algunas de las medidas recomendadas por esos proyectos requirió de algunos años y se hizo de manera gradual, muchas voces reconocen el rol decisivo de la OIT en el fortalecimiento y modernización de la institución, así como en la adopción de cambios normativos y de políticas públicas.

Junto a ello, cabe destacar que la Dirección del Trabajo también ha contribuido con la OIT a facilitar procesos de fortalecimiento de las capacidades de instituciones laborales de otros países de la región de América Latina, tanto de manera bilateral como a través de alianzas que aglutinan distintos servicios públicos con competencias laborales.

La relación entre la OIT y la Dirección del Trabajo de Chile durante estos 100 años ha sido, como puede comprobarse, una colaboración dinámica y productiva que ha contribuido significativamente a la evolución de las políticas laborales en el país y que permanece hasta nuestros días. Los logros alcanzados son un testimonio del compromiso compartido por el trabajo decente y la justicia social.

Mirando hacia el futuro, la Dirección del Trabajo se enfrentará a retos persistentes como la informalidad laboral, a la vez que a desafíos emergentes como la aparición de nuevas formas de trabajo, el creciente rol de la inteligencia artificial o el cambio climático, entre otros. Para ello, desde la OIT renovamos nuestro compromiso para seguir apoyando y acompañando al servicio y a los actores sociales de Chile para abordarlos en conjunto, sobre las bases del diálogo social.

Bibliografía

- Alessandri, Arturo (1967) Recuerdos de Gobierno, Tomo II.
- Arellano, Pablo (2019) La importancia de la Primera Conferencia Regional Americana del Trabajo realizada en Chile en 1936.
- Campusano, Raúl (2024) La Dirección del Trabajo en tiempos de dictadura. Un aporte a 50 años del golpe de Estado. División de Estudios, Dirección del Trabajo.
- Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad (2008) Informe final. Hacia un chile más justo: Trabajo, Salario, Competitividad y Equidad Social, págs. 112 y ss.
- Dirección del Trabajo (1926) Boletín N° 24 Dirección General del Trabajo.
- (2000) Cultivando el mar para la calidad de las condiciones de trabajo. Cuaderno de investigación n° 13. Departamento de Estudios.
- (2005) Balance de gestión integral año 2005.
- Ferreras, Norberto (2011) Entre a expansão e a sobrevivência: a viagem de Albert Thomas ao Cone Sul da América.
- Herrera, Patricio (2018) Colaboraciones técnicas y políticas trasatlánticas: América Latina y la OIT (1928-1946). Revista de Estudios Histórico-Jurídicos. Valparaíso.
- (2022) En favor de una patria de los trabajadores. Historia transnacional de la Confederación de Trabajadores de América Latina (1938-1953). Ediciones Imago Mundo y Ediciones CEHTI.
- Jacob, Raúl (2006) Tecnócratas, revolucionarios y reformistas: La OIT en Uruguay PHES/FCS/UDELAR.
- Lizama, Luis (2011) El Derecho del trabajo chileno durante el siglo XX. Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, v 2 n° 4.
- Mellado, Vicente (2017) El código del trabajo de la alianza liberal y la Federación Obrera de Chile (FOCH), 1920-1922. Cuadernos de Historia n° 47. Santiago.
- Oficina del Trabajo (1924) Informe sobre la situación general del mercado del trabajo del Jefe de la Sección Colocaciones a Moisés Poblete, Jefe de la Oficina del Trabajo, de 23 de enero de 1924. Archivo de la Oficina del Trabajo, vol. 99, s/n, 1924.
- OIT (1925) International Labour Review Vol. XII. N° 6. December 1925. The Visit to South America of the Director of the International Labour Office.
- (1935) Actas de las sesiones de la 19^a Conferencia Internacional del Trabajo.
- (1936) Actas de las sesiones de la Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la OIT, Santiago de Chile 2 al 14 de enero de 1936.
- (1938) Condiciones de vida y de trabajo de la población indígena del Perú. Moisés Poblete Troncoso.

- (1939a) Memoria del Director General 2^a Conferencia del Trabajo de los Estados de América miembros de la OIT.
- (1939b) Informe acerca de las medidas tomadas para dar cumplimiento a las resoluciones adoptadas por la Conferencia de Santiago de Chile. 2^a Conferencia de los Estados Miembros de la Organización Internacional del Trabajo. La Habana.
- (1939b) Informe acerca de las medidas tomadas para dar cumplimiento a las resoluciones adoptadas por la Conferencia de Santiago de Chile. 2^a Conferencia de los Estados Miembros de la Organización Internacional del Trabajo. La Habana.
- (1944) Actas de las sesiones 26^a Reunión, Filadelfia.
- (1967) Archivos históricos.
- (1969) Antecedentes del Programa Regional de Empleo Para América Latina y El Caribe (PREALC).
- (1974) Record of Proceedings International Labour Conference 59th session.
- (1975a) La situación sindical en Chile. Informe de la Comisión de Investigación y de Conciliación en materia de libertad sindical.
- (1975b) Informe de la Comisión instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por Chile del Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm.1), y del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).
- (1986) X Reunión del Comité de Programación del CIAT. Lima 4-8 agosto 1986. Informe final.
- (1987) XI Reunión del Comité de Programación del CIAT Montevideo. 19-23 octubre 1987. Informe final.
- (1993) Modernización del Sistema Nacional de Inspección del Trabajo en Chile Memorándum técnico.
- (1999) Informe Seminario Técnico Tripartito sobre trabajo a domicilio en América Latina. Departamento de Políticas de Desarrollo (POLLDEV), Ginebra, y Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.
- (2006) Manual de autoaprendizaje sobre acoso sexual, legislación y procedimientos de aplicación.
- (2009) Informe final Agenda Hemisférica de Trabajo Decente. Chile: evaluación del estado de avance 2006-2008.
- (2019a) Llevar la OIT a América del Sur: Una travesía histórica y épica.
- (2019b) Hace más de 90 años una travesía épica llevó la OIT hacia América del Sur.

Rodriguez, Marcos A. (2010) La Inspección General del Trabajo. El surgimiento de la Fiscalización Laboral 1924-1934. División de Estudios, Dirección del Trabajo.

Yáñez, Juan C. (2000) Chile y la Organización Internacional del Trabajo (1919-1925). Hacia una legislación social universal.

— (2008) La intervención social en Chile y el nacimiento de la sociedad salarial: 1907-1932.

— (2016a) La Organización Internacional del Trabajo y el problema social indígena: La encuesta en Perú de 1936.

— (2016b) La OIT en América del Sur. El comunismo y los trabajadores chilenos (1922-1932). Ediciones Universidad Albert Hurtado.

— (2017) Moisés Poblete Troncoso y la primera Historia del movimiento obrero latinoamericano (1946).

— (2018) Moisés Poblete Troncoso y su aporte a la recopilación de la legislación laboral.

Rys, Vlaminidir (2019) The role of Osvaldo Stein (1895-1943) in the history of the ILO. Message No 65 Biannual publication by the Section of Former ILO Officials of the Staff Union.

Villasmil Humberto (2009) Una visión “americana” del Centenario de la OIT: aproximación a la comprensión de una relación histórica. OIT.

— (2011) La incidencia de la Organización Internacional del Trabajo en el momento fundacional del derecho del trabajo latinoamericano: Unas notas introductorias. OIT.

Línea de tiempo: principales hitos de más de 100 años de relación entre la OIT y la Dirección del Trabajo

	1907	Creación de la Oficina del Trabajo.
Fundación de la OIT.	1919	
	1920	Nombramiento de Moisés Poblete como Jefe de la Oficina del Trabajo.
Visita del primer Director Gral. OIT a Chile.	1924	Creación de la DT.
Reclutamiento de Moisés Poblete como funcionario de OIT.	1925	Ratificación de 8 convenios OIT.
	1927	
1 ^a Conferencia Regional Americana en Santiago.	1931	Promulgación del Código del Trabajo.
Firma de la Declaración de Filadelfia.	1935	Ratificación de 23 convenios OIT.
	1936	
Fundación del CIAT.	1944	
	1946	Ratificación del Convenio núm. 45.
Establecimiento del PREALC en Santiago.	1966	
Asistencia a la DT en materia de inspección.	1967	Aprobación del DFL N° 2 sobre organización y funciones de la DT.
Adopción en la CIT de la "Resolución sobre los derechos humanos y sindicales en Chile".	1968	
Comisiones de Encuesta, y de Investigación y Conciliación.	1969	
Proyecto OIT Modernización de la inspección de trabajo de Chile.	1970	
	1974	
Nombramiento de Juan Somavía como Director Gral. OIT.	1986	Solicitud de apoyo técnico de la DT al CIAT.
Proyecto OIT Mejoramiento de las condiciones de trabajo en la silvicultura.	1991	
Firma de Convenio de Asistencia Técnica entre MINTRAB y OIT.	1996	Nuevas facultades de fiscalización en SST.
Creación de la Red Iberoamericana de Inspecciones del Trabajo (REDIBIT).	1999	
	2000	
	2007	Aprobación del Reglamento sobre la gestión de SST en obras, faenas o servicios.
	2009	Congreso internacional "La inspección del trabajo para el siglo XXI".

<p>17^a Conferencia Regional Americana en Santiago.</p> <p>Centenario de la OIT.</p> <p>Reactivación de la REDIBIT en Valencia.</p> <p>II Encuentro de la REDIBIT en Lima.</p> <p>Visita a Chile del Director General de la OIT, Gilbert Houngbo.</p> <p>III Encuentro de la REDIBIT en Santiago.</p>	<p>2010</p> <p>2011 Ratificación del Convenio núm. 187.</p> <p>2016</p> <p>2017 La DT colabora en el fortalecimiento del MTESS de Paraguay.</p> <p>2019</p> <p>2021 Ley de modernización de la DT.</p> <p>2022</p> <p>2023 Ratificación del Convenio núm. 190.</p> <p>2024 Lanzamiento de la Política nacional inspectiva.</p> <p>Ratificación del Convenio núm. 176.</p> <p>Chile se suma a la Coalición Global Justicia Social.</p> <p>Anuncio de ratificación de los Convenios núm. 81 y 155.</p> <p>Centenario de la Dirección del Trabajo.</p>
---	--

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO Y LAS MUJERES TRABAJADORAS

María Cristina Huerta Fuentes¹
Verónica Riquelme Giagnoni²

Palabras clave:

Trabajadoras, género, políticas públicas, pobreza, historia, precariedad, regiones.

Introducción

Este ensayo pretende revisar algunos hitos históricos que empujaron la creación de la Dirección del Trabajo y en un hilo paralelo, rastrear la presencia o ausencia de las mujeres en estos acontecimientos. La trayectoria de vida de las mujeres del pasado y de las actuales, sigue anclada por la posición que ocupan en la sociedad. Han transcurrido cien años y las mujeres conservan el peso de las responsabilidades del trabajo reproductivo en lo que se refiere a las labores de la casa, crianza de los niños y cuidados de personas mayores. En ese primer período del siglo XX el rancho o la pieza del conventillo, alberga estas vidas trashumantes en la búsqueda de sustento. Esa movilidad de las mujeres fue observada con sospecha por las clases acomodadas, había un fuerte control sobre su moralidad, lo que podían hacer o a qué podían aspirar. Su progresiva presencia en el trabajo asalariado, educación y formación en oficios, fue combinación para un punto de inflexión y ruptura, pues implicaba asomarse al espacio público y avanzar en mayores niveles de autonomía.

El texto intenta mostrar cómo las mujeres se movieron en medio de los acontecimientos y territorios durante estos cien años, seleccionando algunos elementos para comprender cómo se hicieron partícipes de las demandas obreras, fueron redactoras de prensa, se articularon por los derechos civiles, participaron en la defensa de la democracia contra la dictadura y de manera estructural aumentaron su presencia en las organizaciones sindicales, abriendo un espacio para reconocer las demandas específicas de género, vinculadas a las brechas remuneracionales y a la necesidad de avanzar en condiciones de trabajo digno

Y termina con los avances alcanzados en materia de género en la Dirección del Trabajo en el período post dictadura, lo mismo en relación con políticas públicas y legislaciones laborales

¹ Profesora de español, Diplomada en Estudios de la Mujer y Magíster en Trabajo Social y Políticas Sociales, Universidad de Concepción, cerrando su ciclo como funcionaria de la Dirección del Trabajo, actualmente Encargada de Género, región del Biobío.

² Geógrafa y Psicóloga, Universidad de Chile. Ex investigadora y jefa del Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo, ex jefa de gabinete, Directora María Ester Feres. Actualmente investigadora y consultora del Centro de Estudios de la Mujer, CEM.

que han favorecido la igualdad de género. Finalmente, se señalan algunos desafíos pendientes en materias de género en el marco de los nuevos fenómenos del mundo del trabajo.

Una pincelada desde la historia: 1924- 1973

El difícil contexto para el mundo popular

El período previo a la conformación de la Dirección del Trabajo (1924), incluye diversos acontecimientos históricos, necesarios de observar, pues permite una mejor comprensión del escenario y los actores desde un punto de vista sociocultural, así como las condiciones para la incipiente institucionalidad laboral.

El triunfo de Chile en la guerra del Pacífico (1879-1884), la incorporación de territorios en el norte y la riqueza del salitre da inicio al modelo exportador de materias primas de la naciente estructura productiva del país y contribuye a su reactivación económica. Se produce una fuerte demanda de mano de obra, que genera el desplazamiento de trabajadores desde la zona central y sur hacia el norte. El crecimiento minero, propicia el surgimiento de las clases proletarias chilenas (Ramírez Necochea, 1988), el movimiento obrero reivindica sus derechos laborales, históricamente vulnerados³.

A fines del siglo XIX se observa una estructura más nítida de las organizaciones de trabajadores, aparecen las sociedades de resistencia, que son previas a los sindicatos, en 1898 se funda la sociedad de resistencia de ferrocarriles y luego en otros rubros. En el norte surge la mancomunal obrera (1900) conformada por obreros portuarios, en 1903 contaba con unos 6.000 afiliados. Las mancomunales se extendieron por todo el norte del país y avanzaron hacia la zona central, en Coquimbo la mancomunal edita un periódico en el que colabora Gabriela Mistral (Valenzuela, 2008).

En la prensa obrera de principios del siglo XX, (1905), destaca Carmela Jeria, tipógrafo que crea el periódico La Alborada en Valparaíso, dedicado a la "defensa de las clases proletarias", específicamente las obreras, las "vejadas trabajadoras". Esta discontinuidad histórica, como señala Illanes, evidencia un proceso de politización de las mujeres obreras, cuyo antecedente es la constitución de las sociedades de socorros mutuos. La primera de ellas, la Sociedad de Obreras No.1 fundada en Valparaíso el 20 de noviembre de 1887 a la cual pertenece Carmela.

En el contexto del día del trabajo en Santiago de 1908, aparece el primer número de La Palanca, revista oficial de la Asociación de Costureras "Protección, Defensa y Ahorro", que reúne a obreras de talleres de costuras, a quienes realizaban estas tareas a domicilio y a modistas. La agrupación fue presidida por Esther Valdés, redactora y directora. El discurso feminista obrero se hizo más crítico en La Palanca en comparación con La Alborada. Las reflexiones que plantea el medio *"fueron más agudas en la perspectiva de género y a la vez se hicieron más estratégicas políticamente. Eran más conscientes de que la subordinación por género poseía una base cultural que trascendía la clase social, por lo que se replantearon la relación con sus compañeros de clase y ajustaron las demandas específicas de las mujeres en el movimiento mayor. Su objetivo era visibilizar la realidad de las mujeres proletarias."* (Montero, 2018, p. 134-135).

Este quehacer favoreció la consolidación del movimiento obrero en Chile, pues iba de la mano de espacios formativos y culturales, declamaciones poéticas y cuadros teatrales, grupos de lectura, en fin. Se realiza un fuerte activismo con textos europeos que llegaban a la Argentina o al Uruguay y que luego publican en nuestro país. Es la época *"de la permeabilidad y flexibilidad, que da cuenta del temprano radicalismo obrero en Chile"* (Hutchison, 2014, p 92-93). En 1918, se organiza en el puerto de Valparaíso la 'Industrial Workers of the World', con la unión de varios gremios marítimos y portuarios, la que fue ampliamente perseguida en esa época (Lagos, 2022).

³ <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-100610.html>

En 1904 una comisión de las mancomunales obreras presenta al presidente de la República, sus demandas. *"Entre otras, abolición de la pena de azote en las fuerzas armadas, instrucción Primaria Obligatoria, indemnización de los patrones a los trabajadores por accidentes de trabajo, nombramiento de inspectores del trabajo que vigilen el cumplimiento de las disposiciones relacionadas con las faenas industriales e informen de las quejas de los obreros"* (Valenzuela, 2008, p 24-25). Pero estas demandas tuvieron un permanente contrapunto con los gobiernos, el congreso y la élite empresarial. En los primeros años del siglo XX se realizan un sinnúmero de movimientos y huelgas muy masivas de obreros (Grez, 2000), que tuvieron como respuesta, sucesivas matanzas (Vidal, 2022).

Por otro lado, los recursos del impuesto salitrero impulsan la infraestructura material y administrativa, se amplían ministerios y servicios, se invierte en estructura portuaria, de ferrocarriles y se construyen escuelas. El consumo interno reactiva la agricultura y se avanza en un incipiente sector industrial⁴.

Pero, la Primera Guerra Mundial (1914-1918), abre una profunda crisis con el cierre de las exportaciones del salitre comenzando un período de gran inestabilidad. *"Según DeShazo se produjeron 229 huelgas entre 1917 y 1921"* (...) En este mismo período la Revolución Rusa, (1917) tiene un efecto en el imaginario cultural y social del país, *"la polaridad comunismo-anticomunismo alcanza un lugar central dentro de la redefinición del sistema político."* Se expresa el miedo de parte de los sectores dominantes a la influencia de las corrientes anarquistas, comunistas y socialistas (Lagos, 2022, p. 25-27).

La migración campo ciudad, fue otro fenómeno importante y genera un explosivo crecimiento urbano. *"Hacia 1900, el 40 por ciento de la población de Santiago vivía en conventillos... de lejos la mortalidad infantil de la capital de Chile, era la más alta de América Latina"* (Salazar, 2000, p. 259). De esta manera *"Los problemas que plagaban estos barrios pobres urbanos eran bastante predecibles-escasez de agua, alcantarillas abiertas o inexistentes, basura acumulada y una inmundicia general"* (Hutchinson, 2014, p.53), estos aspectos descritos, corresponden a la situación cotidiana, con la que lidian los sectores populares y la clase obrera del siglo XIX y principios del XX.

La crisis del salitre produce el despido masivo de "los asalariados de la pampa". *"Miles de desocupados, indigentes y mendigos inundan las calles de Iquique, Antofagasta, Santiago y otras ciudades"* (Vitale, 2011, p.89). Los propietarios agrícolas, disminuyen el suministro del mercado interno, exportando sus mercancías a países europeos, el efecto fue la carestía de los productos de primera necesidad. El proletariado urbano, enfrenta este problema de subsistencia a través de movilizaciones. Las Huelgas del Hambre de 1918 y 1919, fueron ejemplo de esta situación extrema, que obliga a los trabajadores y trabajadoras, encabezados por la FOCH, a un enorme impulso de organización, con sucesivos pliegos que van desde los alimentos básicos, al valor del trabajo y la creación de una gran identidad como sujetos trabajadores.

"En síntesis, la creación de un amplio frente de los asalariados concentró sus esfuerzos y energías en la discusión y preparación de las medidas necesarias para abaratarse el consumo popular, de manera tal, que el problema de las subsistencias comenzó a ser visto como un asunto que afectaba a todos los trabajadores, lo que significaba que a pesar de las múltiples diferencias internas, tomaba fuerza la idea de que existía una sola clase trabajadora. ¿Cuál? De acuerdo a lo expresado por la Asamblea Obrera de Alimentación Nacional, AOAN, en su primer manifiesto, aquella que formaban todos los que "viven de un trabajo, de un sueldo", que se diferencia de los otros - los ricos - por su rol subalterno, por su "situación de explotados". Trabajadores, en el sentido más amplio de la palabra, organizados y no organizados, calificados y no calificados, sean hombres, niños o mujeres, "que todo producen y ni siquiera tienen para comer" (Rodríguez, 2001, p.48-49).

⁴ <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-100610.html>

A pesar de la crisis, la clase dominante no fue capaz de encauzar y resolver las necesidades más apremiantes de estos sectores (Lagos, 2022). En septiembre de 1924, se produce el golpe de Estado (Millar, 2002), que pone fin a la república parlamentaria e inicia la Constitución del 25. En diciembre de ese mismo año, se suicida el único intelectual popular que ha dado este país, Luis Emilio Recabarren (Salazar, G. y Murray, N., 2023), su quehacer en la pampa salitrera y sus escritos son centrales para entender este período. Es de nuestro interés destacar dos figuras, con las que trabaja Recabarren, la feminista española anticlerical, Belén de Sárraga, que recorre varias regiones y propicia la organización de las mujeres trabajadoras y Teresa Flores, esta última, figura muy interesante y poco estudiada (Lagos, 2022), fue parte del movimiento obrero y pareja de Recabarren, mujer proletaria de gran determinación y participación (Salazar, G. y Murray, N., 2023).

Es así como "Las élites finalmente se movieron en 1924 para limitar la independencia de la clase obrera, mediante una serie de leyes pensadas en subyugar a los sindicatos bajo el dominio de los patrones y el Estado. Estas leyes laborales, las primeras de su tipo en Latinoamérica, sentaron las bases de un sistema de relaciones industriales-durante los años treinta- en el cual la política y el ala izquierda de los partidos políticos, en lugar de la negociación colectiva con los patrones, se convirtieron en importantes objetivos para los sindicatos..." (DeShazo, 2007, p.18).

Los efectos de la depresión mundial a inicios de los 30, la paralización de la economía con el cierre de salitreras y el desplazamiento de miles de trabajadores con sus familias, a veces desmembradas, por el abandono de los varones, las mujeres quedan con los hijos, tratando de subsistir de allegadas o volver a la zona donde tienen familia. Las autoridades temen un estallido, "la Inspección del Trabajo informó que habían más de 32.000 trabajadores salitreros cesantes. Más de 58.000 personas, entre ellas cerca de 11.000 mujeres y 18.000 niños, habían emigrado del norte grande" (Vergara, 2020). Es la Dirección del Trabajo la encargada de realizar estos registros estadísticos.

En medio de la crisis humanitaria en la ciudad de Victoria, un Inspector del Trabajo, encuentra un vagón de ferrocarriles con 15 niños de entre 10 y 15 años, entre cesantes desalojados de los albergues provenientes de Valparaíso. El funcionario los fotografía, les pregunta la edad, los mide y pesa, encuentra a varios de ellos raquílicos, la imagen nos ayuda a comprender el cotidiano de los invisibles de la historia del período, especialmente mujeres y niños (as) de sectores marginales (Vergara, 2020).

Las mujeres han trabajado como asalariadas desde hace mucho

Salazar en su libro Labradores, peones y proletarios, al final del Capítulo II, plantea un título bien sugerente "El peonaje femenino: iniciativa empresarial, servidumbre y proletarización (1750-1900)", en este apartado, aborda a la mujer del pueblo en el siglo XIX y su aporte en la formación de la identidad de la clase trabajadora nacional y la importancia de las mujeres del pueblo en la economía popular, pues las actividades familiares de subsistencia fueron tareas eminentemente femeninas.

La concepción del trabajo y de los trabajadores es hasta el día de hoy comprendido como un ámbito masculino, pues tradicionalmente la sociedad asigna a los hombres la responsabilidad del trabajo remunerado, mientras las mujeres se encargan del trabajo doméstico y de cuidado cuyo reconocimiento es resistido hasta ahora, esta asignación de roles diferenciados es lo que se conoce como la división sexual del trabajo. Las tendencias de la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado se enmarcan en un contexto histórico social y económico el que se articula y rearticula con las desigualdades de género vigentes en los distintos momentos históricos.

Esta mirada ha sido contrarrestada en parte por el trabajo de historiadoras, sociólogas y economistas feministas que han procurado documentar e investigar la presencia de las mujeres trabajadoras en actividades remuneradas y no remuneradas, como es el trabajo doméstico y de cuidados. A esta visibilización ha contribuido también, el surgimiento de la categoría de género en los setenta con un significativo impacto teórico y metodológico (Zárate y Godoy, 2005).

Las mujeres han trabajado en forma remunerada y no remunerada en Chile y en el mundo desde hace mucho, la información estadística disponible así lo registra. Sin embargo, el comportamiento no ha sido homogéneo, su participación en el mercado de trabajo ha tenido altos y bajos, dependiendo de los ciclos económicos y sus efectos en el mercado de trabajo, así como de forma específica de las readecuaciones de las relaciones de género en el hogar, lo que se expresa en el trabajo doméstico y de cuidados y en el del trabajo pago.

De acuerdo con las cifras de las personas que trabajan, son primeramente los censos de población los que permiten acercarse al número de trabajadoras. En Chile el primer censo es realizado en 1835, aunque es el año 1854, el que entrega información suficiente para analizar el tema del trabajo (Bravo y Gálvez, 1992).

En las últimas décadas del siglo XIX, según los censos de 1885 y 1895, poco más de un tercio de las mujeres aparecen "con oficios", mientras en las dos primeras décadas -censos de 1907 y 1920- la tasa de participación laboral femenina comienza a decrecer a un 31,6% y 26,6% respectivamente. Esta última medición es muy cercana en el tiempo a la creación de la Inspección General del Trabajo, en 1924 (Bravo y Gálvez, 1992).

Mujeres y su salida al espacio público

La industria manufacturera fue central para las mujeres, que se iniciaron en el trabajo asalariado en ese rubro, que fue una salida frente a la "*servidumbre perpetua en que se hallaban sumidas*"(Salazar, 2006, p.42). Las mujeres se enrolaron en distintos oficios en la industria textil, como costureras o trabajadoras a domicilio, el trabajo asalariado evidentemente contribuyó a su emancipación. Sin embargo, esta presencia de las mujeres en la industria y en el espacio público generó una permanente sospecha sobre sus vidas, como mujeres "*prostituibles*"(Salazar, 2000, p.262).

También Hutchison remarca la preocupación de la sociedad de la época por la presencia de las mujeres en el trabajo productivo. Es así como "... dirigentes laborales, mujeres católicas de la élite, industriales y legisladores discutían la índole y conveniencia del trabajo asalariado de las mujeres" *Se puso en cuestión si era adecuado que las mujeres pobres salieran a laborar y "descuidaran el porvenir de las futuras generaciones. (...) Se habla de una indecorosa presencia de mujeres en la ciudad: obreras manufactureras, vendedoras en las calles, sirvientas domésticas y prostitutas"* (Hutchison, 2014, p.12-13).

Esta represión moral sobre las mujeres populares, no les deja salida, pues su espacio para intentar subsistir fue restringido. Es así como "*la personalidad histórica de la mujer del pueblo se forjó, pues, en un proceso de situaciones límites cambiantes...*" Sin embargo, resulta interesante otro efecto que destaca Salazar sobre el desarrollo de la industria, pues también posibilitó que "*las mujeres del pueblo se cobijaron bajo el mismo techo económico del peonaje masculino, pudiendo levantar una familia popular completa, sedentarias y estables, lo que significa familias proletarias, en la miseria de los conventillos y de los campamentos mineros*"(Salazar, 2000, p.262).

La inserción de las mujeres en 1920 era principalmente en la rama de actividad de la industria, el 41,4% de las mujeres trabajaba principalmente en vestuario y tocado y en la industria textil; la segunda rama con mayor participación femenina era el servicio doméstico (28,5%) y en tercer lugar la agricultura (13,3%). Oficios que en general no son muy variados, configurando un mercado segregado por sexo, la mayoría son ocupaciones vinculadas a las tareas domésticas realizadas en los hogares.

En esos años, mucha de la producción textil se realizaba en las industrias y también a domicilio. Poco antes, hubo una intencionalidad desde el Estado y del mundo empresarial de estimular la industrialización y para ello se generaron propuestas de capacitación vocacional para hombres y mujeres, futuros trabajadores y trabajadoras.

En el caso específico, la Escuela Profesional de Niñas, promovida por la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) y el Ministerio de Industria y Obras Públicas fundada en la última década del siglo XIX y que en cuarenta años, llegó a "más de 80.000 mujeres asistirían a las escuelas, destinadas a procurar a la mujer una educación profesional propia de su sexo", respondiendo a la clásica división sexual del trabajo y al rol subordinado y secundario de las mujeres pobres en la fuerza laboral. Toda vez que consideraba solo diez profesiones aceptables para mujeres, con una formación además en dibujo técnico. "...Se comprende que la enseñanza que se diera en los cursos que se han enumerado no sería aprovechada por las mujeres de las clases inferiores de nuestra población..." (Hutchison, 2014, p.191), a las que se les hace una oferta más restrictiva pues formaría a las niñas de sectores populares solo en lavado, cocina y costura, que corresponden a oficios acordes con su procedencia social, lo que restringía de antemano sus posibilidades de movilidad social.

Un dato adicional lo aporta "*la Estadística Industrial del año 1909 realizada por la SOFOFA, del total de personas ocupadas en la industria de confección y vestuario, cerca de 80 por ciento eran mujeres; y del total de mujeres que trabajaban en la industria, las que lo hacían en los rubros textil y confecciones representaban un 57 por ciento aproximadamente*" (Godoy, et.al.,1995).

Mujeres trabajadoras a domicilio: invisible y precario

La profesionalización de la mano de obra femenina implicó que muchas se integraron a talleres y fábricas de confección y vestuario y otras lo hacían desde sus domicilios ya sea para un empleador o por encargo, es decir, como trabajo dependiente o por cuenta propia. En condiciones de extrema precariedad.

El trabajo a domicilio en esos años fue una preocupación especial, por las paupérrimas condiciones de vida y laborales en que se ejercía. Diversos relatos de las primeras décadas del siglo XX dan cuenta de los bajos salarios, generalmente por pieza y no por tiempo como en el taller, de las largas jornadas de trabajo, prolongadas durante la noche, a veces de 15 y hasta 17 horas diarias, en las cuales con suma frecuencia son ayudadas por los hijos menores. Como lo describe en su memoria de grado Elena Caffarena, *"Entre todas las explotaciones industriales, este sistema de trabajo presenta caracteres de especial gravedad, porque además de concurrir a él todos los vicios e inconvenientes de la explotación industrial (...) concurren otros derivados de su naturaleza especialísima y que, sobre todo, tienen relación con la higiene del trabajo"* (Caffarena, 1924).

La creación de la DT y las trabajadoras: Inspecciones de trabajo femenino

Entre los antecedentes de la creación de la Dirección General del Trabajo, ya hace 100 años se incorpora una mirada específica a ciertos colectivos, a través de la creación de las Inspecciones del trabajo femenino, de menores y del trabajo a domicilio, éste último y a esa fecha una ocupación preferentemente realizada por mujeres y niños.

Previo a ello se contratan a las primeras funcionarias destinadas a la fiscalización del trabajo femenino. Ilustrativo es el informe de 1925 de las Inspectoras del Trabajo, Elvira Santa Cruz y Elena Caffarena -quienes participarán años después en la formación del Movimiento de Emancipación de Mujeres de Chile, MEMCH- sobre las condiciones de trabajo imperantes en las fábricas, específicamente en materias de higiene y seguridad, de protección a la maternidad y contrato de trabajo, mencionan: *"Es en general deficiente. Sobre todo en los pequeños locales en que trabajan mujeres, a saber: talleres de sastrería, lencería, modas y tejidos que se encuentran en las trastiendas y subterráneos de los almacenes de la parte céntrica de la ciudad, constituyendo un grave peligro para la salud de las obreras por la falta de condiciones de desocupación, de luz, de ventilación, por la estrechez del local y el próximo estado de sus servicios higiénicos. Refiriéndonos en especial al trabajo de las mujeres y de los niños (...) podemos decir que las leyes de protección a la Maternidad Obrera y a las disposiciones de la Ley del Contrato del Trabajo que conciernen, tampoco se cumplen. De 612 fábricas visitadas, trabajan mujeres y niños en 248, alcanzando el número de obreras que trabajan en ellas 8.466 y a 1.680 menores de 18 años"* (Santa Cruz, et. al., 1926, p.202).

En el mismo informe de fiscalización las inspectoras expresan la necesidad de la creación de un Departamento de Inspección Femenina y de Menores para velar por el cumplimiento de las leyes sociales que las afectan y hacer extensivo su accionar a todas las ciudades del país. En abril de 1926, el concurso de estas inspectoras femeninas del trabajo finalizó. No existen antecedentes objetivos acerca de las razones que permitan establecer los motivos de su alejamiento del Servicio. Existen algunos indicios que pueden darnos alguna respuesta. Según el trabajo de Elizabeth Hutchison, ambas inspectoras laborales fueron a su vez destacadas activistas feministas, pasando del trabajo de inspección a formular demandas más radicales para la intervención del Estado en respaldo de las mujeres trabajadoras. Estando aún en funciones públicas, criticaron fuertemente algunos aspectos de las leyes sociales y su incapacidad de protección real y efectiva (Hutchison, 2014).

Las primeras leyes relacionadas con el trabajo de la mujer se pueden datar en 1917, la Ley de Sala Cuna (No.3.185), que obligaba a las empresas de más de 50 mujeres a disponer de instalaciones para los hijos de las obreras. Y la Ley de la Silla (No. 2.951), que obligaba a disponer asientos para los empleados de comercio y facilitar su descanso.

Un tema viejo y vigente: la discriminación salarial entre hombres y mujeres

Un aspecto relevante es la aparición temprana de la discriminación salarial entre hombres y mujeres, Lorena Godoy lo registra así en su tesis de licenciatura en Historia, *"... en la industria de confección y vestuarios, en el año 1909, por un trabajo de 288 días al año y 9.31 horas diarias, las mujeres percibían un salario diario promedio de 2.10 pesos y los hombres 4.51 pesos"* (Godoy, 1995).

Esta problemática también tiene antecedentes en los primeros informes de fiscalización de la Dirección del Trabajo, la siguiente cita de 1925 ya lo señala. *"En las inspecciones realizadas a estas 248 fábricas, se comprobó que todas ellas infringían el artículo 22º sobre contrato de trabajo, que dispone que a igualdad de trabajo, igualdad de salario para el hombre y la mujer. Esta disposición, demás está decirlo, no se cumple"* (Santa Cruz, et. al., 1926 p.202).

Cabe señalar que una proporción importante del movimiento obrero consideraba que la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo empujaba las remuneraciones a la baja y por otro lado, en múltiples artículos de la prensa obrera, se expresaba una imagen de victimización de las mujeres trabajadoras, porque debían dejar a los hijos para salir a la industria a ganarse el pan. Se planteaba la necesidad de que las trabajadoras se sumarán a la causa revolucionaria, pero que posteriormente debían volver a la crianza y al trabajo doméstico (Hutchison, 2014).

Dentro de la historia obrera: mujeres enmascaradas

Algunos autores, han evidenciado coincidentemente ciertos casos que han trascendido hasta nuestros días sobre la presencia de mujeres en el trabajo remunerado y en el trabajo sindical que se desenvolvieron disfrazándose de varones, para poder actuar como sujetos históricos desde la condición de mujeres populares.

Siguiendo a Salazar, aparece una mujer que viaja al norte y para poder quedarse trabajando en las minas, se disfraza de hombre, Mercedes Vega, natural de Huasco, declara ante el juez de Copiapó en 1845: *"que es cierto el cargo que se le hace, efectivamente estuvo en la dicha mina vestida de hombre con los demás peones que había en dicha faena"* (Salazar, 2000, p.304).

Luego Hutchison inicia su libro con una historia: Laura Rosa Zelada, de 19 años, analfabeta, se disfraza de hombre, labora como sirviente, vendedor de frutas, empleado de hotel y panadero. Señala *"El trabajo para la mujer es escaso i muy mal remunerado..."* (Hutchison, 2014, p.11-12). Al ser sorprendida, se genera una commoción y la prensa hace alusión a esta situación. Pero, a pesar de los artículos que defienden su actuar y la comprensión de los lectores frente a los argumentos de Laura Rosa, estuvo detenida seis meses por disfrazarse de hombre, esta historia se ubica en el año 1903.

En un tercer texto, dedicado a Carmen Serrano, la agitadora (Lagos, 2020), se narra la historia de vida de Carmen, con énfasis en su quehacer como dirigenta, participando activamente en movilizaciones y huelgas, se involucra y contribuye activamente al movimiento obrero, especialmente como oradora y en cuadros teatrales. Se disfraza de hombre en la huelga de El Teniente (1919) y luego en La Huelga Grande (1920) Curanilahue, Lota, Coronel, se cuenta como Delfina González y Carmen Serrano⁵ se introducen en las minas disfrazadas de hombres, para burlar el cerco de las fuerzas del orden. Estuvieron detenidas, por su papel de agitadoras (Lagos, 2020).

Es interesante esta iniciativa femenina de transformarse en hombres para participar libremente en el trabajo productivo y del trabajo sindical, mujeres que burlaron los patrones establecidos, es una época extremadamente compleja y dura para el conjunto de los sectores populares y en mayor medida para las mujeres y la niñez.

En el mundo sindical las mujeres van tomando posición y se hacen partícipes de las luchas del mundo obrero, por ejemplo las mujeres de la zona carbonífera participan de la Huelga Grande, a través de la huelga de las cocinas o de las lavanderas, que empujaron la participación en masa de los mineros. Delfina González, Carmen Serrano y María Ferrada, con la suma de otros participantes, se arrojaban a las líneas del tren para impedir la llegada de los militares o rompehuelgas (Lagos, 2020). En 1941 las mujeres en el norte también apagaron las cocinas para empujar a los mineros y organizar los petitorios ante la patronal (González, 2014). Y en la Huelga Larga de 1960, las mujeres participaron en *"las comisiones femeninas de defensa de la huelga"* (Morales et. al., 2015, p.55), tienen un papel central en las Ollas Comunes y en el envío en tren de sus hijos e hijas a otras ciudades, para poder resistir

⁵ <https://resumen.cl/articulos/a-un-siglo-de-la-huelga-grande-de-1920-la-historica-lucha-de-la-clase-obrera-del-carbon>

la Huelga, así como es destacable la solidaridad de organizaciones obreras de otras zonas que recibieron a estos menores en sus casas (Morales et. al., 2015).

La visión respecto del trabajo femenino remunerado, una mayor diversidad de miradas (1930 – 1973)

La visión que planteaba que las mujeres debían estar en sus casas con sus hijos siguió prevaleciendo de los años anteriores, en que se mantenía la antagónica relación que se establecía entre las actividades remuneradas y la maternidad. *"Esta concepción -que ya vimos durante el primer periodo- en un momento de implementación de un modelo de desarrollo centrado en el fomento de la industrialización para la sustitución de importaciones (desarrollo hacia adentro), no condujo a un debate sobre la necesidad de proteger a las trabajadoras sino que a acentuar una visión del hogar y el trabajo, como dos ámbitos claramente diferenciados, a cada uno de los cuales, mujeres y hombres, respectivamente, debían dedicarse a tiempo completo"* (Godoy, et.al., 2009 p.81). De hecho, durante los gobiernos del Frente Popular y los gobiernos radicales -entre 1939 y 1952- se promovió un modelo familiar basado en que los hombres debían ser padres proveedores y trabajadores responsables, y las mujeres, madres y dueñas de casa.

Al observar las estadísticas se advierte que continúa el descenso de la fuerza de trabajo femenina, en 1930 sólo una de cada cinco mujeres era parte de la población activa, alcanza un 19,6% lo que representa el nivel más bajo desde que comienza a medirse y hasta fines del siglo XX. Esta baja coincide con la crisis mundial a inicios de los años 30, y en Chile al cierre de las salitreras, que significó una aguda crisis económica y la emigración de miles de trabajadores y sus familias hacia el sur en búsqueda de nuevas fuentes laborales y el año 1939 el tercer terremoto más mortífero de la historia que se tenga registro, ocurrido en Chillán y todos sus alrededores. Probablemente, también esta reducción se explica por: los cambios en el registro de las actividades económicas en el censo, al subregistro de las actividades realizadas por mujeres - trabajo a domicilio, trabajos de temporada o esporádicos, la auto-percepción de las mujeres en la que el rol maternal y el trabajo reproductivo son percibidos como principales y la tendencia a invisibilizar el trabajo remunerado y a los cambios en las formas de producción. En las décadas siguientes, los censos dan cuenta de una recuperación, nuevamente aumenta el porcentaje de mujeres activas, un 24,7% y un 25% según los censos de 1940 y 1952 respectivamente.

En este período comienza a cambiar la inserción laboral de las mujeres, hay un aumento de su presencia en el sector de servicios, concentrándose en el servicio doméstico y a que se acentúa el carácter femenino de esta ocupación, la industria ocupa un segundo lugar y surge el comercio como la tercera rama con mayor concentración de empleo femenino. Asimismo, se produce un aumento de empleos para mujeres que requieren mayor preparación técnica, así como la presencia de profesionales, especialmente en el ámbito de la educación y la salud, aumento de profesionales como las visitadoras sociales, de personal administrativo en la administración pública y oficinas y en el comercio vendedoras.

Sin embargo, durante los gobiernos radicales, a partir de la lucha por los derechos políticos y el derecho a voto comenzó a movilizar y a organizar a un importante número de mujeres, lo que contribuyó con otra mirada respecto de rol de las mujeres, coexistiendo con la visión más conservadora del modelo familiar.

El Movimiento Pro Emancipación de la Mujer - MEMCH, fue una de las organizaciones más importantes, reunía a mujeres de distintas clases sociales, a un gran número de trabajadoras, y tuvo presencia nacional. En 1935 nace el MEMCH, su gran bandera de lucha fue el voto femenino, que finalmente se consiguió en 1949. La capacidad movilizadora de las

demandas de las mujeres para el derecho a voto fue también un espacio de participación de las mujeres obreras y pobladoras, que sumaron sus demandas de clase. *"La mujer no tenía idea de derecho a voto, lo que quería era comer; a las profesionales que estaban ahí, a todas ellas Elena Pedraza las conocía, yo conocí ese medio, brillantes mujeres, amorosas, pero las que se fajaron, las que lucharon, las que tenían conciencia, era por sus propios intereses, hambre y miseria"*⁶.

El MEMCH concibió el trabajo remunerado como condición básica para conseguir la emancipación social, económica, política y jurídica de las mujeres. En dicha organización conformada por mujeres de distintas clases sociales y a un gran número de trabajadoras, las que conscientes de las menores oportunidades laborales así como de los bajos salarios a los que accedían, consideraba que la meta más importante, era la emancipación económica, ya que ayudaría a igualar el poder en las relaciones intrafamiliares y fortalecería la posición de las mujeres fuera del hogar. Asimismo, respaldan un mismo salario a igual trabajo, un salario mínimo equivalente para hombres y mujeres, el derecho de las mujeres al trabajo, y la consideración de las licencias maternales no como beneficio especial sino derecho de las mujeres, "en tanto la maternidad era una función social, que debía ser protegida por el Estado"(Godoy, et.al.,2009).

El MEMCH tuvo una fuerte incidencia social, a través de su periódico 'La Mujer Nueva', fortaleció también la agenda de las mujeres trabajadoras y de sectores populares, difundiendo la difícil situación de las mujeres en el campo y en la ciudad. El movimiento de mujeres criticó la discriminación en el trabajo y en la educación e impulsaron su autonomía respecto de los partidos políticos.

Este período de fines del siglo XIX tenía varios procesos en curso, mujeres de sectores medios habían logrado ingresar a la universidad, y habían iniciado un proceso de organización muy avanzado para la época. Se conquistó el voto femenino en las municipales de 1931, para las mujeres desde 25 años y el año 1934, se rebaja a 21 años este requisito, por la presión del Comité Pro-Derechos Civiles de la Mujer, fundado por Felisa Vergara en 1933 (Vitale, 2011).

Cabe destacar que una de las fundadoras del MEMCH, Elena Caffarena, abogada fue Inspectoría del Trabajo, pues en 1926 se agrega un grupo de inspectoras femeninas, que se dedicaron a fiscalizar el trabajo de las mujeres y niños (as). Estos informes de inspectores (as) aportaron un contrapunto a los debates legislativos de la época y ellos mismos los valoraron como una evidencia científica para las nuevas reformas.

De manera complementaria, importa remarcar "la aparición de la píldora anticonceptiva en la década de 1950 y su generalización en los 60, a pesar de los trastornos que provocaba, permitió tener relaciones más libres y relativamente seguras..." (Vitale, 2011 p.476), las políticas de salud contribuyeron a la emancipación y autonomía de las mujeres sobre sus cuerpos. Este acceso a los anticonceptivos contribuyó a la disminución de la tasa de mortalidad de mujeres y niños.

En las décadas de los 60´s y 70´s la participación laboral estuvo en torno a los 22 puntos porcentuales, en el censo de 1960 un 22,4% y en el del 1970, un 22,9% era la población activa femenina. En esos años se realizaron estudios sobre la situación e imagen de la mujer que dan luces de un cambio en las percepciones. En general, se observa que persiste el rechazo hacia el trabajo fuera del hogar de la mujer casada, especialmente en algunos colectivos de hombres, mientras que al mismo tiempo comienza un cambio entre las mujeres que mencionaban también las posibilidades de surgir, de realizarse en términos personales y profesionales.

⁶ Entrevista Elena Pedraza, kinesióloga, militante del PC, dirigenta sindical e integrante del Movimiento Pro-Emancipación de la Mujer, MEMCH. En: Calles Caminadas Anverso y Reverso, Estudio y Compilación. Eliana Largo. Fuentes para la historia de la República Volumen XXXVII 2014 (p.90).

"Durante el gobierno de la Unidad Popular (1970-1973), (...) se afirmaba la necesidad de que las mujeres fueran incorporadas a todos los aspectos de la vida nacional y a los procesos de cambio a los que se asistía, (...) especialmente a las tareas de producción, aparecía como "un requisito indispensable para el desarrollo de una nación" (Godoy, 2009, p.13).

El mundo rural

El Código del Trabajo (1931)⁷ compiló las leyes laborales que se habían aprobado con suma urgencia por el golpe militar del año 1924 y varias normas se fueron dictando posteriormente (Illanes, 2019). El Código definió la obligación de la sindicalización de los trabajadores de las empresas sin distinciones, lo que tuvo un efecto negativo en la autonomía de los trabajadores, no obstante, por otra parte, sirvió para ampliar las organizaciones, generando los primeros sindicatos en el campo chileno, lo que les permitió reivindicar sus derechos, pues los campesinos y campesinas subsistían en muy difíciles condiciones y expresaban un rezago en términos organizacionales.

Los Inspectores del Trabajo participaron en la conformación de sindicatos agrícolas, asistiendo a las constituciones y velando que todo se hiciera conforme a la ley. Una de las dudas más recurrentes, se refiere a si correspondía o no la constitución de sindicatos campesinos en los fundos o haciendas, asunto muy reclamado por los terratenientes. En este sentido se va configurando la posición de la Dirección del Trabajo, frente a estas interrogantes, que pretendían dejar fuera al campesinado de la posibilidad de organización (Illanes, 2029).

Según el Censo de 1930 en Chile había 4.287.445 personas, de las cuales 2.168.224 era población rural, en concreto 50,6%. En el sistema de la hacienda el trabajo de las mujeres era relevante. El censo agrícola de 1936 registró un total de 121.190 mujeres inquilinas y 20.661 trabajadoras temporales residentes en las haciendas o fundos y 13.024, residían fuera del predio (Illanes, 2019).

Distintos estudios sobre la conformación del país, expresan que la clase terrateniente chilena del siglo XX, particularmente en el valle central, generó una enorme acumulación de tierras, en una relación de poder sobre inquilinos, campesinos arrendatarios, arranchados, que por medio de endeudamiento pagaban su arriendo a través del trabajo obligado, por el derecho a uso de recursos al interior de la hacienda (regalías). *"La vejez, enfermedades y accidentes que interrumpían el trabajo debían ser cubiertas por la continuidad de los hijos u otros familiares en el trabajo del padre y la vivienda se perdía cuando el inquilino ya no podía trabajar..."* (Díaz y Gálvez, 2017, p.5).

En la zona sur, continuó durante los primeros años del siglo XX la pacificación de la Araucanía, la entrega de tierras por parte del Estado a grandes propietarios y a colonos extranjeros, en desmedro de pequeños agricultores chilenos, así como el despojo de las tierras mapuches, por vías legales e ilegales (Díaz y Gálvez, 2017).

Las condiciones de vida en el mundo rural son definidas como miserables, ranchos insalubres, mala alimentación, jornadas de sol a sol. Los partidos de izquierda, algunos funcionarios estatales del Trabajo y dirigentes sindicales acudieron al llamado de los campesinos denunciantes, visitan fundos y haciendas, colaborando en la elaboración de los pliegos de peticiones, importa relevar la Liga de Campesinos Pobres, (1935-1942), que tuvo la cualidad de visibilizar la situación de atraso del campesinado en Chile.

"Junto al movimiento campesino que comenzó a despertar, algunas mujeres campesinas y lechadoras comenzaron a levantar también su rostro y voz, como Ana Lazo, secretaria

⁷ Resulta relevante las cuatro legislaciones para el sector campesino y para la propiedad de la tierra y su control. Código del Trabajo, Ley de Colonización Agrícola, Ley de Propiedad Austral y la Ley de División de Comunidades Indígenas.

del Sindicato del fundo "Piguchen" de la comuna de Putaendo, cuando por sí y a nombre de sus compañeras, habló con su patrón Alegria Catan para plantearle que no debían lechar más de 14 vacas cada una, tal como estaba estipulado en su contrato. Como respuesta, Catan le dio de bofetadas hasta lanzarla al suelo, donde le dio de puntapiés (...) Sin aminorarse por esta violencia Ana se presentó al día siguiente en la casa patronal a exigir una explicación: la recibió la patrona, quien la trató con tal violencia que Ana fue a parar al hospital... (Illanes, 2019, p.81).

Esta imagen, descrita en el párrafo precedente, es una fotografía de las relaciones de poder en el sistema agrario en nuestro país, para la clase hacendal, la posibilidad de organización de sus trabajadores era inaceptable, pues implicaba la ruptura de un orden immutable, de respeto y paternalismo, que se había mantenido desde la Colonia. Las mujeres aparecen en los momentos de emergencias y en las crisis de supervivencia. Ya en 1937 se realiza la primera huelga de mujeres campesinas en la hacienda de Sotaquí y para 1939, se habían constituido en Chile 219 sindicatos agrícolas ... "(Illanes, 2019).

En los años 50 y 60, se hacía evidente que el modelo agrícola retrasaba el desarrollo del país, pues seguía predominando el latifundio y el minifundio con un muy bajo nivel de productividad y con una gran concentración de la propiedad, "...un estudio basado en el censo agropecuario de 1955 que asocia las clases sociales con la propiedad de la tierra, calcula que los terratenientes tradicionales poseen el 78% de la tierra agrícola..." (Díaz y Gálvez, 2017, p.4) y con una migración constante de la mano de obra, desde el campo a la ciudad en busca de mejores oportunidades.

En julio de 1967 se promulga la Ley de Reforma Agraria y en abril del mismo año la Ley de Sindicalización Campesina, esta última fue central para consolidar la posición de los trabajadores agrícolas, crece la cantidad de sindicatos y de socios, así como se expresan las demandas laborales sectoriales. *"La reforma agraria trae consigo el término del latifundio y apuesta por el término del inquilinaje, que sería reemplazado por los asentados. Es un cambio radical, se establece una mirada desde un colectivo, como sujeto de crédito productivo, receptores de máquinas, entre otros. Los asalariados agrícolas provienen de los afuerinos en un 70% y entre los no asalariados aumentan las cooperativas. El año 1972 es el de mayor número de trabajadores (as) afiliados (as) a las confederaciones campesinas en total 282.617"* (Díaz y Gálvez, 2017, p.25).

Cabe señalar que ambas reformas agrarias, tanto la de Frei Montalva como la de Allende consideraron que la distribución de la tierra estaba asociada a los jefes de familia y productores, por lo que las mujeres no tuvieron un mayor acceso a la tierra, no obstante, fueron parte y contribuyeron al avance del movimiento campesino y en los espacios de participación sindical (Tinsman, 2009).

Luego del golpe de Estado, una parte significativa de las tierras fueron devueltas total o parcialmente a sus antiguos propietarios, otros terrenos fueron vendidos a capitalistas privados y las tierras restantes fueron entregadas a campesinos que no habían tenido ningún papel en la reforma agraria. En tanto dirigentes y asentamientos muchos tuvieron que vender por falta de apoyo estatal, de igual forma se cerró el ciclo del latifundio. Y la enorme masa de trabajadores agrícolas organizados fueron reprimidos y muchos de ellos asesinados en dictadura. Al día de hoy, la sindicalización campesina es muy precaria, casi inexistente, toda vez que no tienen posibilidad de negociar colectivamente, pues en la dictadura también emerge la figura del trabajador (a) por temporada (Canales, 2022). No obstante, resulta interesante precisar que son las mujeres las que principalmente han generado organizaciones campesinas, especialmente asociaciones⁸ y cooperativas, en un intento por reagruparse.

⁸ Muy relevante el caso de la Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas, ANAMURI, que corresponde a una de las pocas organizaciones campesinas que ha logrado consolidarse desde la identidad agrícola.

Un período de enormes pérdidas y retrocesos para trabajadoras y trabajadores: la dictadura (1973-1990)

En los primeros años de la dictadura, las mujeres tuvieron un importante papel en la lucha por los derechos humanos, se comienzan a generar las primeras organizaciones, se proscribe a los partidos políticos, se cierra el congreso, se genera un proceso de transformación del país, que no solamente se expresa en la economía, sino que especialmente en la cultura y en la vida cotidiana. *"Las nuevas reglas de la economía y el trabajo habían removido o estaban cambiando estructuralmente los empleos y la reproducción cotidiana"* (Canales, 2022 p.19). En los años ochenta aparecen las temporeras y los ambulantes, *".. Una nueva realidad comenzaba a tomar cuerpo en cientos de miles de nuevas y nuevos trabajadores, a través de una intensa precarización social, que como contrapartida eran modos viables para la sobrevivencia en esos tiempos"* (Canales, 2022 p. 39).

Las mujeres dirigentes también estuvieron presentes en la reorganización del sindicalismo luego que fue diezmado en los primeros años del golpe cívico-militar. Participaron en la formación de la Coordinadora Nacional Sindical (CNC) el 1º. de mayo de 1975 y luego encargadas de la organización y convocar a la conmemoración por primera vez masivamente durante la dictadura del Día Internacional de la Mujer el 8 de marzo de 1978⁹, en éste se da a conocer públicamente el Departamento Femenino de la CNC y se baila por primera vez la cueca sola en forma pública. En 1982 redactan el primer Petitorio de la Mujer Chilena, que incluye reivindicaciones en diversos ámbitos, entre otras en trabajo, remuneraciones y previsión. En los trece años de existencia de la CNC, el Departamento Femenino realizaron variadas actividades: Encuentros y Asambleas de Mujeres Trabajadoras, participaron en protestas pacíficas y en diversos actos de solidaridad. Asimismo, muchas de sus dirigentes se vieron enfrentadas a detenciones y relegaciones por parte de los servicios secretos que operaban en la época (Coordinadora Nacional Sindical, 1988, p24).

En este período los Centros de Madres (CEMA), se conforman en espacios de control a cargo de la esposa del dictador y de cada una de las esposas de los integrantes de la junta militar. Se pretende establecer un papel de las mujeres populares en ese orden, pues las transformaciones que impuso la dictadura apuntaron no solamente a la economía, sino que especialmente al cotidiano. No obstante, al inicio de los 80, las familias y en especial las mujeres pobladoras comienzan a sufrir los efectos de la crisis económica, surgen los empleos de emergencia, PEM y POJH, así como vuelven a aparecer las ollas comunes, las actividades comunitarias de resistencia, se retoma la participación de las mujeres en las organizaciones poblacionales, se avanza en la reconstrucción del tejido social, se revaloriza la participación social, en organizaciones de mujeres y en organizaciones mixtas, la iglesia católica, realiza un trabajo relevante en el apoyo a las organizaciones sociales, a través de las organizaciones de derechos humanos, laborales y en las poblaciones.

Las mujeres asumen un papel activo en este período de recuperación democrática, se va conformando un movimiento de mujeres que se amplifica y reconoce dentro de las distintas vertientes del feminismo. La conocida consigna, *"Democracia en el país y en la casa"*, de Julieta Kirkwood, sintetiza de buena manera las reflexiones y acciones de este período.

En 1988, se publica el Especial de la Revista Análisis denominada El Derecho Laboral ARRASADO, su autor el abogado Oscar Gajardo Sepúlveda, que se define como un hombre de derecha, democrático y rebelde ante la injusticia, se dio a la tarea de revisar los derechos perdidos por los trabajadores en estos quince años de Dictadura.

Oscar Gajardo expresa que en la medida que se consolida la posición de los "Chicago Boys" ya en el año 1976 se desarticula lo que queda de sindicalismo con la disolución de federaciones y confederaciones, castigo a dirigentes y elecciones con un sin fin de restricciones.

⁹ En 1976 las empleadas de casa particular habían realizado la primera actividad del 8 de marzo, un modesto acto en el teatro Il Bosco y en 1977 las organizaciones de mujeres pensionadas realizaron otro acto similar. <https://sindical.cl/aqui-estamos-pinochet-la-historia-del-primer-8m-en-dictadura/>

El año 1979, como corolario se impone el Plan Laboral de José Piñera, en definitiva el trabajo pasa a ser una mercancía más, como una forma de opresión de los trabajadores (as), como mano de obra barata, sin olvidar el contexto de la grave crisis económica de los años ochenta (Gajardo, 1988). Este nuevo sistema de relaciones laborales implementa las políticas de ajuste, en dictadura y que inaugura el ciclo en el mundo del neoliberalismo, que se traduce en desmantelamiento, desregulación y flexibilización (Julián-Vejar y Valdés, 2022).

Cabe señalar que el código de la dictadura permite el desafuero y despido de mujeres embarazadas por la conclusión del trabajo y servicio que dio origen al contrato y en caso de expiración del plazo, el plan laboral excluyó a la mujer trabajadora de casa particular y le quitó el fúero. El antiguo artículo 314 del Código del Trabajo, disponía que durante el embarazo y durante tres meses después del alumbramiento la trabajadora no podía desarrollar trabajos que se consideren perjudiciales para la salud. El Plan Laboral elimina el período de tres meses posteriores de protección (Gajardo, 1988), así como el autor señala que los trabajadores y trabajadoras del campo son los más castigados, en lo que se refiere a la pérdida de derechos, con la desaparición de los sindicatos comunales y otros beneficios a las organizaciones de trabajadores que eran de cargo del empleador.

La recuperación de la democracia: 1990 a 2024

Con el inicio de la transición, en los gobiernos post dictadura, se expresa una escisión en el feminismo, pues una proporción de estas mujeres, se sumaron a la naciente institucionalidad gubernamental, pues también habían apostado a una salida pactada desde sus militancias políticas, lo que trajo aparejado que tuvieran incidencia en las políticas públicas y la puesta en marcha de una nueva institucionalidad que inauguró el enfoque de género, así como se definieron recursos desde el Estado destinados a mujeres independiente de sus roles familiares domésticos. Se genera el Servicio Nacional de la Mujer (1991), se crean indicadores y metas para los servicios del Estado, vinculadas a mejorar la posición de las mujeres en la sociedad, especial mención a las estadísticas desagregadas por sexo, a los programas focalizados en jefatura de hogar femenina, entre otras definiciones.

Las mujeres consiguen algunas mejoras respecto a las pérdidas de derechos que sufrieron en el período de la dictadura, no obstante, otras muy importantes materias de derecho individual y colectivo, no se han modificado de manera sustantiva respecto del plan laboral de la dictadura hasta nuestros días.

El enfoque de género en la Dirección del Trabajo

Comenzaba el segundo gobierno en democracia y en la Dirección del Trabajo, luego de un período de normalización institucional asumía como directora María Ester Feres, quien lideró muchos proyectos innovadores, uno de ellos la inclusión del enfoque de género. De hecho, llegó con una sectorialista de género -Helia Henríquez-, dando una señal de la prioridad y relevancia que le otorgaba al tema. A poco andar, la nombró jefa del Departamento de Estudios inaugurando un período en que los Estudios del Trabajo, tuvieron un desarrollo desde un punto de vista crítico e interdisciplinario muy valorado, en varios de ellos la perspectiva de género ha estado presente. Poco a poco el tema de género fue permeando con mayor o menor éxito las actividades operativas de la Dirección del Trabajo.

Los Estudios del Trabajo

Los Estudios del Trabajo con un foco en las trabajadoras y asumiendo un enfoque de género en algunas de ellas, han realizado variados aportes desde 1994. Una preocupación central desde los inicios fue la protección de las trabajadoras y trabajadores, para ello se elaboraron diagnósticos que han dado cuenta del funcionamiento del mercado de trabajo, de las nuevas moda

lidades de empleo, de las trayectorias laborales, entre otros, que mostraban que las condiciones laborales sugerían un deterioro en las empresas más distantes del mercado, pudiendo hacerse muy precarias y alejadas de lo que se entiende por un trabajo decente¹⁰. Otras pusieron el foco en la legislación, ya sea para dar a conocer una nueva normativa, o bien, evaluar su funcionamiento y conocer las percepciones de los actores laborales¹¹.

Otra área relevante fueron los diagnósticos sobre las condiciones de trabajo en diversos sectores feminizados. Uno de ellos, la salmonicultura, iniciativa que se expande a mediados de la década de los noventa, cuando las instituciones encargadas de la administración del trabajo son requeridas por las dirigentes de organizaciones sindicadas que participaban en los cultivos marinos y procesamiento de los productos mar, a realizar diagnósticos focalizados que sirvieran de orientación a la fiscalización laboral¹². También se elaboraron estudios en sectores en los que la participación de mujeres ha sido relevante, en actividades tradicionales tales como el comercio y el bancario, y otros en nuevas ocupaciones como los centros de llamadas o en sectores masculinizados, como la minería y la construcción¹³.

El trabajo a domicilio

Una mención especial cabe respecto del trabajo a domicilio, una modalidad de empleo antigua, que existe desde los inicios de la industrialización. En los inicios de la Dirección del Trabajo se creó una inspección femenina que se ocupó de fiscalizar las condiciones laborales de fábricas, talleres y domicilios con alta presencia de mujeres trabajadoras. El trabajo a domicilio se reguló en Chile, por primera vez, en 1931, cuando se le incluyó en el primer Código del Trabajo que se promulgó ese año y se mantuvo en vigencia hasta 1981, año en que se consolidó el Plan Laboral de la dictadura, a través de una normativa que esencialmente perseguía limitar la regulación de las relaciones laborales a sus aspectos básicos y dejar más espacio a la libre voluntad patronal. El gobierno democrático incluyó entre los proyectos de reforma laboral, la reposición del trabajo a domicilio como trabajo dependiente, este proyecto no prosperó y sólo se logró una modificación menor. Los antecedentes mencionados sirvieron para iniciar una investigación en 1997, que diera cuenta de la metamorfosis significativa que ha experimentado el trabajo a domicilio en las últimas décadas a través de una medición de alcance nacional realizada con el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Esta investigación mostró entre otras: cuán significativo había llegado a ser el trabajo a domicilio en la actividad de servicios y en ocupaciones propias de la empresa moderna, la flexibilidad en la gestión de la mano de obra que el trabajo a domicilio puede introducir y el alto componente femenino de la fuerza de trabajo a domicilio, característica que se ha mantenido a través del tiempo¹⁴.

¹⁰ El otro trabajo. El suministro de personas en las empresas (Cuadernos de Investigación N°7, 2001); Calidad de vida en el trabajo: Percepciones de los trabajadores (Cuadernos de Investigación N°16, 2002); Trayectorias Laborales: La certeza de la Incertidumbre (Cuadernos de Investigación N°18, 2003); Flexibilidad laboral en Chile: Las empresas y las personas (Cuadernos de Investigación N° 22, 2004); Lejos del trabajo decente: El empleo desprotegido en Chile (Cuadernos de Investigación N°30, 2006); Inequidades de Género en el Mercado Laboral. El Rol de la División Sexual del Trabajo (Cuaderno de Investigación N°35, 2008).

¹¹ El Derecho a ganar lo mismo. Ley 20.348: Igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres (Tema Laboral N° 27, 2010 y Documento Completo, 2011); La desigualdad salarial entre hombres y mujeres: alcances y limitaciones de la ley N°20.348 para avanzar en justicia de género (Cuaderno de Investigación N°55, 2015); Las Normas que protegen la Maternidad en Chile: El comportamiento de las empresas (Cuadernos de Investigación N°3, 1997)

¹² Cultivando el mar para la calidad de las condiciones de trabajo (Cuadernos de Investigación N°13, 2000); Estudio Ergonómico en Plantas Salmoneras de la X Región (Cuadernos de Investigación N° 17, 2003); Estudio de Remuneraciones en Plantas Salmoneras de la Décima Región (Aporte al Debate N°15, 2004); Operarios y Operarias de Plantas de Proceso Industria del Salmón; Estudio de remuneraciones Región de Los Lagos (Aporte al Debate N° 22, 2009).

¹³ Jornada de trabajo en el sector comercio: La experiencia en grandes tiendas, supermercados y pequeñas tiendas en malls (Cuadernos de Investigación N°12, 2000); Holding y Tiendas. La trama que multiplica las ventas y redobla el trabajo. (Cuaderno de Investigación N° 36, 2009); Remuneraciones de Vendedores y Vendadoras en Grandes Tiendas (Tema Laboral N° 24, octubre 2009); Vendedores cuentan: Actuales formas de contratación (Aporte al Debate N°16, 2005); Actuaciones y políticas de género en empresas del sector bancario (Aporte al Debate N° 28, 2013); Atendiendo a los clientes de los clientes. La industria del call center y sus condiciones laborales (Aporte al Debate N° 24, 2010); Mujeres en trabajos de hombres: segregación ocupacional y condiciones laborales en los sectores minería y construcción (Cuaderno de Investigación N° 49, 2014).

¹⁴ Trabajadores a Control Remoto. El Trabajo a Domicilio (Cuadernos de Investigación N°9, 1999); Trabajo a domicilio en el siglo XXI. Tres miradas sobre el teletrabajo (Cuadernos de Investigación N°26, 2005).

Una iniciativa de la Dirección del Trabajo: enfrentar el Acoso Sexual

Tempranamente la Dirección del Trabajo se planteó la necesidad de responder ante las denuncias y el incipiente debate público sobre el acoso sexual, materia que claramente afecta las relaciones laborales y que demoró más de 10 años la tramitación parlamentaria para que se promulgara recién en 2005, la ley que "Tipifica y sanciona el acoso sexual". Innovando y dentro de sus atribuciones legales, la Dirección del Trabajo fue dando pasos encaminados a afrontar y actuar en esta materia, empleando sus facultades fiscalizadoras y su rol mediador, según corresponda, para investigar las denuncias. Un primer acercamiento fue un estudio de grupos focales de fiscalizadores, empleadores y trabajadores para conocer sus percepciones, experiencias y aportes en torno al acoso sexual. Se inició un proceso de recopilación y procesamiento de la información existente al interior del Servicio, que permitiera vislumbrar posibles vías de abordaje. Asimismo, se recurrió a los fiscalizadores, quienes ya habían acumulado experiencia sobre el tema y por su acercamiento práctico a la situación podían aportar un punto de vista basado en la realidad. En forma complementaria a este trabajo interno, se convocó a un grupo de abogados y juristas expertos en la materia quienes expresaron sus puntos de vista sobre la necesidad de regulación del acoso sexual en el trabajo, los mecanismos existentes para actuar desde la administración laboral y la base jurídica que la Dirección del Trabajo tenía en ese momento, para actuar en la materia. El intenso trabajo desplegado en torno a la problemática del acoso sexual en el trabajo se materializó en una Orden de Servicio¹⁵, que estableció procedimientos y criterios de fiscalización ante denuncias de este tipo, además de definir a los funcionarios responsables de su implementación. La actuación se basó en la obligación de proteger al trabajador en su dignidad y derechos, estuvo enfocada a la mediación y búsqueda de soluciones al problema si ello era posible, en la primera etapa de conocimiento del caso no se generaban sanciones administrativas, a menos que se constataran objetivamente una conducta ilícita, previa consulta y estudio de los antecedentes del caso se autorizaba la aplicación de multas¹⁶.

La importancia de contar con información estadística del mundo del trabajo

La observación de los fenómenos que estaban ocurriendo en el mundo del trabajo también fue asumido en la Dirección del Trabajo, a través de la Encuesta Laboral, ENCLA en 1998. Rápidamente se constituyó en una herramienta valiosa, una medición periódica que ayudaba a dar respuesta a las grandes interrogantes de las relaciones laborales en las empresas. En sus primeras versiones, en el informe de resultados siempre se incluyó un capítulo sobre Mujer y Trabajo, pero en su quinta versión de 2006, durante el primer gobierno liderado por una mujer, la ENCLA incorporó el informe "Inequidades y brechas de género en el empleo", este como se señala en su introducción *"se planteó como desafío intentar un análisis transversal de la información por condición de género de los trabajadores y trabajadoras ocupadas en las empresas (...), de modo de reconocer las diferencias, similitudes o brechas existentes entre estos segmentos en materia de inserción laboral, condiciones de trabajo y relaciones laborales"* (ENCLA, Inequidades y Brechas de Género en el Empleo. Análisis de los resultados, 2007, p.7). Sin embargo, en la novena versión de 2019, durante el segundo gobierno de la derecha, se interrumpe esta presentación y se vuelve a incluir como un capítulo más del informe. Anhelamos que la versión 2023, en el marco de un gobierno feminista, nuevamente se incluya el informe de género en sus resultados.

La Dirección del Trabajo también ha innovado en el plano de las estadísticas, hasta antes de la recuperación de la democracia, el Departamento de Estudios estuvo orientado a proveer de información sobre datos oficiales producidos por su quehacer operativo. A mediados de los noventa se comenzó lentamente la desagregación por sexo de los registros administrativos, lo que

¹⁵ Orden de Servicio N° 8 del 3 de julio de 1997.

¹⁶ Acoso Sexual en el Trabajo: Análisis de grupos focales (Aporte al Debate N° 2, 1997); Asedio sexual en el Trabajo. Una política para su erradicación (Tema laboral N°6, 1997); Acoso Sexual en el Trabajo. De la impunidad a la acción (Aporte al Debate N° 7, 1999); Acoso sexual en el trabajo ¿Denunciar o sufrir en silencio? Análisis de denuncias. (Aporte al Debate N° 23, 2009).

fue estimulado con fuerza en el 2002 a partir del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), específicamente del Sistema Enfoque de Género¹⁷. La disponibilidad de estadísticas desagregadas por sexo respecto de derechos fundamentales, organizaciones sindicales y cláusulas de contratos colectivos suscritos, entre muchas otras son un desafío que permitirá profundizar en el análisis de las relaciones laborales que incluya la perspectiva de género.

El foco en el análisis de las estadísticas sindicales, particularmente en las mujeres sindicalizadas y luego en algunas modificaciones legales relativas a las "cuotas" de mujeres en las directivas de las organizaciones, inauguró otra serie de estudios. Una temática menos explorada, pero con una gran potencialidad, ha sido poner el lente de género en los contenidos de la negociación colectiva¹⁸.

La escritura del presente artículo encuentra a la Dirección del Trabajo en un proceso muy activo, pues la actual gestión gubernamental ha instalado una Mesa de Género a nivel nacional, que involucra, encargadas regionales de género, además participan algunas unidades y departamentos del nivel central, lo que contribuye a la instalación de las políticas de género en la estructura del Servicio. Complementariamente, se avanza en su institucionalización a través de una Unidad de Género que tendrá como responsabilidad favorecer la articulación y gestión de las políticas de género en los distintos niveles de acción.

Chile se ha adscrito al Convenio 190 y aprobó la Ley 21.643, conocida como Ley Karin, el eje de esta norma es la prevención, investigación y sanción del acoso laboral, sexual o de violencia en el trabajo, estableciendo responsabilidades y funciones a las empresas y mutualidades, lo que significa reconocer un problema largamente invisibilizado de la salud mental de trabajadoras y trabajadores. Pero, es necesario remarcar que son legislaciones que apuntan apenas a pisos mínimos de reconocer la violencia como una conducta intolerable, no contribuyen a resituar al sujeto laboral en una posición favorable. Es decir, apenas se aspira a no sufrir en el trabajo remunerado.

Nuevos fenómenos en el mundo del trabajo: precariedades y desafíos pendientes

A principios de los años setenta, ocurre una crisis estructural del sistema productivo, que todavía no se cierra. Los cambios se traducen en generar nuevos mecanismos y formas de acumulación, "...para los capitales se trataba, por consiguiente, de garantizar la acumulación de modo cada vez más flexible" (...) Se inicia un rediseño de la planta productiva de un modo bastante distinto al del taylorismo-fordismo, reduciendo enormemente la fuerza de trabajo viva y ampliando intensamente su productividad" (Antunes, 2009, p.30).

Dentro de los fenómenos de mayor alcance en la actualidad, aparece la globalización de la economía y también la conformación de las "sociedades precarias", que son el resultado de la desregularización y mercantilización de las sociedades. Se señala como una condición del presente, lo que además expresa una línea sostenida de precarización (Julián-Vejar y Valdés, 2022), tanto de la posición de trabajadores y trabajadoras en el mercado de trabajo, no solamente entonces, por la posibilidad cierta de perder el empleo, sino que también por las características más frágiles de los puestos de trabajo.

La pandemia dejó una serie de problemas, en especial la pérdida de puestos de trabajo, lo que ha significado un aumento en su intensidad¹⁹. Han aparecido nuevas formas de externalización,

¹⁷ Mujer y trabajo. Compendio estadístico según sexo (Aporte al Debate N° 18, 2005).

¹⁸ Más mujeres en los sindicatos. Sectores con alta sindicalización femenina (Aporte al debate N°33, 2015); ¿Más mujeres en las directivas sindicales? Estudio de casos en la región del Biobío (Cuaderno de Investigación N°65, 2023); ¿Mujeres al Poder? Efectos de la cuota de género en la conformación de las directivas sindicales en Chile (Aporte al Debate N°43, 2023); Manipuladoras. Conflicto y acción sindical efectiva en trabajadoras del servicio de alimentación escolar (Aporte al debate N°37, 2017); Tenues Trazos de Equidad. Una mirada al género en los contratos y convenios colectivos de grandes tiendas por departamento. (Cuadernos de Investigación N°34, 2008).

¹⁹ No es solamente la polifuncionalidad, sino que además la disminución del número de trabajadores (as) que debieron absorber las cargas de trabajo de aquellos que estuvieron fuera por la pandemia, que era un período excepcional y que se hizo permanente.

se fragilizaron los sistemas de transporte público, vinculados a la disminución de las condiciones de seguridad, también aparecen nuevas preocupaciones de dirigentes (as) que refieren el aumento del uso de drogas tanto entre trabajadores y trabajadoras, como entre menores de edad a su cargo²⁰.

La crisis de cuidados, las sucesivas crisis económicas, ecológicas y climáticas, así como las posteriores pérdidas de empleo, no tiene como efecto un reclamo entre trabajadores y trabajadoras, aunque estén organizados, es decir, la expresión de conflictividad, no se evidencia necesariamente en huelgas o movilizaciones, estas *"agendas críticas de género"* van por caminos distintos, por ejemplo, en el aumento de denuncias por vulneración de derechos fundamentales, aparecen expresadas en materias, como aumento en la intensidad del trabajo, porque incluyen enfermedades físicas y psicológicas, algo que además los especialistas de la psicología laboral, denominan como el sufrimiento en el trabajo²¹.

Estos fenómenos vienen a complejizar las relaciones laborales y la gestión sindical, el sindicalismo a nivel mundial y por supuesto en Chile, pasa también por una crisis de representatividad, que a partir de los fenómenos de la globalización se ha acrecentado, por la pérdida de identidad del sujeto o actor laboral y también por las sucesivas derrotas del sujeto colectivo (Lazzarato, 2015), así como las organizaciones sindicales, han retrocedido, pues están en una "posición de fragilidad estructural ante las empresas". Las orientaciones culturales más individualistas" (Stecher, 2022, p. 352), han mermado la opción de negociación de condiciones laborales, que den cuenta de una redistribución del ingreso.

Algunos déficits de las materias de género en la gestión de los actores laborales

Las organizaciones sindicales en general, no perciben que el enfoque de género y la perspectiva feminista, constituyan valiosas herramientas que permitirían construir agendas y cláusulas con enfoque de género que mejoren la posición de hombres y mujeres en el trabajo, con énfasis en su calidad de vida, mejoras en seguridad social, derecho al descanso en familia, entre otras, que pueden irrumpir de forma creativa y novedosa, las actuales inercias de los sindicatos y revitalizar los petitorios desde el colectivo. Por ejemplo, el futuro Sistema Nacional de Apoyo y Cuidado, debería incluir necesariamente la sala cuna universal²².

Por otra parte, una porción de empresas de gran tamaño en Chile ha integrado el enfoque de género en su gestión, ya sea como una estrategia reputacional y discursiva, o de avance a través de la composición de directorios. La Norma Chilena (NCh3262), en políticas de conciliación de vida laboral y familiar ha sido uno de los mecanismos de mayor interés de parte de las empresas²³. Sin embargo, esta política empresarial no tiene necesariamente un correlato con las cifras de denuncias de vulneración de derechos fundamentales y también en general han optado por avanzar de forma distante de las organizaciones sindicales, además se ha mantenido fuera de los instrumentos de diálogo social, especialmente de la negociación colectiva, es decir, los pocos avances sustantivos, no están vinculados con el actor laboral como una contraparte.

²⁰ Planteamiento de dirigentes y dirigentes sindicales en talleres realizados entre el año 2022 y 2023 en la región del Biobío.

²¹ <https://rhmanagement.cl/libro-malestar-en-el-trabajo-la-mirada-de-los-investigadores/>

²² La Dirección del Trabajo, a través de las ENCLA, puede ser un gran aporte para transparentar el cumplimiento de la norma y la proporción de mujeres no cubiertas por la ley de salas cunas, en recuento histórico.

²³ Programa de Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género (BPLEG).

Entre los desafíos, Chile, históricamente ha expresado un rezago respecto de otros países de Latinoamérica y de la OCDE, en lo que se refiere a la incorporación de la mujer al empleo. A pesar de la enorme distancia recorrida desde fines del siglo XIX realizada por el mundo del trabajo hasta hoy, la división sexual del trabajo, “*el trabajo duplicado*”(Antunes, 2009), ha mantenido una brecha profunda entre hombres y mujeres, la que se hace insostenible para las mujeres de sectores populares. Es un desafío entonces reconocer el trabajo reproductivo y las labores del cuidado como un componente esencial del funcionamiento de las sociedades, por tanto, corresponde a un derecho y a una responsabilidad colectiva de todos sus integrantes.

Es un reto para la sociedad mundial restablecer el valor del trabajo, en términos de concordar pisos mínimos de trabajo decente a nivel mundial y nacional, reconociendo que no se puede fundar el desarrollo de las economías en base a la “*expulsión social y al riesgo de un gran conjunto de la población mundial*”(Julián-Vejar y Valdés, 2022).

También es necesario propiciar la comprensión del enfoque de género como una herramienta que contribuye a sostener una evolución humanista para la gestión de sociedades modernas e inclusivas que puede fortalecer la definición de trabajo decente, apuntando a los cambios culturales. La institucionalidad gubernamental debería avanzar en la gestión de programas de capacitación sistemáticos a las organizaciones sindicales y a las empresas para fortalecer procesos de negociación colectiva por sectores productivos, sectoriales, ramales, que integren cláusulas con enfoque de género como estándar de buen trabajo.

En el entendido que la incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo es un proceso estructural, pero a la vez frágil ante las crisis globales, se requiere robustecer el papel de la Dirección del Trabajo, que debe ser capaz de dar cuenta de los nuevos fenómenos del trabajo, así como del funcionamiento de las legislaciones, datos y cifras que pongan en relieve la situación por sectores productivos, la calidad de las negociaciones colectivas, la formulación de sistemas de fiscalización que fomenten la comprensión y la acción sobre nuevas expresiones laborales, así como especial atención a los empleos tercerizados con alta presencia femenina.

En este largo ciclo de la historia de la Dirección del Trabajo, desde los ojos de trabajadores y trabajadoras, resulta adecuado hacer un hilo sobre las demandas insatisfechas de las trabajadoras. No deja de ser llamativo que materias tan antiguas como el cuidado infantil o la igualdad salarial, que se abordaron a principios del siglo XX, por nombrar estos dos ejemplos, todavía sean brechas estructurales entre hombres y mujeres en el trabajo. La Ley de sala cuna (1917), es una norma previa a la creación de la Dirección del Trabajo y constituye una deuda histórica con las mujeres y la sociedad en su conjunto, en especial con los sectores populares, toda vez que el sistema de cuidados privado es inaccesible y a partir de la desregulación y el trabajo atípico, menos trabajadoras cumplen los requisitos legales para acceder a estos beneficios.

Una sala cuna universal implicará un aumento de costos, pero no como un derecho para las mujeres, sino un pilar de seguridad social para la sociedad en su conjunto, atendiendo que sustentar las condiciones previas para asistir al trabajo se hace cada vez más difícil, a propósito de la sostenibilidad de la vida. En este sentido la ‘crisis de los cuidados’ es un componente esencial para comprender el actual nivel de desprotección y debilitamiento del mundo laboral.

Ya hace un siglo se denunciaba, como ya fue señalado, la discriminación salarial entre hombres y mujeres por la realización de un mismo trabajo. A pesar de la existencia de diversos instrumentos internacionales²⁴, tuvieron que pasar más de 80 años para que Chile recién promulgara una ley de igualdad salarial (No. 20.348) en 2009. Sin embargo, distintas observaciones realizadas a la ley, respecto de su cumplimiento y eficacia²⁵, aunque reconocen su aporte al haber hecho visible la discriminación salarial por condición de género, dan cuenta de diversas falencias y obstáculos para su aplicación y realizan diversas recomendaciones respecto de ella. Hoy, nuevamente se vislumbra una oportunidad, luego que en el Parlamento se están discutiendo algunas mociones parlamentarias que reconsideran la propuesta de *"igual remuneración por un trabajo de igual valor"* e indicaciones del ejecutivo para su modificación. Sin duda, este será un importante desafío para que la Dirección del Trabajo en el marco de sus atribuciones, contribuya a reducir la actual brecha salarial y de este modo lograr avances en la justicia de género.

²⁴ El principio de igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres fue incorporado por primera vez en el Tratado Internacional de Versalles en 1919, en el Preámbulo del Tratado que constituyó la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1940 y en los Convenios de la OIT, Nº 100 sobre igualdad de remuneraciones de 1951 y Nº 111 sobre la discriminación en el empleo y la ocupación de 1958, ambos ratificados por nuestro país.

²⁵ En 2012 el comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en respuesta al informe periódico de Chile, presentó preocupaciones en relación con la igualdad de remuneraciones: persistencia de diferencias salariales entre las mujeres y los hombres y el reducido número de denuncias interpuestas. Y en 2013, el Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados realizó un completo informe sobre el funcionamiento de la ley y planteó diversas recomendaciones.

Bibliografía

- Antunes, Ricardo (2009) Diez tesis sobre el trabajo del presente (y el futuro del trabajo) En: Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales. Vol. I Lugar CAICyT CLACSO, Buenos Aires
- Bravo, Rosa y Gálvez, Thelma (1992) Siete décadas de registro del trabajo femenino, 1854-1920. Estadística & Economía No.5, p.1-52. Instituto Nacional de Estadísticas. Santiago.
- Caffarena, Elena (1924) El Trabajo a Domicilio. Memoria para optar al grado de Bachiller en Leyes y Ciencias Políticas de la Universidad de Chile. Boletín de la Oficina del Trabajo, Ministerio del Trabajo, Chile, No.22, Año 1924, p. 97.
- Canales, Manuel (2022) La pregunta de octubre. Fundación, apogeo y crisis del Chile neoliberal Ediciones LOM, Santiago de Chile.
- Coordinadora Nacional Sindical (1988) 13 años por la Unidad de los Trabajadores. Boletín edición final.
- DeShazo, Peter (s/f) Trabajadores Urbanos y Sindicatos en Chile: 1902-1927 En <https://www.memoriachilena.gob.cl/>
- Díaz, Estrella y Gálvez Thelma (julio 2017). Ley de Sindicalización Campesina de 1967. El instrumento que le otorgó dignidad a los campesinos. Taller de Coyuntura. Departamento de Estudios. Dirección del Trabajo. Santiago de Chile.
- ENCLA (2006) Inequidades y Brechas de Género en el Empleo. Análisis de los resultados Departamento de Estudios. Dirección del Trabajo. Santiago de Chile.
- Gajardo Sepúlveda, Oscar (1988) En: Especial de la Revista Análisis El Derecho Laboral ARRASADO. https://www.dt.gob.cl/portal/1629/articles-125005_archivo_01.pdf
- Godoy, Lorena; Díaz, Ximena y Mauro, Amalia (2009) Imágenes sobre el trabajo femenino en Chile, 1880-2000. Universidad de Talca, Revista Universum N° 24 . Vol. 2 . 2009.
- Godoy, Lorena; Hutchison, Elizabeth, Rosemblatt, Karin y Zárate, M. Soledad (1995). Disciplina y Desacato Construcción de Identidad en Chile, Siglo XIX Y XX. Colección Investigadores jóvenes. Coedición: SUR/CEDEM. Santiago de Chile.
- Godoy, Lorena (1995) "Armas Ansiosas de Triunfo: Dedal, Agujas, Tijeras ..." La educación profesional femenina en Chile, 1888-1912. Tesis de grado Licenciatura en Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- González Miranda, Sergio (2014). De espacio heterológico a posición estratégica: el papel político de la cocina pampina, en la minería del nitrato chileno. El caso de la "huelga de las cocinas apagadas". N° 48 / 2014, pp. 191 - 208 Estudios Atacameños Arqueología y Antropología Surandinas.
- Grez, Sergio (2000). Transición en las formas de lucha: motines peonales y huelgas obreras en Chile (1891-1907). https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-71942000003300004

Illanes, María Angélica (2012). *Nuestra Historia Violeta. Feminismo social y vida de mujeres en el siglo XX: una revolución permanente*. LOM ediciones. Santiago de Chile.

Illanes, María Angélica (2019). *Movimiento en la tierra Luchas campesinas, resistencia patrónal y política social agraria. Chile, 1927-1947*. LOM ediciones. Santiago de Chile.

Julián-Véjar, Dasten y Ximena Valdés (2022) *Sociedad precaria. Rumores, latidos, manifestaciones y lugares*. Ediciones LOM. Santiago de Chile.

Hutchison, Elizabeth (2014). *Labores propias de su sexo. Género, políticas y trabajo en el Chile urbano 1900-1930*. Ediciones LOM. Santiago de Chile.

Lagos Mieres, Manuel (2022). *Vidas Subversivas El anarquismo frente a las maquinaciones del poder en el Chile de 1920*. Editorial Letras Nómadas. Santiago, Chile.

Lagos Mieres, Manuel Andrés (2020). Serrano, Carmen. En *Diccionario biográfico de las izquierdas latinoamericanas*. Disponible en <https://diccionario.cedinci.org/serrano-gonzalez-carmen/>

Lazzarato, Maurizio (2015) *Gobernar a través de la deuda tecnologías de poder del capital neoliberal*. Editorial Amorrortu.

Millar, René (s/f). *Significado y Antecedentes del movimiento militar en 1924*. En <https://www.memoriachilena.gob.cl/>

Montero, Claudia (2018). *Y también hicieron periódicos: cien años de prensa de mujeres en Chile 1850-1950*. Santiago de Chile: Editorial Hueders.

Morales, M. Fernanda; Bustos, Claudia; Saldías, M. Amanda y Torres, Roxana (2015). *De marchas, manche y chinchorro: las mujeres del carbón en la memoria oral de sus comunidades*. Museo de Historia Natural de Concepción. Trama Impresores S.A., Huapén.

Ramírez Necochea, Hernán (1988). *Historia del Movimiento Obrero en Chile*, Ediciones LAR

Rodríguez, Ignacio(2001). *Protesta y Soberanía Popular: Las Marchas del Hambre en Santiago de Chile 1918-1919*. Tesis para optar al grado de Licenciado en Historia. Pontificia Universidad Católica de Chile Facultad de Historia, Geografía y Ciencias Políticas. Instituto de Historia. En <https://www.memoriachilena.gob.cl/>

Valenzuela, Humberto (diciembre 2008). *Historia del Movimiento Obrero Chileno Colección*. Editorial Quimantú. Papeles para armar. Serie Papel Lustre 6. Santiago de Chile.

Salazar, Gabriel y Murray, Nelda (2023). *Recabarren. Drama Político: Deliberación, Soberanía y Tragedia*. Ceibo Ediciones, Santiago de Chile.

Salazar, Gabriel (2006). *Ser niño "huacho" en la historia de Chile (Siglo XIX)*. Ediciones LOM. Santiago de Chile.

Salazar, Gabriel (2000). *Labradores, peones y proletarios. Formación y crisis de la sociedad popular del siglo XIX*. Ediciones SUR, Santiago.

Santa Cruz, Elvira y Caffarena, Elena (1926) Informe de las Inspectoras del Trabajo Srtas. Santa Cruz y Caffarena al ministro del Trabajo y de la Previsión Social. En Boletín No.24 Dirección General del Trabajo. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. República de Chile.

Stecher, Antonio (2022). Imágenes de la precariedad laboral en la industria del retail. Notas sobre una nueva forma de modernización unidimensional en el Chile neoliberal. En: Sociedad precaria. Rumores, latidos, manifestaciones y lugares. Ediciones LOM. Santiago de Chile.

Tinsman, Heidi (2009). La tierra para el que la trabaja. Género, sexualidad y movimientos campesinos en la Reforma Agraria Chilena, Ediciones LOM. Santiago de Chile.

Vergara, Ángela (2020) Cuando el Estado no protege: las duras lecciones de la crisis de 1930. Columna de opinión. En, <https://www.ciperchile.cl/2020/05/31/cuando-el-estado-no-protege-las-duras-lecciones-de-la-crisis-de-1930>. 31.05.2020.

Vidal, Cristian(2022). Matanzas fundacionales Huelgas y Masacres de Obreros en la Historia Hispanoamericana. Editorial Universitaria. Santiago de Chile.

Vitale, Luis, (2011). Interpretación marxista de la Historia de Chile Volumen III (tomos V y VI) Ediciones LOM.

Zárate, María Soledad y Godoy, Lorena (2005) Análisis crítico de los estudios históricos del trabajo femenino en Chile. Cuaderno de Investigación No.2. Ediciones CEM. Santiago de Chile.

LOS OBREROS PANIFICADORES Y LA DIRECCIÓN GENERAL DEL TRABAJO. UNA RELACIÓN DE COLABORACIÓN Y TENSIÓN. 1924-1927¹

Vicente Mellado Carrasco²

Palabras clave:

Obreros panaderos, Dirección General del Trabajo, leyes laborales, sindicalismo, sociedades de resistencia.

Introducción

El presente artículo tiene por finalidad exponer, a través de una serie de situaciones, la relación entre los obreros panaderos, organizados en la Unión Sindical de Panificadores de Chile (USP), y la Dirección General del Trabajo (DGT), en el breve periodo histórico de 1924-1927.

La importancia que tiene esta problemática en el marco de conmemoración de los 100 años de la DT estriba en el rol que cumplió esta institución en un complejo contexto histórico para los trabajadores de Chile, en este caso, los obreros del pan.

El contexto histórico seleccionado (1924-1927) se enmarcó en la crisis terminal del régimen parlamentario, golpes militares, promulgación de leyes laborales y consolidación del sindicalismo libre, en particular, de las sociedades de resistencia. Se inicia con el pleno despliegue del Comité Pro Abolición del Trabajo Nocturno y cierra con el inicio de la dictadura del Coronel Carlos Ibáñez del Campo.

Se sostiene que, en el contexto de promulgación de la Ley de abolición de trabajo nocturno en panaderías en octubre de 1924 y su entrada en vigencia a partir del 1º de enero de 1925, la USP colaboró con la DGT en garantizar el cumplimiento de esta normativa en los establecimientos industriales, independiente de las tensiones que se produjeron con el organismo público ante resoluciones o medidas que afectaron la integridad de los obreros panificadores. En el mismo sentido, la USP rechazó las leyes laborales –en particular la Ley N° 4.054– que consideró afectaron la integridad de la clase obrera y de los trabajadores del pan en particular.

¹ Agradezco a Manuel Lagos Mieres por haberme facilitado el acceso al periódico de la Unión Sindical de Panaderos en formato digital, *El Obrero Panadero*, y a Gonzalo Durán por sus comentarios que permitieron mejorar la entrega del manuscrito final.

² Licenciado en Historia, Universidad de Chile. Magíster en Ciencias Sociales mención sociología de la modernización, Universidad de Chile.

La sociedad de resistencia de los obreros panaderos

Los obreros panificadores constituyeron una de las organizaciones sindicales más dinámicas del periodo de la Cuestión Social (1880-1930) en Chile. La bibliografía la definió como una de las primeras sociedades de resistencia (Peter DeShazo, 2007 [1983], p. 151-157; Grez, 2007, pp. 60-61; Muñoz, 2013, p. 147), mejor organizada, e influida por el anarquismo, por lo menos hasta la Dictadura de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931) (Rojas, 1993, pp. 88-92; Muñoz, 2013, p. 150). Sin embargo, la orientación anarquista del gremio fue relativizada por Jorge Rojas Flores, quien sostuvo que desde 1925 fue posible observar una postura "sindicalista pura"³ al interior de la USP, orientada hacia la aceptación de leyes laborales, como fue el caso de la ley de abolición de trabajo nocturno (Rojas, 1993, pp. 86-87). Desde otra perspectiva, Víctor Muñoz Cortés limitó el alcance de la afirmación de Rojas al sostener que, si bien la USP "no adhirió explícitamente al Comunismo Anárquico", debido a su práctica organizativa federalista, y "su orientación sindicalista revolucionaria y antiparlamentaria", fue posible vincularla con el "campo libertario" (Muñoz, 2013, p. 148).

Pues bien, las sociedades de resistencia se definieron por ser organizaciones que agruparon a trabajadores por oficio en las ciudades. Esto se tradujo en la creación de asociaciones que organizaron a obreros de distintas empresas y plantas industriales, pero que compartieron el elemento común de pertenecer a una misma actividad económica. La existencia de múltiples plantas industriales o empresas que realizaron la misma labor en una ciudad y a nivel nacional, favoreció la formación de sociedades de resistencia de extensión territorial nacional, estables y dinámicas. Las de mayor importancia –creadas a inicios de siglo– y que alcanzaron mayor poder de negociación al inicio de la década de 1920 fueron: los gráficos, reagrupados en 1918 en la Federación de Obreros de Imprenta de Chile (FOICH) (DeShazo, 2007 [1983], p. 222); los zapateros –o cuero y calzado– organizados desde 1920 en la Federación de Obreros y Obreras del Cuero y Calzado (FOOC), después rebautizada como la Unión Industrial del Cuero y Calzado (UICA) en 1925 (DeShazo, 2007[1983], p. 301); y los panaderos reagrupados en la USP a nivel nacional desde 1923 (Muñoz, 2013, p. 148).

Se debe precisar que, debido a los propósitos planteados por las sociedades de resistencia, estas fueron equivalentes a las funciones de un sindicato (DeShazo, 2007 [1983], p. 29): negociar contratos colectivos de trabajo con los patrones y el uso del derecho de huelga. Esto es consistente con la propia prensa de los trabajadores panaderos, quienes se refirieron a sí mismos como miembros de un sindicato⁴. Sin embargo, estos sindicatos se constituyeron previo a la aprobación y promulgación de las leyes laborales de 1924, lo que determinó su particularidad histórica. Es decir, se definieron por su "autodeterminación en el establecimiento de sus finalidades reivindicativas y sus estructuras de organización" (Mellado, 2022, 348). Eso explica la incorporación entre sus reivindicaciones de: a) asegurar el acceso de sus socios y socias al mercado de trabajo, en negociación con los empleadores, así como la conformación de aquél (Figueroa, 2005); b) el reconocimiento de sus organizaciones sindicales y de sus dirigentes o delegados al interior de las plantas y/o empresas (Mellado, 2015).

Pues bien, las sociedades de resistencia llevaron adelante negociaciones colectivas tanto a nivel de las plantas, como entre varias empresas con distintos empleadores. En función de la fuerza social acumulada del gremio y/o el poder estructural que mostrara el sindicato, el poder de negociación podía superar los límites de una ciudad. El alto nivel de autoorganización permitió a la organización sindical coordinar de modo más eficiente la cobertura y protección de sus miembros, sobre todo en los momentos álgidos, como el trienio de 1921-1923. Tal fue la experiencia histórica de la USP.

³ El sindicalismo puro es una orientación que concibe al sindicato como una entidad cuya función es limitarse a la actividad gremial, libre de ideologías políticas y sin involucrarse en actividades de carácter político.

⁴ El Obrero Panadero, periódico de los panaderos, tuvo como bajada de título: "órgano de la unión sindical de panificadores de Chile" y la USP de Santiago estuvo conformada por seis "sindicatos".

La USP, la lucha por la abolición del trabajo nocturno y la promulgación de leyes laborales (1924-1925)

En 1921 se fundó en Santiago la USP y en septiembre de 1923 se produjo el congreso unificador de los gremios panificadores del país la que levantó un comité por la abolición del trabajo nocturno en las panaderías (Muñoz, 2013, p. 149), demanda histórica del gremio. Pues bien, el periodo 1924-1927 coincidió con un momento de expansión y consolidación de la USP a nivel nacional, pasando de agrupar 28 sindicatos en 1925⁵ a 39 sindicatos en 1926⁶.

En agosto de 1924 el Comité por la abolición del trabajo nocturno organizó un evento en la panadería "La Capital", en Santiago, con el fin de demostrar que el trabajo diurno era practicable y más eficiente que el trabajo nocturno. A esta demostración se invitó a diversas autoridades, entre ellas al respetado y admirado Director de la OT, Moisés Poblete Troncoso⁷, quien además fue invitado en agosto a la asamblea mensual de los obreros panaderos celebrada en el Teatro Esmeralda, para continuar la campaña por el trabajo diurno⁸. En este sentido, la USP defendió la aprobación y promulgación de una ley de abolición de trabajo nocturno⁹, criticando a los activistas obreros que denunciaron esta postura como "ineficaz y contraproducente" y que defendieron que la única vía para obtener el trabajo diurno era "revolucionariamente"¹⁰. Por el contrario, esta postura de apoyar la ley se mantuvo en armonía con la orientación anarquista de la USP¹¹. El dirigente Abraham Cortés declaró al respecto que "no hay justicia para condenar a nuestro gremio de falta de espíritu revolucionario porque ha pedido una ley, ya que no podía hacer otra cosa. (...)"¹².

El 1º de septiembre de 1924, el Director de la OT realizó una conferencia en el Teatro Imperial acerca del trabajo diurno en las panaderías, la que contó con la concurrida asistencia de los obreros panaderos¹³. Poblete declaró que la demanda de los panificadores por instaurar "la jornada de trabajo durante el día era de la más estricta justicia". A continuación sostuvo que "el trabajo nocturno es inhumano y trae como su corolario inevitable la decadencia física y el aniquilamiento de los trabajadores (...)"¹⁴. El Director de la OT expuso que para 1924, 22 países del mundo reconocieron el trabajo diurno en las panaderías, acorde a lo establecido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en junio de ese año. En este sentido, reconoció la "justicia de la campaña emprendida" por el gremio y cuando dio término a su conferencia, se produjo una "atronadora salva de aplausos de la concurrencia"¹⁵. La actitud de Poblete hacia la USP y sus reivindicaciones, confirmó la disposición de la OT de apoyar la aplicación del trabajo diurno en las panaderías.

⁵ "De todos y para todos los panificadores del país", *El Obrero Panadero*, Santiago de Chile, 1º de agosto de 1925, N° 16, p. 1.

⁶ "Por cuarta vez se celebra la magna Asamblea Nacional de los Panificadores de Chile", *El Obrero Panadero*, Santiago de Chile, 10 de octubre de 1926, N° 28, p. 1.

⁷ "Una prueba aplastante. Como se demostró la practicabilidad del trabajo diurno en las panaderías", *El Obrero Panadero*, Santiago de Chile, 1º de agosto de 1924, N° 1, p. 2. A la prueba asistieron: el Intendente de Santiago; el senador del Partido Democrático, Luis Enrique Concha; la prominente doctora Ernestina Pérez, el diputado del Partido Radical, Arturo Lois; el Prefecto de Policía, don Julio Bustamante; redactores de los diarios "El Mercurio", "El Diario Ilustrado" y "La Nación" y fotógrafos de la revista "Zig-Zag". Respecto a la admiración y reconocimiento de la USP hacia la labor del Director de la OT, ver: "Moisés Poblete Troncoso", *El Obrero Panadero*, Santiago de Chile, 1º de febrero de 1925, N° 9, p. 2. También ver (Rojas, 1995, p. 87).

⁸ "La gran Asamblea del 1º de agosto en el Teatro Esmeralda", *El Obrero Panadero*, Santiago de Chile, 15 de agosto de 1924, N° 2, p. 2.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ "No queremos filosofar...", *El Obrero Panadero*, Santiago de Chile, 15 de agosto de 1924, N° 2, p. 2.

¹¹ "Somos o no somos", *El Obrero Panadero*, Santiago de Chile, 15 de agosto de 1924, N° 2, p. 4.

¹² "El triunfo de la razón", *El Obrero Panadero*, Santiago de Chile, 15 de septiembre de 1924, N° 4 p. 1.

¹³ "El Director de la Oficina del Trabajo, don Moisés Poblete Troncoso defiende brillantemente el trabajo de día", *El Obrero Panadero*, Santiago de Chile, 15 de septiembre de 1924, N° 4, p. 2.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

Pues bien, el 2 de septiembre de 1924 se produjo el "Ruido de Sables"¹⁶ y se formó una Junta de Gobierno; el 8 de septiembre se aprobaron y promulgaron siete leyes laborales¹⁷, y luego de eso, se destituyó al Presidente Alessandri (Valdivia, 2017, pp. 55-57).

Entre el 1 y 3 de octubre se realizó la 2^a Convención nacional de la USP en Viña del Mar. Además de contar con las felicitaciones del Director de la OT¹⁸, en la primera sesión se leyó el siguiente telegrama de la Junta de Gobierno:

"Convención Gremio Panaderos, Viña del Mar.—Tengo el agrado de comunicarles que ayer quedó firmado el decreto-ley que suprime el trabajo nocturno en las panaderías. Los felicito porque con esto han realizado sus justos anhelos. —General Benett."¹⁹

A lo que la USP contestó:

"General Benett.—leido con aplausos calurosos su noble telegrama, Gremio de Panaderos de Chile felicita al Gobierno que ha sabido inspirarse en altos anhelos de justicia social.—(Firmados).—Convención Panaderos Viña del Mar."

El 4 de octubre de 1924, la Junta de Gobierno promulgó el Decreto Ley N° 24, sobre prohibición del trabajo nocturno en las panaderías y establecimientos afines, el que comenzó a regir desde el 1º de enero de 1925 (ver Anexo), publicándose en la prensa obrera²⁰. La promulgación del DL 24 fue recibido con regocijo y satisfacción por la USP, al punto que anunció que el comité pro abolición del trabajo nocturno –creado en septiembre de 1923– cesaría sus funciones²¹ y que de ahí en adelante correspondería a la USP fiscalizar el cumplimiento de la ley²².

En febrero de 1925, se promulgó el DL N° 272 que prohibió a los obreros y empleados dormir en los establecimientos panaderos. La normativa laboral referida al trabajo nocturno en las panaderías adquirió mayor respaldo jurídico con la aprobación del Convenio N° 20 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en mayo de 1925, que estableció la prohibición del trabajo nocturno en las panaderías (Yáñez, 2008, p. 527).

El 3 de octubre de 1925, la USP organizó un comicio público en Santiago con la participación de delegados de Valparaíso, Viña del Mar, Rancagua y Talca, en el cual, "acogiéndose al derecho de petición establecido en la Constitución", acordó solicitar al Ministro del Trabajo lo siguiente:

"1^a.—Estricta aplicación de la ley que prohíbe el trabajo en las panaderías y de las sanciones que ella establece:

2^a.—Estudio de los procedimientos conducentes a evitar la dilatación de los procesos por infracción en los juzgados y

¹⁶ "Numerosos oficiales de Ejército concurren a la sesión de anoche del Senado", La Nación, Santiago de Chile, 4 de septiembre de 1924, p. 5.

¹⁷ Las leyes laborales aprobadas fueron: Ley 4.053 de Contrato de Trabajo; Ley 4.054 de Seguros de Enfermedad, Invalididad y Accidentes del Trabajo; Ley 4.055 de Accidentes de Trabajo; Ley 4.056 de Tribunales de Conciliación y Arbitraje; Ley 4.057 de Organización Sindical; Ley 4.058 de Cooperativas; Ley 4.059 de Empleados Particulares.

¹⁸ "La Segunda Convención de los panificadores de Chile. Felicitación al Director de la Oficina del Trabajo", El Obrero Panadero, Santiago de Chile, 1 de noviembre de 1924, N° 6, p. 3.

¹⁹ "La Segunda Convención de los panificadores de Chile. Un telegrama de la Junta de Gobierno", El Obrero Panadero, Santiago de Chile, 1 de noviembre de 1924, N° 6, p. 3.

²⁰ "Texto íntegro del decreto-ley que declara abolido el trabajo nocturno", El Obrero Panadero, Santiago de Chile, 1 de noviembre de 1924, N° 6, p. 6; "Ley y Reglamento sobre Abolición del Trabajo Nocturno en las Panaderías", "Reglamento del Decreto-ley N° 24 sobre el Trabajo Nocturno en las Panaderías", El Obrero Panadero, Santiago de Chile, 1º de septiembre de 1925, N° 17 (Anexo).

²¹ "El comité pro-abolición va a cesar sus funciones", El Obrero Panadero, Santiago de Chile, 1 de febrero de 1925, N° 9, p. 3.

²² "El Boycot a la "La Malagueña", El Obrero Panadero, Santiago de Chile, 1 de abril de 1925, N° 11, p. 2.

3^a.—activar la consideración de las conclusiones de la Convención de Chillán, y que fueron presentadas oportunamente a ese Ministerio.”²³

De este modo, durante todo el año 1925 la USP se abocó a asegurar el cumplimiento de la ley de trabajo nocturno en las panaderías, para cuya labor buscó la ayuda de la DGT.

Conflictos obrero-patronal por la aplicación de la ley de trabajo nocturno y la postura de la Dirección General del Trabajo (1926-1927)

En diciembre de 1925 asumió la Presidencia de la República Emiliano Figueira Larraín. Iniciativa de los partidos oligárquicos para evitar tanto una posible dictadura militar como una revolución proletaria, el nuevo gobierno buscó “retomar el control del poder y subordinar al insurrecto poder militar” (Valdivia, 2017, p.77).

A partir de marzo de 1926 se inició el XXXV periodo legislativo –hasta mayo de 1930–, momento en que la Cámara de Diputados se abocó a revisar más de 800 decretos leyes promulgados desde el golpe militar de septiembre de 1924. El fundamento de esta revisión residió en que se cuestionó la legalidad de los decretos, debido a que fueron dictados en situaciones de excepción constitucional, es decir, sin el reconocimiento parlamentario (Valdivia, 2017, p.78). Los decretos revisados fueron tanto aquellos que favorecieron a trabajadores como aquellos que restringieron sus derechos de asociación, evidencia de que todavía no había consenso en torno a las leyes sociales. Esto explica que las organizaciones obreras protestaron tanto por el intento de anular los decretos leyes que respondieron a sus demandas históricas—aunque fuese de modo parcial—, como aquellos que cercenaban libertades públicas y que el gobierno buscó consagrar. Un ejemplo de la primera situación fue que la Ley de abolición de trabajo nocturno –dictada por la Junta de Gobierno en octubre de 1924 y que entró en vigencia desde enero de 1925– pasó a revisión en la cámara baja, lo que produjo la denuncia de los obreros panaderos y la defensa de la ley.

Situación distinta fue el caso del DL 425, que afectó la libertad de expresión o la manutención del Código de Justicia Militar que entregó atribuciones a los militares sobre los civiles, habilitándolos para realizar juicios contra obreros y empleados (Valdivia, 2017, p.79). Pues bien, la consecuencia de esta decisión del Congreso Nacional fue producir inestabilidad y amenazar con “la involución del proceso” (Ibid.). Este fue el marco en que se desenvolvió la USP y la DGT durante el tenso año 1926 hasta la asunción de Carlos Ibáñez del Campo a la Presidencia de la República en julio de 1927.

Comisiones obreras y fiscalización de la ley de trabajo nocturno en las panaderías

En el contexto de promulgación de las leyes sociales desde mediados de la década de 1920, la USP constituyó comisiones obreras que supervisaron el cumplimiento de la ley de trabajo nocturno en las panaderías y/o denunciaron su infracción con el fin de proteger a los asociados. En este marco, hubo ocasiones en que la formación de una “comisión obrera” contó con el acuerdo del Ministerio de Higiene, Asistencia, Previsión Social y Trabajo, que nombró a obreros como inspectores del trabajo ad-honorem. Tal fue el caso de la provincia de Valparaíso, en que el Ministerio nombró a tres dirigentes de la USP como inspectores del trabajo: Armando Vásquez (Valparaíso), Manuel Dinamarca (Viña del Mar) y José C. Martínez

²³ “Junta Relacionadora de la USP de Chile, Santiago, 3 de octubre de 1925”, ARNAD. AFDGT, vol. 106. La proclama también fue publicada en El Obrero Panadero, Santiago de Chile, 1º de noviembre de 1925, N° 19, p. 5.

(Villa Alemana), con el fin de "ejercer la vigilancia en los establecimientos de panificación a fin de impedir que se violen las disposiciones de la Ley de Abolición del Trabajo Nocturno"²⁴.

En este marco, a fines de noviembre de 1925, la DT de Santiago facilitó a los dirigentes sindicales la visita a las panaderías –un total de quince establecimientos–, bajo la dirección del inspector del trabajo Neftalí Oliva²⁵, el que tiempo más tarde será removido de su cargo. Ante esta situación, en enero de 1926 la USP envió un comunicado al Director del Trabajo, Alfredo Weber Gjerlov, manifestando su malestar por el relevo del inspector Oliva. En el mensaje, el gremio aprovechó de manifestar su desazón con otra situación: la negativa de la DGT de autorizar a "ninguna comisión de obreros del gremio" de acompañar a los inspectores del trabajo en las visitas de los establecimientos panaderos con el fin de "velar por la observancia de la referida ley"²⁶.

Resulta interesante destacar que, en el comunicado, la USP defendió la labor del inspector Oliva, a quien la comisión obrera del gremio acompañó en sus visitas a las panaderías. El funcionario fue caracterizado como "íntegro y celoso en el cumplimiento de su deber" en supervisar el cumplimiento de la ley, y que ofreció "sólidas garantías de que la ley que abolió el trabajo nocturno se traduciría en una halagadora realidad merced a su entusiasmo y su celo por hacerla cumplir"²⁷. Es por ello que la USP lamentó su relevo, reiterando la admiración por su labor funcionalia.

Respecto a la decisión de la DGT de prohibir a la comisión obrera del gremio acompañar a los inspectores en las visitas a las panaderías, la USP declaró que quitaría

"a éstas mucho de su eficacia, porque nosotros somos, por razones del oficio, los únicos que prácticamente conocemos cuáles son las panaderías en que más abiertamente se viola la ley, y nuestras indicaciones son de un valor inapreciable en estos respectos"²⁸.

Es probable que la prohibición de la DGT de no permitir la asistencia de comisiones obreras a las fiscalizaciones de los inspectores en las panaderías, se explique por la presión ejercida por la Asociación Industrial de Panaderías de Chile (AIPCh). En un comunicado del Consejo Industrial de Panaderías de Concepción, los empresarios denunciaron

"la costumbre de hacer las visitas por el Personal de la Inspección del Trabajo en compañía de obreros. Los industriales no pueden menos que considerar odiosa la presencia de ellos, pues no responde a ningún objetivo y, en cambio, significa la concesión de una autoridad que, como Uds. comprenderán, es francamente molesta para ellos"²⁹.

La asociación patronal continuó su denuncia e irritación manifestando que el personal de la Inspección del Trabajo se convirtió en "una especie de la voluntad de los obreros exaltados, sin que en ningún momento demuestre el menor asomo de procurar que haya inteligencia, armonía entre industriales y trabajadores"³⁰. Con el fin de superar esta "grave situación", los

²⁴ "Los Sindicatos Unidos de Valparaíso celebran una importante reunión", *El Obrero Panadero*, Santiago de Chile, 1º de mayo de 1925, N° 12, p. 4.

²⁵ "Las últimas visitas de Inspección a las panaderías de Santiago. Exposición a los compañeros de todo el país", *El Obrero Panadero*, Santiago de Chile, 1º de noviembre de 1925, N° 20, p. 3.

²⁶ "Junta Relacionadora de la USP de Chile, Santiago, 18 de enero de 1926", ARNAD. AFDGT, vol. 116.

²⁷ Ibíd.

²⁸ Ibíd. El subrayado pertenece a la fuente original.

²⁹ "Asociación Industrial de Panaderías de Chile. Secretaría General." Santiago, 13 de marzo de 1926, p. 1, ARNAD. AFDGT, vol. 118.

³⁰ Ibíd.

industriales recordaron a la DGT que esta reconoció en su momento que "ninguna disposición legal vigente autorizaba a los obreros panificadores para ejercer la inspección de las panaderías". Por lo tanto, la patronal panadera solicitó a la Inspección que cumpliera con ese presunto decreto para terminar con estas "medidas tan desquiciadoras de la disciplina industrial"³¹, como las que afectaron a los empresarios panaderos de Concepción.

Si bien la asociación patronal afirmó defender la aplicación de la legislación social, las denuncias de la USP por incumplimiento de la ley de abolición del trabajo nocturno en las panaderías se mantuvieron durante el periodo 1925-1927. Esto explica la persistencia de la sociedad de resistencia por enviar comisiones obreras a fiscalizar, junto a los inspectores del trabajo, el cumplimiento de la normativa en las panaderías o verificar la existencia de abusos patronales contra los trabajadores.

Pues bien, en febrero de 1926, el dirigente de la USP de Santiago, Ramón Lara, denunció a la DGT que la mayoría de las panaderías infringían la ley de abolición de trabajo nocturno, por lo que solicitó una visita general a los establecimientos industriales. El dirigente obrero afirmó que "las transgresiones de esta ley han llegado a los más altos grados de irrespetuosidad, habiendo varios industriales que están obligando a sus obreros a trabajar fuera de las horas que la ley prescribe."³² También denunció que los empresarios mantuvieron la "práctica del alojamiento de los obreros dentro de la panadería, a despecho de las disposiciones precisas de la ley y del reglamento que lo prohíben terminantemente"³³. Lara defendió la legislación social como el "instrumento de que se valen los estados para aplicar sus principios de progreso y justicia social"³⁴; postura que mantuvo hasta el inicio de la dictadura ibañista³⁵. En este mismo tenor, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de la ley y proteger a los trabajadores de los abusos patronales, la USP declaró estar disponible para la DGT en otorgar la nómina de las panaderías en que se vulnera la ley, y de ese modo facilitar la labor de los inspectores del trabajo³⁶.

En mayo de 1926 el Secretario General de la Junta Relacionadora de la USP de Santiago, Manuel Tello, solicitó al Director del Trabajo una entrevista con el delegado gremial Humber-to Jiménez, a razón de los abusos cometidos en la panadería Chacabuco por el dueño con sus operarios³⁷. Meses antes, Tello había denunciado en el órgano de prensa de la USP las panaderías que cometieron abusos laborales e infracciones a la ley de trabajo nocturno³⁸. En el mismo tenor, reivindicó la labor del inspector del trabajo, Neftalí Oliva, en la realización de las visitas a las panaderías durante el mes de diciembre de 1925. Como se vio más arriba, Oliva fue removido de su cargo en enero de 1926. No obstante, mientras el inspector cumplió sus funciones, Tello denunció las panaderías que negaron la entrada del funcionario a sus establecimientos, entre ellas "Nueva España", "Ambos Mundos" y "Los Guindos". En esta última "el patrón declaró que no reconocía como autoridad al inspector, y manifestó desconocer en absoluto la existencia de las leyes sociales"³⁹. Esto evidenció una inconsistencia con los planteamientos arriba defendidos por la asociación patronal panadera de Chile respecto al apoyo a las leyes sociales.

Sin embargo, la USP dio a conocer en su prensa a los dueños de panaderías que estaban en favor de las "aspiraciones de los trabajadores", como fue el caso de tres empresarios panaderos de Buin que declararon ser "partidarios de la abolición de la faena nocturna porque es

³¹ "Asociación Industrial de Panaderías de Chile. Secretaría General." Santiago, 13 de marzo de 1926, p. 2, ARNAD. AFDGT, vol. 118.

³² "Junta Relacionadora de la USP de Chile", Santiago, 15 de febrero de 1926, p. 1, ARNAD. AFDGT, vol. 117.

³³ Ibid.

³⁴ "Junta Relacionadora de la USP de Chile", Santiago, 15 de febrero de 1926, p. 2, ARNAD. AFDGT, vol. 117.

³⁵ "Porqué siendo revolucionarios, defendemos una ley", El Obrero Panadero, Santiago de Chile, 15 de febrero de 1927, N° 31, p. 3.

³⁶ Ibid.

³⁷ "Junta Relacionadora de la USP de Chile", Santiago, 4 de mayo de 1926, ARNAD. AFDGT, vol. 120.

³⁸ "La labor de la Dirección del Trabajo en la fiscalización de las panaderías", El Obrero Panadero, Santiago de Chile, 1 de enero de 1926, N° 21, p. 7.

³⁹ Ibid.

una supervivencia de la barbarie primitiva” y prefirieron “trabajar con personal sindicado, porque éste es más competente, más probo y tiene más amplios horizontes”⁴⁰. Los industriales cumplieron con realizar labores diurnas.

Cuadro⁴¹

Fiscalización de la Dirección del Trabajo de cumplimiento de la Ley de Trabajo Nocturno en panaderías a nivel nacional (1926-1928)	
Año	Número de fiscalizaciones
1926	115
1927	136
1928	11

En el mismo tenor, respecto a las comisiones obreras en las visitas a panaderías, un informe de la DGT evidenció que, a pesar de la oposición patronal y la prohibición dictada en 1926, todavía a inicios de 1927, existía la posibilidad de que los inspectores fueran acompañados de obreros panificadores en sus fiscalizaciones⁴². Pues bien, durante el primer año de la dictadura ibañista, un informe del inspector del trabajo Fernando Hernán Concha de su labor en la provincia de Colchagua, afirmó que todas las visitas realizadas en las panaderías de San Fernando fueron en compañía de “el delegado de la junta sindicalista de Santiago y por obreros de San Fernando, recibiendo en todas partes facilidades para el cumplimiento de nuestra misión”⁴³. Esta situación contrasta con la postura manifestada por los patrones de Concepción, lo que sugiere la inexistencia de una postura uniforme de parte de los patrones panaderos a nivel nacional ante las visitas de la inspección del trabajo acompañados de obreros.

Respecto al rol de la DGT, es posible observar (ver Cuadro) que en 1926 realizó a lo menos 115 visitas a panaderías a lo largo del país –en su mayoría en Santiago y Valparaíso– verificando el cumplimiento de la ley. En 1927 la cantidad de visitas observadas aumentó a 135.

La autodeterminación sindical y el rechazo a las leyes 4.053 y 4.054

Como se ha podido confirmar en estas páginas, la USP mantuvo una actitud de colaboración con la DGT con el fin de garantizar el cumplimiento de la ley de abolición de trabajo nocturno al interior de las panaderías. Esta práctica sindical tuvo por efecto reproducir y robustecer su tendencia sindicalista pura—criticada por obreros anarquistas de la USP⁴⁴— tensionando su tradición anarcosindicalista, que orientó al gremio hacia la confrontación de clase contra el Estado y los empleadores.

Sin embargo, frente a leyes laborales que tuvieron por efecto debilitar la autonomía y poder asociativo de los trabajadores, la USP se manifestó en contra, lo que tuvo por efecto activar su actitud confrontacional y su discurso anarquista de clase frente a los poderes públicos. La situación que produjo este momento confrontacional fue la aplicación de las leyes 4.053 de contrato de trabajo y 4.054 de Seguro Social Obligatorio, que estableció el descuento en los salarios. Si bien la primera no recibió la misma atención de todo el gremio, la segunda recibió una oposición generalizada de los panaderos a nivel nacional. Respecto a la oposición a la Ley N° 4.053, fue posible rastrear las siguientes situaciones.

⁴⁰ “Espejo de Industriales”, El Obrero Panadero, Santiago de Chile, 10 de octubre de 1926, N° 28, p. 3.

⁴¹ Elaboración propia a partir de la observación del AFDGT, volúmenes 113-180 (1926-1928).

⁴² “Sobre fiscalización de la Ley de Panaderías”, Santiago, 27 de enero de 1927, ARNAD, AFDGT, vol. 158.

⁴³ “Secretaría N° 448. Transcribe informe sobre una visita a las panaderías de Colchagua”, Santiago, 27 de agosto de 1927, ARNAD, AFDGT, vol. 143.

⁴⁴ “No confundir”, El Obrero Panadero, Santiago de Chile, 1 de septiembre de 1926, N° 27, p. 2.

El 28 de julio de 1926, la USP de Valparaíso realizó una sesión para determinar "si autoriza a sus asociados a firmar el contrato de trabajo [según la Ley 4.053] o no" con las empresas, ya que los trabajadores "no están autorizados para hacer contratos hasta que este gremio no lo acuerde".⁴⁵ La DGT contestó al Inspector regional que la USP "no puede tomar acuerdos sobre si sus asociados firmarán contratos de trabajo o no, por cuanto la ley 4.053 los obliga a firmarlos"⁴⁶, dejando en claro que el sindicato no tenía la facultad para modificar la ley a su antojo. En otra contestación, la DGT denunció la circular enviada por la USP a sus miembros en donde se les instruyó que no firmaran el contrato de trabajo con sus empleadores, reafirmando que "la Ley N° 4.053 sobre Contrato de Trabajo, no autoriza a Instituciones de ninguna especie para que indique cuales de sus asociados deben firmar contrato de trabajo y cuáles no". Por ello se comunicó a la inspección regional que "todos los trabajadores (...) sin excepción de sexo, edad, etc. deben firmar sus contratos de trabajo"⁴⁷.

La oposición de la USP a la Ley N° 4.054 es posible rastrearla a lo menos desde octubre de 1925⁴⁸, cuando la UICA inició una campaña en su contra. A su vez, la inspección regional de Valparaíso comunicó a la DGT que los "operarios" de la USP "se resisten a dar cumplimiento a la ley 4054" amenazando a los patrones con "suspender sus labores"⁴⁹.

En septiembre de 1926, la DGT recibió un comunicado de la USP de Valparaíso, que en reunión gremial se votó el rechazo a las leyes 4.053 y 4.054 "por considerarlas absurdas y atentadoras contra la moral del hombre"⁵⁰. Esta situación fue denunciada por un industrial panadero de la ciudad, "señor Feliciano Valencia", quien comunicó a la DGT que sus obreros se negaron a permitir que se les descontara "el 2 % de sus salarios para dar cumplimiento a la ley N° 4.054"⁵¹.

La USP ratificó su oposición a la ley 4.054⁵², levantando una campaña por su derogación junto a la poderosa UICA, la que organizó un gran comicio público en Santiago, en el cual participaron 10 mil trabajadores⁵³. En noviembre, la prensa panadera le otorgó gran importancia a esta lucha, publicando varios artículos y referencias al respecto⁵⁴.

La USP y el proyecto de reforma de la AIPCh a la ley de abolición de trabajo nocturno en panaderías

En junio de 1926, tanto la USP y como la asociación patronal de panaderos, presentaron sus propios proyectos de reforma de la legislación de panaderías⁵⁵. La DGT también consultó la opinión de los obreros no sindicalizados respecto a la reforma, para lo cual los reuniría y solicitaría que delegaran representantes en un "comité responsable"⁵⁶.

⁴⁵ "Sección Visitación N° 379. Transcribe carta del Directorio de la Unión Sindical de Panificadores enviada a los industriales panaderos y recibida en esta Dirección por intermedio de la Inspección del Trabajo de Valparaíso", Santiago, 27 de septiembre de 1926, ARNAD. AFDGT, vol. 131.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ "Sección Visitación N° 380. Acusa recibo al oficio N° 887 en que remite una carta a la Unión Sindical de Panificadores", Santiago, 27 de septiembre de 1926, ARNAD. AFDGT, vol. 131.

⁴⁸ "Contra la Ley 4054", El Obrero Panadero, Santiago de Chile, 1º de noviembre de 1925, N° 19, p. 8.

⁴⁹ "Sección Visitación N° 379...op. cit.

⁵⁰ "Unión Sindical de Panificadores de Chile, sección Valparaíso", Valparaíso, 16 de septiembre de 1926, ARNAD. AFDGT, vol. 124.

⁵¹ "Sección Visitación N° 375. Contesta Oficio 889 en que hace una consulta sobre ley 4.504 y transcribe una carta de un panadero", Santiago, 27 de septiembre de 1926, ARNAD. AFDGT, vol. 131.

⁵² "Los trabajos de la Junta Relacionadora y de los sindicatos en Santiago", El Obrero Panadero, Santiago de Chile, 1 de septiembre de 1926, N° 27, p. 2

⁵³ "El movimiento contra la Ley 4054", El Obrero Panadero, Santiago de Chile, 10 de octubre de 1926, N° 28, p. 2;

⁵⁴ "Actitud de la organización ante la ley 4054", "4054", "El movimiento contra la Ley 4054", El Obrero Panadero, Santiago de Chile, 20 de noviembre de 1926, N° 29, p. 4, p. 5., p. 8, respectivamente.

⁵⁵ "Inspección general del trabajo. Da cuenta de los pasos dados en la elaboración del proyecto de reforma de la Legislación de Panaderías", Santiago, 10 de junio de 1926, ARNAD. AFDGT, vol. 128.

⁵⁶ Ibid.

Como se señaló más arriba, en 1926 el Congreso Nacional revisó la legalidad de alrededor de 800 decretos leyes promulgados por la Junta de Gobierno de 1924, entre ellos los DL N° 24 y N° 272 de trabajo nocturno en panaderías. Ante esta situación, la DGT, “con el objeto de hacer lo posible por acercar a patrones y obreros de la industria del pan”⁵⁷, convocó a una reunión en la Dirección, para acordar las modificaciones que ambas partes deseaban introducir a los decretos leyes mencionados. Sin embargo, según el organismo público, la delegación obrera no se presentó.

No obstante, los empresarios redactaron un Proyecto de reforma a los DL, que modificó varios artículos en favor de la parte patronal (ver Anexo), como, por ejemplo: reducción del tiempo en que se prohíbe el trabajo nocturno en las panaderías, dejándolo entre las ocho de la noche y las tres de la mañana; designación de un agente de la AIPCh que acompañe al inspector del trabajo en sus visitas a los establecimientos, omitiendo cualquier referencia a la comisión obrera de la USP; determinación del horario en que los inspectores del trabajo pueden visitar las panaderías –“una hora antes de iniciar las faenas y una hora después de terminada”–, impidiendo que estos realizaran fiscalizaciones cuando lo estimaran conveniente, es decir, en libertad conforme a la ley; se estableció que en cada capital de provincia o departamento existiría una inspección del trabajo que realizaría las denuncias y fiscalización de cumplimiento de esta Ley, y de ese modo evitar que los sindicatos de obreros panaderos realizaran la denuncia en caso de ausencia de una inspección en la zona.

El 14 de junio la USP organizó una protesta en Santiago contra “cualquiera reforma de la ley que prohíbe el trabajo nocturno en las panaderías”⁵⁸ en alusión al intento patronal de modificar la normativa y “por su empecinamiento en mantener el trabajo nocturno”⁵⁹. El comicio concluyó que la abolición del trabajo nocturno en las panaderías constituyó un triunfo de los trabajadores “cristalizado esta conquista en una ley de la República”, normativa que debían defender.

Pues bien, en septiembre, Francisco Olivier, de la USP sección de Antofagasta, denunció el intento de los industriales de modificar la ley, “proponiendo que la entrada al trabajo fuese a las 3 de la mañana”⁶⁰. Los trabajadores se opusieron defendiendo la ley y en vista de que no hubo acuerdo con los empresarios, intervino el Presidente de la República, “el cual falló en forma salomónica, proponiendo que la entrada al trabajo fuera a las 4 de la mañana, o sea una hora después de la solicitada por los capitalistas, y una hora antes de la fijada por la ley”⁶¹. La USP acordó con el gobierno que este dictamen solo regiría para Santiago y Valparaíso. Sin embargo, los industriales presionaron para que se extendiera a la Zona Norte del país. La delegación obrera aceptó de manera temporal la extensión del dictamen, hasta que se tomaran acuerdos definitivos en Santiago. Olivier señaló que la

“modificación favorable para los patrones puede traer en su seguimiento otra nueva imposición de estos; por lo cual se hace necesario que los panificadores de todo el país estén siempre listos para defender el trabajo al día, que es una conquista que ha costado alcanzar y que los capitalistas tratan a toda costa de anular (...)”⁶².

⁵⁷ N° 2494, Santiago, 8 de julio de 1926, ARNAD. AFDGT, vol. 129.

⁵⁸ “Todo un mes de fecunda labor”, *El Obrero Panadero*, Santiago de Chile, 1º de julio de 1926, N° 25, p. 2.

⁵⁹ Ibíd.

⁶⁰ “Defendamos el trabajo de día”, *El Obrero Panadero*, Santiago de Chile, 10 de octubre de 1926, N° 28, p. 4.

⁶¹ Ibíd.

⁶² Ibíd.

Algunos meses más tarde, en un artículo publicado en enero de 1927, el columnista se lamentó del reflujo en que entró el movimiento obrero panificador desde fines de 1926⁶³, lo que es consistente con el contexto de retroceso del movimiento sindical chileno del periodo 1926-1927 (DeShazo, 2007 [1983], pp. 299-338). En el mismo tenor, otro columnista relató con desengaño que después de dos años de promulgada la ley de trabajo nocturno, “en la mayoría de las poblaciones de la República, se trabaja en peores condiciones que antes que se dictara el histórico y famoso decreto-ley”⁶⁴.

En febrero de 1927, el Ministro del Interior, Coronel del Ejército, Carlos Ibáñez del Campo, desató la represión contra los sectores revolucionarios del movimiento obrero –comunistas y anarquistas–, así como también a los opositores al coronel presentes en los partidos oligárquicos (Grez, 2016, pp. 409-411). En este marco, con las restricciones a la libertad de prensa y las libertades públicas en general, El Obrero Panadero dejó de editarse durante los próximos 16 meses. En simultaneo, fueron perseguidos algunos de los dirigentes de la USP y otros declararon su colaboración con el nuevo régimen ibañista, formalizado el 21 de julio de 1927, con la asunción de Ibáñez como Presidente de la República. Esta situación había abierto un nuevo periodo para la USP y la Dirección del Trabajo.

⁶³ “Compañeros, hagamos un recuerdo”, El Obrero Panadero, Santiago de Chile, 1º de enero de 1927, N° 30, pp. 3-4.

⁶⁴ “Desilusión y lección”, El Obrero Panadero, Santiago de Chile, 1º de enero de 1927, N° 30, p. 2.

Conclusiones

La ley de abolición del trabajo nocturno en panaderías se aprobó y promulgó en octubre de 1924. Sin embargo, desde el periodo anterior el gremio obrero solicitó y presionó a los poderes públicos por su aprobación, debido a que constituyó una de sus demandas históricas más sentidas. En el marco conmemorativo de los 100 años de la DT, se pudo constatar que la USP mantuvo un contacto fluido con esta institución –antes OT– previo y posterior a la dictación del DL 24. Cuando la ley entró en vigencia en enero de 1925, la USP se puso a disposición de la DGT para ayudar en la fiscalización de su cumplimiento en las panaderías, lo que pudo constatarse en varias situaciones.

En este marco se formaron comisiones obreras que visitaron las panaderías en conjunto con inspectores del trabajo. Esta práctica logró el patrocinio del Ministerio de Higiene, Asistencia, Previsión Social y Trabajo, que nombró a dirigentes sindicales panaderos como inspectores del trabajo ad-honorem con el fin de visitar las panaderías. Esta situación confirma que el poder de asociación de los trabajadores, es decir, la existencia de una organización sindical estable y sólida, fue fundamental para garantizar el cumplimiento de la norma.

Por último, la actitud empresarial hacia las comisiones obreras sugiere que hubo falta de consenso al interior del gremio patronal respecto a estas prácticas.

Bibliografía

Deshazo, Peter, Trabajadores urbanos y sindicatos en Chile: 1902-1927, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Santiago, 2007 [1983].

Figueroa Ortiz Roberto, "Humanización proletaria y modernización capitalista. Ensayo sobre la génesis histórica de los derechos laborales en Chile", en Gobierno de Chile, Dirección del Trabajo, Concurso de ensayo histórico "Estado y ciudadanía en la construcción de los Derechos del Trabajo en Chile", Santiago, 2005, pp. 15-35.

Grez Toso, Sergio, Los anarquistas y el movimiento obrero. La alborada de "la Idea" en Chile, 1893-1915, Lom Ediciones, Santiago, 2007.

Grez Toso, Sergio, El Partido Democrático de Chile. Auge y ocaso de una organización política popular (1887-1927), Lom Ediciones, Santiago, 2016.

Mellado Carrasco, Vicente, "¡Por el derecho de asociación y de huelga! La Federación Obrera de Chile (FOCh) y el camino a la legislación laboral (1921-1924)", Revista Cuadernos de Historia, Nº 42, Santiago, junio de 2015, 85-125.

Mellado Carrasco, Vicente, "Intervención del Estado en los sindicatos, leyes laborales y situación del movimiento obrero en Chile a través de folletos e informes de la Dirección General del Trabajo" (1925)", Revista Cuadernos de Historia, Nº 56, Santiago, junio de 2022, 345-385.

Muñoz Cortés, Víctor, Sin Dios, Ni Patrones. Historia, diversidad y conflictos del anarquismo en la región chilena (1890-1990), Mar y Tierra Ediciones, Valparaíso, 2013.

Rojas Flores, Jorge, La dictadura de Ibáñez y los sindicatos (1927-1931), Centro de Investigaciones Diego Barros Arana de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Santiago, 1993.

Valdivia Ortiz de Zárate, Verónica, Subversión, coerción y consenso. Creando el Chile del siglo XIX (1918-1938), Lom ediciones, Santiago, 2017.

Yáñez, Juan Carlos, "Por una Legislación en Chile. El movimiento de los Panaderos. (1888-1930)", Revista Historia, Nº 41, vol. II, Santiago, julio-diciembre 2008b, pp. 495-532.

Fuentes utilizadas

Archivo Nacional de la Administración. Archivo Fondo Dirección General del Trabajo (ARNAD. AFDGT). Volúmenes correspondientes al periodo 1924-1927.

El Obrero Panadero, Santiago de Chile, 1924-1927.

Anexo

Se expone el DL 24 y el proyecto de la AIPCh de reforma a la ley que prohíbe el trabajo nocturno. En negrillas se destacan las modificaciones propuestas por la asociación patronal.

"DL 24 de trabajo nocturno en panaderías. 4 de octubre de 1924"	"Proyecto de la AIPCh de reforma a la ley que prohíbe el trabajo nocturno en las panaderías. Julio de 1926"
<p>Art. 1º, Se prohíbe el trabajo en los establecimientos de panadería, pastelería, confitería, fábrica de masas e industrias similares, que trabajan para el público, entre las nueve de la noche y cinco de la mañana.</p> <p>Esta prohibición se estiende a los miembros de la familia de los propietarios.</p> <p>Exceptuándose de esta prohibición las panaderías pertenecientes a la Armada que elaboran pan para el consumo exclusivo del servicio del personal de esta institución.</p>	<p>Art. 1º, Se prohíbe el trabajo en los establecimientos de panadería, pastelería, confitería, fábrica de masas e industrias similares, y "amasaderías", que trabajan para el público, entre las ocho de la noche y las tres de la mañana.</p> <p>Se exceptúa solamente a los obreros ocupados en la confección de masas, levaduras y en el calentamiento de los hornos, siempre que no se ocupe más de dos y que su trabajo no exceda de tres horas antes de las tres de la mañana.</p> <p>Demás párrafos sin modificación.</p>
<p>Art. 2º, Los establecimientos a que se refiere el artículo anterior, deberán cumplir con las condiciones de seguridad e higiene que determine el respectivo Reglamento.</p> <p>Si el establecimiento no las cumpliera dentro del plazo máximo de quince días después de su notificación, la Dirección o cualquier autoridad denunciará el hecho al juzgado del crimen para que se le aplique las sanciones que se establecen mas adelante.</p>	<p>Sin modificación.</p>
<p>Art. 3º, Los empleados de la Dirección del Trabajo o los agentes de la autoridad administrativa tendrán derecho a visitar, cada vez que lo estime conveniente, los establecimientos a que se refiere su artículo primero, y darán aviso a la Dirección de las infracciones que se cometan.</p> <p>Se tendrán por plenamente acreditadas las infracciones cuando fueren testimoniadas por un ajente del orden público y otro testigo.</p> <p>El Director de la Oficina del Trabajo o los agentes de la autoridad administrativa deducirán, por sí o por apoderados, la acusación ante el respectivo juez del crimen...</p>	<p>Art. 3º, Los empleados de la Dirección del Trabajo o los agentes de la autoridad administrativa, y las personas que designe la Asociación Industrial de Panaderías de Chile, tendrán derecho a visitar, cada vez que lo estime conveniente, una hora antes de iniciar las faenas y una hora después de terminada, los establecimientos a que se refiere su artículo primero, y darán aviso a la Dirección de las infracciones que se cometan.</p> <p>Demás párrafos sin modificación.</p>
<p>Art. 4º, Hecha la denuncia a que se refiere el artículo anterior, el juez del crimen citará a comparecer dentro del tercer día, al que el denunciado podrá concurrir con sus medios probatorios; debiendo el juez pronunciar sentencia inmediatamente o a mas tardar dentro de las 48 horas.</p>	<p>Sin modificación.</p>

Art. 5º. Para poder deducir cualquiera clase de defensas en las denuncias que se formulen por infracciones a la presente lei y a su reglamento, deberá acompañarse previamente la boleta de depósito por el monto de la multa que se indique en la denuncia.	Art. 5º. Para poder deducir cualquiera clase de defensas en las denuncias que se formulen por infracciones a la presente lei, en primera como en segunda instancia, los acusados procederán de acuerdo con lo dispuesto para casos análogos en el Código de Procedimiento Penal.
Art. 6º. Los sindicatos de obreros panaderos o cualquier obrero podrá hacer la denuncia al personal de la Dirección del Trabajo, o al Intendente o Gobernador en localidades donde no haya Inspección del Trabajo, para que los funcionarios aludidos, previa comprobacion de la infraccion, hagan la denuncia al respectivo juez del crimen.	Art. 6º. En cada capital de provincia o departamento habrá uno o más Inspectores del Trabajo, encargados de recibir denuncias y fiscalizar el cumplimiento de esta Ley.
Art. 7º. Los juicios sobre denuncias de infracciones gozarán de preferencia en todos los tribunales, debiendo despacharse las diligencias correspondientes, por los funcionarios judiciales, a mas tardar dentro del plazo de 48 horas, bajo pena de cien pesos (\$ 100.00) de multa.	Sin modificación.
Art. 8º. Las infracciones a las disposiciones establecidas en este decreto-lei, serán penadas: la primera vez con una multa de cien pesos (\$ 100.00) por cada obrero que haya trabajado ilegalmente; la segunda vez, con una multa de quinientos pesos (\$ 500.00); y la tercera, con la clausura del establecimiento, que decretará y hará cumplir breve y sumariamente el juez del crimen del departamento respectivo.	Sin modificación.
El establecimiento clausurado no podrá volver a abrirse sino despues de un mes, previa fianza rendida a satisfaccion del juez del crimen.	
Art. 9º. Se declararan ilícitas todas las convenciones que celebren los patronos y obreros tendientes a eludir lo dispuesto en el presente decreto-lei, y bajo las sanciones que él establece.	Se elimina el último párrafo. Primer párrafo sin modificación.
El monto de las multas se destinará a la Caja de Seguro de Enfermedad e Invalidez creada por la lei número 4,054.	Art. 10º. Se derogan los decretos-leyes sgs. 24 y 272.

LA DT EN LA DICTADURA. CONFLICTOS Y DESAFÍOS DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO EN LOS INICIOS DEL MODELO NEOLIBERAL. (1973-1990)

Rodrigo Araya Gómez¹

Palabras clave:

Dictadura, legislación laboral, represión.

El objetivo del presente capítulo es analizar el rol de la Dirección del Trabajo (DT) en un contexto autoritario y de inicios de aplicación del modelo neoliberal. Sostenemos que la Dirección del Trabajo en cuanto organismo encargado del cumplimiento de la legislación laboral experimentó una doble tarea o función, a veces contradictorias entre sí, por una parte, actor de apoyo a la política antisindical y por la otra de aplicación y regulación de la nueva normativa laboral.

El tema es de suma importancia para la historia de la DT porque ayudaría a comprender la trayectoria de la institución en un periodo complejo tanto por los cambios en su organización como en la legislación que le servía de fundamento. En este sentido, una institución estatal encargada de resguardar los intereses de los trabajadores carecía de sentido ante un régimen basado en una política antisindical y pro empresarial, por lo tanto, la DT tuvo que adecuarse a este contexto adverso y cumplir sus funciones de acuerdo a la nueva normativa laboral, especialmente desde 1979 en adelante, cuando comenzó a regir el Plan Laboral.

De este modo, el capítulo está organizado en tres apartados. El primero comprende una descripción somera de los inicios de la política coercitiva realizada en contra del movimiento sindical y su impacto en la legislación laboral. En un segundo apartado se describe el estado y accionar de la DT en el periodo dictatorial con énfasis en la etapa posterior a la entrada en vigor del Plan Laboral en 1979. Finalmente, en un tercer apartado se identifican algunas prácticas represivas en el ámbito de acción de la DT y su relación con el resurgimiento de la oposición sindical y la etapa final de la dictadura.

¹ Doctor en Historia Universidad Autónoma de Barcelona, Académico Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

El terror contra el movimiento sindical

El 11 de septiembre de 1973 las fuerzas armadas y carabineros en su conjunto llevaron a cabo un cruento golpe de estado en contra del gobierno del socialista Salvador Allende, asumiendo de facto la jefatura de gobierno el comandante en jefe del ejército, general Augusto Pinochet (González, 2021; Vidaurrezaga, 2013). Esta acción, como coincide gran parte de la historiografía marcó un punto de quiebre en el desarrollo del proceso democrático, interrumpiendo la progresiva ampliación de los derechos sociales y económicos para amplias capas de la sociedad chilena (Correa et al, 2001).

El nuevo régimen desde un comienzo desarrolló un fuerte ataque en contra del movimiento sindical y sus dirigentes, en razón de la tradicional ligazón existente entre los partidos de izquierda y las organizaciones sindicales (Angell, 1974), vínculo expresado en la participación de la Central Única de Trabajadores (CUT) principal central nacional en el gobierno de la Unidad Popular de la mano de los ministros del trabajo Luis Figueroa y Jorge Godoy (Samaniego, 2016). Por lo tanto, con el objetivo de evitar o prevenir cualquier intento de resistencia ante la dictadura, las acciones represivas se centraron en numerosos dirigentes sindicales, primero en forma inorgánica y después de una manera más institucionalizada, al ser ejecutada por agentes de la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) y los servicios de inteligencia de las fuerzas armadas y carabineros.

Así, fueron ejecutados dirigentes de los cordones industriales como el caso de los hermanos Juan y Miguel Fernández Cuevas, representantes sindicales de la empresa Elecmetal, acción donde también fue asesinado el presidente del sindicato de la empresa Augusto Alcayaga. Otro caso emblemático fue el asesinato de cinco dirigentes portuarios pertenecientes al Sindicato de Estibadores de San Antonio, ejecutados el 22 de septiembre de 1973 destacando la figura de Héctor Rojo, dirigente portuario nacional y la de Guillermo Álvarez, presidente del Sindicato de Estibadores y militancia demócrata cristiana, hecho que da cuenta que la represión podía alcanzar también a personas vinculadas a los partidos de la oposición a la Unidad Popular. En uno de los hechos represivos de más triste memoria, la “Caravana de la Muerte” de octubre de 1973 perdieron la vida varios dirigentes sindicales como David Miranda Luna, Alejandro Rodríguez y Magundo Pinto afiliados a la Confederación de Trabajadores del Cobre (Verdugo, 2021).

En el ámbito rural, espacio donde se habían desarrollado numerosos conflictos por la aplicación de la Ley de Reforma Agraria entre propietarios y trabajadores agrícolas (Redondo, 2017; Tinsman, 2009), la represión afectó en forma intensa a dirigentes de los sindicatos agrícolas. En efecto, producto de la dictación de la Ley de Sindicalización Campesina de 1967, se produjo un fuerte aumento de sindicatos campesinos, los cuales podían tener un carácter comunal y junto a ello, se fundaron sindicatos campesinos de carácter nacional y con una clara adscripción político-ideológica, destacando la Confederación Campesina Indígena Ranquil, vinculada al Partido Comunista y la Triunfo Campesino perteneciente a la Democracia Cristiana. Entonces, a raíz del crecimiento de la actividad política en el campo y la intensificación de la polarización y la conflictividad social, la respuesta represiva posterior al golpe fue muy dura siendo ejecutados numerosos dirigentes y campesinos, quedando como símbolo de estas masacres, las masacres de Paine, Chihuío, Liquiñe y Yumbel, lugares donde fueron masacrados cientos de campesinos con algún grado de participación en los conflictos por la tierra (Bengoa, 2016; Villela, 2019).

Después de marzo de 1974 con la aparición oficial de la DINA, la represión tuvo un carácter más selectivo, centrado en la persecución de militantes de partidos de izquierda, en primer lugar el MIR, posteriormente el Partido Socialista, partido que sufrió la desaparición de su máximo dirigente en el interior Exequiel Ponce, exdirigente nacional de la CUT y finalmente el Partido Comunista (Hertz, Salazar y Ramírez, 2016), el cual sufrió el ataque combinado

de la DINA y el llamado "Comando Conjunto". En el caso de los comunistas, fueron hechos desaparecer numerosos militantes del frente sindical del partido, destacando la figura de Juan Gianelli, dirigente de los profesores, desaparecido en mayo de 1976 y en un caso significativo por la relevancia histórica del dirigente, cayó víctima de la represión Bernardo Araya Zuleta, ex presidente de la fracción comunista de la antigua CTCH y ex-dirigente nacional de la proscrita CUT, desaparición simbólica que evidenció el objetivo de la dictadura de acabar con cualquier vestigio sindicalismo histórico y su pasado vinculado a la izquierda marxista.

De este modo, de acuerdo a los datos aportados por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, los dirigentes sindicales ejecutados o desaparecidos alcanzaron una cifra sobre las 300 personas. Además, miles de trabajadores fueron detenidos en cárceles, campos de concentración, siendo muchos víctimas de torturas, despedidos de sus trabajos o exiliados. Estos golpes afectaron a las organizaciones sindicales, quedando muchas descafezadas o directivas incompletas, mientras que en el caso de las federaciones y confederaciones que componían la CUT, sólo sobrevivieron cerca de 30 del total de 110 que integraban la central hacia comienzos de 1974 (Bongcam, 1984).

La ofensiva de la dictadura en contra del movimiento sindical desde una perspectiva jurídica se concretó en la dictación de una serie de decretos leyes, con el objetivo de dar una apariencia legal a las políticas autoritarias impulsadas por el nuevo régimen. De este modo mediante el DL 12 del 24 de septiembre de 1973 se proscriptió la CUT, cancelándose su personalidad jurídica, empleándose como argumento su instrumentalización por parte de los partidos políticos, situación que habría desnaturalizado sus fines. Este decreto fue acompañado del DL 133 mediante el cual se disolvieron y liquidaron sus bienes a lo largo del país.

Ahora bien, la dictadura estableció una política autoritaria basada en la idea de la sincronización (Huneeus, 2001), a través de la cual se conformó una coordinación y complejidad que abarcó la totalidad de los poderes del Estado y su aparato administrativo. Así, de acuerdo con el DL 6 complementado con el DL22 se declaró con carácter de interino a todo el personal de las servicios y reparticiones estatales, teniendo las nuevas autoridades la facultad de realizar nombramientos o reemplazos en forma discrecional o ratificar a los funcionarios en sus cargos con el carácter de titular, interino o a contrata.

En este mismo horizonte de sincronización autoritaria política y social, se dictó el DL 98 mediante el cual se declaró en reorganización todos los servicios, organismos, instituciones, empresas o reparticiones de la administración pública, centralizada o descentralizada, incluyendo a las municipalidades y sus instituciones, pudiendo ser suprimidos, fusionados, divididos, ampliados o reducidos. Es decir, se autorizaba la modificación en forma unilateral de cualquier institución de carácter estatal, poniéndose en riesgo la estabilidad del empleo de miles de funcionarios públicos. Este decreto fue complementado con el DL 66 el cual permitía la destitución de cualquier empleado público por ineptitud u otro motivo y el DL 94, norma que autorizó a la Junta de Gobierno la designación de delegados o coordinadores en todos los servicios, dependencias, reparticiones o empresas relacionadas con la administración pública, con facultades propias de jefaturas u órganos superiores.

Ahora bien, la dictadura se encontró al asumir con todo un entrampado jurídico-legal que había servido de referente normativo a un movimiento sindical en constante ascenso desde mediados de la década de 1960. El Código del Trabajo se encontraba vigente desde 1931, texto que había reunido las llamadas "Leyes Sociales", aprobadas por el Congreso durante la coyuntura de septiembre de 1924, cuando las FF.AA. pusieron fin de facto al régimen parlamentario (Salazar, 2012). A partir de este código, se fueron aprobando nuevas leyes que favorecieron la actividad sindical y la capacidad de interlocución y representatividad de la CTCH y posteriormente la CUT. En este mismo sentido, la fundación de la ANEF canalizó

las inquietudes sindicales de los trabajadores públicos, quienes lograron construir una relevante capacidad de presión ante los diferentes gobiernos, convirtiéndose en una de las organizaciones sindicales más poderosas a nivel nacional.

Por lo tanto, a comienzos de la década de los '70 el movimiento sindical había obtenido una serie de avances, por ejemplo la ley que consagraba la inamovilidad del empleo, dificultando el despido; los tarifarios por rama de actividad que permitieron el desarrollo de una negociación por ramas de hecho y la ley que restringía la actividad de los subcontratistas entre otras iniciativas legales que representaban décadas de luchas y sacrificios, actividad donde la relación con los partidos de izquierda había sido fundamental para afianzar su peso en la sociedad chilena (Armstrong y Águila, 2006).

Entonces, teniendo en cuenta estos antecedentes y en los años precedentes la alta capacidad movilizadora de sectores del sindicalismo chileno, la dictadura procedió mediante el DL 198 a regular y suspender gran parte de la actividad sindical, con graves consecuencias para el conjunto del sindicalismo chileno. En efecto, esta norma estableció mecanismos de designación de los integrantes de las directivas de los sindicatos, contemplando como norma general, la designación de personas con diez años de antigüedad en la empresa. Además, se suspendieron las negociaciones colectivas, las Juntas de Conciliación y Arbitraje y se restringió el derecho a reuniones sindicales, las que debían ser avisadas previamente a la dotación de carabineros más cercana al lugar de trabajo. Por lo tanto, parte relevante de la legislación laboral quedó suspendida de facto y sujeta al criterio de las autoridades, incluyendo en ello a la Dirección del Trabajo.

De este modo, en este contexto autoritario, nos surgen interrogantes sobre el accionar de la Dirección del Trabajo en su rol de garante de una legislación laboral en suspensión y un cambio radical en el modelo económico, aspectos que veremos en el siguiente apartado.

Fiscalizar o conciliar, los dilemas de la DT durante la dictadura

La Dirección del Trabajo como el resto de las instituciones estatales fue intervenida por las nuevas autoridades, quienes designaron como director del trabajo interino a Guillermo Videla Vial, iniciándose así con estos cambios en la jefatura nacional una larga trayectoria de la DT bajo dictadura.

Como señalábamos en el apartado anterior, la dictadura emitió una serie de decretos que reglamentaron y regularon la actividad sindical, correspondiendo a la Dirección del Trabajo su implementación.

Así, el DL 198, uno de los más relevantes para el movimiento sindical, obligó a la DT a desarrollar una política que permitiese la renovación de las directivas sindicales de acuerdo al espíritu de control político que inspiraba la citada norma. Al respecto, la Dirección del Trabajo emitió un informe sobre los trámites de obtención de personalidad jurídica de los sindicatos, señalando que en septiembre de 1973 se encontraban 600 expedientes pendientes, incluyendo varios enviados en 1971 y 1972, los cuales habían sido objeto "de un sistema de preferencias en unos casos y de retenciones en otros, impuesto por las autoridades del gobierno pasado" (ARNAD, Fondo Dirección del Trabajo, Resolución n° 241, 9 de junio de 1976, vol. 4024, fij. 2). Ahora bien, en el mismo informe se indicó que los trámites de obtención de personalidad jurídica de los sindicatos se habían suspendido entre octubre y diciembre de 1973 puesto que se estaba en espera de un nuevo sistema de provisión de cargos dispuesto por el Ministerio, reanudándose los trámites en diciembre del mismo año después de dictación del DL 198. Sin embargo, el mismo informe agregó que entre mayo y octubre de 1974 se volvieron a suspender los trámites

en atención a que se esperaba la pronta vigencia de un nuevo código del trabajo y por un principio de economía administrativa, tendiente a evitar la tramitación de decretos de personalidad jurídica de organizaciones que, por un reducido número de socios, debían ser disueltos con el nuevo sistema (ARNAD, Fondo Dirección del Trabajo, Resolución n° 241, 9 de junio de 1976, vol. 4024, fij. 2).

Por lo tanto, de la lectura del informe se puede observar un cierto margen de incertidumbre respecto a un posible cambio en la legislación laboral, puesto que el Ministerio del Trabajo había avanzado en la elaboración de un proyecto de nuevo código laboral al mismo tiempo que desde el año 1975 en adelante había cambiado en forma radical la orientación de la política económica desde un enfoque desarrollista-estatizante a una de carácter neoliberal (Campero y Valenzuela, 1981, 144). Entonces, la DT habría ralentizado ciertos procedimientos, afectada por una cantidad insuficiente de funcionarios para realizar tales tareas.

Las exigencias planteadas por el DL 198 para la renovación de las directivas sindicales, obligaron a los funcionarios a verificar los datos de los posibles integrantes de las directivas sindicales, recogiendo información de las empresas o incluso de los organismos de seguridad. Así, en un caso el Director del Trabajo mediante oficio fechado el 9 de diciembre de 1975 solicitó al Director General de Investigaciones analizar los antecedentes de la nómina de ex-dirigentes presentada para completar la directiva del Sindicato Profesional de Obreros de la Construcción de la Provincia de Santiago, teniendo presente que "ha sido dirigido y está formado casi en su totalidad, por personas de reconocida militancia o ideología marxista" (ARNAD, Fondo Dirección del Trabajo, vol. 2019, oficio secreto, 9 diciembre de 1975).

En otro caso, en oficio con fecha 2 de junio de 1976, se da cuenta de las relaciones que estableció la Dirección con la DINA para la obtención de información sobre dirigentes sindicales pertenecientes a la Industria Broncerías Nibsa, por cuanto la empresa se negó a proporcionarlos al organismo de seguridad basándose en una prohibición legal, recurriendo la DINA a la DT para conseguirlos, considerando la urgencia de conseguirlos porque el sindicato industrial se encontraba vacante, existiendo conflictos laborales al interior de la empresa. (ARNAD, Fondo Dirección del Trabajo, vol. 2019, oficio n°5, 2 de junio 1976, fij 1).

Un caso llamativo fue el suscitado a partir de la denuncia realizada el 25 de febrero de 1975 por la Inspección Departamental del Trabajo de San Antonio sobre irregularidades en la designación directa de la directiva del Sindicato Profesional de Estibadores y Desestibadores de San Antonio. La directiva del sindicato fue designada por la autoridad marítima del puerto, hecho que según la inspección respectiva habría infringido el DL 198. De acuerdo al oficio enviado por el Director del Trabajo al Ministro del Trabajo Nicanor Díaz Estrada, los hechos denunciados se habrían originado después del 11 de septiembre de 1973

la directiva del sindicato mencionado se encontraba con su mandato vigente y prorrogado conforme al inciso 1º del art.2 del Decreto Ley N° 198, ya que había sido elegida con fecha 3 de abril de 1973 [...] con fecha 15 de septiembre de 1973, fue detenido y cumplió condena de 150 días en la cárcel pública local, el secretario Miguel Toro, con lo cual la directiva quedó reducida a 4 personas [...] Con fecha 22 de septiembre de 1973, fallecieron los directores sindicales Guillermo Álvarez Cañas, Samuel Núñez González y Armando Jiménez Machuca, quedando la directiva reducida a una persona, el director señor Heracleo González Díaz [...] Con fecha 23 de septiembre de 1973, el Gobernador Marítimo de San Antonio, a esa fecha don Luis Zapata Varas, procedió a nombrar dirigentes del sindicato de que se trata, a los señores Luis Bravo, Luis Pinto González y Gumercindo Cornejo Olmedo, desconociéndose el derecho del señor Heracleo González Díaz a continuar en su cargo de director del sindicato (ARNAD, Fondo Dirección del Trabajo, vol. 4019, fij 1)

El oficio fue relevante porque por una parte dio cuenta en la práctica del procedimiento para designar a los directores sindicales cuando aquellos se encontrasen vacantes, ejerciendo un rol fundamental la autoridad militar o naval en este caso en la designación de los dirigentes, de forma de garantizar una posición favorable al nuevo gobierno. Ahora bien, el aspecto que llama la atención y fue omitido por el director del trabajo es que los dirigentes fallecidos el 22 de septiembre de 1973, fueron ejecutados en forma extraoficial, frase que reflejaría la voluntad de borrar de la memoria oficial, el asesinato de los portuarios de San Antonio, acción que permite comprender el trágico origen de la problemática planteada por el Director del Trabajo.

Sin embargo, para el Director del Trabajo, el problema central estaba centrado en la designación de una nueva directiva del sindicato por parte del gobernador marítimo capitán de corbeta Enrique Guerra, quien nombró a 3 socios que no cumplían con los años de antigüedad en la empresa como directores sindicales, no respetando los derechos del anterior director Heracleo González. Ante esta anómala situación que según el Director del Trabajo se había repetido en otros sindicatos del país, proyectando "una imagen de nuestro gobierno, en el país y en el exterior, que evidentemente no corresponde a la realidad" resolvió solicitar al ministerio del trabajo la adopción de medidas para terminar con la irregularidad. Es decir, la preocupación del director fue no mostrar ante la opinión pública nacional e internacional, el grado de intervencionismo militar en el movimiento sindical chileno.

El otro decreto que generó diversas acciones de la DT fue el DL 12 que proscribió a la CUT y estableció la liquidación de sus bienes, nombrándose al respecto delegados provinciales encargados de tales tareas, repartiéndose diversos bienes a organizaciones cercanas a la dictadura. Así, de acuerdo a la información revisada encontramos varios oficios que informaron sobre el destino de aquellos bienes, por ejemplo en oficio con fecha 28 de octubre de 1976, se informó sobre el destino de un vehículo de propiedad del expresidente de la CUT Luis Figueroa, fallecido en el exilio ese mismo año (ARNAD, Fondo Dirección del Trabajo, vol. 4025, s/f). En otro oficio, se emitió un protocolo de entrega de los que habían pertenecido a la CUT provincial Osorno, para que constase en un acta el destino de los mismos. (ARNAD, Fondo Dirección del Trabajo, vol. 2025, f2.). Dos años después, en abril de 1978, el Director del Trabajo Ramón Suárez, propuso el mecanismo de destino de bienes de la antigua CUT de Los Ángeles, los cuales en un primer momento fueron inventariados y fijados los activos y pasivos, para posteriormente ser entregados provisoriamente a organizaciones campesinas. Sin embargo, Suárez planteó en aras de la justicia y la equidad que los bienes de la ex-CUT "deben beneficiar en definitiva de alguna forma, sea directa o indirectamente, a los trabajadores del país" (ARNAD, Fondo Dirección del Trabajo, vol. 2030, f2) pero como aquella meta era imposible, propuso entregar los bienes a la Dirección del Trabajo para el mejoramiento de sus instalaciones, lo cual debía redundar en beneficio de los usuarios de la institución, es decir, los propios trabajadores. Por lo tanto, los bienes de la desaparecida central pudieron tener destinos, de acuerdo al criterio del liquidador, rigiendo procedimientos administrativos, donde la DT tuvo un rol como garante y fiscalizador del uso correcto de los mismos.

En un rol de carácter más coactivo, la DT tuvo un rol importante en la aplicación del DL 2346 de octubre de 1978, el cual en un contexto de creciente reactivación del movimiento sindical opositor, proscriptió a seis federaciones sindicales de carácter nacional: la Confederación Campesina e Indígena Ranquil, la Confederación Unidad Obrero Campesina, la Federación Nacional Textil y del Vestuario (FENATEX), Federación Nacional Minera (FINM), Federación de la Edificación, Madera y Construcción (FEIMC) y el Sindicato Profesional de Obreros de la Construcción de Santiago, con el agravante que perderían también su personalidad jurídica los sindicatos afiliados a las ilegalizadas federaciones.

Por lo tanto, a partir de la imposición de esta medida en contra de federaciones vincu-

ladas a la oposición sindical, se iniciaron una serie de procedimientos de cancelación de la personalidad jurídica de los sindicatos afiliados a las federaciones perseguidas. Para ello, inspectores de la DT realizaron investigaciones sobre los sindicatos sospechosos de afiliación a las federaciones proscritas, revisando pago de cuotas y entrevistando a los dirigentes y empleadores respecto a las relaciones laborales o grado de actividad política del sindicato, aspecto de suma importancia por el objetivo del régimen de establecer el carácter apolítico del sindicalismo. Así, en un informe de enero de 1979 enviado por el Director del Trabajo al Ministerio del Trabajo se entregó información sobre 40 sindicatos y federaciones y la posibilidad de aplicárseles el citado DL, cayendo en causal de disolución 13 organizaciones, como fue el caso del sindicato de trabajadores Zenitram Martínez Hermanos Limitada, el cual de acuerdo a las averiguaciones de la dirección había cotizado a Fensimet desde 1974 hasta mayo de 1978, agregando que "la razón que dieron los dirigentes para tal efecto fue la insistencia de los directores de Fensimet y a fin de que ella pudiera defender sus derechos" (ARNAD, Fondo Dirección del Trabajo, vol 2022, fij 5) mientras que la empresa sostuvo que dejó de hacer las deducciones en octubre de 1978 porque consideró al sindicato como disuelto. Ante ello, el informe señaló que correspondía aplicar el DL 2346 por estar afiliado efectivamente a Fensimet.

En otro caso, correspondiente a la Federación Campesina e Indígena de Sindicatos de Trabajadores Agrícolas de la Provincia de Santiago, aquella se encontraba afiliada a la Confederación Ranquil por lo que cabía dentro del ámbito del DL 2346 al igual que los sindicatos de trabajadores agrícolas que se encontraban afiliados a la citada federación, cayendo por tanto accesorialmente en causal de disolución por aplicación del artículo 3º del DL, un total de 30 sindicatos.

Por otro lado, el mismo informe dio cuenta de los sindicatos que no les cabía tal sanción por estar desafiliados a algunas de las federaciones sancionadas o porque cayendo en un principio bajo causal de disolución, por opinión de los dueños de las empresas, era conveniente que siguieran existiendo los sindicatos como en el caso del Sindicato Elec-tromat por el interés de contar con un canal de comunicación con los trabajadores o en el caso del Sindicato de Trabajadores de Manufacturas de Algodón Jorge Hirmas, donde el delegado de la empresa indicó que para la empresa era conveniente la existencia del sindicato. Cabe señalar, que la afirmación de que algunos sindicatos habían dejado de cotizar a las federaciones en años anteriores o no tenían mayor vínculo con ellas, dejó en evidencia las dificultades que tuvieron las federaciones y confederaciones para mantener relaciones directas con sus sindicatos base, unido al hecho, de que legalmente no tenían personalidad jurídica siendo organizaciones "de hecho", por lo que, para la DT, el concepto de adhesión no se correspondía con la norma legal.

Por lo tanto, la DT cumplió un rol importante en los procedimientos sancionatorios contra el sindicalismo opositor, funciones que requirieron la participación de numerosos funcionarios, aspecto que nos lleva al tema de la situación de la DT durante la dictadura. En este sentido, los decretos leyes que permitieron la reestructuración de la DT implicaron despidos de funcionarios y la jubilación de otros, disminuyendo el staff administrativo de la dirección. Así, se presentaron informes y memorias que dieron cuenta de la actividad realizada por la institución, así en un informe del año 1976 se informó de las actividades desarrolladas entre el 1º de septiembre de 1975 y el 31 de mayo de 1976, las cuales correspondieron fundamentalmente a estudios sobre diversas temáticas, inspecciones de centros de trabajo, asesorías, capacitaciones, tramitación de expedientes de personalidad jurídica de sindicatos, emisión de dictámenes, resoluciones y realización de programas como la liquidación de los bienes de la ex-CUT entre otras tareas. De acuerdo con el informe, la planta fija de la DT se componía de 862 funcionarios según DFL de 30 de mayo de 1967, pero la planta se encontraba congelada por circular n° 43 de 2 de mayo de 1975 del Ministerio de Hacienda, existiendo 100 vacantes en total.

Ahora bien, la DT tuvo un rol fundamental en la aplicación y fiscalización de la nueva legislación laboral de carácter neoliberal, encontrando antecedentes de este nuevo objetivo en el memorándum emitido por el jefe del Departamento de Organizaciones Sindicales Carlos Koch con fecha 22 de noviembre de 1977 en el cual se presentaron las orientaciones de política general sindical para 1978 enmarcadas en palabras del propio Koch por una “situación económica [...] ha significado que muchas empresas hayan tenido que paralizar sus actividades en forma total y definitiva” (ARNAD, Fondo Dirección del Trabajo, vol. 4030, fij 1). En este contexto de crisis económica, a pesar de la propaganda de la dictadura sobre las bondades del “modelo” al decir de Gárate (2012), el directivo de la DT propuso implementar y reactivar la actividad sindical en términos generales; acelerar los trámites de designación de directivas conforme a las normas del DL 198; activar el control presupuestario de los sindicatos; actualizar las estadísticas sindicales y disolución definitiva de sindicatos en recesso.

Entonces, para la DT la reactivación de la actividad se convirtió en un objetivo importante, aunque debió ser bajo nuevas bases, tal cual lo enunció el propio Koch al Director del Trabajo Ramón Suárez en un documento de 16 de marzo de 1979, donde entregó sugerencias de principios a considerar en un futura legislación laboral, los cuales deberían permitir el ejercicio libre del derecho de asociación sindical y a partir “de esta particular forma de asociación, la consecución de objetivos o finalidades que propendan al desarrollo económico, social y cultural de sus asociados”, desprendiéndose de aquellos objetivos 3 grandes principios: libertad, igualdad y solidaridad. (ARNAD, Fondo Dirección del Trabajo, vol. 4032, fij 1). Koch sostuvo otros conceptos que serían incorporados en el Plan Laboral de José Piñera, impuesto en junio del mismo año, correspondientes a las formas de organización sindical por empresa y en forma subsidiaria, los sindicatos por rama de actividad, cuando por el carácter de la actividad, no se podían constituir sindicatos de empresa y respecto al principio de subsidiariedad, Koch señaló que los sindicatos serían cuerpos intermedios que entrarían a operar cuando la persona individualmente no puede satisfacer los estados de necesidad que le ocasiona el desempeño de su trabajo o actividad (ARNAD, Fondo Dirección del Trabajo, vol. 4032).

En esta misma coyuntura de cambio de legislación laboral, la DT se vio inmersa en el proceso de reforma administrativa, solicitando un aumento de su planta de funcionarios a 1150 funcionarios y creación de nuevos departamentos como el de Estudios y Programación y la sección de estadísticas sindicales. Junto a ello, en una medida valorada por Campusano (2024), la DT estableció un grupo de inspectores del trabajo especializado, dependiente del director nacional con el objetivo de abocarse a actividades de fiscalización a lo largo del país.

Por lo tanto, las jefaturas nacionales de la DT se fueron preparando para la nueva etapa que iba a experimentar el país con la dictación del Plan Laboral y la entrada en vigor de la Constitución de 1980, tiempo que iba a presenciar un resurgir del movimiento sindical, en especial después del inicio del ciclo de protestas en contra de la dictadura civil-militar en mayo de 1983, momentos en que la DT navegaría entre las exigencias represivas que pugnaba por resistir a la presión opositora y a la vez consolidar su institucionalidad, tema que veremos en el siguiente y último apartado.

La DT en los años 80. Vigilar y fiscalizar como dos caras de la misma moneda

La dictadura del general Pinochet enfrentó después de su "triunfo" en el plebiscito del 11 de septiembre de 1980 que aprobó la Constitución actualmente vigente, un escenario económico-social crecientemente convulsionado, marcado por una crisis económica que estalló con fuerza en 1982 desestabilizando al régimen.

En ese contexto, la DT recibió solicitudes para investigar algunas organizaciones sindicales por su posible adscripción a la oposición, así, en 1981, la recién constituida Confederación de Sindicatos de Trabajadores de la Construcción, Maderas y Materiales de Edificación y Actividades Conexas fue objeto de investigación por la sospecha de que algunos de sus sindicatos socios hayan caído en causal de disolución por ser antiguos socios de la proscrita FIEMC. (ARNAD, Fondo Dirección del Trabajo, vol. 4032, fij 1, oficio secreto, de ministro subsecretario del interior al director del trabajo, 8 de enero de 1981). En otro oficio secreto de fecha 23 de noviembre de 1981, el Director del Trabajo Norman Bull informó al subsecretario del trabajo sobre el resultado de revisión de antecedentes de la Confederación El Surco, organización que en base a informaciones proporcionadas por organismos de inteligencia se propuso disolver, pero el director Bull descartó la medida por antecedentes insuficientes para justificar tal medida.

Por otra parte, la Dirección del Trabajo se vio inmersa en algunas investigaciones sobre algunas organizaciones sindicales, funciones en donde obtuvo la colaboración de los organismos de inteligencia y autoridades provinciales. De este modo y a modo de ejemplo, el llamado Consejo Regional Minero con ubicación en la III región concitó la atención de las autoridades dictatoriales, llevando al Director del Trabajo Bull en mayo de 1982 a realizar una investigación que determinó que el Consejo era una entidad "de hecho", vinculada y patrocinada por otras entidades de hecho como la Coordinadora Nacional Sindical, uno de los principales grupos sindicales de la oposición. Sin embargo, de acuerdo a Bull, no cabía la aplicación del DL 2346 aunque se recomendó recordar a los sindicatos que integraban el Consejo que debían respetar la prohibición legal de afiliación a entidades de hecho. (ARNAD, Fondo Dirección del Trabajo, vol. 4032, fij 1, oficio secreto de Director del Trabajo a subsecretario del Interior, 25 de mayo 1982).

En otro caso, la DT fue requerida en forma indirecta por la Central Nacional de Informaciones (CNI) por intermedio del jefe de seguridad del Ministerio del Trabajo para entregar datos sobre los conflictos laborales que habían terminado en huelgas, datos entregados por el jefe del Departamento Jurídico, correspondientes al año 1981 y región metropolitana, exigencia que reflejaría por una parte la preocupación de la CNI por el crecimiento de la actividad sindical del país y por la otra, la superposición de funciones a la que estuvo sometida la DT cuando fue exigida como ente colaborador para labores de inteligencia política. (ARNAD, Fondo Dirección del Trabajo, fij 1-2, 20 octubre 1981).

Otra situación conflictiva correspondió a la causa seguida contra el presidente de la CNS Manuel Bustos y otros dirigentes por requerimiento del gobierno por infracción de la Ley de Seguridad Interior del Estado, el ministro instructor de la causa Sergio Valenzuela requirió a la Dirección del Trabajo, un listado de dirigentes de organizaciones sindicales, incluyendo en ella a personajes importantes de la oposición sindical como Arturo Martínez, José Verasay, Manuel Jiménez, José Ortiz, Luis Fuentealba y Héctor Cuevas, el emblemático dirigente comunista de la construcción. Por lo tanto, en este caso, la DT nuevamente fue requerida para colaborar en tareas de persecución política en contra del movimiento sindical, acción que se saldó posteriormente con la expulsión de Manuel Bustos y Héctor Cuevas a fines de 1982.

Sin embargo, a pesar de estas acciones represivas por parte de la dictadura en contra del

movimiento sindical, aquel pudo resistir y de acuerdo con información proporcionada por la propia Dirección del Trabajo, tuvo una clara mayoría opositora. De este modo, según un informe presentado por Carlos Koch jefe del Departamento de Organizaciones Sindicales, en base a estadísticas de las elecciones de directivas sindicales, se pudieron observar ciertas tendencias definidas, el triunfo de dirigentes claramente opositores como Bustos y Cuevas en sus organizaciones base, la reelección de dirigentes críticos o claramente opositores en la División El Salvador de Codelco y la Papelera y la derrota de dirigentes gobiernistas como Ricardo Lillo en planta Carozzi de Nos. (ARNAD, Fondo Dirección del Trabajo, vol. 4045, Memorándum 102 dirigido por Carlos Koch al subdirector del trabajo, 10 de diciembre de 1982, fij 1-2).

En la medida que la situación económica se fue deteriorando, los conflictos en el ámbito laboral se fueron incrementando, aumentando también los despidos e inhabilitaciones de dirigentes sindicales. Uno de los casos más emblemáticos, donde tuvo participación la Dirección del Trabajo, fue el correspondiente a la Confederación de Trabajadores del Cobre (CTC). La organización de trabajadores del cobre experimentó un proceso de democratización en 1980, resultando una mayoría de dirigentes de procedencia opositora. Con el cambio en la correlación de fuerzas al interior de la CTC, y en un contexto de profunda crisis económica internacional iniciada a comienzos de los años 80, la confederación convocó a un congreso nacional en el balneario de Punta de Tralca, entre los días 18 y 19 de abril de 1983, instancia histórica en que los dirigentes encabezados por su joven presidente, el demócrata cristiano Rodolfo Seguel, llamaron a un paro nacional para el 11 de mayo del mismo año. Aunque posteriormente se cambió la convocatoria a una jornada de protesta nacional, el efecto fue el mismo en cuanto a los grados de seguimiento que tuvo en amplias capas de la población y el respaldo que concitó entre los sindicatos del cobre (De la Maza y Garcés, 1985).

Ahora bien, la dictadura respondió despidiendo a los principales dirigentes de la CTC que convocaron a la protesta, entre ellos Rodolfo Seguel, exonerado por Codelco. Esta acción generó una fuerte resistencia jurídico-política por parte de los dirigentes despedidos, quienes fueron respaldados por las bases de la confederación. Por otra parte, los organismos laborales desarrollaron una serie de respuestas que muestran el carácter paradojal de estas instituciones, puesto que debieron justificar los despidos a pesar de haber sido concebidas en sus inicios como organismos protectores de los derechos de los trabajadores. Así, se puede observar en la siguiente cita el informe del director del trabajo, respecto a una consulta realizada por el jefe de gabinete del subsecretario del trabajo

ante la situación que afecta a diversos sindicatos de la empresa Codelco Chile, cuyos directores han sido despedidos por ésta, ha ocurrido que, en algunos casos, la dirección ha quedado totalmente acéfala y, en otros, han quedado en ejercicio algunos directores (ARNAD, Fondo Dirección del Trabajo, vol. 4052)

El oficio buscó resolver el problema de funcionamiento financiero-administrativo de los sindicatos que conformaban la CTC, asegurando su existencia con un mínimo de directores, disminución que tenía por objetivo disminuir su fuerza o incluso hacerlo inviable, tal como se observa en la reducción del directorio nacional "respecto de la Confederación de Trabajadores del Cobre, ésta se encuentra con siete directores en funciones de un total de quince que establecen sus estatutos. La doctrina sustentada precedentemente es perfectamente aplicable a este organismo" (ARNAD, Fondo Dirección del Trabajo, vol. 4052). De este modo, a través de una medida legal, se buscaba entorpecer su funcionamiento y desmotivar la actividad política de sus afiliados ante el temor de los despidos.

Ahora bien, los sindicatos de la CTC respondieron a la presión, reeligiendo a sus dirigentes despedidos, planteándose el problema de la posible inhabilidad de sus cargos, hecho que

obligó a tomar posición a la dirección del trabajo, así en un informe el jefe de la división de organizaciones sindicales del organismo Carlos Koch, se refirió a la situación legal de los consejeros nacionales de la CTC, señalando que en el caso de la Zonal El Teniente los consejeros Manuel Rodríguez y Rodolfo Seguel habían sido despedidos según lo dispuesto en el artículo 15 del D.L 2.200 y además demandados por Codelco de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 29 del D.L 2756, solicitándose la inhabilidad de ambos dirigentes. Koch agregó que en el caso de Rodríguez, su mandato en sindicato base había expirado en septiembre de 1983, por lo que al momento de su elección como consejero no era director sindical y en el caso de Seguel, "este habría quedado desafiliado de su sindicato base (profesional Caletones) por no haber pagado las cotizaciones ordinarias por un periodo superior a tres meses, que es el plazo máximo de retraso de ellas que permiten los estatutos" (Memorandum nº 4 del jefe del Departamento de Organizaciones Sindicales al Director del Trabajo, Santiago, 13 de enero de 1984 en ARNAD, Fondo Dirección del Trabajo, Volumen 4052) agregando los estatutos, que la interpretación de la situación correspondería a la propia Dirección del Trabajo. Por lo tanto, a partir de detalles legales, se buscó cuestionar la legitimidad como dirigentes de los consejeros de la CTC, actuando los organismos estatales con parcialidad por su dependencia dictatorial.

No obstante, los dirigentes inhabilitados reclamaron ante la justicia, por las resoluciones exentas emitidas en su contra por la Dirección del Trabajo, presentando el reclamo Rodolfo Seguel el 21 de marzo de 1984 ante el Juzgado Civil de Letras de Santiago. La dirección del Trabajo emitió otra resolución el 17 de abril en que inhabilitó de sus cargos de directores del Sindicato Industrial Caletones de El Teniente a los dirigentes Seguel, Rodríguez, Aranda y Molina, de manera de tensionar a la CTC por una posible infracción de sus estatutos (Dirección del Trabajo, Resolución nº 137, 22 de agosto de 1984 en ARNAD, Fondo Dirección del Trabajo, Volumen 4054). El conflicto se volvió a judicializar por los reclamos de los dirigentes inhabilitados y llegó a ser conocido por el Comité de Libertad Sindical de la OIT (Lira y Rojas, 2009).

En esta doble tarea de fiscalizar y vigilar, ciertos sectores de la dirección buscaron obtener la mayor cantidad de información sobre la militancia política de los dirigentes sindicales (Araya, 2021) para así poder establecer medidas en contra de ellos y enfrentar la creciente reactivación de la oposición a la dictadura. Así, Así, en un memorándum reservado el jefe del Departamento de Organizaciones Sindicales Carlos Koch describió el sistema de datos de los sindicatos, el cual contemplaba información básica en formato de fichas, pero proponiendo a la vez:

una clasificación reservada destinada a llevar los antecedentes de filiación política de cada director sindical, sus vinculaciones a entidades de hecho y sus actividades gremiales. Esto permitiría practicar evaluaciones constantes del quehacer político sindical de tal suerte que a través de las conclusiones que se saquen, se adopten las medidas políticas que convengan a la situación. (Memorándum Reservado nº 13 del Jefe del Departamento de Organizaciones Sindicales al Director del Trabajo, Santiago, 7 de marzo de 1983, f1 en ARNAD, Fondo Dirección del Trabajo, volumen 4052)

Por lo tanto, Koch estaba proponiendo una base de datos que le permitiese adoptar medidas en contra de dirigentes sindicales que realizaran actividades "políticas", que, en razón del contexto, podría incluir cualquier acción que implicase algún tipo de oposición a la dictadura. Este objetivo se desprende de acuerdo a lo señalado por el propio Koch en el citado memorándum "sería interesante llevar una información pormenorizada de las vinculaciones -Confederación de Trabajadores del Cobre con el conflicto de Colbún, no sólo con lo que aparece en la prensa, sino que además, con las otras fuentes de información regionales y locales con que se cuentan." (Memorándum Reservado nº 13 del Jefe del Departamento de Organizaciones Sindicales al Director del Trabajo, Santiago, 7 de marzo de 1983, f2 en

ARNAD, Fondo Dirección del Trabajo, volumen 4052). Koch agregó "De la evaluación de la actuación de los dirigentes sindicales (...) vinculaciones que aparezcan comprometidas, declaraciones, acciones y resultados, se pueden concluir ciertos razonamientos que permitirán determinar cuál puede ser la acción futura del Ministerio del Trabajo, sus organismos u otras dependencias estatales respecto de la organización sindical". Es decir, el funcionario laboral de la dictadura planteaba el uso de la información para tomar medidas de carácter represivo como las inhabilitaciones de dirigentes o la disolución de sindicatos.

La búsqueda de información sobre la posible militancia política de los dirigentes sindicales fue una constante durante la dictadura, especialmente después del estallido de las jornadas de protestas en 1983. Así, hubo intercambio de información entre autoridades provinciales y laborales sobre los grados de afinidad de los dirigentes sindicales con el régimen y la pertenencia a los grupos sindicales dentro del bando del mundo opositor, estableciendo tipos de clasificación.

En una resolución, enviada por el Secretario Regional Ministerial del Trabajo y Previsión Social de la III Región de Atacama, Álvaro Moncada al Jefe del Dpto de Organizaciones Sindicales Carlos Koch, el primero informó sobre las tendencias políticas de las organizaciones sindicales que habían tenido elecciones, clasificándolas en independientes, oposición y oficialismo. De acuerdo a ese criterio se habrían renovado 10 directores sindicales independientes, 4 opositores y 6 oficialistas y junto a ello se habrían constituido 5 directores sindicales independientes y 4 de oposición (Resolución nº 077 del Secretario Regional Ministerial del Trabajo y Previsión Social al Jefe del Departamento de Organizaciones Sindicales, Copiapó 9 noviembre 1984, fij 1 en ARNAD, Fondo Dirección del Trabajo, Volumen 4056). De este modo, del análisis de los datos habría un 20% de apoyo al gobierno, un 28% de oposición declarada y un 52% de independientes.

Por lo tanto, la información sobre los sindicatos se convirtió en un objeto de interés fundamental para la dictadura, considerando los períodos de mayor represión, como cuando se decretó el Estado de Sitio el 6 de noviembre de 1984 en respuesta a la espiral de protestas y acciones violentas que inclinaron la balanza al sector más "duro" del régimen, partidario de cerrar los espacios de apertura que habían propiciado algunos personeros de la dictadura (Huneeus, 2001).

Por lo tanto, la Dirección del Trabajo cumplió un rol fundamental en la nueva institucionalidad laboral como garante del cumplimiento de leyes laborales, pero cruzado también por un contexto autoritario que implicó que la DT se viese involucrada en políticas que no se concdecían con su razón de ser, la protección de los derechos de los trabajadores. No obstante, como un símbolo de continuidad, respecto a su pasado democrático, la DT mantuvo un cuerpo de funcionarios que veló por el respeto a su rol tradicional a pesar de las condiciones adversas y ayudó a la adecuación de la institución cuando la democracia fue restaurada el 11 de marzo de 1990.

Conclusiones

A través del desarrollo del capítulo podemos señalar que la Dirección del Trabajo durante el periodo dictatorial experimentó un momento complejo, por el proyecto refundacional que representó el régimen de Pinochet. La DT como es conocida, se debió adaptar a los cambios en la normativa laboral, en las formas de administración del Estado y a la existencia de políticas represivas aplicadas por los organismos de seguridad.

En este sentido, desde las jefaturas superiores de la entidad se organizó un largo trabajo de aplicación de los decretos leyes que conformaron un marco altamente restringido de la actividad sindical y posteriormente de adecuación y difusión de la nueva legislación laboral que rompió con décadas de políticas protrabajador para adquirir un enfoque proclive a la empresa y a la atenuación del conflicto laboral.

Los modos de fiscalización, la búsqueda de información o la reglamentación se vieron cruzadas por el carácter represivo de la dictadura, en especial, en contra del movimiento sindical, considerado un elemento conflictivo y peligroso para el tipo de sociedad que aspiraba a construir la dictadura. Los funcionarios de la DT debieron fiscalizar o informar sobre posibles ilegalidades en que hubieran podido caer los sindicatos, conformando una vasta documentación, útil para conocer desde otra perspectiva la naturaleza represiva del régimen de Pinochet.

Así, podemos concluir que la DT tuvo que una doble faz, en que por una parte se tuvo que alinear con las orientaciones de la dictadura, y por la otra, asegurar la aplicación de la legislación laboral en beneficio de una clase trabajadora, convertida en una de las principales víctimas de la aplicación del modelo neoliberal. Misión contradictoria, pero queda cuenta también que las instituciones del Estado, actúan en contextos concretos y responden en función de ellos.

Bibliografía

- Angell, A. (1974). Partidos políticos y movimiento obrero en Chile. Editorial Era.
- Araya, R. (2020). 'Con una metralleta en la cabeza este país trabaja'. Represión estatal contra los trabajadores durante la dictadura cívico-militar chilena (1973-1990), Revista Páginas, Vol.12, (28).
- Armstrong, A y Águila, R. (2006). Evolución del conflicto laboral en Chile 1961-2002. Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Bengoa, J. (2016). Reforma agraria y revuelta campesina: seguido de un homenaje a los campesinos desaparecidos. LOM Ediciones.
- Bongcam, C. (1984). Sindicalismo chileno: hechos y documentos. Círculo de Estudios Latinoamericanos.
- Campero, G y Valenzuela, J.A. (1981). El movimiento sindical chileno en el capitalismo autoritario (1973-1981). ILET.
- Campusano, R. (2024). La dirección del Trabajo en tiempos de dictadura. Un aporte, a 50 años del golpe de estado. Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo.
- Correa, S. [et al], (2001). Historia del siglo XX chileno: balance paradojal. Editorial Sudamericana.
- De la Maza, G y Garcés, M. (1985). La explosión de las mayorías: protesta nacional 1983-1984. Eco Comunicaciones.
- Gárate, M. (2012). La revolución capitalista en Chile: (1973-2003). Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Hertz, C., Salazar, M. y Ramírez, A. (2016). Operación exterminio: la represión contra los comunistas chilenos (1973-1976). LOM Ediciones.
- Huneeus, C. (2001). El régimen de Pinochet. Editorial Sudamericana.
- Lira, E y Rojas, H. (2009). Libertad sindical y derechos humanos. Análisis de los informes del Comité de Libertad Sindical de la OIT (1973-1990). LOM Ediciones.
- Redondo, J. (2017). Tierra, trabajo y libertad: conflictos campesinos e indígenas en la provincia de Cautín (1967-1973). LOM Ediciones.
- Salazar, G. (2012). Del poder constituyente de asalariado e intelectuales: (Chile, siglos XX y XXI). LOM Ediciones.
- Samaniego, A. (2016). Unidad sindical desde la base. La Central Única de Trabajadores, Chile 1953-1973. Ariadna Ediciones.
- Tinsman, H. (2009). La tierra para el que la trabaja: genero, sexualidad y movimientos campesinos en la reforma agraria chilena. LOM Ediciones.
- Verdugo, P. (2021). Los zarpazos del puma: la caravana de la muerte. (3º ed.). Catalonia.
- González, M. (2021). La conjura: los mil y un días del golpe. (7º ed.). Ediciones Universidad Diego Portales.

- Vidaurrezága, I. (2013). Martes once la primera resistencia. LOM Ediciones.
- Villela, H. (2019). Saqueo y exterminio de la clase campesina chilena: la contra Reforma Agraria de régimen civil y militar, 1973-1976. LOM Ediciones.

2. FUNCIONES, ACCIONES Y PERSPECTIVAS ACTUALES

LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO Y LA EFECTIVIDAD Y EFICACIA DE LAS NORMAS LABORALES

Irene Rojas Miño*

Palabras clave:

Dirección del Trabajo, efectividad y eficacia del derecho del trabajo, fiscalización laboral.

Introducción

Un dato cierto es que, desde los orígenes del Derecho del Trabajo, se plantea el alto riesgo de una escasa efectividad y, consiguientemente, de una limitada eficacia de las normas que integran dicha disciplina jurídica, el que tiene como principal causa la desigual posición de las partes en la relación laboral. Para superar o, al menos, aminorar este riesgo se ha requerido en los diversos sistemas de relaciones laborales la acción de la organización sindical y la labor de las inspecciones del trabajo en la fiscalización de la aplicación de las normas del Derecho del Trabajo.

Al efecto, debe recordarse que el objetivo de protección del Derecho del Trabajo no se cumple sólo con el contenido de la norma sino que requiere, además, de su efectivo cumplimiento y de su eficaz aplicación¹. Esta última dimensión de la finalidad tutelar constituye un desafío presente tanto en la génesis como en la evolución del Derecho del Trabajo y que, en la actualidad se manifiesta plenamente vigente.

En esta presentación, junto con informar sobre los fundamentos de la labor de fiscalización laboral por parte de los diversos Estados, se analizan las particularidades que ha tenido la definición y la acción de dicha labor fiscalizadora por parte de la Dirección del Trabajo en Chile, como también de un especial desafío que hoy se presenta, tal cual son las restricciones impuestas a la Dirección del Trabajo en materia de fiscalización ante incumplimientos laborales en los supuestos de descentralización productiva.

*Doctora en Derecho, Profesora Titular de Derecho del Trabajo, Universidad de Talca.

¹ Al efecto, desde la perspectiva jurídica laboral, Cruz Villalón (pp.103-117), distingue tres dimensiones en la aplicación de la norma jurídica: (i) su efectividad –relacionada “con su cumplimiento real por sus destinatarios....”, en todo caso, “[L]a efectividad presupondría la validez de la norma y mediría el nivel o frecuencia de su cumplimiento y respeto.” (p. 105)–; (ii) su eficacia –la que “... representaría la aptitud de la norma para alcanzar los fines u objetivos por ella previstos...” (p.108)– y (iii) su eficiencia –la que es determinada “por un cálculo en términos coste-beneficio entre el mecanismo previsto para alcanzar un concreto fin y las utilidades o provechos derivados de la efectiva consecución de aquél” (p.111)–.

1. El fundamento de la labor fiscalizadora de las normas laborales.

De más está señalar que el fundamento de la función fiscalizadora de las normas de Derecho del Trabajo está en el objetivo y razón de existencia de esta disciplina jurídica, y que es tutelar a la parte más débil de la relación laboral, quien es la persona trabajadora. En efecto, como destaca Khan Freund², la relación laboral se plantea entre personas en diversas posiciones de poder –*la relación entre un empresario y un trabajador es típicamente una relación entre un detentador de poder y quien no detenta poder alguno*³– salvo, ciertamente, las personas trabajadoras *detentadoras de funciones de alta independencia*⁴, las que, aún a inicios del siglo XXI siguen siendo casos excepcionales.

A estos efectos, esta disciplina jurídica se ha construido en base mayoritaria a las normas de carácter imperativo, en las que la de carácter legal se autoconfigura como norma mínima irrenunciable, dejando a la autonomía colectiva y a la autonomía individual la tarea de mejorar los mínimos legales⁵.

Sin embargo, dicho carácter imperativo no garantiza la efectividad y eficacia de las normas laborales, dado el mismo antecedente de la desigual posición de poder de las partes de la relación laboral, en cuanto dicha situación impediría a la persona trabajadora exigir la aplicación de la norma sin poner en peligro la mantención de su puesto de trabajo. Se requiere entonces de la acción de la organización sindical, la que permitirá el efectivo cumplimiento de las normas laborales⁶. Sin embargo, no siempre se logra constituir una organización sindical fuerte que pueda desarrollar las acciones para dicho objetivo y, aun en los sistemas de un sindicalismo fuerte, se presentan secciones o áreas económicas que plantean un escaso desarrollo sindical.

Es así que, desde los orígenes del mismo Derecho del Trabajo, los diversos Estados se comprometen a generar entidades que fiscalicen el efectivo cumplimiento de las normas de esta disciplina jurídica, tal como, por lo demás, lo plantea el mismo Tratado de Versalles que dio origen a la Organización Internacional del Trabajo –en adelante OIT–, aunque dicha propuesta ya había sido planteada en reuniones internacionales en el ámbito europeo⁷. En efecto, la Parte XIII de dicho Tratado –la que precisamente se refiere al Trabajo–, en su sección referida a los principios generales que son “de una importancia particular y urgente”, establece que “*Cada Estado deberá organizar un servicio de inspección, que incluya mujeres, a fin de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores*⁸”. A partir de entonces y previa creación de la OIT, en el mismo año 1919, es que esta entidad internacional ha generado diversas normas sobre la inspección del Trabajo, tanto recomendaciones como convenios⁹, en las que destacan el Convenio 81 de 1947, sobre inspección del trabajo y referido a la industria y el comercio, y el Convenio 129 de 1969, sobre inspección del trabajo en la agricultura.

² Khan-Freund (1987), pp. 48 y ss.

³ Khan-Freund (1987), p. 52.

⁴ Como las denomina Khan Freund (1987, p. 52), a través de cita de Alan Fox, “detentadores de funciones de alta independencia”.

⁵ Excepcionalmente, en la actualidad, algunos sistemas jurídico-laborales establecen normas de carácter dispositivo, pero éstas sólo operan respecto de la autonomía colectiva, no así respecto de la individual. Sin embargo, desde unos años atrás, al interior del sistema jurídico laboral chileno plantea una incorporación de normas dispositivas que si bien han sido de carácter marginal, se ha cuestionado su procedencia, como fue, a vía de ejemplo, la norma del Plan Laboral que, a través de la Ley 18.018 de 1981, dispositivizó la referida a las indemnizaciones por término de contrato, consagrando de esta manera el libre despido.

⁶ Como señala Khan-Freund (1987, p.54), “las Truck Acts y otras leyes protectoras comenzaron a ser efectivamente aplicadas cuando la organización sindical dio a los trabajadores la fuerza necesaria para exigir el cumplimiento de los standards legales y la legislación moderna confirma este hecho”.

⁷ Como sostiene Rodríguez Rojas (2010), ya en 1890, en la Conferencia de Berlín, como en 1905, en el Congreso de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los trabajadores, realizado en Berna,

⁸ Artículo 427, n° 9 del Tratado de Versalles.

⁹ Sobre esta materia, véase de Vega Ruiz (2009), pp. 23-24.

A lo largo del tiempo y, ciertamente, también en la actualidad, se mantiene plenamente este desafío de los diversos Estados de fiscalizar el cumplimiento de la normativa laboral, dado precisamente los niveles de ineffectividad e inefficacia que en muchos de ellos se presentan. La interrogante que entonces se plantea es ¿por qué, existe este nivel de incumplimiento de las normas laborales? Desde luego que existen diversas causas, y para analizarlas se deberá atender, de una parte, a la configuración de los diversos sistemas de relaciones laborales, y de la otra, deberá distinguirse en cada uno de estos sistemas entre los distintos sectores económicos, actividad de que se trata y tamaño de las empresas. En atención a estos criterios deberá verificarse los tipos y niveles de incumplimiento a las normas laborales y las causas de las mismas. Pero sin duda hay un factor presente y que pesa en el resultado final, y este es el de la falta de organizaciones sindicales que tutelen el cumplimiento de las normas laborales,

En efecto, es el sujeto colectivo, es decir, el sindicato, quien deba velar por el cumplimiento de las normas laborales, representando los intereses de los trabajadores. El problema que se plantea en varios sistemas de relaciones laborales, incluido el chileno, es que en pocas empresas existe sindicato o representación sindical, o, en el evento de que exista, en ocasiones es un actor débil en el cumplimiento de esta función de representación y de fiscalización del cumplimiento de las normas laborales.

En tales casos, corresponderá a las Inspecciones del Trabajo la función de velar por el cumplimiento de las normas laborales, aunque su actuación sea limitada pues normalmente se plantea con posterioridad al incumplimiento de la norma laboral.

2. La Dirección del Trabajo en Chile y su función fiscalizadora.

En Chile la facultad de fiscalización de la aplicación de las normas del Derecho del Trabajo ha estado radicada desde sus inicios en la Dirección del Trabajo, por lo que su antecesora, esta es la Oficina del Trabajo –creada en el año 1907–, no tuvo tal función.

En efecto, la Dirección del Trabajo, creada por la Ley 4.043 –texto normativo que a su vez es integrante de las Leyes Sociales de 1924– estableció en sus artículos 38 y 39 la generación de esta entidad administrativa –la que fue entonces denominada como ‘Dirección Jeneral del Trabajo’ y que dependería del Ministerio del Interior– teniendo entre sus funciones, “Organizar y dirigir la inspección y vigilancia directa del trabajo, con el fin de asegurar el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta ley y demás leyes de carácter social.” (Art. 38, inciso primero, n° 4). La existencia específica de la Dirección del Trabajo data de inicios del año 1925¹⁰, aunque en los años siguientes cambia su denominación y su dependencia administrativa, consolidándose en el año 1932 como Dirección General del Trabajo, dependiente del Ministerio del Trabajo. A partir de entonces se consolida como unidad administrativa, aunque ha tenido sucesivos estatutos orgánicos.

El actualmente vigente es el D.F.L. 2 que data de 1967, y que, sin perjuicio de las modificaciones incorporadas, mantiene las bases que le dieron origen, aunque el nivel de su aplicación ha variado en el transcurso de su vigencia –fue menor durante la dictadura militar (1973-1990) y se ha intensificado desde el regreso al sistema democrático, esto es a partir de 1990–. Así, en los últimos decenios se ha adecuado su organización, se han incorporado nuevos recursos y una mayor planta de funcionarios y, a la vez, el sistema político le ha entregado nuevas competencias.

En todo caso, cabe destacar tres dimensiones de las bases de su estatuto orgánico, las que en los últimos decenios adquieran plena vigencia. En primer lugar, se establece el objetivo

¹⁰ Rodríguez Rojas (2010), pp.37 y 38.

de la efectividad y eficacia de las normas laborales¹¹ y ya en el texto normativo se plantea como primera función "La fiscalización de la aplicación de la legislación laboral"¹². En segundo término, junto con la fiscalización de las normas laborales, le entrega otras funciones 'en el desarrollo de la política social'¹³. Y, en tercer lugar, destaca la importancia de la Dirección del Trabajo y de la actualización de sus facultades en el sistema de relaciones laborales¹⁴.

Por su parte, la potestad de fiscalización por parte de la Dirección del Trabajo se manifiesta a través de diversos instrumentos, los que establecidos institucionalmente permiten vigilar el cumplimiento de las normas laborales y aplicar las sanciones pecuniarias en caso de incumplimiento de las mismas. Sin embargo, se plantean dos observaciones a dicha afirmación. La primera es que no siempre la sanción pecuniaria actúa como disuasivo de una vulneración a las normas laborales. La segunda, es que respecto a específicas materias existen específicos instrumentos para alcanzar la efectividad y eficacia de las normas laborales, tal como son las prácticas antisindicales y la lesión a otros derechos fundamentales. En efecto, respecto de las prácticas antisindicales constatadas a través de procesos judiciales, las empresas y entidades infractoras no podrán contratar con el Estado por el período de dos años contados desde que hayan sido condenadas¹⁵ y, además, dichas sentencias son registradas y, además, publicadas cada semestre en la página web de la Dirección del Trabajo¹⁶; asimismo, las sentencias condenatorias referidas a otros derechos fundamentales también son registradas por la Dirección del Trabajo¹⁷.

3. Las particularidades del sistema de fiscalización de las normas laborales.

En el marco de los antecedentes señalados la Dirección del Trabajo desarrolla las tareas encomendadas, entre ellas la de fiscalización del cumplimiento de la normativa laboral. En esta última dimensión, y considerando el sistema de relaciones laborales, es que se constatan tres particularidades, a saber, (i) la multiplicidad de sus competencias, (ii) el escaso espacio para el desarrollo de la fiscalización de las normas laborales por parte de la organización sindical y (ii) las restricciones institucionales respecto de la tarea de fiscalización en materia de manifestaciones de descentralización productiva.

3.1. La multiplicidad de competencias de la administración laboral que han sido entregadas a la Dirección del Trabajo. Un antecedente a considerar en todo análisis de la Dirección del Trabajo es la diversidad de competencias que institucionalmente han sido entregadas a dicha entidad, las que si bien todas se emmarcan en el ámbito de la administración laboral exceden con creces las de carácter inspectivas, sin perjuicio de la directa relación de esta última con varias de las otras funciones asignadas, como es particularmente la de interpretación de la norma laboral¹⁸. Además, en los últimos años se han sumado nuevas funciones tras el objetivo de ejecución de nuevos instrumentos que actúan en el sistema de relaciones laborales¹⁹.

¹¹ En cuanto establece: "Que para alcanzar un adecuado desarrollo económico y social del país, es función primordial del Estado velar por la correcta aplicación de las leyes que garantizan los derechos sociales de los trabajadores".

¹² Art. 1, inciso segundo letra a, D.F.L. 2.

¹³ Así el Considerando 2 de dicha fundamentación establece: Que la Dirección del Trabajo es el organismo creado por ley para supervisar la aplicación de esas leyes y realizar las demás funciones tendientes a asesorar al Supremo Gobierno en el desarrollo de la política social;

¹⁴ Como señala el Considerando 3 de su fundamentación, en cuanto establece: La importancia cada vez creciente de esa legislación, dado el desarrollo industrial y agrícola y la activa participación del trabajador en este proceso, hace necesaria la existencia de un organismo ágil y capaz de realizar la labor técnica y fiscalizadora respectiva.

¹⁵ Ley 19.886 de 2002, art. 4.

¹⁶ Art. 294 bis, CT.

¹⁷ Art. 495, inciso final CT.

¹⁸ Tal como establece el en segundo lugar el enunciado de las funciones de la Dirección del Trabajo: Fijar de oficio o a petición de parte por medio de dictámenes el sentido y alcance de las leyes del trabajo (Art. 1, inciso segundo, letra b, DFL.2 de 1967).

¹⁹ Tal como fue en la última reforma laboral, establecida por Ley 20.940 de 2016 –que "moderniza el sistema de relaciones laborales–, la que entre otras nuevas tareas le asignó la de participar en la calificación de los servicios mínimos con ocasión de la huelga.

Esta particularidad no es calificable ni positiva ni negativamente, pero sí debe ser considerada en los análisis. En efecto, esta observación es particularmente relevante en los estudios comparados con los servicios de otros sistemas, en cuanto en muchos de ellos las labores de la administración laboral es desarrollada por diversas entidades públicas. De otra parte, en el ámbito de las expresiones técnicas, debe considerarse que a nivel internacional la entidad encargada de la fiscalización de las normas laborales es la ‘inspección del trabajo’, tal como lo califica, además la misma OIT²⁰. Sin embargo, en la estructura orgánica de la Dirección del Trabajo, las inspecciones del trabajo, constituyen las entidades que, a nivel descentralizado en el territorio ejecutan, las acciones para el desarrollo de las específicas competencias que se establecen, entre ellas las de carácter fiscalizador de la normativa laboral.

3.2. El escaso espacio que el sistema jurídico y de relaciones laborales otorga a la organización sindical para el control de la efectividad y eficacia de las normas laborales. En efecto, más allá de que la concreta persona trabajadora está imposibilitada de exigir el cumplimiento de la normativa laboral, el primer convocado para realizar esta actividad de fiscalización es la organización sindical, como ha señalado la doctrina laboralista. Sin embargo, en el sistema chileno de relaciones laborales escasamente se reconoce tal competencia, en cuanto, más allá del reconocimiento formal de la misma que si se establece en el ordenamiento jurídico²¹, el ejercicio de dicha competencia exige que la existencia de organizaciones sindicales con el poder requerido para efectuar tal fiscalización; supuestos que escasamente se plantean en el sistema chileno.

En efecto, si bien los niveles de afiliación no son tan bajos en comparación con lo que muestran los diversos sistemas –en cuanto dicha tasa bordea entre el 16 y 19% de la fuerza de trabajo ocupada con potencialidad de sindicalización– el sistema chileno presenta dos particularidades: primera, se trata de un sindicato atomizado y, segunda, su representatividad se limita a los afiliados. En efecto, la base del sindicato es la empresa, ya sea a través del sindicato de empresa²² o interempresa²³ y, además, se hace depender la afiliación del puesto de trabajo. El sindicato más relevantes es el de empresa al que está afiliado el 70,7% de las personas trabajadoras²⁴, pero se trata de organizaciones pequeñas, en cuanto el tamaño promedio de estos sindicatos es de 120 personas trabajadoras. Sin embargo, este sindicato existe sólo en la gran empresa y mediana empresa, tal como muestra la Encuesta Laboral de la Dirección del Trabajo del año 2019. En efecto, al año 2018 sólo en el 6,3% de las empresas hay sindicatos, y que solo se generan en las empresas de mayor tamaño; así en el 55% de las grandes empresas hay sindicato, pero estos son infrecuentes en la mediana empresa (solo el 17%) y casi inexistentes en las pequeñas (en el 1,7% de las menos de 50 trabajadores).²⁵

²⁰ Véase, en tal sentido, las Recomendaciones y Convenios (pendiente)

²¹ Tal como se establece en el Art. 220 del CT, respecto de los “...fines principales de las organizaciones sindicales:

“2.- Representar a los trabajadores en el ejercicio de los derechos emanados de los contratos individuales de trabajo, cuando sean requeridos por los asociados. No será necesario requerimiento de los afectados para que los representen en el ejercicio de los derechos emanados de los instrumentos colectivos de trabajo y cuando se reclame de las infracciones legales o contractuales que afecten a la generalidad de sus socios. En ningún caso podrán percibir las remuneraciones de sus afiliados;

3.- Velar por el cumplimiento de las leyes del trabajo o de la seguridad social, denunciar sus infracciones ante las autoridades administrativas o judiciales, actuar como parte en los juicios o reclamaciones a que den lugar la aplicación de multas u otras sanciones;”

²² Que “...es aquél que agrupa a trabajadores de una misma empresa;” (art. 216, letra a, CT), pudiéndose constituir diversos sindicatos al interior de la empresa, siempre que se cumplan los quórum requeridos (art. 227, CT).

²³ Que “... es aquél que agrupa a trabajadores de dos o más empleadores distintos;” (art. 216, letra b, CT), requiriéndose de 25 personas trabajadoras para su constitución (art. 228, CT),

²⁴ El Dirección del Trabajo, 2022, pp. 30 y 43.

²⁵ Dirección del Trabajo, Encuesta Laboral de 2019, pp. 166-168.

Además, los sindicatos no gozan de los derechos necesarios para cumplir en forma oportuna y cabal sus funciones, entre ellos los de fiscalización, tal como se plantea con el derecho de información –salvo restrictivamente respecto de la negociación colectiva²⁶⁻²⁷

Un supuesto en que se ha evidenciado dicha carencia ha sido con ocasión de la acción por la vulneración al derecho de no discriminación remunerativa en razón del sexo, en cuanto que el sindicato ha optado efectuar la denuncia ante la Dirección del Trabajo, para que sea esta entidad la que denuncie tal vulneración ante el tribunal de justicia competente²⁸. Ciertamente, un antecedente que se manifiesta es la opacidad remunerativa al interior de las empresas, la que se plantea aun respecto de las organizaciones sindicales. Así, en un estudio realizado un par de años atrás²⁹, de los doce procesos judiciales identificados entre los años 2009 y 2020, nueve de ellos fueron iniciados por la respectiva Inspección del Trabajo y, ante ellas, seis de los mismos han sido denunciados por un sindicato de empresa. De esta manera, es la respectiva Inspección del Trabajo que, habiendo tomado conocimiento y efectuado la respectiva investigación, sostiene tener antecedentes de la vulneración del derecho fundamental de que se trata.³⁰ Otra particularidad que plantea este estudio es que las denuncias afectan mayoritariamente a la gran empresa y sólo marginalmente a una pequeña. Ciertamente que ello no permite concluir que dichos conflictos sociales y jurídicos se planteen únicamente en las primeras empresas, pero sí que habría un sustrato en el marco de las relaciones laborales que se presentan en estas empresas que explicaría la manifestación de tales controversias jurídicas.

En definitiva, podría sintetizarse en dos las causas del limitado ejercicio de fiscalización por parte de la organización sindical. De una parte, en la atomización del movimiento sindical derivado de la definición institucional de radicar al sindicato en la empresa y, a la vez, la representatividad de las organizaciones sindicales. De la otra, restringiendo e, incluso, negando derechos de la organización sindical, entre ellos el de información.

3.3. La restricción institucional respecto de la fiscalización en materia de manifestaciones de descentralización productiva. Como es sabido, la descentralización productiva plantea nuevas formas de organización de las empresas, las que se han masificado en los últimos cincuenta años en los diversos sistemas económicos y de relaciones laborales. De una parte la empresa se reorganiza en entidades jurídicas más pequeñas, manteniendo en todo caso una dirección común; de la otra, se plantea una “tercerización” de las actividades tanto principales como accesorias de las mismas empresas, en cuanto estas son contratadas o subcontratadas, o son realizadas por empresas de trabajo temporal o por trabajo a domicilio.

Si bien la descentralización productiva se presenta en el plano económico, son muchas las consecuencias en el ámbito de las relaciones de trabajo, tanto en el ámbito de las de índole individual con en las de carácter colectivo. A la vez, muchos de los efectos específicos de la descentralización productiva plantean riesgos para la efectividad y eficacia de las normas laborales, por lo que los diversos sistemas jurídicos han definido las exigencias a que deben someterse dichas manifestaciones estableciendo un particular régimen jurídico respecto de cada una de ellas.

²⁶ Tal como se estableció a través de la Ley 20.940.

²⁷ Sobre esta materia, véase Rojas Miño, I. (2024).

²⁸ En efecto, en el año 2020 se efectuó un estudio sobre las causas judiciales en que se plantea sentencia definitiva en materia de acción por vulneración al derecho de no discriminación remunerativa, entre los años 2009 –entrada en vigencia de la ley que establece expresamente dicha acción– y año 2020 (Rojas Miño, I. 2021).

Por su parte, la entidad administrativa toma conocimiento de tal vulneración por el reclamo de la trabajadora afectada (en tres de los casos) o por el sindicato al que está afiliada la trabajadora (en los otros seis casos)es decir, el 50% de los casos, ha sido por denuncia del sindicato; además, en alguno de los supuestos, el sindicato ha actuado como tercero coadyuvante

²⁹ Rojas Miño (2021), pp. 15-46.

³⁰ Debe recordarse que la acción de tutela de derechos fundamentales reconoce legitimidad activa a la Inspección del Trabajo para efectuar la respectiva denuncia y ser parte en la causa que se trate.

Si bien, en el caso chileno se presentó una tardanza para establecer específicos regímenes jurídicos frente a las nuevas formas de manifestación de descentralización productiva, como también frente a los riesgos laborales que conllevan, en cuanto sólo a partir de la última década del siglo XX –con el restablecimiento del sistema democrático– se comienza a establecer una específica normativa sobre la materia; la que se inicia con la definición de ilícitos laborales sobre la materia, tal como son la simulación de contratación de trabajadores a través de terceros y el subterfugio laboral³¹, el mejoramiento del régimen jurídico de estas infracciones laborales³², de la definición de un efecto especial de dicho ilícito tal como fue la imputación del contrato de trabajo al real empleador³³ y la definición de los efectos del grupo de empresas, aunque el legislador le denominó como “un único empleador”³⁴

Sin embargo, específicas definiciones institucionales han restringido el carácter de algunas infracciones e incluso han suprimido parte o todas las facultades fiscalizadoras de la Dirección del Trabajo en estas materias, tal como ha sucedido en materia de cesión ilegal de trabajadores y de grupos de empresas, tal como se analiza a continuación.

a. Las restricciones de las facultades fiscalizadoras en materia de cesión ilegal de trabajadores³⁵. Si bien esta denominación, tal como se le conoce en los sistemas comparados, corresponde a las versiones ilícitas de la subcontratación laboral y del suministro de trabajo, en cuanto no cumplen con las exigencias básicas de su configuración, planteando en tal sentido ‘una contratación de trabajadores a través de terceros’, en Chile se mantiene la calificación de ‘falsa subcontratación’ y de “suministro ilegal de trabajadores’.

Sin perjuicio, de que el régimen jurídico de este ilícito aboral se completó con la normas de la Ley 20123, de 2006, en los años siguiente se procedió a una ‘deconstrucción’ de su régimen jurídico³⁶, es decir el desmontaje de su construcción jurídica, el que se produce a través de tres vías: Primera, por el rechazo jurisprudencial de la facultad de la Dirección de Trabajo de fiscalizar el cumplimiento de las normas referidas a cesión ilegal de trabajadores. Segunda, por las controversias y particularidades en la aplicación de la infracción de contratación de trabajadores a través de terceros. Tercera, y en definitiva, por la supresión legal de la infracción especial de externalización ilegal de trabajadores. Si bien no son procesos consecutivos, el ciclo plantea un cierre relativo con la supresión legal de dicha infracción. En todo caso, este proceso de deconstrucción no ha sido total, toda vez que se ha mantenido el instrumento jurídico de imputación del contrato de trabajo al real empleador.

A través de la primera vía –es decir, el rechazo jurisprudencial de la facultad fiscalizadora en esta materia–, y frente a una fiscalización a nivel nacional, la posición mayoritaria de la jurisprudencia fue la de negar las facultades de la Dirección del Trabajo para determinar el hecho infraccional, entendiendo que en esta materia habría una calificación del contrato de trabajo y de sus partes³⁷, sin perjuicio de posiciones disidentes sobre esta materia, en cuanto también se reconoció la facultad de calificación del contrato de trabajo por parte de la Dirección del Trabajo,

³¹ Ley 19.250 de 1993.

³² A través de la Ley 19.759 de 2001.

³³ Ley 20.123 de 2006

³⁴ Ley 20.760 de 2014.

³⁵ Sobre esta materia véase Rojas Miño, I. (2017, “La externalización laboral ilícita a diez años de la Ley N° 20.123: desde la configuración de la cesión ilegal de trabajadores hasta su desregulación”.

³⁶ Tal como lo denominó el estudio de 2017 (Rojas Miño, I.).

³⁷ Tal cual fue la tesis de la Corte Suprema y que fue planteada a través de sucesivas sentencias del año 2008.

dado que dicha acción se despliega en todo acto administrativo³⁸: “por cuanto la Inspección del Trabajo carece de titularidad para imponer denuncias ante los tribunales, por lo que al prohibirle efectuar la calificación jurídica de los hechos por ser una actividad reservada a los tribunales de justicia, se está despojando de contenido a las normas de protección al trabajador, ya que ningún órgano de control, sea jurisdiccional o administrativo, llevará a cabo dicha calificación, y la eventual conducta transgresora de la ley quedará sin sanción, salvo que sea el propio trabajador afectado el que reclame, lo que en muchos casos resulta ilusorio”³⁹.

La segunda vía, la inhibición de la misma Dirección del Trabajo sobre la fiscalización en materia falsa subcontratación⁴⁰ –esto es simular la contratación de trabajadores bajo la apariencia de subcontratación– se plantea a partir del rechazo jurisdiccional de las competencias fiscalizadoras de la entidad administrativa, en cuanto sólo aplica la multa en el supuesto de configuración de la infracción⁴¹; consiguientemente ya no se imputa el contrato de trabajo al real empleador⁴², y si bien los respectivos actos de fiscalización pueden ser objeto de impugnación judicial se resuelve la conformidad a derecho de la actuación administrativa⁴³.

La tercera vía fue supresión legal de la infracción especial de externalización ilegal de trabajadores, la que procedió a través de una derogación tácita. En efecto, fue a través de la Ley 20.760 de 2014 (que regula otra materia de descentralización productiva) que se reemplazó el contenido del precepto referido a las infracciones especiales sobre externalización laboral, ex art. 507 del CT (anterior art. 478 del CT⁴⁴), eliminando de esta manera las infracciones referidas –la de la simulación de contratación de trabajadores a través de terceros y la de subterfugio– y el respectivo régimen jurídico establecido respecto de las mismas, como era el referido a la responsabilidad empresarial solidaria y la prescripción especial de cinco años.

b. Las restricciones de las facultades fiscalizadoras en materia de grupos de empresas. La Ley 20.760, de 2014 –que “establece supuesto de multiplicidad de razones sociales consideradas un solo empleador y sus efectos”– limitó las facultades de la Dirección del Trabajo respecto del grupo de empresas, en cuanto el legislador ordenó que las cuestiones suscitadas por aplicación de las normas sobre empresa y grupos de empresas se sustanciarán por el juez del trabajo⁴⁵. Esta restricción alcanzaría dos ámbitos: la fiscalización y sanción del ilícito laboral y la resolución de las objeciones de ilegalidad durante el proceso de negociación colectiva.

³⁸ En cuanto, “... la calificación jurídica de los hechos ocurre cada vez que en el procedimiento destinado a la elaboración de un acto administrativo, la autoridad administrativa aplica a un hecho una norma que le sirve de fundamento y que justifica su dictación, o un concepto jurídico indeterminado, por lo que privarla de dicha facultad paralizaría a la Administración e impediría el cumplimiento de su función.” (Sentencia Corte Suprema, de 12 de mayo 2008, Rol 1074, Considerando particular tercero).

³⁹ Sentencia Corte Suprema, de 12 de mayo 2008, Rol 1074, Considerando particular cuarto.

⁴⁰ Sobre la materia véase también a Toledo y Aravena (2022).

⁴¹ Tal como indica la Dirección del Trabajo, en causa de Recurso de Protección en Sentencia de Corte de Apelaciones de Santiago, Rol 225 de 2008, de 17 de septiembre de 2008.

⁴² Como señala la sentencia antes citada (en SCA de Santiago, Rol 225 de 2008), “... la recurrente informa a esta Corte, sólo en lo tocante a la multa cursada por simular la contratación de trabajadores bajo la apariencia de subcontratación, pues la cursada por no escrutar los contratos de trabajo fue dejada sin efecto...” Considerando Segundo.

⁴³ Así, según expone la citada SCA de Santiago Rol 225 de 2008, “...la fiscalización y la multa aplicada se ajusta a las facultades establecidas por la ley, donde la autoridad administrativa se limita a verificar una situación de hecho como lo es la falta de subordinación y dependencia de los 16 trabajadores por los cuales se cursa la multa respecto de la empresa contratista (xx Ltda), no habiendo en este caso ejercicio de funciones jurisdiccionales como alega la recurrente.”

⁴⁴ El precepto que originalmente estableció el completo régimen jurídico de dichas infracciones laborales, tal cual lo estableció la Ley 20.123, fue el correspondiente al artículo 478 del Código del Trabajo. Sin embargo, por motivo de los ajustes en la numeración del articulado de este Código, particularmente por la incorporación de los nuevos preceptos de la Reforma Procesal Laboral, el artículo correspondiente al precepto de tales infracciones fue el 507 de este mismo texto legal.

⁴⁵ Artículo 3º, inciso cuarto del CT.

Así se excluye a la Dirección del Trabajo respecto de la fiscalización y sanción del ilícito laboral referido al grupo de empresas, en cuanto el conocimiento de dicho ilícito sólo correspondería al tribunal que conoce de la respectiva causa⁴⁶, entidad que, a la vez, es la que debe aplicar la respectiva sanción pecuniaria. Así, la misma Dirección del Trabajo ha dictaminado que "...la voluntad del legislador ha sido radicar exclusivamente y de manera excluyente en el órgano jurisdiccional el conocimiento de las controversias que involucran la calificación de dos o más empresas como un solo empleador".⁴⁷

En relación a la resolución de las objeciones de ilegalidad durante el proceso de negociación colectiva reglada, debe recordarse la respectiva Inspección del Trabajo era la entidad que debía conocer y resolver dichas materias⁴⁸, sin embargo la Dirección del Trabajo ha dictaminado que tras la entrada en vigencia de la Ley 20.670, "...la Dirección del Trabajo no puede entrar a pronunciarse o a calificar tal circunstancia (que dos o más empresas constituyen un empleador para efectos laborales y previsionales) en el contexto de una negociación colectiva reglada"⁴⁹.

⁴⁶ Art. 507, inciso tercero, número 3, del C.T.

⁴⁷ D.D.T. 3406/054 (2014), p. 13.

⁴⁸ En conformidad al Art. 331 del CT

⁴⁹ D.D.T. 3406/054 (2014), p. 13.

Reflexiones Finales

Es cierto que, desde el origen del Derecho del Trabajo en Chile, el sistema institucional ha reconocido a la Dirección del Trabajo como entidad de la Administración Laboral que, entre otras funciones, debe fiscalizar el cumplimiento de las normas laborales tras el objetivo de la efectividad y eficacia de las mismas, tal como, por lo demás, lo exige la comunidad internacional a los diversos Estados.

Sin embargo, más allá de la loable y esmerada actuación de esta entidad que es la Dirección del Trabajo y de las funcionarias y funcionarios que la integran, su quehacer siempre será limitado para el logro de la finalidad señalada, tal como ha advertido la doctrina laboralista. En efecto, para lograr la plena efectividad y eficacia de las normas laborales se requiere que las organizaciones sindicales actúen en dicha tarea. Sin embargo, el sindicalismo chileno sólo escasamente puede realizar dicha tarea, dado el sistema atomizado del mismo –que fuera impuesto institucionalmente desde los orígenes del Derecho del Trabajo–, como también por su limitada representatividad –la que se impone desde el modelo normativo del Plan Laboral–.

En tal sentido, puede llamar la atención la dimensión que tiene en Chile la Dirección del Trabajo. Pero ello es consecuencia de las limitaciones que se han impuesto el actor sindical para cumplir sus objetivos de fiscalización. Así, mientras se mantengan estas restricciones al actor sindical, la Dirección del Trabajo debe ejercer plenamente sus facultades fiscalizadoras para la efectividad y eficacia de las normas del Derecho del Trabajo.

Pero de otra parte, no se entiende y menos aún se puede compartir la decisión institucional de quitar competencia a la Dirección del Trabajo en materia de fiscalización de la regulación a las manifestaciones de descentralización productiva, tal como se ha verificado en los últimos quince años, particularmente a través de definiciones legales, las que ciertamente son objetables en la perspectiva política legislativa. En tal sentido, dada la masificación de estas nuevas formas de organización de las empresas y de los riesgos laborales que ellas conllevan, y más allá de las acciones judiciales que se plantean al término de los respectivos contratos de trabajo ¿quién fiscaliza el cumplimiento de las exigencias para que ellas operen y que han sido establecidas por el mismo legislador? A estos efectos, sería relevante verificar el nivel de efectividad y eficacia de las normas que se han dictado sobre esta materia.

Bibliografía

Cruz Villalón, J. (2016), "La Metodología de la Investigación en el Derecho del Trabajo", Revista Temas Laborales, núm. 132/2016. Págs. 73-121.

Dirección del Trabajo (2022, Capítulo 2) "Compendio Estadístico. Capítulo II. Organizaciones Sindicales", Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo (visto en: www.dt.gob.cl/portal/1629/articles-125207_ar_chivo_01.pdf).

Dirección del Trabajo (2019), Encuesta Laboral, Informe de Resultados, ENCLA de 2019.

Khan-Freund, Otto (1987), Trabajo y Derecho, (traducción de Tercera edición inglesa de Labour and the Law, 1983). Ed. Centro de Publicaciones Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

Rodríguez Rojas, Marcos (2010), La Inspección General del Trabajo. El surgimiento de la Fiscalización Laboral 1924-1934, División de estudios, Dirección del Trabajo, Santiago de Chile.

Rojas Miño, I. (2024), Derecho Sindical Chileno, Santiago de Chile, Ed. Thomson Reuters.

Rojas Miño, I. (2021) El derecho de igual remuneración por igual trabajo entre mujeres y hombres ante los tribunales de justicia", Revista de Derecho Universidad de Concepción, 249 (enero - junio) 2021: 15-46.

Rojas Miño, I. (2017), "La externalización laboral ilícita a diez años de la Ley N° 20.123: desde la configuración de la cesión ilegal de trabajadores hasta su desregulación", Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, XLIX, 2do semestre de 2017, pp. 307-335.

Rodríguez Rojas, Marcos (2010), La Inspección General del Trabajo. El surgimiento de la Fiscalización Laboral 1924-1934, División de estudios, Dirección del Trabajo, Santiago de Chile.

Toledo, Cesar y Aravena, Javiera (2022), "Ineficacia de las normas laborales", en Judith Schonsteiner (editora), Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2022, pp. 177-210.

Vega Ruiz, María Luz (2010), "Administración del trabajo: Asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina. El papel central de la inspección de trabajo." en DT y OIT, Primer Congreso internacional Inspección del Trabajo Para El Siglo XXI, Santiago de Chile, Edita Oficina del Trabajo.

EL DICTAMEN DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO Y SUS FUNCIONES¹

Luis Lizama Porta²

Palabras clave:

Interpretación, integración, aplicación, dictamen, funciones.

La Dirección del Trabajo (DT) está legalmente facultada para interpretar la legislación laboral. Según la doctrina: esta interpretación es aquella que efectúa un órgano administrativo y que constituye una categoría de interpretación por vía de autoridad que es diferente a la realizada por el legislador y el juez. Se ha pretendido entonces establecer el significado de la interpretación administrativa atendiendo exclusivamente al sujeto que la emite³.

Esta definición carece de un elemento que permita diferenciar a la interpretación administrativa de cualquier otra decisión adoptada por un órgano de la Administración en el ejercicio de sus competencias, que pueden o no ser interpretativas⁴. Por ello, me parece más pertinente entender que la interpretación administrativa es privativa de ciertos servicios públicos especialmente facultados por el ordenamiento jurídico para interpretar la ley⁵.

Desde ya habría que advertir que no se trata de cualquier servicio público, sino que de entidades fiscalizadoras cuya obligación es velar por la correcta aplicación de las leyes y

¹ Este artículo es una síntesis y actualización de los capítulos primero y segundo de mi libro *La Dirección del Trabajo: una explicación de su facultad de interpretar la legislación laboral chilena*, Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y Dirección del Trabajo, Santiago (1998).

² Abogado y Magíster en Derecho (Universidad de Chile). Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Universidad de Chile).

³ Ducci (1989), p. 42-43.

⁴ Esta parece ser la idea de Ducci al sostener que los dictámenes y resoluciones que emite cualquier ente público y no sólo aquellos órganos administrativos especialmente facultados para interpretar la ley también son propios de una interpretación legal emanada de la autoridad del Estado.

⁵ Los siguientes servicios públicos están legalmente facultados para interpretar administrativamente la ley: la Contraloría General de la República (art. 5, 6 y 9 de la ley N°10.336); el Servicio de Impuestos Internos (art. 7 letra b del DFL N°7, de Hacienda, de 1980, y art. 6 N°1 del Código Tributario); el Servicio Nacional de Aduanas (art. 4 N°7 del DFL N°329, de Hacienda, de 1979); la Superintendencia de Seguridad Social (art. 14 del DFL N°90, de Trabajo, de 1979); la Superintendencia de Fondos de Pensiones (art. 3, letra i del DFL N°101, de Trabajo, de 1980, y art. 94 N°3 del decreto ley N°3.500); la Superintendencia de Salud (art. 110 N°2 y art. 115 N°1 del DFL N°1, de Salud, de 2006); la Comisión para el Mercado Financiero (art. 5 N°1 del decreto ley N°3.538); la Superintendencia de Servicios Sanitarios (art. 4, letra c de la ley N°18.902), la Superintendencia de Electricidad y Combustible (art. 3 N°34 de la ley N°18.410), la Superintendencia de Casinos de Juegos (artículo 42 N°7 de la ley N°19.995), la Superintendencia de Educación (art. 49 letra m de la ley N°20.529), la Superintendencia de Educación Superior (art. 20 letra p de la ley N°21.091), la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento (art. 337 N°2 de la ley N°20.720) y la Dirección del Trabajo (art. 1º letras a y b del DFL N°2, de Trabajo, de 1967; y el art. 476 del Código del Trabajo).

cuya competencia interpretativa se les ha conferido para que en el ejercicio de sus facultades fiscalizadoras el personal de su dependencia aplique en forma coherente y uniforme la ley interpretada.

Entonces, la interpretación administrativa puede ser definida como aquella que realizan ciertos servicios públicos que cumplen funciones fiscalizadoras con el objeto de dar coherencia y uniformidad a la supervigilancia de la aplicación correcta de las normas interpretadas.

En otras palabras, la ley faculta a estos órganos para interpretar la legislación que les corresponde fiscalizar, a fin de que el ejercicio de sus facultades inspectivas sea realizado satisfaciendo el derecho fundamental de igualdad ante la ley para todos los sujetos fiscalizados: no es casualidad que la totalidad de los órganos públicos facultados para interpretar la ley tengan a la vez competencia para fiscalizar la aplicación de las normas que interpretan.

La función prescriptiva del dictamen de la DT

En nuestra dogmática se ha sostenido que la interpretación constituye una de las partes del proceso de aplicación del derecho porque "cada vez que el derecho tiene que ser aplicado por un órgano jurídico, éste tiene que establecer el sentido de las normas jurídicas que aplicará"⁶. Sin embargo, la aplicación del derecho también incluye la adopción de otras dos decisiones: ¿cómo resolver el asunto cuando no existe ninguna norma aplicable? y ¿qué hacer cuando se encuentra más de una norma aplicable?⁷

Se ha entendido entonces que los términos interpretación y aplicación no son intercambiables: la aplicación del derecho supone interpretar, integrar y resolver el conflicto de normas.

La DT a través de los dictámenes que emite en el ejercicio de su facultad interpretativa no sólo se limita a fijar el sentido y alcance de una determinada disposición legal sino que también cumple otras funciones, por ejemplo: reformular el derecho laboral vigente, integrar vacíos normativos y resolver antinomias de normas.

En el desarrollo de estas últimas tareas se produce una función prescriptiva que la DT no reconoce, sino que la encubre mediante la afirmación de que no hay tal labor creativa, sino que simplemente una de carácter cognoscitivo: se trata de la mera interpretación de las normas jurídicas.

Para tal efecto, la DT ha desarrollado, a partir de la experiencia y práctica de la interpretación de la legislación laboral, dos discursos sobre el dictamen: uno explícito y otro encubierto.

⁶ Squella (2014), p. 479.

⁷ Wróblewski ha planteado que la aplicación del derecho comprende cinco decisiones: de validez (juridicidad de la norma aplicable al caso, donde incluye los problemas de vacíos normativos y de normas incompatibles); de interpretación (significado de la norma aplicable); de evidencia (respecto de la prueba de los hechos); de subsunción (si los hechos probados se encuadran en los supuestos normativos) y de consecuencias (respecto de los hechos probados y calificados jurídicamente). Al respecto, vide., Wróblewski (2008), pp. 58-60.

El primer discurso -de carácter explícito- afirma que el dictamen es un acto administrativo que se limita a fijar el sentido y alcance de la legislación laboral, y que no constituye una fuente creadora de derecho.

El principal argumento a favor de este discurso es el carácter declarativo o cognoscitivo del dictamen: la interpretación administrativa se limita a declarar derechos preexistentes establecidos en la ley que se interpreta. No obstante, cuando se produce la modificación de la doctrina vigente o se trata de establecer el significado de una norma jurídica en un "caso difícil", la afirmación anterior cae por su propio peso. De mantener a ultranza el carácter declarativo del dictamen: los únicos perjudicados serían los particulares. Y para satisfacer esta deficiencia se desarrolla la tesis de que los dictámenes revocatorios surten efectos sólo para el futuro, admitiéndose entonces que el dictamen no siempre es un acto cognoscitivo, sino que también es un acto de voluntad.

El segundo discurso sobre el dictamen está implícito y encubierto en la práctica interpretativa de la DT.

Del análisis de un centenar de dictámenes es posible sostener que la tarea del dictamen no se limita a fijar el significado de la norma laboral, sino que se extiende a otras funciones propias de la aplicación del derecho, tales como la integración de vacíos normativos, la resolución de antinomias de normas y la reformulación del derecho vigente.

Por medio de estas funciones se crean nuevas normas jurídicas a través del dictamen, ya sea por medio de la analogía, la equidad y los principios jurídicos al integrar un vacío legal, o bien, rebasando los márgenes de la interpretación como en la reformulación del derecho vigente, o derechamente, permitiendo la invalidación de normas jurídicas, como en la resolución del conflicto normativo.

Sin embargo, aunque el dictamen cumple estas funciones la DT ha sostenido expresamente que cada vez que las realiza, está fijando el sentido y alcance de la legislación laboral, y para mantener la coherencia de su discurso, encubre su labor original y creativa mediante la invocación de "aforismos jurídicos", "reglas prácticas de interpretación" o la lógica jurídica.

A continuación, examinaré algunos dictámenes que permitirán sostener lo afirmado precedentemente.

La integración de vacíos normativos

La existencia de lagunas en el ordenamiento jurídico plantea la necesidad de dar solución a todo caso que la realidad presente, aunque no exista previsión normativa para él. Lo anterior, para hacer posible la vigencia del dogma de la completitud o integridad del ordenamiento jurídico⁸. En la dogmática nacional se ha postulado que la manera de colmar las lagunas legales es por medio de la analogía, los principios generales del derecho y la equidad natural.

⁸ El dogma de la completitud o integridad afirma que el ordenamiento jurídico debe ser pleno para que todo caso pueda ser resuelto, ya sea porque existe un "espacio jurídico vacío" en que la persona tiene absoluta libertad (Romano), porque existe una "norma general exclusiva" que regula los comportamientos no comprendidos en la norma particular (Kelsen) o porque el juez está obligado a juzgar (Cossio). Posteriormente, con el desarrollo de la lógica deontica, se ha planteado la existencia de reglas de clausura que califican deónticamente todas las acciones que no están ya calificadas por el sistema cerrado de casos, como por ejemplo: "Todo lo que no está permitido está prohibido" y "Todo lo que no está prohibido está permitido" (Alchourrón y Buligyn) o "Todo acto cuya ejecución no está permitida está prohibida" y "Todo acto cuya ejecución u omisión no está permitida está prohibido" (von Wright).

La analogía

De acuerdo con la teoría del derecho la aplicación de la analogía requiere la concurrencia de cuatro elementos: "1) la existencia de un enunciado normativo que adscribe a un supuesto de hecho (SP¹) una consecuencia jurídica; 2) la existencia de un supuesto de hecho (SP²) respecto del cual no se establece consecuencia jurídica alguna; 3) una semejanza entre los dos supuestos de hecho, y 4) la identidad de razón, es decir, un elemento en virtud del cual la consecuencia jurídica establecida en SP¹, sea de aplicación a SP²"⁹.

Un primer problema con la utilización de la analogía es su confusión con la interpretación extensiva. En teoría, se ha distinguido la analogía de la interpretación extensiva con relación a sus efectos: en la primera la consecuencia es la creación de una nueva norma jurídica aplicable al supuesto de hecho no regulado, y en cambio en la interpretación extensiva se da a una prescripción de la ley un sentido normativo más amplio.

Según la dogmática tradicional chilena, "no debe confundirse la analogía con la interpretación extensiva. Por esta última una norma se aplica a casos no comprendidos en su letra, pero sí en su espíritu, en su intención, en su razón de ser, en la finalidad social a que se dirige (*ratio legis*). Como esos casos corresponden al supuesto que se ha querido regular, se considera que el legislador por omisión, inadvertencia o cualquier otra causa ha dicho menos de lo que quería (*minus dicit quam volit*), y se estima natural y lícito extender estos hechos a la aplicación de la norma"¹⁰.

A mí me parece que esta dicotomía es falsa porque supone establecer una diferencia a partir del "significado jurídico propio" de la norma: la interpretación extensiva se queda dentro de los límites de este significado y, en consecuencia, no hay creación de una nueva norma jurídica; en cambio, la analogía va más allá y genera derecho. Además, la determinación de si el caso se encuentra dentro del "significado jurídico propio" de la norma por medio de conceptos vagos y controvertidos tales como "espíritu" o "razón de ser" de la ley no resulta un procedimiento claro ni determinante para diferenciar la interpretación extensiva de la analogía, máxime cuando ambas tienen idéntico propósito: resolver la falta de previsión normativa y adaptar la norma a nuevas exigencias sociales¹¹.

Una segunda dificultad con el uso de la analogía tiene que ver con el argumento a pari o a simili. Según Claro Solar y Alessandri existen "varias reglas que se admiten como axiomas para la extensión que deba darse a la ley en su aplicación"¹², que constituyen reglas prácticas de interpretación expresadas en "aforismos jurídicos, formados en la práctica del foro universal, y que a menudo emplean la dogmática y la jurisprudencia"¹³.

Este argumento formulado en el adagio: *ubi eadem est legis ratio, ibi eadem est legis dispositio* ("donde existe la misma razón, debe existir la misma disposición") es claramente expresión del procedimiento analógico destinado a la integración de vacíos normativos mediante la extensión de la solución prevista por la ley para un caso no previsto y no a la interpretación de la ley como se pretende¹⁴.

⁹ Iturralde (1989), p. 184 y Bobbio (1987), pp. 233-238.

¹⁰ Vodanovic (1990), p. 185.

¹¹ Ross (1994), p. 144. Para Ross la interpretación extensiva es una interpretación por analogía.

¹² Claro Solar (1978), p. 124.

¹³ Vodanovic (1990), p. 184.

¹⁴ En contra de esta tesis, arguye Vodanovic que el argumento de analogía podría ser utilizado como medio integrador del derecho y como principio interpretativo. Funda su teoría en el inciso 2º del artículo 22 del Código Civil que señala que "los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto", y sostiene que este argumento podría resolver el problema de una ley que tenga más de un sentido posible, interpretando por analogía con otras leyes la ley de sentido ambiguo. Este planteamiento es equívoco porque la analogía opera justamente en aquellos casos en que el sentido de una prescripción no es lo suficientemente claro sobre la base de la interpretación puramente lingüística y que, además, requiere necesariamente la adopción de una decisión valórica acerca de la identidad de razón entre los casos para su aplicación.

Los dictámenes de la DT al integrar las lagunas legales no hacen referencia al procedimiento analógico que utilizan, sino que lo encubren mediante la afirmación del uso del argumento *a pario o a similis* y de la interpretación extensiva. Esta argumentación es justificable porque se ha entendido que las facultades legales alcanzan exclusivamente a la interpretación de la legislación laboral y no a la incorporación de nuevas normas al ordenamiento jurídico¹⁵.

En el dictamen N°3.593/267, de 28 de agosto de 2000¹⁶, ante un pronunciamiento efectuado por una empresa para determinar si era procedente que la DT permitiese a los trabajadores efectuar la votación de la última oferta del empleador en más de un día, se argumentó de la siguiente manera:

En efecto, en cada oportunidad en que la Dirección del Trabajo ha permitido votaciones parciales en relación con el artículo 370 del Código del Trabajo¹⁷, ha tenido como fundamento la naturaleza de la empresa en que laboran los trabajadores involucrados en el proceso o de la organización que los agrupa.

(...)

Atendido lo anterior, y considerando que del articulado que rige la negociación colectiva reglada no es posible establecer la existencia de una norma que faculte expresamente a la Dirección del Trabajo para efectuar las votaciones en comento de manera parcial, se hace necesario para facilitar el ejercicio de este derecho por los trabajadores afectos al proceso de negociación respectivo, recurrir a otro de los principios de interpretación de la ley, el denominado argumento de analogía o "a pari", que se expresa en el aforismo que señala que "donde existe la misma razón debe existir la misma disposición".

En efecto de acuerdo con la doctrina predominante, la 'analogía' consiste en resolver, conforme a las leyes que rigen casos semejantes o análogos, uno no previsto por la ley en su letra ni en su espíritu o uno previsto pero cuya ley aplicable no tiene un sentido claro a su respecto".

De la sola lectura del dictamen fluye que se está integrando la falta de previsión normativa por medio de la analogía, aplicando la consecuencia jurídica prevista por el artículo 246 del Código del Trabajo (CdT) para la elección o censura del directorio sindical y que faculta a la DT a autorizar votaciones parciales. Entre ambos casos, existe una semejanza relevante, es decir, "una cualidad común a ambos que sea al mismo tiempo la razón suficiente por la cual al caso regulado le hayan sido atribuidas aquellas y no otras consecuencias"¹⁸. Esta semejanza relevante está determinada por la existencia de una razón suficiente o *ratio legis* que hace que esta forma de razonamiento sea lícita en el derecho: "lo que justifica la aplicación de una ley a un caso no previsto en un supuesto no es la simple analogía de situaciones sino la existencia de razones iguales para resolver uno y otro del mismo modo"¹⁹. El carácter no lógico de la analogía se fortalece con la exigencia para su aplicación legítima: la semejanza relevante constituye el componente axiológico que impide su reducción a la lógica, cualquiera que esta sea²⁰.

¹⁵ Al determinar el ámbito de validez temporal de los dictámenes, la DT ha reiterado uniformemente el criterio de que los dictámenes son meramente declarativos, aunque los que reforman la doctrina vigente sólo rigen desde la fecha de su emisión. Este criterio interpretativo refuerza la idea de que la interpretación no tiene por función innovar el ordenamiento jurídico, y que se pretende preservar la seguridad jurídica. Al respecto, vide., entre otros, los dictámenes N°7.472/178, de 29 de octubre de 1990, N°6.553/289, de 23 de octubre de 1995, N°4.602/183, de 30 de octubre de 2003, y N°156/5 de 11 de enero de 2016.

¹⁶ El mismo razonamiento analógico se puede encontrar en los dictámenes N°2.532/92, de 5 de mayo de 1992, N°3.152/63 de 25 de julio de 2008, y N°5.076/95, de 29 de noviembre de 2010.

¹⁷ El derogado artículo 370 del CdT establecía, en lo pertinente, lo siguiente: *"Los trabajadores deberán resolver si aceptan la última oferta del empleador o si declaran la huelga, cuando concurren los siguientes requisitos: (...) b) Que el día de la votación esté comprendido dentro de los cinco últimos días de vigencia del contrato colectivo o del fallo anterior".*

¹⁸ Bobbio (1987), p. 235.

¹⁹ García Maynez (1964), p. 158.

²⁰ Atienza (1986), pp. 180-181.

La expresión *ratio legis* ha sido entendida de diversas formas, pero en general, puede sostenerse que se le identifica con la intención de la ley, ya sea la señalada por el legislador histórico o la determinada por las exigencias sociales actuales²¹.

En el dictamen citado la semejanza relevante está constituida por la necesidad de asegurar en el procedimiento de negociación colectiva reglado la participación de los trabajadores en la decisión sobre la última oferta del empleador o la huelga. El dictamen prosigue en la parte pertinente:

Ahora bien, si aplicamos la regla de interpretación esbozada en el párrafo anterior al caso que nos ocupa, es preciso convenir que, si para los efectos de elegir directiva sindical y censurar a los dirigentes sindicales la ley le ha entregado explícitamente la facultad a la Dirección del Trabajo para establecer, en situaciones especiales, las reglas por las cuales estas votaciones deben regirse, no existe inconveniente jurídico para que, dentro del mismo ámbito, este mismo Servicio establezca, en casos calificados, los procedimientos por los cuales se debe regir la votación de última oferta del empleador o la declaración de la huelga.

El fundamento de la DT para utilizar la analogía en el caso reseñado podría ser entendida como una interpretación extensiva del enunciado normativo si se entiende que las reglas previsto para la "elección y censura del directorio sindical" se encuentran dentro del mismo marco institucional de la "votación de la última oferta"²².

En el dictamen N°1.914/120, de 22 de abril de 1993, la DT reitera el uso de la analogía. Esta vez, una organización sindical consultaba sobre la procedencia de exigir el pago proporcional de la gratificación convencional pactada en un instrumento colectivo en el evento del despido de un trabajador. La parte considerativa y resolutiva del dictamen establecen lo siguiente:

En efecto, si se considera que la gratificación es un beneficio de carácter anual, cuyos parámetros de cálculo están referidos a ejercicios comerciales completos, esto es, del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año no cabe sino concluir que dicho beneficio debe calcularse y pagarse en forma proporcional cada vez que un trabajador cualquiera sea su fecha de ingreso, deje de pertenecer a la Empresa y, por ende, no alcance a prestar servicios durante un ejercicio financiero completo. A mayor abundamiento, la analogía permite igualmente aplicar el citado artículo al problema que nos ocupa, conforme al axioma jurídico que expresa 'donde existe la misma razón debe existir la misma disposición'.

Por lo tanto, aplicando lo expuesto precedentemente al caso en consulta, cabe concluir que, en el evento de que un trabajador sea despedido, este tiene derecho a exigir el pago de la gratificación pactada en la cláusula cuarta del contrato colectivo en análisis, en proporción a los meses laborados en el respectivo ejercicio comercial.

Algunos autores confunden la analogía con el argumento a *fortiori*, basándose en las consecuencias idénticas que la aplicación de ambos procedimientos genera. Así, se afirma que el argumento a *fortiori* no es más que una modalidad del argumento analógico, ya que en ambos casos el resultado es el mismo: extender al caso estudiado una solución formal de la ley, entendiendo que para este resultado vale tanto una razón igual (argumento analógico) como superior (*a fortiori*)²³.

²¹ Iturralde (1989), p.185-186.

²² Díez-Picazo (1993), pp. 280-281. Díez-Picazo plantea que operamos por vía de interpretación extensiva si, manteniendo la norma dentro de su marco institucional se resuelve el caso sin regular, y en cambio, se operaría por analogía trasladando esta norma, que pertenece a un marco institucional a otro.

²³ Iturralde (1989), p. 210.

El argumento *a fortiori* supone extender "la disposición de la ley a un caso que ella no prevé, pero en que sus motivos se encuentran con mayor fuerza que en el caso previsto"²⁴. Se distinguen dos formas que son el argumento *a minori ad maius* ("quien puede lo más puede lo menos") y el argumento *a maioare ad minus* ("al que le está prohibido lo menos, con mayor razón le está prohibido lo más").

El dictamen N°3.098/158, de 19 de mayo de 1995 al pronunciarse acerca de la reconsideración del dictamen N°4.583, de 20 de septiembre de 1983 que estableció la improcedencia jurídica de que una vez declarada la huelga, un trabajador durante ese período, salvas las excepciones legales, pudiera prestar servicios para el empleador, se sirvió del argumento a fortiori para desestimar la petición del consultante, en los siguientes términos:

De dicha norma [artículo 382 del Código del Trabajo] claramente es dado inferir que prohíbe al empleador 'ofrecer' trabajo, situación de mucho menor relevancia jurídica que la circunstancia de efectivamente proporcionar el trabajo aludido, situación producida en la especie, lo cual lleva a interpretar la norma mediante la aplicación del argumento denominado 'a fortiori'. En su virtud, es lícito extender una disposición de la ley a un 'caso no previsto por ella, pero en el cual concurren razones más poderosas para aplicarla que en el mismo caso previsto. Se sintetiza en dos fórmulas: 1) quien puede lo más puede lo menos (argumentum a minori ad maius); 2) al que le está prohibido lo menos, con mayor razón le está prohibido lo más (argumentum a maioare ad minus). Resulta lógico, en el primer caso, que, si a una persona le está permitido vender su inmueble, con mayor razón le será permitido hipotecarlo; y, al revés, en el segundo caso, si a alguien se le prohíbe hipotecar con mayor razón se le prohibirá vender. (A. Alessandri, M. Somarriva. Curso de Derecho Civil. Tomo I. Volumen I. Pág. 118).

Por lo anteriormente expuesto, no procede dar otra interpretación legal de la norma del artículo 382 del Código del Trabajo, que no sea la de que, estando prohibido lo menos, cual es ofrecer un trabajo, obviamente se encuentra prohibido lo más, en este caso, proporcionar al trabajador en huelga el trabajo convenido durante el período de la instancia aludida, interpretación basada en la fórmula 'argumentum a maioare ad minus' antes referida.

El argumento a fortiori se distingue de la analogía, en que no se funda en la semejanza entre los casos, sino que basta que la situación no regulada merezca "a mayor razón" la consecuencia jurídica aplicable a la situación prevista en la ley. Es un argumento de difícil utilización porque no es suficiente una mera operación de lógica formal para determinar si lo menos importante se encuentra incluido en lo que se considera más importante²⁵, y necesariamente requiere que el intérprete adopte una decisión valorativa.

En relación con la utilización del procedimiento analógico también se ha planteado el problema del recurso al argumento a contrario, porque "el hecho de que un caso no se encuentre contenido por una norma permite el dilema siguiente: proceder analógicamente y aplicar la norma similar (argumento *a pari*) o bien, al revés, entender que la inclusión de un supuesto en la norma entraña la exclusión de todos los demás y que, por consiguiente, al caso no previsto no se le debe aplicar la norma (argumento a *contrario*)"²⁶. De esta manera, se plantea que siempre que sea posible utilizar la analogía también se podría usar legítimamente el argumento a contrario, que lleva al resultado opuesto, advirtiéndose que la manera de resolver el dilema pasa por establecer la semejanza relevante entre el caso regulado y el no previsto por el enunciado normativo²⁷.

²⁴ Claro Solar (1978), p. 125.

²⁵ Perelman (1979), p. 80. En contra, vide., Kalinowski (1973), *passim*.

²⁶ Diez-Picazo (1993), p. 282.

²⁷ Perelman (1979), p. 79.

El argumento de contradicción o a contrario se enuncia ordinariamente en las fórmulas *qui dicit de uno negat de altero* ("quien dice de uno niega de los otros") o *inclusio unius, fit exclusio alterius* ("la inclusión de uno importa la exclusión de los otros"). Es aceptado por la comunidad dogmática nacional²⁸, aunque se advierte su peligrosidad y falsedad la mayoría de las veces. Se sostiene que "ordinariamente el argumento a contrario no prueba sino cuando, partiendo de una disposición excepcional, permite volver al derecho común que recupera su imperio y por esta razón debe ser empleado con mucha cautela y discreción"²⁹.

En los dictámenes de la DT es posible advertir la utilización de este argumento en los términos planteados por Claro Solar. Por ejemplo, con ocasión de una consulta formulada por un sindicato de empresa acerca de si la comisión negociadora podía hacer uso de la facultad que le concede el artículo 145 de la ley N°19.069 (actual artículo 342 del Código del Trabajo) de prorrogar el contrato colectivo vigente por dieciocho meses, durante el período de huelga, el dictamen N°3.710/143, de 7 de julio de 1992, sostuvo lo siguiente:

De lo expuesto se infiere que en caso de ocurrir determinados hechos, como la no realización de la votación de la huelga en el día que corresponde, la no obtención del quórum necesario para aprobar la huelga y el no hacer efectiva la misma en el plazo que corresponde, el legislador presume que los trabajadores aceptan la última oferta del empleador y los autoriza, excepcionalmente, y como alternativa a la presunción señalada, para ejercer la facultad del artículo 145, inciso 2º, pero sujetando este ejercicio a los plazos fatales que se han señalado anteriormente, los que se cuentan desde el día en que debió efectuarse la votación, desde el día en que se efectuó la votación o desde el día en que debió hacerse efectiva la huelga, según el caso.

De consiguiente, a contrario sensu, si no se produce ninguna de las situaciones en las que el legislador presume que los trabajadores aceptan la última proposición del empleador, permitiéndoles, no obstante, el ejercicio de la facultad que nos ocupa sometida a un plazo fatal, hay que convenir, que rige la regla general consignada en el inciso 2º del artículo 145, tantas veces citado, en cuya virtud dicha facultad puede ejercerse 'en cualquier oportunidad durante el proceso de negociación'

En consecuencia, sobre la base de las disposiciones legales citadas y consideraciones anotadas, cúmpleme informar a Uds., que la Comisión Negociadora puede ejercer la facultad establecida en el inciso 2º del artículo 145 de la ley N°19.069, en cualquier tiempo durante el proceso de negociación colectiva, incluso durante el período de huelga, a menos que ocurran las situaciones previstas en los artículos 146, inciso 3º; 149, inciso 2º, y 150, inciso 2º, de la misma ley, casos en los cuales existe un plazo fatal para hacerlo.

De la argumentación de la DT fluye que se niega el uso del método analógico a las situaciones especiales reguladas por la ley porque carecen de semejanza relevante con el caso consultado, y, por el contrario, se utiliza el argumento a contrario porque se permite la resolución del asunto con la norma general.

En idéntica forma, se procedió en el dictamen N°4.456/203, de 1 de agosto de 1994, al responder la consulta de una empresa acerca de la forma de computar el feriado básico especial de veinticinco días hábiles que determinados trabajadores han mantenido en virtud del artículo 2º transitorio del CdT, esto es, si se comprende o no el sábado como día hábil o inhábil.

²⁸ Claro Solar (1978), pp. 124-125 y Vodanovic (1990), p. 187.

²⁹ Claro Solar (1978), p. 125.

Del precepto legal citado se desprende que en el caso de trabajadores que tengan distribuida su jornada semanal en menos de seis días, uno de los días que no se preste servicios de acuerdo a la respectiva distribución, debe considerarse inhábil para los efectos del cálculo del feriado.

Se desprende asimismo, a contrario sensu, que tratándose de trabajadores cuya jornada semanal se distribuye en seis días, debe estimarse que todos los días que incidan en dicha distribución son hábiles para los efectos de calcular el feriado.

De consiguiente, si concordamos la disposición contenida en el artículo 2º transitorio del Código del Trabajo con lo que se establecía en el artículo 67 del mismo cuerpo legal en su texto vigente al 14 de agosto de 1981, posible resulta sostener que los días que comprende el feriado especial, deberán ser considerados como hábiles de acuerdo a la distribución de la jornada de trabajo a que se encontraba afecto el respectivo trabajador al 14 de agosto de 1981.

Como consecuencia de la argumentación, se establece que para determinar la forma de cómputo del feriado básico debe existir una distribución de la jornada semanal del trabajador, y se reconsidera un dictamen anterior que sostenía exactamente lo contrario.

La otra forma de resolver analógicamente los vacíos normativos ha sido el empleo de la interpretación extensiva en los dictámenes.

Un par de ejemplos se encuentran en los dictámenes Nº5.783, de 5 de diciembre de 1984 y Nº6.432/375, de 22 de noviembre de 1993, curiosamente, ambos referidos a consultas sobre organizaciones sindicales.

El primero de los dictámenes citados se pronuncia sobre la forma de proveer los cargos del directorio de un sindicato de empresa en que ninguno de los trabajadores cumple el requisito de dos años de antigüedad en la empresa para ser elegido director sindical³⁰. La argumentación sostenida por la DT para permitir la elección del directorio sindical en la empresa con más de dos años de antigüedad y sin ningún trabajador que cumplía el requisito legal para ser electo director sindical, es la siguiente:

(...) Si aplicamos literalmente la disposición analizada precedentemente al caso en consulta, preciso sería concluir que no existen dependientes habilitados para ser elegidos dirigente sindical, toda vez que ninguno de ellos reúne la antigüedad mínima dentro de la empresa exigida por la ley.

No obstante lo anterior el suscripto estima que es posible por la vía de la interpretación extensiva, aplicar a la situación en estudio la parte final de la regla analizada en párrafos precedentes y estimar que puede ser dirigente cualquier trabajador socio de la organización sindical que cumpliera los requisitos exigidos por el artículo 21 del D.L. 2.750.

Para arribar a tal conclusión cabe considerar primeramente que el contexto del Nº7 del artículo mencionado indica claramente que la intención del legislador ha sido la de permitir en todo evento la constitución y funcionamiento de la directiva sindical tratándose de empresas que tengan menos de dos años de duración, obviando al máximo el requisito de la antigüedad.

³⁰ El artículo 21, Nº7 del decreto-ley Nº2.756 exigía como requisito para ser elegido director de un sindicato de empresa una antigüedad mínima de dos años de trabajo continuo en ella. Este precepto legal fue derogado. La norma que rige en la actualidad se encuentra en el artículo 236 del CdT.

Ahora bien, si la empresa tuviere más de dos años de actividad y ningún trabajador detentare dos años de trabajo continuo en ella nos encontraríamos frente a un caso en que sería jurídicamente viable la existencia de un sindicato pero este carecería de directorio que lo dirigiera, lo que no aparece ajustado a la lógica ni puede haber estado en el espíritu del legislador, razón por la cual, como se expresaría procedería recurrir a la interpretación extensiva y sostener en conformidad a ella que la norma contenida en la parte final del N°97 del artículo 21 del D.L. 2.756 resolvería también el problema que motiva la presente consulta.

*En efecto, según la doctrina, por esta forma de interpretación legal 'una norma se aplica a casos no comprendidos en su letra pero sí en su espíritu, en su intención, en su razón de ser, en la finalidad social a que se dirige (*ratio legis*). Como esos casos corresponden al supuesto que se ha querido regular, se considera que el legislador por omisión, inadvertencia o cualquiera otra causa ha dicho menos de que le quería decir (*minus dexit quam volit*), y se estima natural y lícito extender a esos hechos la aplicación de la norma. En buenas cuentas, la amplitud de la ley se mide por su intención y no por las palabras en que está expresada'. (Curso de Derecho Civil. Arturo Alessandri R. Manuel Somarriva V. Tomo I. Volumen I. Parte General).*

De la lectura del dictamen queda claro que la interpretación extensiva se utiliza porque la conclusión contraria no estaría ajustada a la lógica ni al espíritu del legislador. Este razonamiento encubre las mismas razones que existirían para aplicar el procedimiento analógico: objetos esencialmente similares deben ser tratados de manera similar, a fin de evitar un tratamiento desigual ante la ley.

Por otra parte, la semejanza relevante exigida por la dogmática para la analogía se cumple a cabalidad, y está señalada en el cuerpo del propio dictamen:

La intención del legislador ha sido la de permitir en todo evento la constitución y funcionamiento de la directiva sindical tratándose de empresas que tengan menos de dos años de duración, ya que de otra manera, nos encontraríamos frente a un caso en que sería jurídicamente viable la existencia de un sindicato pero este carecería de directorio que lo dirigiera.

En mi opinión, este es un caso palmario de integración analógica.

El segundo dictamen, absuelve la consulta de un abogado acerca de la duración del mandato de los delegados sindicales, de la extensión del fuero laboral que la ley les concede y de cuáles son las funciones en la empresa donde laboran. El informe se justifica porque la ley no establecía el tiempo de duración de los delegados sindicales en su cargo, aunque el artículo³¹ de la ley N°19.069 (derogado por la ley N°19.759) expresamente establecía un plazo de dos años para los directores sindicales.

El razonamiento de la DT tiene como presupuesto la asimilación del delegado sindical al director sindical en otros preceptos de la ley citada en los siguientes términos:

De ello se sigue que la ley pretende fortalecer la actividad sindical con la creación de la institución del delegado sindical, que es un colaborador de los directores y parte de la organización sindical, similar a estos últimos en lo relativo a ciertas funciones y amparado en su gestión.

Así lo corrobora la historia fidedigna del establecimiento de la ley, por cuanto en el Mensaje del Ejecutivo al Parlamento a propósito de la actual ley N°19.069 se expresa: 'Para perfeccionar la acción de los sindicatos interempresas, se prevé la actuación de delegados sindicales en aquellas empresas que no cuentan con directores en el sindicato'. De esta suerte, resulta del todo evidente que la ley, por

*omisión, inadvertencia u otra cualquiera causa o motivo, ha dicho o expresado menos de lo que deseaba, por lo que el Director que suscribe estima pertinente recurrir a la interpretación extensiva, que en cualquier hipótesis se limita a aplicar la voluntad del legislador, pues opera cuando es manifiesto que éste dijo menos de lo que quiso, no pudiendo manos de considerarse en su mente el caso que no tradujo en palabras' (Alessandri, Arturo y Somarriba, Manuel. *Curso de Derecho Civil. Tomo I. Volumen I*, pág. 147).*

De este modo, e interpretando extensivamente los preceptos contenidos en los artículos 18 y 32 inciso 3º de la ley N°19.069, es opinión de esta Dirección que la duración de los delegados en su cargo es de dos años, tal como lo dispone el ya citado artículo 31 respecto de los directores sindicales, y que el fuero de que gozan rige hasta seis meses después de haber cesado su mandato.

Cuando el dictamen se refiere a la omisión o inadvertencia del legislador³¹ en la prevención de un caso posible está aludiendo indudablemente a una laguna normativa que es preciso integrar y la manera de hacerlo es mediante el procedimiento analógico. De nuevo encontramos una semejanza relevante: la finalidad de la ley ha sido la promoción de la actividad sindical en el sindicato interempresa, y, esta identidad de razón justifica el uso de la analogía.

A diferencia del dictamen anterior que sólo define lo que ha de entenderse por interpretación extensiva sin argüir sobre las reglas de interpretación de la ley utilizadas, este pronunciamiento jurídico razona sobre la base del empleo del artículo 22 del Código Civil (CC).

(...) procede recurrir a la regla de interpretación consagrada por el artículo 22 inciso 1º del Código Civil, a saber: 'El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía.'

De conformidad a la norma antes citada, y en cuanto el método lógico es, en el decir de Savigny, al análisis estructural del pensamiento expresado por el legislador, cabe en el caso que nos ocupa recurrir a la conformidad y correspondencia de las diversas partes de la ley para desentrañar el sentido, para establecer la voluntad normativa de la ley.

Aunque este dictamen plantea la utilización de los elementos lógico e histórico de interpretación de la ley, según la manera en que tradicionalmente los ha entendido nuestra comunidad dogmática desde Claro Solar en adelante³², me parece que por el razonamiento formulado se trata de la integración de un vacío normativo y no de la interpretación de un precepto, como pretende el dictamen citado.

Los principios generales del derecho

La determinación de lo que ha de entenderse por principios generales del derecho plantea un problema de difícil solución. No sólo por la confusión existente entre los autores

³¹ Calsamiglia (1986), pp. 96-99. El empleo de la voz "legislador" tiene especial significación puesto que alude a la fuerte adhesión al modelo del legislador racional en la comunidad dogmática nacional. Este modelo tiene como función justificar la abdicación valorativa y la adhesión del jurista al derecho positivo, y se vincula con la aparición histórica del estado liberal de derecho.

³² Para una crítica a esta tesis, vide., Guzmán Brito (1992), pp. 81-87.

que intentan establecer una clara distinción entre principios jurídicos y normas jurídicas³³ y aquellos que rechazan esta distinción³⁴, sino que en particular por las diversas categorías de principios que es posible encontrar.

Los principios generales del derecho, más allá de la discusión generada en la dogmática nacional acerca de su estatus³⁵ constituyen un argumento para la justificación de la decisión interpretativa. De esta manera, se entiende que los principios juegan en la aplicabilidad del discurso jurídico, al igual que las normas, un mismo papel: "las reglas (R y RP) son una base jurídica central para la aplicación del Derecho. Un principio (P) es una base para la toma de decisión, un criterio que indica la dirección de la interpretación o la aplicación"³⁶.

Desde este punto de vista, los principios jurídicos con valor o fuerza normativa, pueden ser clasificados de la siguiente manera³⁷: (a) principios positivos o explícitos, cuando se encuentran expresamente recogidos en una disposición normativa, tales como el principio de reserva legal previsto expresamente en el artículo 19 N°3, inciso 7º de la Constitución; (b) principios implícitos, que son normas que se inducen o deducen a partir de una regla o de un grupo de reglas expresadas textualmente, como el caso del principio de la buena fe en materia Civil, inferido de los artículos 44, 122, 706, 906, 1267, 1576, 1916, 2295 y 2297, entre otros, todos del Código Civil, y (c) principios extrasistémicos o totalmente inexpresos, que son normas que no pertenecen al sistema jurídico, y que son formados a partir de la Constitución material, o bien, que provienen de alguna filosofía política o moral que inspira el ordenamiento en su conjunto, y que también se pueden derivar del derecho comparado, de reglas sociales aceptadas por la práctica judicial, de la moral, de las costumbres, del derecho natural o de la política.

En el derecho del trabajo se ha planteado la existencia de ciertos principios generales que le son propios, cuya función es actuar como medio integrador de vacíos normativos y como criterio orientador del intérprete. Según Plá los principios generales del derecho del trabajo son³⁸:

- *el principio protector, el cual se concreta en tres ideas, uno, in dubio pro operario según la cual el intérprete debe elegir, entre varios sentidos posibles de una norma, que sea más favorable al trabajador; dos, la regla de la aplicación de la norma más favorable, según la cual, en el caso de haber más de una norma aplicable, debe optarse por aquella que sea más favorable al dependiente, y tres, la regla de la condición más beneficiosa, según la cual la aplicación de una nueva norma laboral nunca debe servir para disminuir las condiciones más favorables en que pudiere encontrarse un trabajador;*
- *el principio de la irrenunciabilidad de los derechos, esto es, la imposibilidad de privarse voluntariamente, con carácter amplio y por anticipado, de los derechos conferidos por la legislación laboral al dependiente;*

³³ Dworkin (1984), pp. 80-94. La tesis de la demarcación fuerte entre principios y normas es sostenida por Dworkin. Para Dworkin los principios, a diferencia de las normas que se siguen o no, admiten un dominio en que es posible cumplirlos con cierta relatividad. Asimismo, el conflicto entre normas es resuelto por la vía de invalidar una de ellas, en cambio, el conflicto entre principios admite una solución "al más o menos".

³⁴ Raz (1991), pp. 55-95. La tesis de la demarcación débil entre principios y normas ha planteado que ambos pertenecen a una misma familia y que entre ellos no hay diferencia cualitativa, sino que de grado.

³⁵ Guzmán Brito (1992), pp. 75-76.

³⁶ Aarnio (1997), p. 33. Según Aarnio no son plausibles las tesis de la demarcación fuerte y débil entre principios y normas. De los principios jurídicos necesariamente emanar normas del tipo o lo uno/o lo otro.

³⁷ Wróblewski (2008), pp. 205-209. Además de estas categorías de principios de carácter normativo, Wróblewski reconoce la existencia de los llamados principios-nombre (que resumen los rasgos generales de las instituciones jurídicas, como, por ejemplo, el de separación de los poderes) y principios-construcción (son meta-argumentos basados en ideologías de gran tradición entre los juristas continentales, tales como el principio del legislador racional). Estos principios son reconducibles a los otros, puesto que, a su vez, pueden tener el carácter de positivos, implícitos o extrasistémicos.

³⁸ Plá (1990), p. 11.

- el principio de la continuidad de la relación laboral, según el cual, el contrato individual de trabajo se celebra en general carácter indefinido, no siendo posible ponerle término sino por causas legales; el principio de la primacía de la realidad³⁹, significa que en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que surge de documentos o acuerdos, debe darse preferencia a lo primero;
- el principio de la razonabilidad, según el cual las partes de la relación laboral proceden y deben proceder conforme a la razón, y
- el principio de la buena fe, entendido en la significación objetiva de cumplimiento riguroso de las obligaciones contractuales⁴⁰.

De los principios enunciados: se ha discutido en la comunidad dogmática acerca de la validez del principio protector o *in dubio pro operario* en el ordenamiento jurídico nacional una vez producida la reforma laboral de 1978⁴¹. Este principio, a diferencia del principio positivo de la irrenunciableidad de derechos⁴², constituye, un principio implícito en el sistema de presunciones previsto en los artículos 4, 8 y 9 del Código del Trabajo.

En los dictámenes es posible encontrar algunos que justifican su decisión con el principio *in dubio pro operario*⁴³. A este se le asigna una función interpretativa que hace posible optar entre dos significados de la norma jurídica, por aquella más favorable al trabajador. Sin embargo, en mi opinión, en estos dictámenes los principios no juegan una función interpretativa, sino que integradora del derecho, ya que no se trata, siguiendo la terminología de Guastini, de una disposición (enunciado lingüístico) con dos normas (significados) posibles, sino que de dos disposiciones con sus correspondientes normas que no regulan el caso planteado⁴⁴.

En el dictamen N°474/35, de 29 de enero de 1993 se consulta acerca de cuál es la remuneración básica mínima nacional que tienen derecho a percibir los profesionales de la educación del sector municipal que cumplen funciones docentes-directiva en establecimientos que entregan enseñanza en los niveles de básica y media.

La pregunta se justifica porque la ley N°19.070 establece que estos profesionales tienen derecho al pago de una remuneración básica mínima nacional que se determina multiplicando el valor mínimo de la hora cronológica por el número de horas contratadas, pero el valor de dicha hora es distinto según el nivel de enseñanza en que se desempeñe el trabajador. De esta manera, si el profesional de la educación cumple funciones docente-directivas en un establecimiento que imparte enseñanza básica y media no sería posible aplicar la norma prevista por la ley.

³⁹ El principio de primacía de la realidad es un principio explícito en el artículo 9º del Código del Trabajo. El dictamen N°5.487/259, de 22 de septiembre de 1992, lo reconoció de una manera expresa, invocando la tesis del "contrato-realidad".

⁴⁰ Idem, pág. 18-19. El profesor Soto Calderón planteó que los principios generales del derecho del trabajo eran los siguientes: tutelar; del orden público laboral; de la normatividad mínima; de la concreción, de la sobreregulación jurídica; de la integración normativa, y de la universalización. Al respecto, vide, Poblete y Saavedra (1994), pp. 94-101.

⁴¹ Thayer y Novoa (1989), pp. 25-27. Ambos restringen el uso de este principio, siguiendo a Deveali, a condición de que se cumplan dos condiciones: uno, que efectivamente exista una duda sobre el alcance de la norma legal, y dos, que no esté en pugna con la voluntad del legislador, esto es, que frene a una interpretación literal debe preferirse aquella que refleje la ratio legis o el espíritu de la ley.

⁴² El principio de la irrenunciableidad de los derechos laborales se encuentra señalado en el inciso primero del artículo 5º del CdT en los siguientes términos: "Los derechos establecidos por las leyes laborales son irrenunciables, mientras subsista el contrato de trabajo".

⁴³ El dictamen N°5.057/242, de 30 de agosto de 1994, al negar lugar a la reconsideración de la doctrina contenida en el dictamen N°212/10, de 13 de enero de 1994, sobre aplicación de normas de feriado anual, justifica su resolución en la imposibilidad de darle función interpretativa al principio *in dubio pro operario*, por no cumplir las condiciones exigidas por la doctrina nacional para su utilización.

⁴⁴ Guastini (2023), pp. 179-196.

Así, existe un vacío normativo que es preciso integrar: al docente-directivo de un establecimiento de educación básica y media no se le puede aplicar la disposición que prevé el valor mínimo de la hora cronológica según el nivel de enseñanza que imparte el trabajador. No se trata de una disposición que tiene dos significados posibles, lisa y llanamente no hay disposición. Estamos en la situación en que frente a la ausencia de disposiciones aplicables es preciso integrar el vacío con las normas implícitas en el mismo ordenamiento jurídico. Las normas implícitas no pueden ser sino los principios implícitos⁴⁵

El dictamen, discurre sobre la base de que se interpreta una disposición con dos significados posibles, en los siguientes términos:

(...) cabe señalar, por su parte, que los profesionales de la educación que ejercen funciones docentes-directivas no trabajan en un nivel determinado, razón por la cual para calcular su remuneración mensual debe atenderse al nivel de enseñanza que se imparte en el establecimiento educacional en que prestan sus servicios y si estos entregaran enseñanza en los dos niveles, vale decir, básica y media, cuyo es el caso en consulta, posible es sostener que el intérprete podría optar, indistintamente, para los efectos de calcular su remuneración básica mínima nacional, entre el valor asignado al nivel de enseñanza básica o bien al valor hora asignado al nivel de enseñanza media.

En estas circunstancias, atendido que la norma jurídica en análisis es susceptible de entenderse a lo menos de dos maneras, procedería, a juicio del infrascrito, recurrir a un principio ampliamente reconocido por la doctrina, denominado 'in dubio pro operario', esto es, 'en la duda, a favor del trabajador', y que se manifiesta en que el criterio que debe utilizar el intérprete para elegir, en caso de duda, entre varios sentidos posibles de una disposición legal, es aquel que sea más favorable al dependiente. ('Los Principios del Derecho del Trabajo', Américo Plá Rodríguez, págs. 47, 48 y 49).

De esta manera, en la especie, el sentido más favorable al docente es el de determinar la remuneración básica mínima nacional considerando el valor hora cronológica asignado al valor superior, esto es, de enseñanza media.

Me parece que, compartiendo la decisión, la argumentación es incorrecta porque no ha sido el principio *in dubio pro operario* el que ha permitido optar por el significado más favorable al trabajador sino que ha sido la norma implícita en el ordenamiento laboral chileno

⁴⁵ Igartúa (1993), pp. 25-29. Según Igartúa: las normas implícitas, que no son otra cosa que los medios autointegradores del derecho, son los principios generales del derecho y la analogía.

(en los artículos 4, 8 y 9 del Código del Trabajo) bajo la forma del principio ya señalado⁴⁶, la que ha integrado un vacío legal. Además, curiosamente, en este dictamen no se invoca como fuente legal ni se recurre al artículo 24 del Código Civil que hace posible interpretar la ley con el “espíritu general de la legislación” ni tampoco se argumenta que el principio *in dubio pro operario* se infiere de la propia legislación sino que se señala que constituye un “principio ampliamente reconocido por la doctrina”.

De igual modo, en el dictamen N°4.380/102, de 25 de junio de 1990, es posible encontrar la misma argumentación⁴⁷. En este caso se trata de un pronunciamiento jurídico formulado a petición de una empresa que consulta sobre la manera en que se calcula la indemnización por el feriado proporcional de trabajador cuya jornada ordinaria de trabajo está distribuida en períodos alternados de cinco y seis días, con una duración máxima de 46 y 50 horas semanales de labor, respectivamente.

En lo referente a esta consulta, y habida consideración de lo concluido en el N°1 del presente informe, resulta necesario recurrir al artículo 67 del Código del Trabajo⁴⁸ que dispone:

'En las empresas que tengan distribuida la jornada semanal de trabajo en menos de seis días hábiles, uno de ellos será considerado inhábil para los efectos del feriado.'

De la disposición legal transcrita se infiere que los trabajadores que tienen distribuida su jornada semanal en menos de seis días hábiles, uno de los días en que no se trabaje, debe ser considerado inhábil para los efectos de calcular el feriado y, en su caso, la indemnización por feriado proporcional; por el contrario, si los trabajadores tienen distribuida su jornada semanal de trabajo en seis días, debe estimarse que todos ellos son hábiles para efectuar los referidos cálculos.

Lo expuesto en el párrafo anterior se traduce en que el feriado anual básico de los dependientes que tienen distribuida su jornada semanal de trabajo en cinco días, está constituido por quince días hábiles a los cuales habrá que agregar los domingos y festivos que eventualmente incidan en él, más un día inhábil por cada semana comprendida en el período de descanso que se otorga o indemniza; en tanto que respecto de los trabajadores afectos a una jornada semanal de seis días, al feriado anual de quince días hábiles habrá que agregarse solamente los domingos y festivos que eventualmente incidan en dicho período, sea para el otorgamiento del beneficio o para indemnizarlo proporcionalmente, en su caso.

De lo anterior, queda de manifiesto que no se trata de una disposición con dos sentidos posibles, sino que de dos disposiciones aplicables a casos particulares: el trabajador que tiene distribuida su jornada ordinaria de trabajo en cinco días a la semana, y aquel cuya jornada semanal se distribuye en seis días.

⁴⁶ El CdT establece un conjunto de presunciones en favor del trabajador, a saber: el artículo 4, una presunción de derecho en relación con quienes tienen la representación legal del empleador, el artículo 8, establece una presunción legal en favor del trabajador, asegurando, de esta forma, su protección por las normas del CdT, al señalar, que toda prestación de servicios personales, por cuenta ajena, subordinada y remunerada, constituye un contrato de trabajo, y el inciso 4º del artículo 9, trata de la presunción legal en favor del trabajador, acerca de las estipulaciones del contrato, de forma tal, que si el empleador no lo escritura en los plazos previstos por la ley, se presumirá legalmente que son estipulaciones del contrato las que señale el trabajador.

⁴⁷ En igual sentido, el dictamen N°3.758/149, de 10 de julio de 1992, referido a una consulta sobre los mismos trabajadores y su derecho al feriado anual.

⁴⁸ Este artículo fue reemplazado por el actual artículo 69 “Para los efectos del feriado, el día sábado se considerará siempre inhábil” por la ley N°19.250, de 1993.

El dictamen prosigue:

Aplicando lo expuesto precedentemente al caso que nos ocupa, que contempla una forma de distribución de la jornada ordinaria en períodos alternados de cinco y seis días respecto de un mismo trabajador, es posible sostener que el intérprete podría optar, indistintamente, para los efectos de calcular el número de días que correspondan por el feriado, por cualquiera de los dos sistemas que se establecen en el citado artículo 67 del Código del Trabajo.

En estas circunstancias, atendido a que la norma jurídica en análisis es susceptible de entenderse a lo menos de dos maneras, procedería, a juicio del infrascrito, recurrir a un principio ampliamente reconocido por la doctrina, denominado 'in dubio pro operario'; esto es, en la duda, a favor del trabajador, y que se manifiesta en que el criterio que debe utilizar el intérprete para elegir, en caso de duda, entre varios sentidos posibles de una disposición legal, es aquel que sea más favorable al dependiente ('Los Principios del Derecho del Trabajo, Américo Plá Rodríguez, págs. 47, 48 y 49).

De esta manera, en la especie, el sentido más favorable al trabajador es aquel que los asimila a los dependientes que están afectos a una jornada semanal de trabajo distribuida en menos de seis días hábiles, en términos que uno de ellos se considerará como inhábil para los efectos de otorgar el feriado legal anual y para determinar la indemnización por feriado proporcional.

Al igual que el anterior dictamen no se advierte que se trata de la ausencia de regulación legal para una jornada de trabajo que es jurídicamente posible convenir y se le asigna una función interpretativa al principio *in dubio pro operario*, cuando resulta evidente la integración de la falta de previsión normativa con un principio implícito en el mismo CdT.

La equidad natural

El derecho positivo chileno admite la utilización de la equidad natural como recurso interpretativo para esclarecer los pasajes oscuros y contradictorios de una ley según el artículo 24 del CC y de los principios de equidad como medio integrador de vacíos normativos de acuerdo con el artículo 170 N°5 del Código de Procedimiento Civil (CPC).

En ambos casos, se ha entendido que la equidad tiene un carácter correctivo de la norma general, ya sea cuando es necesario "adecuar[la] en su sentido y finalidad del modo más justo a la solución del caso concreto que se debe resolver"⁴⁹ o cuando es preciso salvar su ausencia de regulación para la solución de un caso particular.

Aunque la comunidad dogmática y la jurisprudencia se encuentran de acuerdo en el uso que es posible darle a la equidad, no existe igual conformidad respecto de lo que ha de entenderse por ella.

En efecto, según algunos autores la equidad es una categoría "objetiva y verificable, de la cual se puede dar cuenta argumentativa y razonada, y que no consiste en la mera afirmación de ser algo equitativo o de parecerla tal cosa equitativa, ya que eso es arbitrariedad y discreción, pero no equidad"⁵⁰, y que por ello "se encuentra en los textos, y [...] es el producto de la reflexión y discusión de los juristas; sólo que todos ellos pensaban que había un texto en que la equidad estaba inscrita por antonomasia: el *Corpus Iuris*"⁵¹.

⁴⁹ Streeter (1992b), p. 206.

⁵⁰ Guzmán Brito (1981), p. 111 y ss., y Guzmán Brito (1992), pp. 78-79.

⁵¹ Guzmán Brito (1992), pág. 80.

Otros en cambio, han planteado que la equidad "(del latín *aequitas-atis*: proporción, igualdad) es el sentimiento seguro y espontáneo de lo justo y lo injusto que deriva de la sola naturaleza humana, con prescindencia del derecho positivo"⁵², o bien, han entendido que se trata del "cuerpo o conjunto de principios extraídos de ese sentimiento universal"⁵³. Esta es la llamada *aequitas rudis* o *inconstituta* (sentimiento primordial y natural de lo equitativo) de los juristas medievales, la que se oponía a la verdadera equidad, esto es, la *aequitas constituta* (equidad transformada en derecho).

Algunos a medio camino entre la equidad extraída de "premisas objetivas, ciertas y verificables, probadas por la ciencia y aprobadas por la más autorizada doctrina"⁵⁴ y aquella que resulta de la opinión individual y subjetiva, abierta al sentimiento y la imaginación, han entendido que la equidad supone la búsqueda de lo razonable, en términos que una solución conforme a ella equivale a encontrar "la que convendría más que se estableciera como derecho, la más razonable, la que mejor corresponda a las necesidades de la práctica y la que sea más humana y suave"⁵⁵. Esta noción de equidad ha sido enriquecida con Aristóteles, en términos que la mayoría de la doctrina nacional suele señalar que, en estos casos, es "la particularización de la justicia, lo justo frente a un caso determinado. La aplicación de la ley a un conflicto particular en forma que lleve a una solución inicua es inaceptable. Significa que el juez no ha interpretado ni aplicado la ley correctamente, y que esta incorrección lo ha llevado a faltar a la finalidad esencial de su magisterio: hacer justicia"⁵⁶.

Finalmente, también se ha planteado que, siguiendo a Berlin, la equidad corresponde a la igualdad⁵⁷. De tal manera, que los principios de equidad "responden a una situación de igualdad que, aunque no hayan sido expresamente establecidos en el derecho positivo, la justicia no puede desconocerles eficacia, puesto que ésta es precisamente una de las manifestaciones de tal igualdad (R.D.J. t. 55, s. 2^a, pág. 34)"⁵⁸.

En los dictámenes de la DT es posible advertir la utilización de la equidad como elemento de interpretación⁵⁹, aunque también se ha usado como medio integrador de vacíos legales, sin un reconocimiento explícito de este procedimiento. En todos estos casos, se define la equidad como "el sentimiento seguro y espontáneo de lo justo y de lo injusto que deriva de la sola naturaleza humana", cuestión que podría llevar a concluir que existe un uso discrecional o arbitrario de la misma, en términos de la llamada equidad cerebrina⁶⁰, pero, según veremos a continuación, en la mayoría de las veces se entiende que la aplicación de la equidad tiene por fundamento satisfacer el principio explícito de la igualdad, y en este caso, el recurso a la equidad guarda similitud con el razonamiento analógico, y por ende, se argumenta sobre la base de la búsqueda de una solución razonable o prudente.

Así, por ejemplo, en el dictamen N°1.164/49, de 24 de febrero de 1988, al resolver un pronunciamiento solicitado por el Ministro del Trabajo y Previsión Social respecto del sentido

⁵² Vodanovic (1990), p. 177.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Guzmán Brito (1992), p. 81.

⁵⁵ Claro Solar (1978), p. 124.

⁵⁶ Ducci (1989), p. 158.

⁵⁷ Ibidem, p. 80.

⁵⁸ Idem, p. 156. Según Ducci, para colmar vacíos legales, la equidad entendida como igualdad -y también la lógica-, juegan un rol semejante al de la analogía: tratamiento igual a situaciones semejantes.

⁵⁹ Al respecto, vide, los siguientes dictámenes: N°1.111/47, de 18 de febrero de 1988; N°9.277/162, de 29 de noviembre de 1989; N°1.366/44, de 14 de febrero de 1991; N°6.097/198, de 9 de septiembre de 1991 y N°902/65, de 4 de marzo de 1993. En todos ellos, cuando existen dos sentidos posibles de la norma interpretada, la equidad contribuye a excluir el significado inicuo y preferir el equitativo.

⁶⁰ Es también llamada *aequitas cerebrina* (del propio cerebro), *bursatil* o *martiniana* (de la bolsa particular de cada cual), *de corde suo* (del corazón), *ex ingenio suo* (de la propia imaginación) o *de capite suo* (de la mera cogitación de la cabeza). Esta equidad se extrae fuera del derecho constituido, con el objeto de controvertirlo y subvertirlo. Sobre el particular, vide., Guzmán Brito (1992), p. 52.

y alcance del artículo 24 del CdT que autoriza al empleador a extender la jornada ordinaria de los dependientes de comercio hasta en dos horas diarias en los períodos inmediatamente anteriores a Navidad, fiestas patrias u otras festividades, se argumentó de la siguiente manera:

De lo expuesto, fluye que el legislador ha concedido al empleador el derecho de extender la jornada diaria de sus dependientes de comercio por un espacio de tiempo determinado que está contiguo a festividades que, por no ser días laborables, permiten el desplazamiento de las personas y exigen un aprovisionamiento especial.

El legislador no especificó, sin embargo, cuál es la duración del período durante el cual puede ser extendida la jornada diaria del comercio. La sola expresión 'período' nos indica que es un lapso superior a un día, pero no señala cuántos son, motivo por el cual hay que recurrir a la intención del legislador que ha inspirado esta disposición excepcional, la que aparece de manifiesto al considerar el elemento histórico de interpretación que contempla el inciso 2º del artículo 19 del Código Civil, según el cual 'se puede, para interpretar una disposición oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu claramente manifestados en ella misma, en la historia fidedigna de su establecimiento.'

En este orden de ideas, cabe recordar que el precepto que se contiene en el artículo 24 del Código vino a reemplazar la norma primitiva que permitía extender la jornada de trabajo, previa autorización, con el objeto de asegurar la 'atención del público', y permitir su abastecimiento con miras a la celebración de las festividades de que se trate; tal sería también la finalidad perseguida hoy por la ley y ello nos permite colegir desde ya que el lapso por el cual podrá extenderse la jornada debe ser prudencial, limitado al tiempo estrictamente suficiente para estimar cumplida la finalidad que el legislador previó al dictar la norma.

De la lectura del dictamen, se infiere que, aunque se razona sobre la base de la interpretación del precepto legal, lo que efectivamente se verifica es una integración del vacío normativo. No existe disposición alguna que establezca lo que debe entenderse por "períodos inmediatamente anteriores", y la reconstrucción de la voluntad histórica del legislador no aporta una definición, pero si restringe este lapso al prudente para satisfacer su propia voluntad. Por lo anterior, la equidad será el medio integrador de esta laguna, en los siguientes términos:

Ahora bien, el Código Civil señala como última regla de interpretación la equidad natural, esto es, según los tratadistas 'el sentimiento seguro y espontáneo de lo justo y lo injusto que deriva de la sola naturaleza humana', regla ésta que, en la especie, y utilizada en concordancia con el espíritu del legislador, autoriza al intérprete para sostener que el lapso prudencial a que se ha aludido en el párrafo anterior no puede exceder de siete días, toda vez que tal número de días normal y necesariamente debe bastar para asegurar a toda la población la posibilidad de contar con un aprovisionamiento seguro, fuera de las horas normales de trabajo de los distintos grupos de trabajadores.

En esta forma, cabe concluir que, para los efectos de aplicar la facultad del empleador prevista en el artículo 24 del Código del Trabajo, por 'períodos inmediatamente anteriores' debe entenderse el lapso de siete días que antecede a una festividad.

En mi opinión, en este dictamen claramente no existe una interpretación de la ley, esto es, no se trata de una norma jurídica que admite dos significados: uno inicuo y otro equitativo, de manera tal, que aplicando el artículo 24 del CC, se adopte el sentido conforme a la equidad, sino que lisa y llanamente, se crea una nueva norma jurídica por medio de la equidad.

De igual manera, el dictamen N°4.623/110, de 5 de julio de 1990, al establecer que los trabajadores que se desempeñan a bordo de naves pesqueras tienen derecho a remuneración durante los días que no laboran por causas tales como veda, fallas de la nave o entrada a varadero para reparación o mantención periódica, y además, señaló la manera en que debía calcularse esta remuneración, realizó un ejercicio de argumentación jurídica cuyo objeto fue suplir la falta de previsión normativa.

Aclarado lo anterior⁶¹, es necesario precisar que la remuneración que debe pagarse a los trabajadores durante los períodos de inactividad laboral de que se trata, habida consideración de que son dependientes afectos a una remuneración variable, debe calcularse en conformidad al promedio de lo percibido por el respectivo dependiente durante los tres últimos meses laborados.

Ello, por cuanto si el trabajador se ha visto impedido, por causa no imputable a él, de dar cumplimiento a su obligación contractual de ejecutar sus labores, la lógica y la equidad autorizan para recurrir, para los efectos de determinar la suma que deberá pagársele por concepto de remuneraciones no percibidas, a un sistema de cálculo similar al que el legislador ha adoptado en los artículos 70, inciso 2º y 163, inciso 2º, del Código del Trabajo, tratándose de trabajadores con remuneración variable, esto es, el promedio de lo ganado en los últimos tres meses.

El recurso a la equidad y la lógica se justifica para colmar un vacío legal, ya que no existe regulación alguna acerca de cómo se debe calcular la remuneración de estos dependientes en las circunstancias detalladas. No obstante, la estructura del razonamiento es similar al procedimiento analógico, se aplicará la solución prevista para otros trabajadores para que sea conciliable con el principio de la igualdad y no como en el caso anterior, para restringir los márgenes del intérprete por medio de la búsqueda de la solución prudente⁶².

"Conforme al precepto anotado [artículo 24 del Código Civil], el Código Civil señala, como última regla de interpretación, la equidad natural, esto es, según los tratadistas, 'el sentimiento seguro y espontáneo de lo injusto y de lo injusto que deriva de la sola naturaleza humana', regla ésta que en la especie y utilizada en concordancia con el espíritu general de la legislación, autoriza al intérprete para sostener que la remuneración de los trabajadores de las empresas pesqueras con sueldo diario u otra remuneración fija, más un bono de pesca, debe calcularse durante el tiempo que no han laborado por causas no imputables a ellos, en conformidad al promedio de lo percibido en los últimos tres meses".

Finalmente, en el dictamen N°62/8, de 6 de enero de 1988, la ausencia de regulación legal para resolver la situación de una empresa que había estado paralizada durante el año que da derecho al beneficio del feriado legal, también fue colmada con cargo a la equidad, que, en esta situación, tiene un carácter correctivo del rigor de la ley escrita.

De la disposición precedentemente transcrita [actual artículo 67, inciso 1º del CdT] se infiere que el derecho a feriado de los trabajadores no está condicionado a que hayan trabajado efectivamente durante un determinado número de días en el año, sino al hecho de que durante dicho lapso haya estado subsistente el vínculo jurídico que nace del respectivo contrato de trabajo.

De esta suerte, es posible sostener que para tener derecho a este beneficio bastará con que, durante el período indicado, haya estado vigente el vínculo a que

⁶¹ En la primera parte, el dictamen establece que los períodos de veda decretados con cierta regularidad o la entrada periódica de las naves a varaderos para reparaciones, no pueden ser calificados como caso fortuito o fuerza mayor.

⁶² La solución prudente también puede ser determinada por medio del principio general del derecho del trabajo conocido como in dubio pro operario o protector.

se ha hecho mención, aún cuando la Empresa estuviere inactiva, en la especie, desde octubre de 1985.

No obstante lo anterior, si bien las consideraciones efectuadas nos llevan a establecer la existencia del derecho al feriado legal, es menester analizar la factibilidad de su ejercicio y la exigibilidad del mismo, en atención a las especiales circunstancias que derivan del hecho de encontrarse la Empresa paralizada por un período tan prolongado, puesto que abarca más de un lapso completo durante el cual debió otorgarse el feriado.

Si bien el dictamen se otorga en el uso de las facultades interpretativas de la DT, el inicio del siguiente párrafo ahorra cualquier comentario:

Como la ley no resuelve el caso, es menester recurrir a los principios generales del Derecho, particularmente a la equidad natural, generalmente definida como el sentimiento espontáneo de lo justo y de lo injusto que deriva de la sola naturaleza humana, y cuya aplicación debe guardar armonía con el espíritu general de la legislación.

En estas circunstancias, para arribar a una solución justa de este caso concreto, es necesario tener presente que si se entiende por feriado aquel período durante el cual un trabajador se encuentra liberado de la obligación de prestación de los servicios, con el fin de descansar y recuperar sus energías, no es posible concebir, sin incurrir en una injusticia, que este beneficio sea exigible o proceda otorgarse durante el lapso de paralización de funciones de la Empresa por cuanto, si el trabajador ya está inactivo, el mismo carecería absolutamente de sentido.

Por otra parte, tampoco resultaría lógico sostener que deba esperarse el reinicio de actividades de la Empresa para hacer valer tal derecho, por cuanto igualmente el feriado carecería de todo significado si, previamente y durante un período prolongado, no se ha trabajado; circunstancia que, además, llevaría al absurdo de mantener al trabajador inactivo y percibiendo remuneración, lo cual, evidentemente, no es concordante con el espíritu de la ley.

Ahora bien, en la especie, como la Empresa ha continuado pagando la remuneración convenida por un tiempo prolongado, manteniendo vigentes los contratos sin exigir correlativamente una prestación de servicios, ello lleva a encontrar razones de equidad para entender que, transcurrido a lo menos el mismo tiempo que abarca el beneficio del feriado, no procede que ésta otorgue a los trabajadores, además, el goce del mismo, toda vez que durante dicho lapso se han dado copulativamente los dos elementos que conforman el beneficio aludido, cuales son la inactividad y el derecho a remuneración.

Por las razones expresadas, se estima que esa Empresa, en el caso preciso de que se trata, no ha estado obligada a otorgar el feriado legal a sus trabajadores durante todo el período de la paralización, el cual excede, a la fecha, a un año y, por ende, los trabajadores tampoco han podido exigir su goce en tales circunstancias.

De los dictámenes transcritos se infiere que es constante la invocación de la equidad y la lógica para colmar la ausencia de una norma que resuelva el caso. El recurso a la lógica se entiende en la formulación del argumento apagógico o de reducción al absurdo, que supone "que el legislador es razonable y que no hubiera admitido una interpretación de la ley que conduzca a consecuencias ilógicas o inicuas"⁶³. De esta manera, el argumento de reducción al absurdo contribuye a sostener las decisiones interpretativas o integradoras que utilizan como elemento justificante la equidad: toda consecuencia ilógica es a la vez inicua⁶⁴.

⁶³ Perelman (1979), p. 82.

⁶⁴ En los dictámenes N°5.557, de 16 de noviembre de 1983 y N°2.074/134, de 29 de abril de 1993, se construye la decisión interpretativa invocando como fundamento "que debe rechazarse toda interpretación que conduzca al absurdo, esto es, cualquiera conclusión contraria a la lógica".

A modo de colofón

Esta función prescriptiva que la DT ha realizado históricamente a través del dictamen se podría explicar como una expresión de lo que Larenz denominó el "desarrollo (judicial) del derecho"⁶⁵.

El punto de partida de esta explicación es la tarea inmediata de la DT: la interpretación de la ley. Esta labor, en ausencia de regulación legal, e incluso para adoptar y conformar nuevas ideas jurídicas, le permitiría reformular el derecho vigente. Ello, porque "la interpretación y el desarrollo del derecho no deben verse como esencialmente diferentes, sino sólo como distintos grados del mismo pensamiento. Esto quiere decir que ya la simple interpretación anterior (...), en tanto es la primera o se aparta de la interpretación anterior, supone un desarrollo del derecho, aunque muchas veces (...) todavía no es consciente de ello"⁶⁶.

Entonces, el presupuesto del desarrollo del derecho por la DT es la competencia otorgada por el ordenamiento jurídico para que interprete de un modo general la legislación relativa a materias laborales. Así entendido, el desarrollo del derecho no es sino la continuación de la interpretación: si se otorgan facultades para interpretar la ley también se han conferida para la resolución de aquellos casos que no tienen regulación legal, e incluso, en aquella circunstancia en que la norma debe ser adaptada para conformarse con una nueva realidad.

⁶⁵ Larenz (1994), pp. 359-363. Para Larenz el "desarrollo judicial del derecho" corresponde al necesario ejercicio por parte de los jueces de la integración de lagunas inmanentes a la ley y de la reformulación del derecho rebasando los límites de la interpretación auténtica.

⁶⁶ ídem, pág. 359-360.

Bibliografía

- Aarnio, Aulis (1997), "Las reglas en serio", en VVAA, La normatividad del Derecho, Gedisa, Barcelona.
- Atienza, Manuel (1989), Sobre la analogía en el Derecho. Ensayo de análisis de un razonamiento jurídico, Civitas, Madrid.
- Bobbio, Norberto (1987), Teoría general del Derecho, Temis, Bogotá.
- Calsamiglia, Albert (1986), Introducción a la ciencia jurídica, Ariel, Barcelona.
- Claro Solar, Luis (1978), Explicaciones de Derecho Civil Chileno y Comparado, Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.
- Díez-Picazo, Luis (1993), Experiencias jurídicas y teoría del derecho, Ariel, Madrid.
- Ducci, Carlos (1989), Interpretación Jurídica. En general y en la dogmática chilena, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.
- Dworkin, Ronald (1984), Los derechos en serio, Ariel, Barcelona.
- García Maynez, Eduardo (1964), Lógica del razonamiento jurídico, Fondo del Cultura Económica, México.
- Guastini, Riccardo (2023), La interpretación de los documentos normativos, Derecho Global Editores, Lima.
- Guzmán Brito, Alejandro (1992), "La historia dogmática de las normas sobre interpretación recibidas por el Código Civil de Chile", en VVAA, Interpretación, Integración y Razonamiento Jurídicos, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.
- Igartúa, Juan (1993), Márgenes y límites en la aplicación del Derecho, Ed. Librería Carmelo, Donostia.
- Iturralde (1989), Lenguaje Legal y Sistema Jurídico. Cuestiones relativas a la aplicación de la ley, Tecnos, Madrid.
- Kalinowski, Georges (1973), Introducción a la lógica jurídica, EUDEBA, Buenos Aires.
- Larenz, Karl (1994), Metodología de la Ciencia del Derecho, Ariel, Barcelona.
- Perelman, Chaim (1979), La lógica jurídica y la nueva retórica, Civitas, Madrid.
- Plá, Américo (1990), Los principios del Derecho del Trabajo, Ed. Depalma, Buenos Aires.
- Raz, Joseph (1991), Razón práctica y normas, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Ross, Alf (1994), Sobre el Derecho y la Justicia, EUDEBA, Buenos Aires.
- Squella, Agustín (2014), Introducción al Derecho, Thomson Reuters, Santiago.
- Streeter, Jorge (1992), "Influencia de la equidad en la aplicación de las leyes generales", en VVAA, Interpretación, Integración y Razonamientos Jurídicos, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.

Thayer, William y Novoa, Patricio (1989), Manual de Derecho del Trabajo. El contrato individual, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.

Vodanovic, Antonio (1990), Derecho Civil. Parte General, Tomo I, Ediar Conosur, Santiago.

Wróblewski, Jerzy (2008), Sentido y hecho en el derecho, Fontamara, México.

EL PAPEL DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Cayetano Núñez González¹

Palabras clave:

Huelgas, afiliación sindical, negociación colectiva, fragmentación sindical.

1. Introducción

El estudio de un tema tan complejo como la seguridad y salud en el trabajo requiere de una atención dinámica y permanente, debido a la enorme problemática que surge en la actividad productiva y a las dificultades que tiene el Derecho para buscar soluciones a la infinidad de cuestiones que presenta la realidad.

A los retos de siempre se unen las nuevas situaciones que presenta el mundo del trabajo y sus proyecciones futuras, a las que hay que prestar especial atención. Muchas veces nos encontramos frente a los mismos mecanismos de prestación de servicios y las mismas trampas en búsqueda de la precariedad, como el fraude en la contratación, los falsos autónomos, las cadenas de contratas y subcontratas, pero ahora utilizando herramientas digitales.

Se ha escrito suficiente en los últimos tiempos como para ser conscientes de que la discusión permanente, como ocurre desde el inicio del Derecho del Trabajo, gira en torno a los indicios, al llamado test de laboralidad. Dicho lo anterior, hay que reconocer que las nuevas herramientas y los nuevos conceptos, que intentan modificar el modo de concebir la actividad laboral, requieren una mayor atención de la prevención de riesgos laborales, tanto por la aparición de nuevos riesgos como por la agudización de contingencias preexistentes.

El Derecho tiene por tanto que estar alerta y procurar no caer en la parálisis. De un lado, mejorando sus previsiones desde un punto de vista técnico legislativo, cubriendo sus lagunas y resolviendo sus ambigüedades actuales. De otro lado, planificando desde ya las necesidades que han surgido a partir de los retos vinculados a las nuevas fórmulas y entramados productivos y, como consecuencia, su impacto sobre las personas que trabajan.

¹ Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universitat de València (España)

Es preciso conseguir, como reto político inmediato, un nuevo marco normativo al servicio de las personas, mejorando la legislación para conseguir condiciones dignas de trabajo, dando efectividad plena a los derechos sociales, en base a los compromisos adquiridos a nivel regional e internacional, mucho más ahora que la Organización Internacional del Trabajo considera la salud laboral como derecho universal fundamental. Esta idea invita a exponer la atención que requiere la diversidad en la empresa, con expresa indicación a la perspectiva de género, a la que poco a poco se le va prestando atención doctrinal y judicial en la seguridad y salud en el trabajo, así como la discriminación, la violencia y el acoso en el trabajo de los que da buena cuenta el Convenio 190 de la OIT y la Ley Karin.

La actualización de las normas preventivas ha de acompañar el proceso de cambios productivos y económicos conciliando los derechos y necesidades de las personas que trabajan, en el esfuerzo constante que los poderes públicos deben realizar en la misión que se denomina "legislar mejor". El Derecho tiene por tanto la capacidad de mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, aunque, para que esta propuesta se consolide, necesita ir acompañado de una profunda sensibilización, de una verdadera cultura preventiva.

Ahora bien, está comprobado que es imprescindible fortalecer los mecanismos externos de control que hagan posible vigilar y exigir el cumplimiento de las normas laborales, entre las que están las preventivas, donde la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social (ITSS) juega un papel fundamental. Es por ello que conviene en estas líneas reflexionar sobre las capacidades que este organismo dispone para realizar dichas funciones, en función de los mandatos públicos regulados en las políticas que tienen como objetivo asegurar el fiel cumplimiento normativo de la prevención de riesgos laborales. Lo anterior, sin perjuicio de la importancia del control interno, en el que los sindicatos y representantes de las personas trabajadoras, a través de los mecanismos de vigilancia, participación y consulta tienen un relevante papel que jugar.

Esta exposición, más que un análisis técnico jurídico al uso, va a intentar exponer las estrategias y líneas de actuación de la ITSS en la seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las políticas públicas para la implementación y eficacia de la seguridad y salud en el trabajo. Y se va a realizar desde un punto de vista comparado, señalando cuáles son las políticas públicas españolas y haciendo algunos señalamientos a lo que acontece en Chile, epígrafe en el que se hacen unas breves referencias sobre algunos aspectos de la peculiar "convivencia" entre la Ley Karin y su desarrollo reglamentario.

2. La inspección de trabajo y de la seguridad social en España: normativa reguladora y plan estratégico

La Ley 23/2015 española crea el Organismo estatal de Inspección de Trabajo y de Seguridad Social, como organismo autónomo, personalidad jurídica propia y descentralización funcional.

Tiene como objetivos fundamentales, en la normativa laboral general y, desde luego, en la de prevención de riesgos laborales, la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de las personas trabajadoras en el ejercicio de su profesión, así como de los convenios colectivos; el suministro de información técnica y asesoramiento a empresas, personas trabajadoras y representantes; y la identificación de las deficiencias o abusos no cubiertos por las normas existentes.

Esta función de vigilancia y control es realizada por la ITSS mediante la visita al centro de trabajo, el requerimiento al empresario para que comparezca y aporte la documentación necesaria y la comprobación en el curso de un expediente administrativo de la existencia de irregularidades e infracciones.

Dicha actividad permite a la ITSS, en el ejercicio de su función de vigilancia y control, al comprobar si la empresa ha cometido alguna de las infracciones administrativas en materia de PRL que la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social ordena en leves (art. 11LISOS), graves (art. 12 LISOS) o muy graves (art. 13 LISOS), momento en el que le corresponde levantar acta de infracción, poniendo de este modo en marcha el correspondiente procedimiento administrativo sancionador, mediante la instrucción del expediente oportuno (art. 1.2. LISOS y art. 1.2 RITSS).

Para impulsar este trabajo de la ITSS, con objeto de contribuir a la promoción de las condiciones de trabajo seguras para las personas trabajadoras, se puso en marcha en 2021 un Plan de intensificación de la actuación de la ITSS en materia de seguridad y salud laboral, dirigido a incrementar la vigilancia en sectores y empresas donde existe mayor peligrosidad y siniestralidad.

El Plan Estratégico de la ITSS para los años 2021-2023 (está pendiente el de 2024 en adelante pero se sospecha que será similar) fija un total de cuarenta objetivos, que se agrupan en cuatro ejes básicos que se desgranan, a su vez, en un importante número de medidas de actuación concretas:

1. El Eje 1 persigue contribuir a la mejora de la calidad del empleo, la garantía de los derechos de las personas trabajadoras y la lucha contra la precariedad y el fraude en materia laboral y de seguridad social.

2. El Eje 2 se orienta a reforzar la capacidad de actuación de la Inspección en todos los espacios donde ejerce sus competencias de control, pero particularmente respecto de aquellos elementos esenciales de la relación laboral, con el fin de garantizar mejor el ejercicio de los derechos laborales y reducir la precariedad en las condiciones de trabajo, en especial de los grupos más vulnerables.

3. El Eje 3 persigue el robustecimiento y modernización de todos los elementos del sistema de Inspección, en aras de la calidad del servicio público prestado. En este sentido, se plantea incrementar el número de efectivos, incorporando también nuevos perfiles técnicos e informáticos; reforzar la estructura del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, tanto a nivel central como periférico, para potenciar la calidad y la eficacia del servicio público prestado; mejorar los conocimientos y habilidades del personal, a través de la formación; e integrar de forma plena y definitiva de las nuevas tecnologías a la prestación del servicio: inteligencia artificial, administración electrónica, interconexión, teletrabajo, etc.

4. Finalmente, el Eje 4 aborda la actividad internacional de la Inspección.

Se incluye en este esfuerzo el Plan de Intensificación de la actuación de la ITSS en materia de seguridad y salud laboral, dirigido a acrecentar la vigilancia sobre las condiciones materiales de trabajo en sectores y empresas que presentan una mayor incidencia de accidentes de trabajo y una mayor gravedad de estos.

Uno de los hechos más relevantes de este Plan es que la selección de sectores y empresas se realizará por vez primera mediante las técnicas de cruce masivo de datos procedentes de distintas fuentes de la Herramienta de Lucha contra el Fraude que se ha venido utilizando, por ejemplo, para combatir el empleo irregular, los abusos en la contratación temporal y a tiempo parcial.

Para que la selección de sectores y empresas se ajuste mejor a los objetivos de dicho Plan, se considera imprescindible utilizar los datos provenientes del Sistema de Declaración Electrónica de Accidentes de Trabajo (DELTa), de tal manera que las inspecciones a realizar se adapten a la siniestralidad real de cada territorio.

Se potenciarán las actuaciones sobre todas las materias competencia de la ITSS (laboral, empleo, Seguridad Social, seguridad y salud) en sectores de actividad afectados por condiciones de trabajo más precarias, teniendo en cuenta las experiencias ya realizadas en algunos sectores como el sector agrario o sobre camareras de piso, incorporando la perspectiva de género.

Se determina la necesidad de hacer campañas monográficas adaptadas a los riesgos o materias de gravedad y otras dirigidas a vigilar el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad y salud en actividades como el teletrabajo, en sectores que empleen productos de alto riesgo o en riesgos concretos como son los psicosociales. Estas campañas se acompañarán de guías técnicas y una formación específica a los funcionarios actuantes.

Para garantizar unas condiciones de trabajo dignas, seguras y saludables y avanzar en la recuperación de derechos laborales, el Plan prevé que hay que incidir, en líneas generales: actuaciones en materia de salarios; jornadas que no vayan en detrimento de la salud y permitan la conciliación personal y familiar; actuaciones en materia de tiempo de trabajo y contratación a tiempo parcial; contratos de trabajo que garanticen la preferencia legal por el contrato indefinido; actuaciones en materia de contratación temporal fraudulenta; actuaciones en materia de seguridad y salud laboral en los lugares de trabajo.

También, se incidirá con actuaciones dirigidas a aflorar empleos irregulares, incentivar la existencia de mejores condiciones para el desarrollo personal e integración social, la ausencia de cualquier tipo de discriminación, tanto en el acceso al empleo como en la promoción profesional, una vez más, con especial atención a colectivos especialmente vulnerables. Se estima que este esfuerzo va dirigido a respetar la dignidad e integridad personal en el lugar de trabajo, con especial atención a las actuaciones para prevenir todo tipo de acoso, incluido el acoso sexual y por razón de sexo.

Para el logro de estos objetivos, las actuaciones preventivas de la ITSS en la prevención de los riesgos laborales se concretan en:

- Las funciones de asistencia técnica general, tanto a empresarios como a personas trabajadoras y sus representantes, a entidades y organismos de las administraciones públicas.
- La elaboración de informes en procedimientos de acreditación de servicios de prevención ajenos, en procedimientos de acreditación de las entidades auditadoras del sistema de prevención de riesgos laborales, en procedimientos de autorización de planes de trabajo con presencia de amianto, investigación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, para autorizar la realización de trabajos prohibidos a menores de 18 años, en expedientes de solicitud de reducción de cotizaciones por disminución de la siniestralidad.
- El auxilio de la ITSS a los órganos judiciales, dentro de la competencia de la jurisdicción laboral en la vigilancia de la prevención de los riesgos laborales, la actuación de la ITSS en el proceso sobre accidente de trabajo, la impugnación judicial de la paralización de trabajos, la participación del Inspector de Trabajo y Seguridad Social como testigo o perito en el proceso laboral.
- Las funciones de arbitraje, conciliación y mediación de la ITSS.

3. La estrategia española de seguridad y salud en el trabajo y la ITSS

Por su parte, la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales considera a la ITSS un elemento fundamental en las políticas preventivas. Sin embargo, más allá de entrar en sus especificaciones normativas, es muy relevante indagar cuáles son las políticas públicas que concretan el mandato legal, determinando las actividades a desarrollar por los diferentes organismos públicos, incluida la ITSS.

La **Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (EESST) 2023-2027** se ha configurado como un marco de acción conjunta entre las Administraciones Públicas y los Interlocutores Sociales, sustentado en el compromiso y la colaboración de todos los agentes. Estos dos principios, que han regido el proceso de negociación de la Estrategia, han de estar presentes también en la implementación de esta, a través de sus Planes de Acción.

Este primer **Plan de Acción 2023-2024** incluye 106 medidas dirigidas a la consecución de los 6 objetivos de la Estrategia a ejecutar, o iniciar su ejecución, en 2023-2024:

Objetivo 1: Mejora de la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (36 medidas).

Objetivo 2: Gestión de los cambios derivados de las nuevas formas de organización del trabajo, la evolución demográfica y el cambio climático (24 medidas).

Objetivo 3: Mejora de la gestión de la seguridad y salud en las pymes (9 medidas).

Objetivo 4: Reforzar la protección de las personas trabajadoras en situación de mayor riesgo o vulnerabilidad (15 medidas).

Objetivo 5: Introducir la perspectiva de género en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo (9 medidas).

Objetivo 6: fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad y Salud para afrontar con éxito futuras crisis se proponen (13 medidas).

Para conocer el alcance del Plan de Acción 23-24 se precisa tener en cuenta aspectos como el impacto de la robotización y las nuevas tecnologías, los accidentes derivados de procesos vinculados a riesgos psicosociales (cansancio por largas jornadas o por deficientes políticas de conciliación, así como depresiones vinculadas a acoso o a estrés laboral), los accidentes de tráfico (en misión o in itinere) o la precariedad que redundan en una mayor siniestralidad que, lamentablemente, termina reflejándose también en el número de personas que tienen accidentes y enfermedades y, a límite, pierden la vida.

De manera transversal, es imperativo identificar los riesgos laborales con perspectiva de género, que será otra de las prioridades de la Estrategia, con especial atención a actividades desarrolladas mayoritariamente por mujeres (trabajos feminizados).

En el desarrollo de todas las medidas dirigidas a la adaptación o modificación de la normativa se garantizará la consulta y participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, conforme a lo previsto en el artículo 6 y 33 y siguientes de la LPRI.

En este trabajo, se debe enfatizar el **papel de la ITSS en el Plan Estratégico español**. En efecto, el Plan da un importante protagonismo a la ITSS en el logro de muchas de sus metas, entre las que destacan:

- Investigar las causas de Accidentes de Trabajo mortales y hacer seguimiento del cumplimiento de las medidas preventivas recomendadas en actividades prioritarias identificadas en función de índices de siniestralidad laboral.
- Investigar una muestra representativa de accidentes de trabajo leves con lesión muscular esquelética para identificar sus causas y elaborar un conjunto de propuestas preventivas.
- Realización de actuaciones integrales, que incluyan todas las materias competencia de la ITSS en sectores prioritarios según los indicadores de siniestralidad facilitados por el INSST.
- Potenciar actuaciones, en el marco de las campañas sobre servicios de prevención, de asistencia técnica, vigilancia y control del cumplimiento de las obligaciones concertadas por los servicios de prevención, en aras a reforzar la calidad de las evaluaciones de riesgos, de la documentación preventiva y de la vigilancia de la salud en las pymes.
- Elaborar criterios uniformes de aplicación de la normativa en las pequeñas empresas.
- Intensificar la planificación de actuaciones en materia de seguridad y salud, dirigidas específicamente a personas trabajadoras jóvenes, a través del uso de herramientas digitales para lograr una mayor eficacia en la actuación inspectora.
- En el sector sanitario y socio sanitario, las campañas/actuaciones de la ITSS potenciarán la realización de funciones de asistencia técnica sobre la necesidad de incorporar la perspectiva de género, con carácter transversal, en las políticas preventivas de las empresas, prestando especial atención a los riesgos psicosociales y organizativos.
- Diseñar un plan de acogida relativo a los aspectos de SST dirigido a la integración de migrantes y/o personas trabajadoras temporeras.
- Realizar acciones de vigilancia y control, a través de la integración de la perspectiva de género con carácter transversal, incidiendo en la planificación, así como en la formación del personal con funciones inspectoras.
- Diseñar y realizar campañas en sectores y actividades feminizadas, a través del uso de herramientas digitales para lograr una mayor eficacia en la actuación inspectora.
- Potenciar la asistencia técnica en sectores poco feminizados, para que integren la perspectiva de género en su gestión preventiva.
- Intensificar la campaña sobre acoso sexual, dirigida a verificar que todas las empresas cuenten con protocolos de prevención del acoso sexual y por razón de sexo.

Por su parte, el **Marco estratégico de seguridad y salud en el trabajo 2021-2027 de la Comisión Europea** define las prioridades y acciones clave para mejorar la seguridad y salud de la población trabajadora, abordando los rápidos cambios en la economía, la demografía y los patrones de trabajo. El marco estratégico adopta un enfoque tripartito, en el que participan instituciones de la UE, Estados miembros, interlocutores sociales y otras partes interesadas, y se centra en tres prioridades clave:

1. Anticipar y gestionar el cambio en el contexto de las transiciones ecológica, digital y demográfica.
2. Mejorar la prevención de accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo y esforzarse por adoptar un enfoque de «visión cero» respecto a las muertes relacionadas con el trabajo.
3. Incrementar la preparación para responder a las crisis sanitarias actuales y futuras.

Las transformaciones actuales de este Mundo están también siendo objeto de múltiples atenciones, a las que prestan especial vigilancia la Unión Europea.

- De un lado, la transición digital, en la medida que las tecnologías digitales pueden proporcionar a la población trabajadora y a sus empresas soluciones habilitadas digitalmente para apoyar su salud y bienestar, con un impacto positivo también para aquellas personas trabajadoras con discapacidades o de edad avanzada o para aquellas que tienen que realizar tareas peligrosas y monótonas. Sin embargo, conviene tener presente que estos avances también pueden crear nuevos riesgos o agravar los existentes para la salud física y mental de las personas. Como resultado de la pandemia, cerca del 40% de las personas comenzaron a trabajar a distancia a tiempo completo, aunque estas cifras se han ido reduciendo con posterioridad. Junto con otras prácticas de trabajo relacionadas con la exposición a riesgos psicosociales y ergonómicos, la conectividad permanente, la falta de interacción social y el mayor uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Como parte del nuevo marco estratégico, la Comisión revisará, entre otras cuestiones, la Directiva sobre lugares de trabajo y la Directiva sobre equipos de visualización.

- De otro lado, la transición verde, entendiendo que desde el punto de vista climático nos preparamos para un futuro neutro, en el que se ofrecen oportunidades a través de los empleos verdes, si bien hay que decir que hoy en día todavía no está muy claro qué son estos empleos. En esta transición se hace necesario revisar los valores límite actuales de determinadas sustancias peligrosas utilizadas en sectores tanto existentes como emergentes. Se trataría, por ejemplo, del plomo y el cobalto, sustancias peligrosas que se utilizan con frecuencia en las tecnologías de energías renovables y en la fabricación de baterías.

- Respecto de la salud mental, hay que dejar constancia de que ya antes de la pandemia, los problemas de salud mental afectaban a unos 84 millones de personas en la UE. La mitad de la población trabajadora de la UE considera que el estrés es habitual en su lugar de trabajo, y este contribuye a un elevado número de las jornadas laborales perdidas. Casi el 80% de las personas en puestos directivos están preocupadas por el estrés laboral. El trabajo a distancia a tiempo completo difumina los límites tradicionales entre el trabajo y la vida privada, junto con la conectividad permanente, la falta de interacción social y el mayor uso de las TIC, ha dado lugar a riesgos psicosociales y ergonómicos adicionales.

A su vez, como se señaló, el Marco estratégico de la UE sobre salud y seguridad en el trabajo 2021-2027 promueve un enfoque de "visión cero" para las muertes relacionadas con el trabajo en la UE. El objetivo es movilizar a todos los actores relevantes de la UE e internacionales pertinentes en torno al ambicioso objetivo de eliminar las muertes, los accidentes y las enfermedades relacionadas con el trabajo. Los principales actores a este respecto son los Estados miembros (especialmente las inspecciones de trabajo), los interlocutores sociales, el empresariado y la población trabajadora, además de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros organismos internacionales. La prevención de las muertes relacionadas

con el trabajo sólo será posible mediante: la investigación exhaustiva de los accidentes y las muertes en el lugar de trabajo; la identificación y la intervención sobre las causas de estos accidentes y muertes; la sensibilización sobre los riesgos relacionados con los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales; el refuerzo de la aplicación de las normas y directrices existentes, labores en las que la ITSS tiene mucho aporte que realizar.

En el ámbito regional latinoamericano se encuentra el **Plan de acción sobre la salud de los trabajadores 2015-2025 de la Organización Panamericana de la Salud**. La meta de este plan de acción es fortalecer la respuesta del sector de la salud, en coordinación con los demás sectores involucrados, para brindar atención integral a la salud de las personas trabajadoras, mejorar los entornos de trabajo y aumentar los esfuerzos para promover la salud en el trabajo.

Para abordar los asuntos destacados en el análisis de la situación, el plan propone las siguientes líneas estratégicas de acción para apoyar a los Estados Miembros según sea apropiado, teniendo en cuenta sus contextos, necesidades y prioridades.

- a. Elaborar y actualizar la legislación y los reglamentos técnicos sobre la salud de los trabajadores.
- b. Identificar, evaluar, prevenir y controlar las condiciones y exposiciones peligrosas en el trabajo.
- c. Aumentar el acceso y la cobertura de los servicios de salud para los trabajadores.
- d. Promover la salud, el bienestar y el trabajo saludable en el lugar de trabajo.
- e. Fortalecer la capacidad de diagnóstico, los sistemas de información, la vigilancia epidemiológica y la investigación de las enfermedades, los accidentes y las muertes en el trabajo.

4. El papel de la ITSS en la seguridad y salud en el trabajo en Chile

De conformidad con el artículo 3º de la Ley 1610 de 2013, son funciones principales de las Inspecciones de Trabajo y de Seguridad Social: la función preventiva, la coactiva o de policía administrativa, la conciliadora, la de mejoramiento de la normatividad laboral, y la de acompañamiento y garante del cumplimiento de las normas laborales del sistema general de riesgos profesionales y de pensiones.

- En su función preventiva, propende porque todas las normas de carácter socio laboral se cumplan a cabalidad, adoptando medidas que garanticen los derechos del trabajo y eviten posibles conflictos entre empleadores y trabajadores. La prevención debe concebirse como un proceso que implica: persuadir y asesorar para crear una cultura de cumplimiento de la Ley. Es decir que la prevención debe focalizar la inspección hacia actividades económicas y empresas que presentan mayor vulnerabilidad en el cumplimiento del ordenamiento jurídico laboral; actuar antes de que ocurran los problemas o puedan reducirse y mitigarse su efecto negativo; inducir acciones que fortalezcan la protección de los derechos de los trabajadores y la competitividad de la empresa; promover una mayor colaboración entre los sectores.

- Su función coactiva se refiere a la posibilidad de requerir o sancionar a los responsables de la inobservancia o violación de una norma del trabajo, aplicando siempre el principio de proporcionalidad.

- La función conciliadora indica que es la ITSS la que debe intervenir en la solución de los conflictos laborales de carácter individual y colectivo sometidos a su consideración, para agotamiento de la vía gubernativa y en aplicación del principio de economía y celeridad procesal.

- Respecto a la función de mejoramiento de la normatividad laboral, la implementación de iniciativas que permitan superar los vacíos y las deficiencias procedimentales que se presentan en la aplicación de las disposiciones legales vigentes.

- Y tiene a la vez una función de acompañamiento y garante del cumplimiento de las normas laborales del sistema general de riesgos laborales y de pensiones (SGRL y P), según el numeral 5 del artículo 3º de la Ley 1610 de 2013 que estipula como función de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social el acompañar y el ser garante del cumplimiento de las normas laborales del SGRL y de Pensiones.

La Subdirección de la ITSS tiene como principales funciones, en virtud del artículo 28 del Decreto 4108 de 2011:

- Coordinar y establecer mecanismos para adelantar acciones de inspección, vigilancia y control, con el fin de dar cumplimiento a las normas del Sistema General de Riesgos Profesionales.

- Establecer mecanismos e instrumentos para el seguimiento a las direcciones territoriales e inspecciones de trabajo, en materia de prevención, inspección, vigilancia y control de trabajo.

- Diseñar e implementar estrategias de fomento y difusión de una cultura orientada al cumplimiento de las obligaciones legales en materia de trabajo y seguridad social integral de los trabajadores, en lo de su competencia.

- Gestionar con otras entidades y dependencias del Ministerio, el desarrollo de programas y actividades de prevención, inspección, vigilancia y control del trabajo, con el fin de dar cumplimiento a las normas legales, reglamentarias y convencionales.

- Promover la protección y respeto de los derechos laborales individuales y colectivos, conforme a lo previsto en la Constitución Política, los convenios y tratados internacionales y las demás disposiciones legales.

- Proyectar los actos administrativos para resolver los recursos de apelación y queja interpuestos contra las providencias proferidas por los directores de las direcciones territoriales con excepción de las relacionadas con el Sistema de Riesgos Profesionales.

- Diseñar e implementar planes y programas de intervención en sectores críticos dentro del esquema de inspección preventiva.

- Proyectar los actos administrativos relacionados con los incidentes de impedimentos y recusaciones que se presenten en las actuaciones administrativas laborales que adelantan los directores territoriales.

- Adelantar las acciones relacionadas con los procedimientos aprobados para la cancelación del Registro Sindical.

- Adelantar los trámites necesarios para la convocatoria, designación de árbitro y pago de honorarios para los tribunales de arbitramento en los conflictos laborales colectivos.

Por su parte, el Grupo Interno de Trabajo de Relaciones Laborales, creado mediante resolución ministerial No. 4561 de 2014, tiene como principales funciones:

- Proyectar actos administrativos para resolver los recursos de apelación y queja interpusados contra las providencias proferidas por los directores territoriales a excepción de las relacionadas con el sistema General de Riesgos Laborales.
- Proyectar los actos administrativos relacionados con los incidentes de impedimentos y recusaciones que se presenten en las actuaciones administrativas laborales que adelantan los directores territoriales.
- Adelantar el procedimiento para la cancelación del Registro Sindical
- Adelantar los trámites para la convocatoria, designación de árbitro y pago de honorarios para los tribunales de arbitraje.

4.1. La política nacional de seguridad y salud en el trabajo 2024-2028

Resulta relevante analizar qué papel le asigna esta Política (PNSST) a la ITSS.

En este sentido, en el Capítulo II OBJETIVOS, el punto 3 habla de fortalecer la institucionalidad fiscalizadora de la SST, como mandato para mejorar su eficacia y su eficiencia, en general se supone, aunque aquí se refiera en especial a la prevención de riesgos laborales.

En el Capítulo III, referido a los ÁMBITOS, vuelve a indicar en el punto 2 la necesidad de fortalecimiento de la fiscalización y control de las entidades fiscalizadoras y en el 3 la de promocionar, difundir, capacitar y prestar asistencia técnica en la materia que aquí nos ocupa.

El Capítulo IV que habla de las RESPONSABILIDADES EN LA IMPLEMENTACIÓN, el punto 4. se reitera que Sistema de fiscalización o fiscalización debe ser coordinado, eficiente y eficaz..., y en el 4. el Fomento de la asistencia técnica.

Así mismo, cuando habla del Rol de las entidades empleadoras, destaca, además del cumplimiento de sus estrictas obligaciones en el cumplimiento de la deuda de seguridad, el deber de reportar los accidentes de trabajo y, se podría entender, también las enfermedades profesionales.

Y respecto del Rol de las personas trabajadoras y organizaciones, la posibilidad de denunciar ante organismos fiscalizadores irregularidades e incumplimientos de la normativa de seguridad y salud en el trabajo, como no podía ser de otro modo, por lo que se les supone la legitimación activa a los sindicatos en esta materia frente a acontecimientos ocurridos a cualquiera de sus personas afiliadas y a cualquier persona trabajadora de la empresa. Si bien aquí sería importante que la ITSS e, incluso, la defensoría laboral, pueda prestar asistencia, tanto cuando se presenta a nivel individual como por un pequeño sindicato que suelen tener mayor precariedad en el acceso a la Justicia por la hipotética dificultad de contar con una asesoría jurídica y técnica adecuada.

Al mismo tiempo, no olvidar que la prueba de la diligencia se supone a quien la adeuda (1547 Código Civil). Primero, porque los mecanismos probatorios están en manos de la empresa, que es la que puede demostrar si cumplió con sus obligaciones porque tiene toda la documentación preventiva de lo realizado. Segundo, porque poner la prueba en manos del trabajador o trabajadora, actúe a nivel individual o colectivo, es una misión imposible, más allá de lo que visualmente pueda advertirse como una presunta infracción, por lo que se

estaría ante los que se ha venido a denominar una "prueba diabólica". De ahí que se insista en que el sindicato o representantes de las personas trabajadoras puedan tener acceso a la documentación que demuestre la actividad preventiva empresarial, con objeto de supervisar el cumplimiento de las obligaciones o si infracción, pudiendo plantear una demanda bien fundamentada.

Quizás aquí sea adecuado decir que se podría establecer una sinergia entre la ITSS y la defensoría laboral y las Entidades especializadas en la materia, en el sentido de poder contar cuando sea necesario con el apoyo técnico que permita analizar de modo adecuado las posibles irregularidades preventivas. Por hacer una referencia comparada, en España existe el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo con sus correspondientes referentes en las diferentes Comunidades Autónomas, que asisten a la ITSS cuando esta requiere de un estudio más detallado y profundo de una posible infracción preventiva o en la investigación de un accidente de trabajo o enfermedad profesional.

4.2. La violencia en el trabajo, la ley karin y la reforma del Código del Trabajo

Como se sabe, la Ley Karin viene a reformar diferentes artículos del Código del Trabajo, por aplicación del Convenio 190 OIT, haciéndose indicación seguidamente a las referencias que contempla respecto de la ITSS.

Para empezar, el nuevo artículo 211 B bis del Código del Trabajo permite que la denuncia se realice frente a la ITSS, que deberá tomar respecto de la presunta víctima, solicitando a la empresa que adopte las adecuadas debidas medidas de resguardo, entre las que se encuentran la separación de los espacios físicos, la redistribución del tiempo de la jornada y proporcionar a la persona denunciante atención psicológica temprana, entre otras medidas cuyo cumplimiento la ITSS deberá fiscalizar.

De otro lado, según el artículo 211 C, cuando la investigación por el acoso o violencia sea interna, es decir, se realice en la empresa, las conclusiones deberán ser remitidas a la ITSS que tendrá 30 días para pronunciarse y, si no lo hace, se considera válida la investigación de la empresa.

Del mismo modo, el artículo 211 D entiende que cuando la ITSS observa que puede existir una vulneración de derechos fundamentales, hay que cumplir con lo establecido en el artículo 486 del Código del Trabajo, tal y como reitera el Dictamen 362/19 de la Dirección del Trabajo. En este punto hay que recordar la relevancia de la prueba indiciaria, aplicable ante la afectación de un derecho fundamental.

NO obstante, estas competencias atribuidas por la Ley se ven matizadas por el Decreto N° 21, de 3 de julio de 2024, que aprueba el Reglamento donde se establecen las directrices a las cuales deberán ajustarse los procedimientos de investigación de acoso sexual, laboral o violencia en el trabajo. Más allá del efecto que provoque el ámbito de aplicación, dado que su artículo 1 solo habla de violencia externa, se advierte que el Decreto 21 deriva algunas de las funciones atribuidas por la Ley Karin (y el CT) a la ITSS, al hacer responsable en todo el Decreto a la Dirección del Trabajo de las competencias descritas.

Cierto es que se ha elaborado la Circular 4 de 12 de julio de 2024 de la Dirección del Trabajo, donde se permite a la persona denunciante interponer la denuncia, además de en la empresa, ante la ITSS de forma oral o escrita, aunque también de manera virtual ante la plataforma MiDT. Esto no sería un problema si fuera un mero instrumento para el ingreso de la denuncia, es decir, si este caso se derivara para su instrucción a la ITSS, pero la circular decide que cuando se ingresa vía MiDT la investigación sea ejecutada por la coordinación jurídica de

la Dirección Regional del Trabajo. Aunque de esta decisión parece entenderse que se asumen las responsabilidades en esta investigación, en paralelo, entre la coordinación jurídica de la DT y la ITSS, en fusión de la ruta por donde se ingrese, lo que va a requerir la armonización de criterios entre los distintos organismos de la DT. Escenario que se reitera en la Circular 5 de la misma fecha y organismo, cuando se imparten instrucciones específicas en materia de fiscalización.

5. Conclusiones

Como se advirtió, este texto no tiene, más allá de los últimos párrafos, un afán analítico, sino más bien descriptivo, a partir de la revisión de las normas jurídicas y documentos publicados oficialmente, porque su intencionalidad es sobre todo informativa, pretendiendo ver cómo las políticas públicas, normativas o no, vinculan la actividad de la ITSS con la seguridad y salud en el trabajo.

Lo que se ha podido percibir es que, poco a poco, aumenta el número de referencias específicas en las políticas públicas que declaran una intención de conseguir un mayor nivel de eficacia de las normas de prevención de riesgos laborales.

Al mismo tiempo, los planes de actuación de la ITSS contemplan de un modo específico una preocupación por esta materia. En España existe ya dentro de la ITSS un órgano especializado en seguridad y salud en el trabajo, también en la fiscalía, que son apoyados por las competencias técnicas de las personas que trabajan en el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y sus referentes autonómicos (regionales).

En todo caso, tanto en España como en Chile traslucen ya una insistencia de los Programas, Planes y Políticas en fortalecer las competencias de la ITSS para el ejercicio de sus funciones, cuando están dedicadas a mejorar los entornos de trabajo seguros y saludables, quizás porque quien las elabora es consciente de las debilidades que todavía acechan para que esto sea posible.

Desde luego que el empeño que se ponga va a depender de la voluntad política de mejorar. Primero, con una fina continuidad entre la Ley y su desarrollo reglamentario. Segundo, aportando los recursos económicos requeridos y un aumento del número de personas que fiscalicen, con formación especializada y el apoyo de los organismos existentes con competencias en la materia.

Lo afirmado se entiende sin perder de vista, como se dijo al principio, el imperioso compromiso de dotar a las instancias representativas de la clase trabajadora de mayores competencias en la obtención de información, consulta y control del cumplimiento de las obligaciones preventivas, lo que puede ser de gran ayuda para la labor de la ITSS.

Todo ello para cumplir con el objetivo principal de esta actividad, que es, en el cumplimiento laboral del principio civil *alterum non laedere*, asegurar la dignidad humana en el trabajo, haciendo eficaces los Derechos Humanos, empezando por el derecho a la vida y a la integridad personal.

EL ROL DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO EN LA SOLUCIÓN ALTERNATIVA DE CONFLICTOS LABORALES. FÓRMULAS NORMATIVAS Y ALGUNOS PROBLEMAS APlicativos

Rodrigo Palomo Vélez*

Camila Cruz Beltrán**

Palabras clave:

Conflictivo laboral, solución alternativa de conflictos, conciliación, mediación.

1. Introducción

La Administración Laboral ocupa un lugar central en modelos legalistas de Derecho del Trabajo, como ocurre con el sistema chileno. En efecto, la funcionalidad histórica y particular de la Dirección del Trabajo en lo referido a la resolución de conflictos laborales, a través de mecanismos alternativos de solución de controversias (en adelante, MASC), es evidente. El foco de su rol está favorecer la eficacia de los derechos laborales. En un entorno donde el sistema legal tiende a debilitar la posibilidad real de hacerlos efectivos, las personas trabajadoras y sus organizaciones tienden a buscar la fuerza que el derecho no les reconoce en otros, entre ellos, en la Dirección del Trabajo.

En las últimas décadas se ha reforzado dicho rol, tanto normativamente como en la operativa interna del propio Servicio. Asimismo, éste ha avanzado hacia su modernización resolviendo algunos aspectos relativos a las transformaciones que han producido las tecnologías.

En este trabajo, proponemos una revisión del rol de la Dirección del Trabajo en la solución alternativa de conflictos laborales, procurando abordar el tema desde una mirada panorámica que aporte a la reflexión y discusión de esta relevante función de ente administrativo, sin las pretensiones de un texto de rigor científico.

* Doctor en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social por la Universidad de Valencia. Profesor de Derecho del Trabajo en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca, Investigador del Centro de Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (CENTRASS) en la misma casa de estudios. Correo electrónico: rpalomo@utalca.cl

** Licenciada en Ciencias Jurídicas y estudiante del Magíster en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, por la Universidad de Talca. Abogada, Investigadora invitada del Centro de Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (CENTRASS) en la misma casa de estudios.

Como prevención, adelantamos que deben evitarse los riesgos de una visión idílica de los MASC. No deben considerarse un sustituto del deber del Estado de poner a disposición de los ciudadanos un sistema judicial debidamente dotado de recursos humanos y materiales, y, sobre todo, eficiente. Deben explicitarse los verdaderos propósitos detrás del fomento de los MASC: no basta justificarlos en la descongestión de los tribunales (visión economista). Deben configurarse como una opción complementaria a la solución judicial de los conflictos (recurso abierto a quienes deseen aprovechar sus ventajas), pero no ha de caerse en una tendencia sustitutiva. Es necesario, además, resguardar la profesionalización y especialización de los operadores de estos mecanismos (es “novedoso” que la Administración Laboral en Chile tenga atribuciones en MASC; en la mayoría de los sistemas su competencia se concentra en la fiscalización, como se comentará más adelante).

No podemos partir este texto sin unas palabras sobre el centenario de la Dirección del Trabajo. Felicitamos su evolución, y esperamos que siga siendo un órgano de ferrea defensa de la eficacia de los derechos laborales, salvo en los tiempos oscuros de su historia. Directores como la recordada María Ester Feres o el actual, Pablo Zenteno, son ejemplo claro de que ello es posible. ¡Larga y buena vida a la Dirección del Trabajo! Que su buen trabajo se mantenga y perfeccione, hasta que una verdadera reforma sindical permita traspasar parte de sus funciones a los actores laborales.

2. Conflictos laborales y medios previstos para su solución

2.1. El conflicto laboral

Antes de analizar el rol de la Dirección del Trabajo en la solución alternativa de conflictos laborales, conviene traer a colación algunas cuestiones conceptuales. El conflicto laboral es un elemento natural de las relaciones laborales. Tal es así que la divergencia entre intereses laborales y empresariales está en el seno de la justificación del Derecho del Trabajo. Con acierto se ha sostenido que la razón de ser histórica del Derecho del Trabajo como disciplina jurídica independiente es la de servir al proceso de juridificación del conflicto entre el trabajo asalariado y el capital, de su canalización, integración o institucionalización por el Estado.

Ahora bien, los conflictos laborales se distinguen tradicionalmente conforme a dos elementos: un elemento subjetivo (sujetos laborales involucrados) y un elemento objetivo (intereses afectados). Este segundo elemento es el más importante y definitorio de la distinción, decantando en conflictos individuales aquellos que afectan intereses individuales y en conflictos colectivos los que ataúnen a intereses de dicha naturaleza.

Conviene recordar también otra distinción clásica de los conflictos laborales, más paciente respecto de conflictos colectivos: conflictos jurídicos y económicos. En los primeros, la controversia se plantea respecto de la interpretación o aplicación de una norma jurídica, autónoma o heterónoma. En los segundos, en cambio, la controversia surge de los intereses contrapuestos de las partes, o supone que al menos una de ellas persigue una revisión de la norma vigente (generalmente un instrumento colectivo). Esta distinción tiene especial incidencia en la definición de los mecanismos a través de los cuales puede intentarse la solución de los conflictos laborales.

Por cuanto dice relación a esto último, también hay diversas clasificaciones. De una parte, se distinguen los mecanismos de solución protagonizados por las mismas partes del conflicto, de aquellos que requieren la intervención (diríamente o no) de terceros. De otra parte, hay mecanismos autónomos de solución de conflictos, establecidos por la negociación colectiva, recurriendo a fórmulas como la mediación o el arbitraje, y mecanismos heterónomos, previstos en la ley y operados normalmente por la administración laboral o la

jurisdicción del trabajo⁴. Como categoría que engloba a las demás, se distingue la solución judicial de conflictos colectivos de los mecanismos alternativos de solución de controversias (en adelante, MASC).

2.2. Los mecanismos alternativos de solución de conflictos laborales

Frente a la posibilidad de judicializar la solución de conflictos laborales, diversos son los mecanismos alternativos de solución de conflictos que contempla la institucionalidad chilena. Por un lado, están aquellos operados por los jueces en el marco del procedimiento laboral, donde destaca la conciliación judicial y, por otro lado, aquellos operados por la Dirección del Trabajo, donde destaca la conciliación administrativa (la fórmula más usada), las diversas fórmulas de mediación y las competencias administrativas en el arbitraje (de utilización).

Respecto a la mediación laboral, la Ley N° 21.327 de 2021, sobre modernización de la Dirección del Trabajo, incorporó al Código del Trabajo (en adelante, CT) el artículo 377 bis, en cuya virtud se define la mediación laboral como “el sistema de resolución de conflictos en el que un tercero imparcial llamado mediador, sin poder decisorio, colabora con las partes, y les facilita la búsqueda, por sí mismas, de una solución al conflicto y sus efectos, mediante acuerdos”.

En concreto, la normativa vigente reconoce diversas instancias de mediación. Entre ellas, la mediación en el marco de la negociación colectiva, la cual puede ser voluntaria u obligatoria. La primera, opera bajo solicitud de común acuerdo de las partes o por convocatoria de oficio de la Dirección del Trabajo, y la segunda, antes conocida como “buenos oficios”, se trata en estricto rigor de una mediación forzada, que al operar bajo la solicitud de cualquiera de las partes una vez acordada la huelga, queda la otra obligada a someterse a ella, si bien no a llegar a acuerdo en dicha instancia.

La Ley N° 20.940 también se encargó de introducir fórmulas específicas de mediación. De una parte, incorporó la mediación específica para la negociación colectiva de trabajadores eventuales, de temporada y de obra o faena transitoria (artículo 370 CT), que hasta antes de la reforma tenían prohibido negociar. Y de otra, incorpora la mediación laboral de conflictos colectivos (artículos 381 a 384 CT), que procede respecto de conflictos colectivos que no tengan previsto un procedimiento especial para su resolución. Tal mediación se desarrolla ante la Dirección del Trabajo, a solicitud de cualquiera de las partes, o de oficio. Además, contempla la particularidad de que el informe de mediación será público.

Saliendo del conflicto estrictamente colectivo, nuestro ordenamiento jurídico contempla como instancia previa al procedimiento de tutela de derechos fundamentales, la mediación para solucionar conflictos de derechos fundamentales. Esta puede ser de carácter general, en caso de ocurrir la vulneración durante la vigencia de la relación laboral, y de carácter especial, en caso de vulnerarse el derecho fundamental de libertad sindical, con la excepción de la vulneración producida con la negativa del empleador de retirar a los trabajadores reemplazantes en huelga.

Desde la perspectiva de los conflictos individuales, también se reconoce la mediación para solucionar conflictos de tal carácter.

⁴ Véase PALOMO Y GUZMÁN (2017), p. 71.

La conciliación administrativa ha sido concebida por la Dirección del Trabajo como un "método de solución del conflicto producido entre quienes han celebrado un contrato individual de trabajo, generalmente al momento del término de la relación laboral, el que se verifica a través de un procedimiento en el cual la autoridad administrativa interviene a solicitud del interesado, procurando la solución de la disputa, por la vía de una conciliación entre las partes, velando por la justicia y oportunidad del mismo, en un marco de cumplimiento de la legislación laboral y previsional"². En este sentido, nuestro ordenamiento jurídico la prevé únicamente para la solución de conflictos individuales. A su vez, sin entregar una regulación directa, su régimen se deriva del artículo 168 CT, del cual se desprende su carácter voluntario y el supuesto respecto del cual procede, correspondiente a la reclamación de despido injustificado, indebido o improcedente, y las prestaciones laborales asociadas. Tal reclamación administrativa tiene la particularidad de suspender el plazo de caducidad de las acciones judiciales procedentes por el término de contrato.

Finalmente, el arbitraje laboral también corresponde a un mecanismo alternativo de solución de controversias, consistente en la heterocomposición de conflictos dada por un tercero imparcial sin investidura judicial. En ese sentido, el ordenamiento jurídico reconoce este mecanismo únicamente para la solución de conflictos colectivos. En efecto, se contempla, por un lado, el arbitraje para resolver una negociación colectiva (artículos 385 a 398 CT) y, por otro lado, el arbitraje para solucionar conflictos que surjan de la aplicación de un instrumento colectivo (artículos 306 a 321 CT).

3. Rol de la Dirección del Trabajo en la solución alternativa de conflictos laborales

3.1. Antecedentes generales

De antesa al análisis del rol de la Dirección del Trabajo en los MASC, cabe precisar que, en cuanto a su estructura, esta corresponde a un servicio técnico dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. En concreto, no corresponde a un órgano autónomo, sino a una institución estrechamente vinculada al gobierno de turno. Así las cosas, el Director del Trabajo constituye un sujeto político, carácter que se expone en el ejercicio de sus funciones.

Dicho lo anterior, esta institución dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social goza de una serie de facultades, entre las que destaca: fiscalizar la aplicación de la legislación laboral, fijar el sentido y alcance de las leyes del trabajo y, aquella que es objeto de este trabajo, prevenir y resolver conflictos del trabajo. En concreto, la Dirección del Trabajo históricamente ha gozado de esta función, tanto para resolver conflictos en su dimensión colectiva como individual.

Sin embargo, cabe hacer presente que esta facultad, característica de nuestro sistema, no recibe el mismo reconocimiento por parte del Derecho Internacional del Trabajo. En tal sentido, no atribuye a las inspecciones laborales la facultad de prevenir y solucionar conflictos, sin perjuicio que no lo prohíbe. En concreto, el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT), de 1947, sobre Inspecciones del Trabajo, no ratificado por Chile, omite en su artículo 3.1 la función de las inspecciones del trabajo de prevenir y solucionar conflictos laborales. Sin embargo, su artículo 3.2 abre la puerta a otras funciones, siempre que no entorpezcan el cumplimiento efectivo de sus principales funciones o perjudicar, en manera alguna, la autoridad e imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores.

² Manual de procedimientos de Conciliación Individual de la Dirección del Trabajo, 2018.

Por su parte, el Convenio N° 154 de la OIT, de 1981, sobre negociación colectiva, tampoco ratificado por Chile, trata la solución de conflictos laborales bajo la lógica de que los Estados deben adoptar las medidas adecuadas a sus condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva (artículo 5.1), debiendo tener por objeto –entre otros– que los órganos y procedimientos de solución de conflictos laborales estén concebidos de tal manera que contribuyan a fomentar la negociación colectiva (artículo 5.2 letra e). Precisando el artículo siguiente, que las disposiciones del presente Convenio no obstaculizarán el funcionamiento de sistemas de relaciones de trabajo en los que la negociación colectiva tenga lugar en el marco de mecanismos o de instituciones de conciliación o de arbitraje, o de ambos a la vez, en los que participen voluntariamente las partes en la negociación colectiva.

Como adelantábamos, nuestro ordenamiento jurídico interno históricamente ha reconocido a la Dirección del Trabajo la función de prevenir y resolver conflictos laborales, que viene dada por el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que reconoce en el marco de las funciones de la Dirección del Trabajo, “[l]a realización de toda acción tendiente a prevenir y resolver los conflictos del trabajo” (artículo 11 letra e). Y que, desde la dimensión del conflicto colectivo, consigna una serie de funciones en esta lógica al Departamento de Negociación Colectiva (actual Departamento de Relaciones Laborales)³. Ciertamente, esta función ha sido moldeada con los años y hoy podemos observar el refuerzo que ha tenido el rol de la Dirección del Trabajo en los mecanismos alternativos de solución de conflictos, a través de la Reforma Laboral de la Ley N° 20.940 de 2016⁴ (análisis contenido en el apartado 3.2.), como a su vez, la modernización de los medios a través del cual se desarrollan, en virtud de la Ley N° 21.327 de 2021⁵.

A través de esta última norma, el legislador incorporó una serie de modificaciones al CT tendientes a mejorar las competencias del Servicio en aras de mejorar la eficiencia y eficacia de su actuación, fortaleciendo –entre otras– su labor frente a los conflictos del trabajo, para permitir una mayor eficacia de la normativa laboral. En esta línea, incorporó la práctica de notificaciones, citaciones y comunicaciones legales de la Dirección del Trabajo a través de correo electrónico (artículo 508 CT), y el deber de relacionarse y comunicarse legalmente, incluyendo las notificaciones, citaciones y comunicaciones, con los empleadores, trabajadores, organizaciones y directores sindicales y usuarios en general, mediante medios electrónicos, y en ese caso, todos los usuarios podrán realizar sus trámites, actuaciones, requerimientos y solicitudes, por los mismos medios (artículo 514 CT).

³ El artículo 9 del DFL N°2 de 1967, consigna las siguientes: b) Impartir instrucciones sobre los procedimientos de mediación en los conflictos colectivos del trabajo; c) Estudiar, proponer y divulgar los sistemas y métodos de entendimiento directo de las partes, que permitan prevenir los conflictos colectivos y que facilitan el cumplimiento de los contratos, convenios, fallos arbitrales y actas de avenimiento; e) supervisar el desarrollo de los conflictos colectivos y de los arbitrajes en el país; f) velar por el cumplimiento de las actas de avenimiento, convenios colectivos y fallos arbitrales, y denunciar en su caso, las infracciones respectivas; y g) mediar a petición de parte o de oficio en los conflictos colectivos, antes de iniciado el proceso de conciliación en la respectiva Junta o después de agotado dicho proceso.

⁴ Entre los objetivos del Proyecto de Reforma Laboral, contenidos en el Mensaje de la Presidenta Bachelet, se destaca que “esta iniciativa legal busca también legitimar un sistema institucional que permita procesar el conflicto laboral al interior de las empresas, generando un procedimiento que contiene un conjunto de incentivos destinados a promover el diálogo directo entre las partes, el acuerdo y mecanismos pacíficos de resolución de controversias”. Para una adecuada y efectiva implementación de los cambios propuestos, añade, “se fortalecerá la capacidad operativa de la Dirección del Trabajo a fin de que pueda desarrollar a cabalidad las nuevas funciones que se le asignan, especialmente, las relativas a la solución de controversias...”.

⁵ El Mensaje de la Ley N° 21.327 consigna respecto de la Dirección del Trabajo que “su marco legal data de año 1967, en un contexto donde las herramientas disponibles eran muy distintas a las actuales, lo que limitaba su campo de acción”, agregando que “[l]a realidad actual es completamente distinta a la existente hace medio siglo y hoy existen numerosas herramientas tecnológicas, técnicas y profesionales que, bien utilizadas, facilitarian las labores de la institución”. Asimismo sostiene que “este proyecto viene a actualizar el Servicio, en reconocimiento del aumento en las competencias y facultades que han significado las diversas modificaciones legales en materia laboral, entre las que destacamos la Ley N° 20.087, del año 2008, relativa a la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores, la ley N°20.760 que establece supuestos de multiplicidad de razones sociales consideradas como un solo empleador, y sus efectos, publicada el año 2014; y la ley N°20.940, del año 2016, que moderniza el sistema de relaciones laborales”.

Finalmente, cabe expresar que, si bien ciertos MASC operados por la Dirección del Trabajo han tenido un mayor uso que otros, las estadísticas nos demuestran que a pesar del gran número de reclamos terminados por la Dirección (175.137 en 2023), una cantidad menor de estos se resolvieron directamente por conciliación (46.468 conciliación total y 15.242 conciliación parcial). Y en cuanto a la mediación, el mismo año se terminó con un total de 2.447. Por su parte, si bien el número de asuntos judicializados es menor (89.223 causas ingresadas en 2023) en relación con la cantidad de reclamos por vía administrativa, el mismo año se terminó con un total de 82.550 causas⁶.

3.2. Análisis particular del rol de la Dirección del Trabajo en la solución alternativa de conflictos laborales

3.2.1. Mediación laboral

La mediación laboral corresponde a un mecanismo alternativo de solución de conflictos laborales, en que las partes involucradas buscan generar soluciones auxiliadas por un tercero imparcial, quien actúa como moderador para facilitar la comunicación y el diálogo, abordando conflictos laborales individuales, colectivos y sobre derechos fundamentales. Tal tercero imparcial denominado "mediador", adopta el rol de facilitar y asistir a las partes para arribar a un acuerdo.

Al respecto, y tal como se adelantó, nuestra normativa laboral reconoce diversos tipos de mediación, y en todos ellos asigna un rol activo a la Dirección del Trabajo.

a) Mediación laboral en la negociación colectiva

Por cuanto dice relación con la mediación en la negociación colectiva, la reforma laboral mantuvo la posibilidad de recurrir a una instancia voluntaria. Así, vencido el plazo de respuesta del empleador y durante todo el proceso de negociación colectiva, las partes pueden solicitar, de común acuerdo, la mediación a la Dirección del Trabajo (artículo 344 CT). Asimismo, respecto a los tipos de mediación, se dispone que habrá mediación voluntaria cuando las partes de común acuerdo soliciten la designación de un mediador a la Dirección del Trabajo, o bien de oficio para los fines y el ejercicio de sus facultades establecidas en el artículo 29 del DFL N° 2, de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social (artículo 378 CT), esto es, para procurar la solución de los asuntos que se sometan a su conocimiento en el ejercicio de sus respectivas funciones, o que deriven del cumplimiento de disposiciones legales o reglamentarias, como asimismo, para prevenir posibles conflictos.

Por su parte, lo anteriormente conocido como "buenos oficios" ha pasado a llamarse "mediación obligatoria". En cuya virtud, dentro de los cuatro días siguientes de acordada la huelga, cualquiera de las partes podrá solicitar la mediación obligatoria del Inspector del Trabajo. En estricto rigor, se trata de una mediación forzada, dado que, una vez solicitada por una de las partes, la otra queda obligada a someterse a ella. Con todo, este procedimiento se aparta del principio de "voluntariedad" que la Dirección del Trabajo ha desarrollado en la materia⁷.

⁶ En 2023 se terminaron 82.550 causas judicializadas (independiente de su año de ingreso). Por su parte, el mismo año la Dirección del Trabajo terminó con 175.137 reclamos, sin embargo, solo 46.468 terminaron por conciliación y 15.242 por conciliación parcial. El resto, 36.827 abandonados, 17.124 desistidos con conciliación previa, 41.256 desistidos sin conciliación previa, 4.010 infundados y 14.210 sin conciliación. Información obtenida por Ley de Transparencia y a través del sitio web www.pjud.cl

⁷ LIZAMA Y RIQUELME (2021), p. 194.

En cuanto al Inspector del Trabajo, esté podrá citar a las partes, de forma conjunta o separada, cuantas veces estime necesario, con el objeto de acercar posiciones y facilitar el establecimiento de bases de acuerdo para la suscripción de un contrato colectivo. Transcurridos cinco días hábiles desde que fuere solicitada su intervención sin que las partes hubieren llegado a un acuerdo, el Inspector dará por terminada su labor, debiendo hacerse efectiva la huelga al inicio del día siguiente hábil. Sin perjuicio de lo anterior, las partes podrán acordar que el Inspector continúe desarrollando su gestión por un lapso de hasta cinco días, prorrogándose por ese hecho la fecha en que la huelga deba hacerse efectiva.

Sobre esto último, la Dirección del Trabajo ha armonizado las normas de los artículos 350 y 351 CT, en lo que se refiere al plazo para hacer efectiva la huelga, junto con aquel previsto para solicitar la mediación obligatoria. Con ello, determinó -entre otras cosas- que el plazo de cuatro días hábiles para solicitar la mediación es de días corridos y, que los cinco días adicionales en que puede prorrogarse el plazo inicialmente otorgado por el legislador para el desarrollo de la mediación, es de días hábiles por tratarse de la prolongación de un plazo de tal naturaleza. Además, al consistir la mediación obligatoria en un procedimiento administrativo especial que ha sido encomendado a un órgano de la Administración del Estado, procede aplicar la Ley N° 19.880, con lo cual se permite concluir que para efectos del cómputo de días hábiles debe excluirse los sábados, domingos y festivos⁸.

Con todo, este tipo de mediación puede darse tanto en la negociación colectiva reglada como en la negociación colectiva de trabajadores eventuales, de temporada, y de obra o faena transitoria. En esta última, tras la incorporación que la Ley N° 20.940 hace de ella en el artículo 370 CT. En concreto, las cifras de la Dirección del Trabajo indican que en 2023 se terminaron 594 mediaciones en la negociación colectiva, cifra que comprende tanto las voluntarias como obligatorias.

b) Mediación laboral en conflictos colectivos

La mediación laboral en conflictos colectivos corresponde a una mediación específica introducida por la Ley N° 20.940, que consigna que los conflictos colectivos que no tengan un procedimiento especial previsto en el Libro IV para su resolución podrán sujetarse a las disposiciones del Capítulo II "De la medicación Laboral de conflictos colectivos". Al respecto, la Dirección del Trabajo sostiene que esta regulación significó reconocer una labor que históricamente el Servicio venía realizando, de manera independiente de los procesos de negociación colectiva, para solucionar los conflictos laborales colectivos, mediante la Orden de Servicio N° 1 de 30 de enero de 2002, la cual creó y ordenó un sistema de solución alternativa de conflictos laborales colectivos⁹.

En concreto, esta mediación podrá iniciarse por solicitud de cualquiera de las partes o de oficio. De ello, es que la Dirección del Trabajo plantea que se trata de un procedimiento facultativo para las partes, ya que se utiliza la expresión "podrán sujetarse a las disposiciones de este Capítulo", y serán las partes quienes determinen si se ajustan a dicho procedimiento¹⁰.

Ahora bien, para el ejercicio de su cometido, la Inspección tiene la facultad de disponer la celebración de las audiencias que estime necesarias para llegar a acuerdo, pudiendo solicitar el asesoramiento e información de entidades públicas y privadas y ordenar medidas destinadas a contar con la mayor información necesaria para contribuir a resolver el conflicto. A su vez, el informe de mediación será público.

⁸ Dirección del Trabajo, Ordinario N° 2549/73, de 8 de junio de 2017.

⁹ Dirección del Trabajo, Ordinario N° 1414/33, de 31 de marzo de 2017.

¹⁰ Dirección del Trabajo, Ordinario N° 1414/33, de 31 de marzo de 2017.

Sobre este tipo de mediación, desde la doctrina nacional se ha planteado como interro-gante al determinar el alcance de esta norma si es posible realizar esta mediación frente a una huelga realizada por fuera del estricto procedimiento de negociación colectiva reglada. Frente a ella, se sostiene que, considerando que la huelga tiene rango constitucional y que está con-templada en los tratados internacionales ya mencionados, la lectura de estos artículos debe concordar con el principio de libertad sindical y, por lo mismo, no cabe duda que esta norma sobre conflictos colectivos será aplicable a las huelgas constitucionales que se produzcan en nuestro país y cuya característica fundamental será que son legítimas y que se utilizan fuera del procedimiento reglado de negociación¹¹.

Con todo, cabe hacer presente que este tipo de mediación ha sido casi inutilizado, toda vez que, de las cifras de la Dirección del Trabajo, en 2023 sólo se terminaron 4 mediaciones de esta especie.

c) Mediación laboral en conflictos de derechos fundamentales

En términos generales, puede señalarse que la mediación laboral procede cuando la In-spección del Trabajo, en ejercicio de sus atribuciones (fiscalización de oficio o por denuncia de parte), toma conocimiento de una vulneración de derechos fundamentales.

Con todo, particularmente, en el marco del procedimiento de tutela de derechos funda-mentales introducido por la reforma procesal laboral de la Ley N° 20.087 de 2006, se contem-pló -entre otros- el deber de la Inspección del Trabajo de llevar a cabo un procedimiento de mediación previo a promover denuncia ante el tribunal competente, con la finalidad de ago-tar las posibilidades de corrección de las infracciones constatadas (art. 486 inciso 6° CT). Tal procedimiento de mediación no fue contemplado en los orígenes del Proyecto de Reforma de Ley, sino que fue gestado durante su Segundo Trámite Constitucional¹², con la propuesta del Ejecutivo de agregar en ese entonces artículo 503 CT (actual art. 486 CT) el inciso sexto, en los mismos términos que hoy conocemos.

En concreto, se trata de un procedimiento imperativo y no facultativo para la respectiva Inspección del Trabajo, y que, para su procedencia, se exige que se estime la existencia de indicios de vulneración de derechos fundamentales señalados en el artículo 485 CT. Bajo esta lógica, se distingue entre una mediación de carácter general, para el caso de ocurrir la vul-ne-ración de derechos fundamentales durante la vigencia de la relación laboral, y otra de carácter especial, para el caso de vulnerarse el derecho fundamental de libertad sindical, con excepción de la vulneración producida con la negativa del empleador de retirar a los trabajadores reemplazantes en huelga, según dispone el artículo 345 inciso 5° CT.

Con todo, cabe preguntarse: ¿qué criterios sigue la Dirección del Trabajo para adoptar medidas reparatorias en una mediación laboral sobre conflictos laborales? Al respecto, La Di-rección ha sostenido que deberá tenerse presente como "criterio determinante" lo previsto en el inciso penúltimo del artículo 495 CT, que a propósito de los requisitos de la sentencia, impone al tribunal la obligación de "velar para que la situación se retrotraiga al estado inme-diátamente anterior a producirse la vulneración denunciada y se abstendrá de autorizar cual-quier tipo de acuerdo que mantenga indemne la conducta lesiva de derechos fundamentales", disponiendo que los requisitos exigibles para una sentencia condenatoria serán límites que deberán ser tenidos en cuenta en la búsqueda de los acuerdos de mediación.

¹¹ GAMONAL (2020), p. 287.

¹² Historia de Ley N° 20.087 (Boletín N° 3.367-13), Boletín de Indicaciones, de 7 de septiembre de 2005.

Asimismo, añade como criterios orientadores en la etapa de exploración de las posibles medidas reparatorias, sin un fin taxativo, los siguientes: a) la concurrencia de las voluntades del empleador y del trabajador, en términos que el primero repare la lesión provocada y que el segundo, acepte el ofrecimiento reparatorio, b) el restablecimiento de las cosas al estado en que se encontraban antes de la vulneración, mediante prestaciones que permitan restituir el ejercicio pleno del derecho lesionado, c) la reparación íntegra, tanto en lo referido al tipo de daño provocado, como a la intensidad del mismo, d) los criterios contenidos en los Dictámenes de la Dirección del Trabajo, referidos a casos o situaciones generales o específicas de vulneración de derechos fundamentales, e) las compensaciones económicas correspondientes a los gastos en que ha incurrido el o los trabajadores, con ocasión de la vulneración, y f) a falta de otro medio reparatorio adecuado o como complemento de alguno, o por no ser posible retrotraer la situación al estado anterior, evaluar una indemnización económica. Es decir, la indemnización será la última alternativa a promover, bajo el argumento que "existe riesgo de que se considere la única forma de obtener la reparación, entrando en un espiral de transacción económica que puede afectar el efectivo respeto a los derechos fundamentales"¹³.

Este tipo de mediación abre el debate de si es posible mediar en circunstancia que los derechos vulnerados corresponden a aquellos que detentan el carácter de fundamentales. Al respecto, la doctrina ha precisado que esta mediación no está destinada a tutelar el derecho, sino más bien a alcanzar un acuerdo que, por regla general, no podrá lograr la totalidad de lo pretendido por el agraviado; y que, en definitiva, la Inspección del Trabajo por mandato legal debe promover esta instancia, lo que no obsta el hecho que la parte afectada interponga directamente su acción¹⁴.

En esta línea, corresponde al tipo de mediación más utilizado dentro de aquellos que nuestra legislación laboral reconoce, correspondiendo a un total de 980 mediaciones terminadas por vulneración de derechos fundamentales en 2023, dentro de las cuales 939 se originaron por denuncia de trabajadores y 41 por organizaciones sindicales¹⁵. Como contrapartida, el mismo año se dio término a 12.977 causas de tutela laboral. Revelándose que, la preferencia para resolver estos conflictos es a través de la judicialización.

3.2.2. Conciliación administrativa

En cuanto a la conciliación administrativa, nuestra normativa laboral no se encarga de definirla. Sin embargo, en el Manual de Procedimiento de Conciliaciones Individuales de la Dirección del Trabajo se conceptualiza como "método de solución del conflicto producido entre quienes han celebrado un contrato individual de trabajo, generalmente al momento del término de la relación laboral, el que se verifica a través de un procedimiento en el cual la autoridad administrativa interviene a solicitud del interesado, procurando la solución de la disputa, por la vía de una conciliación entre las partes, velando por la justicia y oportunidad del mismo, en un marco de cumplimiento de la legislación laboral y previsional"¹⁶.

Según los últimos datos oficiales publicados (Anuario Estadístico de la Dirección del Trabajo), en 2023 se presentaron 175.137 reclamos administrativos por conflictos que involucraron a 177.789 trabajadores. De ellos, 78.834 terminaron conciliados (total o parcialmente) o desistidos con conciliación previa, es decir, terminaron en audiencias de conciliación ante la Dirección del Trabajo. Estas cifras se han mantenido más o menos estables en el último tiempo.

¹³ Dirección del Trabajo, Circular N° 28 de 3 de abril de 2017

¹⁴ DELGADO (2021), p. 320.

¹⁵ Información solicitada y obtenida por Ley de Transparencia a la Dirección del Trabajo.

¹⁶ Manual de procedimientos de Conciliación Individual de la Dirección del Trabajo, 2018.

El régimen jurídico de la conciliación es bifronte. En primer término, está la regulación de la conciliación en conflictos individuales (art. 168 CT). Luego, las normas que ordenan la conciliación como gestión prejudicial obligatoria a un procedimiento monitorio (arts. 497 a 499 CT). Salvo en las reclamaciones por falso, será necesario que previo a la presentación de la demanda se haya deducido reclamo ante la Inspección del Trabajo que corresponda, ante lo cual se fijará la realización de un comparendo de conciliación. Se ha cuestionado esta etapa administrativa, fundamentalmente por los procesalistas, aludiendo que no se condice con el objetivo primordial del procedimiento monitorio, que es la rápida generación de un título ejecutivo ante una deuda casi indubitable. Con la obligación de concurrencia a la Inspección del Trabajo, lo que se hace es forzar al demandante a obtener un acta de conciliación frustrada para proceder judicialmente.

El reconocimiento que el ordenamiento jurídico laboral hace de la conciliación es aquel contenido en el artículo 168 inciso 5º CT, que sostiene que el plazo contemplado en el inciso primero (60 días) se suspenderá cuando, dentro de éste, el trabajador interponga un reclamo por cualquiera de las causales indicadas, ante la Inspección del Trabajo respectiva. Dicho plazo seguirá corriendo una vez concluido este trámite ante dicha Inspección. No obstante, en ningún caso podrá recurrirse al tribunal transcurridos 90 días hábiles desde la separación del trabajador.

Asimismo, en el procedimiento monitorio laboral se exige previo al inicio la acción judicial la deducción de reclamo ante la Inspección del Trabajo, la que citará a comparendo respectivo, el cual corresponderá a una instancia de conciliación. Al respecto, si el reclamante no se presenta al comparendo de conciliación se pondrá término a la instancia, pero mantendrá siempre la opción de accionar judicialmente conforme a las reglas del procedimiento de aplicación general. En el mismo sentido, en caso de que no se produjere conciliación entre las partes o esta fuere parcial, o bajo el supuesto que el reclamado no concurra al comparendo, el trabajador podrá interponer demanda ante el juez del trabajo competente, debiendo acompañar el acta de conciliación¹⁷.

Frente a lo anterior, la doctrina sostiene que "no parece que haya de imponerse la concurrencia a la resolución alternativa de controversias. Entre nosotros, son varios los ejemplos que rompen con uno de los principios básicos (voluntariedad) de la resolución alternativa y que, a la postre, terminan por contaminar la imagen de los mismos, en tanto que, ciertamente, no todos los casos son aptos para concurrir a este tipo de métodos de solución de conflictos"¹⁸.

Por su parte, la conciliación administrativa se caracteriza por estar reservada únicamente para la solución de conflictos individuales, y a su vez, por corresponder al MASC más utilizado. En esta línea, durante el 2023 se terminaron en audiencia de conciliación 78.838 reclamos (46.468 por conciliación total, 15.242 por conciliación parcial y 17.124 desistidos con conciliación previa).

A su vez, como principios orientadores de este mecanismo alternativo, destacan: oportunidad en la solución del conflicto, transparencia en el proceso de conciliación, rol activo de las partes, economía para las partes y para el Estado, tratamiento igualitario pero no neutral, satisfacción de las partes intervenientes, promoción del acceso a la justicia, rol complementario de la administrado del Estado y del poder judicial, favorecer la paz laboral y el límite entre fiscalización y conciliación.

¹⁷ Regulación contenida en los artículos 496 y siguientes del Código del Trabajo.

¹⁸ DELGADO (2021), p. 351.

4. A modo de corolario. Algunos problemas aplicativos de los mecanismos alternativos de solución de conflictos laborales operados por la Dirección del Trabajo

Atendida la situación actual de los MASC laborales en Chile operados por la Dirección del Trabajo, es posible advertir varios problemas, tanto en su configuración normativa como en su aplicación práctica, entre los que se encuentran:

Primero, la Dirección del Trabajo como operadora de MASC laborales genera un riesgo de confusión con otras funciones que tiene encargadas; señaladamente, con la fiscalización, la interpretación y su rol en las relaciones laborales. Esto puede llegar a afectar la garantía de imparcialidad de los funcionarios de la Dirección del Trabajo, en el Derecho como en los hechos. En esta línea, cabe hacer presente que las Inspecciones del Trabajo suelen carecer de la dotación suficiente de funcionarios para separar sus funciones, de manera que no es raro que aquellos que deben fiscalizar, también deban recibir denuncias, investigar, prestar asistencia técnica a usuarios, cursar infracciones, entre muchas otras, afectándose no solo la imparcialidad que se menciona, sino la eficiencia misma de su labor. De otra parte, la propia normativa reconoce la confluencia funcional en el mismo órgano administrativo, sin aportar resguardos para disminuir el riesgo señalado.

Segundo, las medidas de reparación en la mediación laboral sobre derechos fundamentales. Como se indicó, la normativa interna del servicio establece criterios orientadores -no taxativos- en la exploración de posibles medidas reparatorias, dejando a la indemnización como última alternativa a proponer, bajo la lógica que "existe riesgo de que se considere la única forma de obtener la reparación, entrando en un espiral de transacción económica que puede afectar el efectivo respeto a los derechos fundamentales". Con todo, la desigualdad material de las partes en conflicto y la entidad de este exigen una preocupación normativa mayor, que minimice el riesgo de abusos o la tolerancia de vulneraciones de derechos fundamentales. En decir, ha de resguardarse que los acuerdos sean no solo eficaces, sino también ajustados al objetivo de la tutela de derechos fundamentales.

En esa línea, nos parece necesario restringir la mediación laboral sobre derechos fundamentales a casos que no sean calificados como graves por la autoridad administrativa competente, a la vez de exigir y garantizar normativamente la aplicación por el mediador del mismo estándar fijado para juez laboral en el art. 495 CT (procedimiento de tutela laboral).

Tercero, también respecto de este MASC, el carácter reservado de acuerdos en mediación laboral sobre derechos fundamentales, y la debilidad de mecanismos de seguimiento del cumplimiento. En esta línea, se restringe la posibilidad de conocer el contenido de dichos acuerdos, y con ello evaluar si en los acuerdos alcanzados la Dirección del Trabajo logra alcanzar el estándar contenido en el artículo 495 del Código del Trabajo, ya comentado.

Cuarto, la falta de suficiente asesoría jurídica para los trabajadores y sindicatos que utilizan MASC. Si bien la Corporación de Asistencia Judicial, a través de las Oficinas de Defensa Laboral, tienen entre sus líneas de servicios la orientación e información en derechos, y la prevención de conflictos y promoción de derechos, concentran su actuación en la representación judicial. No existe una línea de servicios en solución colaborativa de conflictos laborales.

Finalmente, la utilización torcida de algunos MASC. La práctica de las relaciones laborales da cuenta de casos en que los MASC se utilizan con propósitos distintos de aquellos para los cuales fueron pensados. Por ejemplo, cuando se intenta una conciliación administrativa en supuestos de despido, para aumentar el plazo de caducidad de la acción judicial; o cuando se recurre a la mediación obligatoria en la negociación colectiva, para postergar el inicio de la huelga. Las estrategias de las partes en ocasiones nublan la finalidad real pretendida por estos mecanismos.

Bibliografía citada

- DELGADO CASTRO, Jordi (2021): Tercera parte. Procedimientos Especiales, en: CORTEZ, Gonzalo. DELGADO, Jordi. PALOMO, Diego. Proceso Laboral (Santiago, Thomson Reuters).
- GAMONAL, Sergio (2020): Derecho Colectivo del Trabajo. Tercera edición actualizada con la ley N° 20.940 (Santiago, DER Ediciones).
- LIZAMA, Luis. RIQUELME, Gonzalo (2021): Manual de Derecho Colectivo del Trabajo (Santiago, DER Ediciones).
- PALOMO, Rodrigo. GUZMÁN, Silvana (2017). El conflicto colectivo y su solución tras la reforma laboral. Revista Laboral Chilena, febrero-marzo 2017, pp. 71 a 79.

DIRECCIÓN DEL TRABAJO Y SUS DESAFÍOS FRENTE A LOS DESEQUILIBRIOS DEL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES

Rafael Pereira Lagos¹

Palabras clave:

Administración del trabajo, inspección del trabajo, fiscalización, sistemas de solución alternativa de conflicto, sistema de relaciones laborales.

El objetivo de este ensayo es develar primero confusiones conceptuales en relación a la administración del trabajo y la labor de inspección, luego destacar como el desarrollo de la institucionalidad de la Dirección del Trabajo no ha sido el resultado de un diseño orgánico, sin tener a la vista un modelo de administración del trabajo, ni tampoco considerando la manera de como este diseño institucional se relaciona e interactúa o promueve un determinado sistema de relaciones laborales que no es estático, sino que tremendamente dinámico.

El centenario de la Dirección del Trabajo es un momento oportuno para, desde su historia, abordar los desafíos que le permitan enfrentar las enormes exigencias de un sistema de relaciones laborales tensionado por el dinámico desarrollo empresarial de las últimas décadas, la falta de consensos de largo plazo sobre un modelo de relaciones laborales, los déficits en el acatamiento a las normas laborales que en el extremo se expresa en la informalidad, y la debilidad sindical que entre otros aspectos se expresa en la baja cobertura de la negociación colectiva y la irrelevancia de sus contenidos.

Como señalara Oscar Ermida², un sistema de relaciones laborales está constituido por tres componentes: los actores, por las relaciones entre estos actores y por las normas que regulan estas relaciones.

Los actores presentes en un sistema de relaciones laborales son los trabajadores y sus organizaciones, los empleadores y sus organizaciones y finalmente el Estado.

¹ Licenciado en ciencias jurídicas y sociales, Universidad de Chile, profesor derecho del trabajo Universidad Diego Portales, socio de Desarrollo y Trabajo Consultores, socio de AGAL y ex presidente de la Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ex Jefe del Departamento de Relaciones Laborales (1996-2000), ex Jefe del Departamento Jurídico (2000-2010), ex Subdirector del Trabajo (2014-2018), todos cargos desempeñados en la Dirección del Trabajo.

² Cfr. Ermida.

Por otra parte, estos actores se relacionan entre ellos, pudiendo existir distintas manifestaciones ya sean, expresado en términos muy simples, de tipo conflictivo o de tipo colaborativo. La realidad por cierto es mucho más compleja, y admite variados matices, así como modelos que mutan en el tiempo. El carácter de las relaciones entre estos actores, es determinado, entre otros aspectos, por la historia de las relaciones entre los actores sociales, los niveles de mayor o menor confianza, las correlaciones de poder, así como la existencia o no de una cultura de negociación. Por su parte, la relación con el Estado, puede ser de abstención, de intervención o un Estado promotor, pero respetuoso de la autonomía, de una determinada forma de relación entre los actores sociales.

Finalmente, las normas que regulan estas relaciones, en un sentido amplio, están determinadas por el modelo económico imperante, la ideología predominante, así como por las posiciones de poder de los actores sociales. Así podemos encontrarnos frente a un sistema de relaciones laborales regulado fundamentalmente por el mercado, donde prevalecen las relaciones individuales y en un extremo se manifiesta en la informalidad, con un Estado ausente; otro tipo de regulación, en modelos intervencionistas, es la de tipo heterónoma, donde la regulación de las relaciones laborales está determinada por la acción legislativa o reglamentaria; finalmente, encontramos sistemas de regulación donde prevalece la autonomía colectiva, destacando el rol de los actores sociales, mediante negociación colectiva ramal, eventualmente articulada con niveles de empresa, en la que el Estado garantiza mínimos irrenunciables, garantiza y promueve la libertad sindical, en lo que se denomina regulación autónoma, por la vía de los acuerdos colectivos.

Nada de esto es indiferente para el rol que cumple la administración del trabajo, en sus distintas funciones, que ya desarrollaremos, de las cuales varias asume en la actualidad la Dirección del Trabajo. No será lo mismo el rol de la administración del trabajo en un sistema de relaciones laborales de tipo intervencionista, a uno en que predomine el desarrollo de la autonomía colectiva, por ejemplo. Ni tampoco estará sujeto a las mismas exigencias en sectores con alta informalidad a uno en que existe un alto estándar de respeto a la regulación vigente. Tampoco es indiferente, por cierto, la fortaleza de las organizaciones sindicales.

Algunos conceptos básicos

La Dirección del Trabajo, desde sus orígenes y hasta el día de hoy, es identificada por la labor de inspección del trabajo, función de la mayor relevancia para cumplir el objetivo de dar eficacia a las normas que regulan la relación individual de trabajo.

Claramente lo consigna Leal: "En la actualidad, la labor inspectiva de la Dirección del Trabajo resulta ser su función más característica. De hecho, tradicionalmente se alude a este órgano, en su totalidad, como "Inspección del Trabajo", habida cuenta de la gran presencia fiscalizadora que existe sobre los más diversos tipos de relaciones laborales. Por ello, y según lo abordado en el Capítulo I, la inspección laboral es un típico caso de inspección transversal u horizontal en cuanto a su objeto, puesto que ella trasciende a una variedad de actividades económicas donde tienen lugar diversas relaciones de trabajo"³.

Sin duda, la función de inspección es consustancial al Derecho del Trabajo. En efecto, importantes autores especialistas en derecho del trabajo, asocian el origen de esta rama del derecho, en diversos países, con la dictación de normas que regulan la creación de servicios de inspección del trabajo.

Así por ejemplo lo expresa Humeres: "las leyes dictadas en esta época (previo al 8 de septiembre de 1924) son escasas, poco aplicadas y menos fiscalizadas, ya que no existían servicios especiales de control"⁴.

Sin embargo, esta identificación, incluso en la denominación de sus oficinas, "Inspecciones del Trabajo", o de sus funcionarios, "Inspectores", no da cuenta de la magnitud y diversidad de las funciones y tareas que tiene encomendada la Dirección del Trabajo, que es por cierto la de inspección, pero también muchas otras que integran la administración del trabajo, y que son de una enorme relevancia para aportar a la democratización del sistema de relaciones laborales.

Dicho de otra manera, la Dirección del Trabajo no es sinónimo de función de inspección, en dos sentidos, primero cumple muchas otras funciones que no integran las tareas de Inspección, de acuerdo al Convenio 81 de la OIT, no ratificado por el Estado de Chile; y segundo hay funciones de inspección que las desarrollan otras entidades, como por ejemplo la autoridad de salud, o el Servicio Nacional de Geología y Minas, o la autoridad marítima, en sus ámbitos de competencia.

El sistema de administración del trabajo integra una gran diversidad de funciones e instituciones. En términos del Convenio 150 de la OIT, tampoco ratificado por el Estado de Chile: "la expresión **sistema de administración del trabajo** comprende todos los órganos de la administración pública - ya sean departamentos de los ministerios u organismos públicos, con inclusión de los organismos paraestatales y regionales o locales, o cualquier otra forma de administración descentralizada- responsables o encargados de la administración del trabajo, así como toda estructura institucional para la coordinación de las actividades de dichos órganos y para la consulta y participación de los empleadores y de los trabajadores y de sus organizaciones". Y por otra parte "la expresión **administración del trabajo** designa las actividades de la administración pública en materia de política nacional del trabajo".

En el caso Español, en algún sentido asimilable a nuestra realidad, se sostiene que "La Administración Laboral es la parte de la Administración Pública que se ocupa de la política

³ Leal, pág. 199.

⁴ Humeres, pág. 54.

de empleo y de las relaciones de trabajo, tradicionalmente también se ha ocupado también de la política de previsión y protección social. Nacida con los comienzos de la legislación laboral, ha girado históricamente alrededor del Ministerio de Trabajo (...)”⁵.

Respecto de nuestro país, existe sin duda un sistema de administración del trabajo, integrado por el Ministerio del Trabajo, y por distintos organismos o servicios relacionados con esta secretaría de gobierno, como superintendencias, servicio nacional de capacitación y empleo, por cierto la Dirección del Trabajo, así como otras entidades ya mencionadas SERNAGEOMIN, autoridad marítima, etc.. Incluso, en línea con el concepto de sistema de administración del trabajo del Convenio 150 de la OIT, podríamos incluir a las mutualidades de empleadores.

La Dirección del Trabajo integra en su interior, como luego detallaremos, varias funciones de la administración del trabajo, y no solo la función de inspección. Una posible explicación para esto es que fue creada antes de la creación del Ministerio del Trabajo. En efecto, la Dirección del Trabajo reconoce su origen el año 1924, y el Ministerio del Trabajo el año 1959⁶, es decir transcurrieron 35 años en que la Dirección del Trabajo dependía de otra entidad, el Ministerio de Bienestar Social, esto puede explicar que la en ese entonces denominada Inspección General del Trabajo, asumiera funciones ajena a las propias de una inspección del trabajo, integrando tareas propias de la administración del trabajo, que en otros sistemas son asumidas por los ministerios del trabajo u otras entidades, incluso tenía la supervigilancia administrativa y técnica de los tribunales del trabajo del país, así como la fiscalización y fomento de la organización sindical en el país⁷.

Hasta el día de hoy, las funciones de la Dirección del Trabajo se han agregado y superpuesto sin ninguna consideración sobre sus capacidades para absorber esas nuevas tareas, pero sobre todo sin una reflexión sobre el modelo de administración del trabajo, considerada como un sistema, ni tampoco sobre un modelo de inspección acorde a la dinámica metamorfosis del sistemas de relaciones laborales y la compleja evolución de las nuevas formas de organización del trabajo y las permanentes mutaciones empresariales.

En relación a la función de inspección del trabajo, integra a su vez diversas tareas, afirmando desde ya que no es posible confundir inspección con fiscalización, siendo esta última una de las expresiones de la inspección, importante sin duda, pero no exclusiva.

En efecto, el Convenio 81 de la OIT, en su artículo 3 N° 1 señala que “el sistema de inspección estará encargado de: (a) velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones; (b) facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales; y (c) poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.

Por su parte, el Tratado de Versalles de 1919, en su artículo 427 N° 9 dispone que “cada Estado deberá organizar un servicio de inspección en el que haya mujeres, con el fin de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos de protección de los obreros.”

⁵ Monereo, pág. 16

⁶ DFL 25 Diario Oficial 29.10.1959

⁷ Decreto 1331, 05.08.1930

Es decir, la función de inspección está relacionada directamente con asegurar la aplicación de la regulación laboral, es decir velar por su cumplimiento. Y las vías principales para eso son la asistencia técnica, así como la fiscalización, unida a la posibilidad de sancionar.

No incluye otro tipo de tareas. Es por ello que el ya citado Convenio 91 (artículo 3 N° 2) dispone que “ninguna otra función que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales o perjudicar, en manera alguna, la autoridad e imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores”.

Las funciones de la Dirección del Trabajo

Desde una mirada desde los sistemas de administración del trabajo, la Dirección del Trabajo, como hemos señalado, integra varias funciones que en la mayoría de los sistemas comparados se encuentran asumidas por distintas entidades públicas, ya sea dependientes del poder ejecutivo o con un mayor o menor grado de autonomía.

Por cierto, la que caracteriza a la Dirección del Trabajo, incluso se le identifica con ella, más aun así se denominan sus oficinas operativas, es la función de inspección. Como se señaló al inicio, esta función de inspección se asocia con los orígenes del derecho del trabajo. El objetivo de esta función es que las normas laborales se cumplan, por ello integra la labor de fiscalización, la que puede significar una sanción; pero también considera la asistencia técnica. Esto es así, porque la labor de inspección lo que pretende de manera proactiva, es que la regulación laboral que garantiza mínimos protectores se respete, y por ello puede desplegar acciones y estrategias de distinto tipo. Por lo dicho el éxito o no de la inspección del trabajo se mide no por el número de multas o fiscalizaciones, sino que por el nivel de cumplimiento de las normas laborales.

Pero además, la Dirección del Trabajo desarrolla acciones de solución alternativa de conflictos, ya sea en la conciliación individual a propósito del término de la relación laboral, o por medio de las labores de mediación, de tipo colectivo, especialmente en el marco de la negociación colectiva reglada, pero también en otro tipo de conflictos colectivos, por ejemplo incumplimiento permanente y generalizados de normas laborales por parte de una empresa o incluso de un sector productivo. Pero también, se le encarga la mediación en casos de vulneración de derechos fundamentales o de prácticas antisindicales.

Agreguemos a lo anterior, las funciones referidas a la dimensión colectiva del sistema de relaciones laborales, esto es la actividad de las organizaciones sindicales, y el desarrollo de la negociación colectiva. Esta función presente en diversos sistemas de administración del trabajo, debiera fundamentalmente promover el ejercicio de la libertad sindical, en clave de autonomía, y favorecer los diversos mecanismos de diálogo al interior de la empresa o por sectores productivos, entre organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores.

Como es posible observar, la centenaria Dirección del Trabajo, integra tres importantes funciones de la administración del trabajo: inspección, solución alternativa de conflictos y relaciones laborales.

La función de Inspección

El origen del Derecho del Trabajo va de la mano con el desarrollo de la función de inspección. La regulación laboral no es de cumplimiento espontáneo, toda vez que busca poner límites o fijar estándares básicos, que van en contra de la lógica del capital que busca utilizar los otros factores productivos, entre ellos la fuerza de trabajo, al máximo de su rendimiento, para obtener la mayor rentabilidad. Si bien el Derecho del Trabajo, siguiendo a Garmendia⁸, es un hijo del sistema capitalista, es un hijo no deseado, que incomoda al sistema productivo.

Lo anterior explica que el año 1891 León XIII, en la encíclica *Rerum Novarum*⁹, párrafo 15, exhortaba: "Y éstos, los deberes de los ricos y patronos: no considerar a los obreros como esclavos; respetar en ellos, como es justo, la dignidad de la persona, sobre todo ennoblecida por lo que se llama el carácter cristiano. Que los trabajos remunerados, si se atiende a la naturaleza y a la filosofía cristiana, no son vergonzosos para el hombre, sino de mucha honra, en cuanto dan honesta posibilidad de ganarse la vida. Que lo realmente vergonzoso e inhumano es abusar de los hombres como de cosas de lucro y no estimarlos en más que cuanto sus nervios y músculos pueden dar de sí."

En los tiempos actuales, el profesor Mario Garmendia destaca que "la inspiración sustancial en la que abreva el Derecho del Trabajo está basada en pautas que, en buena medida, contradicen frontalmente los paradigmas del capitalismo. En tal sentido, el enunciado "el trabajo no es una mercancía", declaración fundamental que constituye basamento esencial de la disciplina, encarna una de las más flagrantes contradicciones entre la teoría jurídica laboral y la práctica real cotidiana de la economía de mercado."

Esta tensión, entre la regulación laboral y el despliegue del capital es permanente, a lo cual si agregamos el desequilibrio de poder de las partes de la relación laboral, requiere necesariamente de la protección heterónoma, y el actuar proactivo del Estado para velar por el efectivo cumplimiento de las normas laborales.

Sobre el poder Supiot señala¹⁰ "que la cuestión del poder se halla en el corazón mismo del derecho del trabajo. La subordinación del trabajador, que sirve para caracterizar al contrato de trabajo, (...) es la piedra angular de un derecho que tiene como objetivo esencial enmarcar el ejercicio del poder que confiere a una persona sobre otra". Y agrega que "Allí donde el derecho de obligaciones postula la autonomía de la voluntad individual, el derecho del trabajo organiza la sumisión de la voluntad".

El punto es como en una sociedad democrática se resuelve esta tensión, entre el reconocimiento a que las personas nacen libres e iguales, y por otra el sometimiento en la relación laboral del uno al otro. Aquí entra a tallar el principio protector, en sus manifestaciones heterónoma y autónoma. Dos órbitas de protección que operan como vasos comunicantes, y dado que la función de inspección integra la protección heterónoma, su rol queda determinado por la relación de las dos órbitas señaladas.

Es por ello que además se sostiene que el Derecho del Trabajo no cautela solo intereses individuales, sino que también el interés social, por ello la naturaleza de la regulación laboral es de orden público, lo que exige entonces la acción estatal. Lo que determina la importancia de la acción inspectiva.

⁸ Garmendia.

⁹ Consultada en https://www.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html

¹⁰ Supiot, pág. 133

Como señala Vega: "Por su importancia tutelar, la acción inspectora trasciende el interés privado de las partes y la necesidad de recurrir al proceso judicial (por más rápido y expedited que sea en el ámbito laboral). Por ello es calificada, como acción de interés general, ya que el derecho del trabajo es una disciplina que ha establecido límites a la autonomía contractual del derecho civil, justamente por razones de interés común de todos los ciudadanos"¹¹.

En nuestro sistema, donde es tan débil la protección autónoma, es decir el rol de la autonomía colectiva en clave de libertad sindical, es de la mayor importancia la protección heterónoma del Estado, y por ello resulta tan relevante una función de inspección reforzada.

Agreguemos a lo anterior, según indica Casale, que "La Conferencia Internacional del Trabajo confirmó con la adopción de la Declaración sobre la justicia Social para una Globalización Equitativa en 2008 que uno de los objetivos del Trabajo Decente es un régimen de inspección del trabajo que funcione efectivamente. Este es un elemento indispensable para una administración del trabajo eficaz y una condición fundamental para una buena gobernanza del mundo del trabajo".

No hay duda entonces, que la función de inspección es un componente central de todo sistema de relaciones laborales, por una parte para dar eficacia a la regulación laboral, y por otra porque cautela intereses que importan a la sociedad en su conjunto. Agreguemos que también es relevante para la profundización de la democracia y su fortalecimiento, en la medida que la parte más débil de la relación laboral puede contar con la actuación del Estado para la protección de sus derechos, que se traduce en cuestiones tan relevantes como condiciones dignas de trabajo y de remuneración acordes a las necesidades personales y familiares.

Cómo se materializa esta función de inspección no es por medio de un único modelo, hay sistemas generalistas, característicos de América Latina y parte de los países europeos, pero también hay sistemas con agencias especializadas, abocadas a temas específicos, como ocurre en Estados Unidos, los países escandinavos o Reino Unido.

Al respecto, como señala Vega¹² "la OIT no habla de modelos de inspección, sino de sistemas de inspección evitando la discusión sobre la conveniencia de una inspección generalista o especializada, más cuando la mayor parte de los sistemas europeos cuentan, en mayor o menor medida, con elementos híbridos. Es el caso de los países escandinavos donde en una inspección primeramente encargada de seguridad y salud se encarga a los inspectores la supervisión de algunos aspectos de las condiciones de trabajo (la jornada, las licencias y el trabajo infantil)".

Lo que es relevante, en todo caso, desde la perspectiva del convenio 81, artículo 4º, no ratificado por Chile, es la vigilancia y control de una autoridad central. Por ello el referido convenio habla de sistema de inspección y no de modelo. Otra exigencia, contenida en el artículo 3º N° 2, es que "ninguna otra función que se encomienda a los inspectores del trabajo deberá entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales."

En el caso chileno, siguiendo el modelo de América Latina, tenemos un sistema de inspección generalista, alojado casi en su totalidad en la Dirección del Trabajo, donde los funcionarios inspectores o fiscalizadores, conocen gran diversidad de materias y en todo tipo de sectores, salvo respecto de relaciones funcionarias o laborales¹³ que se dan en la administración pública centralizada o descentralizada.

¹¹ Vega, pág. 15

¹² Vega, pág. 15

¹³ Utilizamos estas expresiones ya que hay personal de la administración que se rige por estatutos administrativos, otros por Código del Trabajo, incluso situaciones de informalidad generalizada como relaciones a "honorarios" que los tribunales han declarado de carácter laboral, pero lo que determina la competencia de la Dirección del Trabajo es la naturaleza del empleador y no el régimen legal que regula la relación laboral.

Decimos que alojada casi en su totalidad, porque hay otras entidades públicas que también cumplen funciones de inspección del trabajo en materias de seguridad y salud en el trabajo. Tenemos por ejemplo, entre otras el Servicio Nacional de Geología y Minas, que tiene competencia de inspección en dicho sector, o la autoridad marítima por medio de la Dirección del Territorio Marítimo y de la Marina Mercante. Agreguemos también a la Dirección General de Aeronáutica Civil. Por otra parte está la autoridad de salud, la cual tiene competencia en materias de seguridad y salud en el trabajo en los diversos sectores productivos. Además estas no son competencias excluyentes, o no están claramente determinados los ámbitos de competencia de cada sector, respecto de las facultades de la Dirección del Trabajo, por lo que muchas veces pueden concurrir funcionarios de distintas entidades.

Al respecto es elocuente el mensaje del Ejecutivo en el proyecto de ley "que moderniza el sistema de seguridad laboral y modifica el seguro social contra riesgos por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales" del año 2013, Boletín 8971-13, el cual entre sus fundamentos señala: "dependiendo de las actividades de la entidad empleadora las funciones fiscalizadoras y sancionatorias en materias de seguridad y salud en el trabajo se encuentran radicadas en distintos organismos públicos, a saber: la Dirección del Trabajo; las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud; el Servicio Nacional de Geología y Minería, la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante; el Servicio Agrícola y Ganadero; la Superintendencia de Electricidad y Combustibles; la Dirección General de Aeronáutica Civil y la Comisión Chilena de Energía Nuclear".

Y el mismo proyecto de ley agrega: "no obstante lo prescrito en el inciso tercero del artículo 191 del Código del Trabajo, norma que inhibe en el conocimiento a un organismo fiscalizador, cuando ya otro servicio con similares competencias se ha constituido previamente en visita inspectiva, es posible que se verifiquen criterios y procedimientos de fiscalización diversos por parte de los distintos organismos".

Agreguemos a lo anterior, en la lógica de un sistema de inspección, que también cumplen una función en lo referido a seguridad y salud en el trabajo, principalmente en la preventión, las mutualidades de empleadores y los comités paritarios.

Incluso el legislador reconoce entre las finalidades de los sindicatos "velar por el cumplimiento de las leyes del trabajo o de la seguridad social" y "propender al mejoramiento de sistemas de prevención de riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales".

Podríamos sostener además, que en el marco de la regulación del trabajo en régimen de subcontratación, las empresas principales cumplen una función de velar por el cumplimiento de las normas de remuneraciones y seguridad social, respecto de las empresas contratistas y subcontratistas, al tener responsabilidad solidaria, y también en lo referido a seguridad y salud, al tener responsabilidad directa. Interesante consignar que por la aplicación de las normas de subcontratación al sector público, cuando un Ministerio, Servicio o Municipalidad subcontrata a un particular también asume el deber de controlar el cumplimiento de las obligaciones de dar, así como la responsabilidad directa en materia de seguridad y salud, esto sin perjuicio de la ley de compras públicas que establece estándares de cumplimiento que pueden condicionar la contratación con un particular infractor en temas laborales.

Recapitulando, tenemos una Dirección del Trabajo que dentro de sus múltiples funciones tiene a su cargo la función de inspección, siguiendo un modelo generalista, teniendo competencias, en todo el sector privado, tanto en materia de relaciones laborales, como en lo referido a seguridad y salud en el trabajo. En este último ámbito su competencia no es exclusiva ya que existen otras entidades públicas con diversas competencias, algunas como las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud, respecto de todo el sector privado, y otras entidades para sectores específicos.

Esto da cuenta entonces de un problema sobre la ausencia de una autoridad central, ya que si bien se ha definido una política nacional de seguridad y salud en el trabajo, que incluye exigencias de coordinación, por la naturaleza de estas entidades públicas cada una de ellas responde a sus niveles jerárquicos superiores y en la operación hay que hacer grandes esfuerzos para definir políticas y estándares comunes, con la dificultad para los ciudadanos que cada organismo aplica diferentes procedimientos y distintos criterios sancionatorios.

Respecto de la manera en que se encuentra organizada la actividad Inspectiva en la Dirección del Trabajo, y para graficarlo en un caso concreto, un funcionario fiscalizador podría tener que desarrollar una fiscalización sobre remuneraciones en una empresa de retail, al otro día tener que fiscalizar una accidente del trabajo en una empresa minera, y luego fiscalizar en una empresa aeronáutica las normas de jornada, para luego concurrir a una entidad educacional a fiscalizar normas del estatuto docente. Es decir, una gran exigencia "generalista" sin especialización, considerando la complejidad de cada uno de los sectores o materias señalados en el ejemplo.

Por otra parte, como hemos señalado, a la Dirección del Trabajo se le asignan otras funciones propias de la administración del trabajo, pero que no son propias de la actividad de inspección, como es toda la labor referida a lo que tiene que ver con libertad sindical: funcionamiento de las organizaciones sindicales, procesos de negociación colectiva y huelga. También lo referido a solución alternativa de conflictos, conciliación individual, mediación colectiva y mediación en proceso de vulneración de derechos fundamentales.

Funciones asociadas al ejercicio de la libertad sindical

En este ámbito la regulación del plan laboral de 1979, asignó a la Dirección del Trabajo fundamentalmente labores de registro y control del accionar de las organizaciones sindicales, así como de los procesos de negociación colectiva. También entregó funciones de ministro de fe en actuaciones clave de estas organizaciones. Labores que perduran hasta el día de hoy.

Así por ejemplo es depositaria del acta de constitución y estatutos de una organización, lo mismo respecto de las reformas de estatuto, pudiendo hacer observaciones de legalidad a dichos estatutos o a sus reformas, las cuales en todo caso pueden ser objetadas en tribunales. Tiene acción para solicitar la disolución de organizaciones sindicales.

Es importante consignar que con anterioridad el DFL 2 de 1967, Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo, ya le asignaba funciones de "supervigilancia" del funcionamiento de las organizaciones sindicales, así como el fomento de las mismas, funciones radicadas en el Departamento de Organizaciones Sindicales, hoy denominado de Relaciones Laborales ya que se fusionó con el Departamento de Negociación Colectiva el año 1996.

A este último Departamento se le asignaban funciones como por ejemplo supervisar el desarrollo de conflictos colectivos, así como constitución y funcionamiento de las Juntas de Conciliación, en la actualidad inexistentes, y también labores de mediación en conflictos colectivos, todas facultades que correspondía a otra legislación del derecho colectivo, y por eso muchas de ellas se deben entender tácitamente derogadas.

Volviendo al plan laboral, en materia de libertad sindical, debe cumplir funciones de ministro de fe, en materia de sindicatos: constitución, elección de directiva, reforma de estatutos, censura de directiva, etc.; en negociación colectiva al momento de la votación de la huelga. Esta labor de ministro de fe, es decir que un funcionario de la administración intervenga en este tipo de actuaciones tan relevantes en la actividad sindical, ha sido cuestionada por el Comité de Expertos en Aplicación de Convenio de la OIT, por infringir el Convenio 87.

También le competen labores en caso de objeciones de legalidad en los procesos de negociación colectiva, así como una importante labor en la determinación de servicios mínimos para el caso de huelga y resolver controversias respecto de la integración de equipos de emergencia para cubrir servicios mínimos. Le corresponde registrar el proyecto de contrato colectivo sindical, la respuesta del empleador, así como el instrumento colectivo que finalmente se suscriba. Tiene facultades para fiscalizar la existencia de reemplazo en caso de huelga, así como calificar la legalidad del lock-out o cierre patronal declarado por la empresa.

Se le han entregado facultades para investigar prácticas antisindicales, y en caso de constatar su existencia hacer las denuncias en los tribunales del trabajo, haciéndose parte en dichos juicios. En los hechos, la mayor parte de sentencias condenatorias de prácticas antisindicales son el resultado de denuncias presentadas por la Dirección del Trabajo.

No se ha efectuado una enumeración de la totalidad de funciones que la ley le entrega en relación al ejercicio de la libertad sindical, que son muchas y varias de tipo burocrático.

En este ámbito de materias, lo que se extraña es un rol más claro y central, de promoción y fortalecimiento de la libertad sindical, como mandata el Convenio 87 de la OIT, al señalar en su artículo 11 que: "Todo 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". O el artículo 4 del Convenio 98 de la OIT que dispone: "Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo".

Sin duda existe una inercia de una cultura de control sobre el actuar de las organizaciones sindicales, más que una lógica de promoción del ejercicio de los derechos de libertad sindical, una burocratización, que muchas veces enfrenta a dirigentes sindicales a trámites y escollos que recargan su labor, desatendiendo su tarea principal de representación y defensa de los intereses de sus asociados.

Pero, independientemente de las observaciones sobre los contenidos de estas funciones, y la forma en que se ejercen, claramente no son tareas que correspondan a la función de inspección del trabajo, debiendo destinarse funcionarios inspectores o fiscalizadores para cumplir con estas tareas, desatendiendo el mandato del Convenio 81.

Funciones de conciliación y mediación

Sin duda los mecanismos de solución alternativa de conflictos constituyen un instrumento de la mayor importancia, por una parte para promover lógicas de acuerdo y compromiso entre las partes en conflicto, más aún cuando esas partes mantienen una relación laboral vigente, y por tanto seguirán relacionándose, por lo que resulta mucho más razonable generar acuerdos que perduren en el tiempo, a que el conflicto se mantenga o deba ser resuelto por un tercero, resultando un "perdedor" y un "ganador".

Por cierto, es posible diferenciar, esquemáticamente y de manera simplificada, conflictos de tipo jurídico y conflictos de interés, respecto de los cuales los márgenes de solución son diferentes, así como el rol del tercero que pueda intervenir.

La Dirección del Trabajo tiene una larga tradición primero en materia de conciliación individual, asociada a cuando se produce un despido, y el trabajador solicita (mediante la interposición de un reclamo) que se cite al empleador a un comparendo de conciliación.

Si uno indaga en la legislación laboral, no existía hasta el año 2008 una regulación sobre esta actividad de conciliación individual, la que se realizaba a partir de la facultad reconocida a los funcionarios de la Dirección del Trabajo, contenida en su Ley Orgánica, artículo 29, en los siguientes términos: "La Dirección del Trabajo y los funcionarios de su dependencia podrán citar a empleadores, trabajadores, directores de sindicatos o a los representantes de unos u otros, o cualquiera persona en relación con problemas de su dependencia, para los efectos de procurar solución a los asuntos que se le sometan en el ejercicio de sus respectivas funciones, o que deriven del cumplimiento de disposiciones legales o reglamentarias, como asimismo, para prevenir posibles conflictos".

Recién el año 2008, a propósito de la reforma al procedimiento laboral, se reconoce de manera específica en el Código del Trabajo, al regularse el procedimiento monitorio, esta labor de conciliación a propósito del despido, constituyendo un requisito de procesabilidad para aquellas controversias cuya cuantía no supere los 15 ingresos mínimos mensuales¹⁴, lo que es un suma importante, por lo que significa que un gran número de trabajadores despedidos y que pretende demandar en Tribunales a su empleador, están obligados a solicitar a la Inspección del Trabajo que cite a un comparendo de conciliación. Para dimensionar la relevancia de esta función, es importante considerar que, de acuerdo al anuario estadístico 2023 de la Dirección del Trabajo, el total de trabajadores involucrados en reclamos ese año alcanzó a un total de 184.744.

En materia de mediación, principalmente asociada a conflictos de tipo colectivo, aunque no exclusivamente según se explicará, es una función que ya estaba presente en la ley orgánica de la Dirección del Trabajo, según se señaló a propósito de los conflictos colectivos, del en ese entonces departamento de negociación colectiva. Luego en el plan laboral no se consideró ninguna actividad mediadora de la Dirección del Trabajo, entregando este mecanismo de solución del conflicto a particulares, el que en la práctica nunca operó.

Sin embargo, y nuevamente en el marco del artículo 29 de su ley orgánica, en los procesos de negociación colectiva y principalmente durante la huelga, se desarrollaban por funcionarios de la Dirección del trabajo "los buenos oficios", tendiente a favorecer un acuerdo entre las partes para la suscripción de un contrato colectivo.

Este tipo de mediación se institucionaliza a partir de la reforma del año 2001, incluyendo una mediación "obligatoria", siendo suficiente que la solicite una de las partes una vez aprobada la huelga por la asamblea sindical. También se regula posteriormente, en la reforma del año 2017 una denominada mediación voluntaria, en el sentido que requiere el acuerdo de ambas partes, pudiendo solicitar la actuación mediadora de la Dirección del Trabajo. Junto con las anteriores se establece la mediación laboral de conflictos colectivos, la cual puede activarse a solicitud de parte o de oficio por la propia Dirección del Trabajo.

Todas las señaladas, dan cuenta de mediaciones que corresponden a conflictos colectivos, donde fundamentalmente estamos frente a conflictos de intereses, y no de orden jurídico.

Pero existe otra función de mediación, bastante relevante, referida a la vulneración de derechos fundamentales, incluidas las prácticas antisindicales. A propósito de la reforma al procedimiento laboral del año 2008, se incorpora un procedimiento denominado de tutela,

¹⁴ En la actualidad \$ 7.500.000.- o al tipo de cambio vigente aproximadamente US\$ 7.850.

el cual se establece para que los trabajadores y trabajadoras puedan acudir al Tribunal del Trabajo en busca de amparo, cuando estiman que han sufrido vulneración de algún derecho fundamental en el marco de la relación laboral, ya sea durante la relación laboral o con ocasión del despido. Este procedimiento también resulta aplicable a las prácticas antisindicales.

En el caso de vulneración de derechos fundamentales, incluidas las prácticas antisindicales, tiene acción por cierto la víctima, pero también la Dirección del Trabajo, la que a petición de parte o de oficio, puede investigar la existencia de estas vulneraciones en una empresa. Si estima que existen indicios de afectación a derechos fundamentales, tiene la obligación de denunciarlo en tribunales, pero previo a ello como requisito de procesabilidad, debe citar a las partes a un proceso de mediación, exigencia que no se da en caso de reemplazo en la huelga o cuando se constata acoso sexual.

Como es posible observar, la entidad y relevancia de estas funciones de conciliación o mediación, exceden con creces las que razonablemente es posible considerar como parte de la función de inspección, ya que es posible que un inspector al desarrollar un proceso de fiscalización, en vistas a que su objetivo principal es el cumplimiento de la norma laboral, pueda desarrollar una actividad de conciliación, pero esto en el marco del ejercicio de sus funciones inspectivas. Sin duda estas funciones de solución alternativa de conflictos distraen a un número muy importante de fiscalizadores y fiscalizadoras de la labor de inspección.

En general en sistemas comparados existen servicios de mediación y/o conciliación, alojados en Ministerios o constituidos como instituciones con grados de cierta autonomía, claramente diferenciados de las inspecciones del trabajo. Por ejemplo en el caso de Estados Unidos existe la "Oficina Federal de Mediación y Conciliación", y en Canadá "Centro Federal de Conciliación y Mediación" dependiente del Ministerio del Trabajo. En Argentina también existe un servicio de mediación dependiente del Ministerio del Trabajo.

De acuerdo al anuario del año 2023 de la Dirección del Trabajo, ese año se desarrollaron un total de 2.436 mediaciones, de las cuales 979 se realizaron por vulneración de derechos fundamentales, incluyendo prácticas antisindicales. Le siguen las mediaciones en el marco de la negociación colectiva con un total de 595, y luego mediaciones generales a petición de parte 523 y mediación general de oficio un total de 335.

Para enfrentar el nuevo siglo de existencia

Es evidente que un Servicio Público debe responder a las necesidades de los ciudadanos, y dar cumplimiento con niveles de excelencia a los requerimientos de sus usuarios. Esto supone hacerse una pregunta radical ¿se está respondiendo de manera eficiente y eficaz al mandato institucional?. Sin duda es la respuesta que deben dar por cierto los incumbentes, pero también los actores del sistema de relaciones laborales, tanto individuales como colectivos.

Por otra parte, es necesario revisar si el diseño institucional de la Dirección del Trabajo, contenido en su ley orgánica, el DFL 2 del año 1967, complementado luego con una serie interminable de asignación de nuevas funciones, es capaz de dar cuenta de las necesidades que derivan de un sistema de relaciones laborales de una enorme complejidad, con una importante carencia de espacios de autonomía colectiva, y con problemas de informalidad estructural no resueltos.

Junto a lo anterior, y toda vez que la administración del trabajo, cumple un rol de política pública, que no es indiferente al sistema de relaciones laborales, y que constituye un actor del mismo, es relevante también preguntarse si la manera en que se despliegan las funciones

de solución alternativa de conflictos, o las de protección y promoción de la libertad sindical, responden a los desafíos de democratizar el sistema de relaciones laborales, sin desatender su incidencia en logros de mayor competitividad y certezas tanto para empresas como trabajadores, en un adecuado equilibrio con las exigencias de flexibilidad.

Frente a estas preguntas, y a estas alturas del desarrollo de nuestro sistema de relaciones laborales, las carencias del mismo, los niveles de informalidad, etc., dejan en evidencia que resulta necesario replantearse el rol de la administración del trabajo y su diseño institucional, en vistas a ser un efectivo aporte a un modelo de relaciones laborales más democrático, y que integre la acción heterónoma del Estado con la riqueza que puede significar una profundización de la protección autónoma.

En relación a la función de inspección, es importante tener claridad que tradicionalmente es posible diferenciar dos grandes ámbitos, el primero referido a la regulación de las relaciones laboral individual, esto es contrato de trabajo, jornadas y descansos, remuneraciones, etc.; y por otra parte la regulación de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo. A estas alturas debiéramos agregar un tercer ámbito, los derechos fundamentales, y las normas sobre acoso, que por su particularidad tienen una entidad propia.

En relación a la inspección en materia de relaciones laborales y derechos fundamentales, está clara la competencia de la Dirección del Trabajo, y posiblemente lo que en este ámbito se deba abordar es un modelo inspectivo en que prevalezca la actuación de oficio, utilizando las nuevas tecnologías, con modelos predictivos, calificación y formación continua de los fiscalizadores y fiscalizadoras, promover el trabajo en equipos, todo con un alto nivel técnico.

Sin duda hay problemas estructurales, que se arrastran por décadas y por la cultura institucional. Pero si revisamos datos del anuario 2023 de la Dirección del Trabajo, podemos constatar el alto predominio de la actividad fiscalizadora por denuncia, que alcanza a un total de 73.453 fiscalizaciones, y de oficio o por programa sólo se desarrollaron 17.548 fiscalizaciones, es decir solo el 19,3% de las fiscalizaciones fueron por iniciativa de la Dirección del Trabajo.

Si hacemos el foco en las fiscalizaciones por programa, es decir el total de 17.548, debiéramos suponer que se buscó llegar a empresas o sectores de mayor infraccionalidad, seleccionadas previamente de acuerdo a la gran cantidad de información con que cuenta la Dirección del Trabajo. Sin embargo, según el mismo anuario, del total referido solo tuvo resultado de multa 5.355 fiscalizaciones, es decir apenas el 30,5%.

Al revisar la cobertura, se consigna en el anuario que durante el año se fiscalizaron solo 7.397 empresas, un número muy bajo en relación a la totalidad de empresas del país. Sin duda el uso de nuevas tecnologías debiera permitir incrementar sustancialmente ese número.

Reitero, no es un problema actual, es un modelo de inspección que opera de esta forma durante muchas décadas.

En relación a las materias de seguridad y salud en el trabajo, que en países europeos es la tarea principal de muchas inspecciones, se fue incorporando a las tareas de la Dirección del Trabajo de manera accesoria desde mediados de los '90, y progresivamente, reformas legales mediante, se ha ido institucionalizando, pero sin los niveles de especialización, ni la fortaleza en cantidad de funcionarios, ni con los soportes técnicos que se requieren.

En este aspecto se requiere una rediseño institucional de proporciones del sistema de inspección, lo que en lo fundamental está contenido de manera importante en el proyecto de ley, ya referido, "que moderniza el sistema de seguridad laboral y modifica el seguro social contra riesgos por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales" del año 2013, Boletín

8971-13. En efecto, en este proyecto haciéndose cargo de las competencias compartidas entre la Dirección del Trabajo y Secretarías Regionales Ministeriales de Salud, resuelve el tema entregando a la Dirección la competencia para fiscalizar al sector privado y a salud el sector público. Esto unido a un fortalecimiento de la institución laboral, que se expresaba en el proyecto en un aumento de la dotación de hasta 120 personas. A esto debiera unirse un reconocimiento al interior de la Dirección del Trabajo de este ámbito de especialidad, que normalmente requiere competencias, metodología, e incluso instrumental, diferentes a las que se necesitan para fiscalizar las normas del Código del Trabajo.

En materia de solución alternativa de conflictos, por la magnitud de estas tareas, por la relevancia que tiene por una parte para la gestión de los conflictos y que solo una minoría se judicialice, parece necesario a estas alturas constituir un servicio de mediación laboral, que sea capaz de diferenciar claramente las labores de mediación o de conciliación de aquellas que dicen relación con la fiscalización y sanción a empleadores.

Esta es la lógica que se tuvo en cuenta cuando en la Dirección del Trabajo, a inicios de los 2000, se crean los centros de conciliación y mediación, cuyo objetivo no era solo disponer de más espacio físico, sino que respondía a la idea de que debían crearse espacios y formas de relación con los trabajadores y empleadores que favorecieran los acuerdos. Esto con funcionarios de un alto nivel de calificación y formación para abordar los sistemas alternativos de solución de conflictos.

Pero además es necesario que los funcionarios fiscalizadores no distraigan su función central para dedicarse a labores ajena a las sustantivas de su función inspectiva. Reitero, esto no significa que en pos de lograr el cumplimiento de la normativa laboral no se pueda utilizar como técnica la conciliación, pero esto debe darse en el marco de un programa de inspección, mesas de trabajo, etc.

Finalmente, abordar las funciones asociadas a libertad sindical, parte del supuesto que debiera considerarse relevante democratizar el sistema de relaciones laborales. Que por otra parte, a las empresas les debiera importar contar mayores espacios de flexibilidad, que no es lo mismo que desregulación o tratar a los trabajadores como mercancía. Si es así, entonces el camino es la construcción de acuerdos entre partes en equilibrio de poder. Y esto se logra por la vía de la negociación con organizaciones sindicales, la que podrá ser a nivel de empresa, ramal, o articulada, integrando distintos niveles.

Lo anterior supone desde el sistema de administración del trabajo, cambiar el eje de la relación con las organizaciones sindicales, desde una lógica burocrática de control y registro, a un enfoque de promoción. Esto en un adecuado equilibrio con el principio de autonomía sindical. Unido al combate contra las prácticas antisindicales, y oportuna protección frente a las vulneraciones al derecho de libertad sindical.

Por lo mismo, debiera ser una entidad con un importante grado de autonomía, y posiblemente integrando componentes del tripartismo promovido por la OIT.

Un énfasis importante debiera ser la promoción de la negociación colectiva, entregando asistencia técnica, proporcionando información a los actores, y relevando esta dimensión de la libertad sindical para la construcción de relaciones laborales colaborativas. Incluso con facultades para convocar a las partes sociales para generar acuerdos.

No es pensable seguir recargando de tareas a la Dirección del Trabajo, tensionando el quehacer de sus funcionarios y funcionarias, sin abordar cambios estructurales, en vistas a la democratización del sistema de relaciones laborales, con altos estándares de cumplimiento. La centenaria y reconocida Dirección, de cara a los nuevos tiempos y complejos desafíos requiere ser repensada en profundidad.

Bibliografía

CASALE, Giuseppe, "La Eficacia Del Derecho Del Trabajo Y El Papel De La Inspección De Trabajo", en XX Congreso Mundial Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Santiago de Chile, 25 a 28 septiembre, 2012.

DIRECCIÓN DEL TRABAJO, Anuario 2023, Santiago, disponible en <https://www.dt.gob.cl/portal/1629/w3-propertyvalue-188834.html>

ERMIDA, Oscar, Curso Introductorio de Relaciones Laborales, Tomo I, FCU, Montevideo, 1995.

GARMENDIA, Mario, Eficacia Práctica de las Normas Laborales, FCU, Montevideo, 2005.

HUMERES MAGNAN, Héctor, Apuntes de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Jurídica, Santiago, 1973.

LEAL, Brigitte, "La Potestad de Inspección en la Administración del Estado", en Cuadernos Del Tribunal Constitucional, Número 56, Año 2015, Santiago.

LEON XIII, Encíclica Rerum Novarum, consultada en https://www.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html

MONEREO, José Luis (coordinador), Manual de Derecho Administrativo Laboral, Tecnos, Madrid, 2012.

NUÑEZ, Cayetano, Prevención de Riesgos Laborales en Chile, Librotecnia, Santiago, 2014.

PEREIRA, Rafael, "Inspección Del Trabajo: El Caso De Chile", en Revista Laborem N° 10, de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo, Ed. Ara, Lima.

SUPIOT, Alain, Crítica del Derecho del Trabajo, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1996.

VEGA, María Luz, «Administración del Trabajo: Asegurar la Gobernanza a Través de la APLICACIÓN de la Ley en América Latina. El Papel Central de la Inspección del Trabajo», en Boletín Oficial Dirección del Trabajo N° 244/Mayo, Santiago, 2009, pp. 23-56.

WEIL, David, «Un Planteamiento Estratégico de la Inspección del Trabajo», en Revista Internacional del Trabajo, vol. 127 N° 4, OIT, Ginebra, 2008, pp. 389-419.

EL DERECHO A HUELGA EN SERIO: EL ROL DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO EN MATERIA DE SERVICIOS MÍNIMOS

Karla Varas Marchant¹

Palabras clave:

Servicios mínimos, derecho a huelga, Dirección del Trabajo.

1. Introducción

Como todo derecho fundamental,² la huelga recibe reconocimiento y protección por parte del ordenamiento jurídico, el cual garantiza su ejercicio. Sin embargo, esa misma condición de derecho fundamental lo somete al juego de la colisión o choque con otros derechos del mismo rango normativo, de lo cual se deriva que su reconocimiento no es absoluto ni ilimitado.³ En otras palabras, el reconocimiento de la huelga como derecho fundamental y su incorporación al sistema jurídico, lo obliga a interactuar con otros derechos, configurándose de ese modo los límites a su ejercicio.

El ámbito donde la huelga estará sujeta a especiales restricciones producto de su eventual choque con otros derechos de carácter fundamental ha sido denominado como servicios esenciales, y la finalidad de su regulación es la conciliación o armonización de los bienes jurídicos que se encuentran en juego: por un lado, el interés de los ciudadanos a que prestaciones consideradas vitales para la vida sean atendidas, y por otro, el de los trabajadores en conflicto que detentan como única herramienta de contrapeso del poder empresarial al derecho de huelga.⁴

¹ Doctora en Derecho, profesora adjunta Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

² El reconocimiento de la huelga como derecho corresponde a la tercera fase de su evolución histórica (huelga-delito, huelga-libertad y huelga-derecho), donde la libertad de no trabajar del Estado liberal se transforma en el derecho de huelga del Estado social de derecho. MANTERO, 1992: 18-22. En el mismo sentido, VILLAVICENCIO da cuenta que la inserción de la huelga al sistema de derechos, conlleva su ingreso al “inevitable régimen de límites reciprocos que caracteriza a cualquier régimen de derechos dentro del orden jurídico general”. VILLAVICENCIO, 2008: 445.

³ MANTERO, 1992: 17.

⁴ Históricamente la huelga ha sido la única herramienta del lado de los trabajadores/as para alcanzar mejores condiciones de trabajo y de remuneración y para que éstos, a través de sus organizaciones, defiendan sus intereses comunes. Como indica ROSENBAUM, “la huelga comporta una herramienta de presión, hábil para promover la distribución del poder social, que ha de repartirse entre el sujeto empleador y el sujeto colectivo trabajador (sindicato, gremio, coalición ocasional), conformando un elemento de autotutela indispensable para el funcionamiento de la democracia y el estado social de derecho en las sociedades contemporáneas. ROSENBAUM, 2013: 633.

Como está en juego el interés de la comunidad en la continuidad de servicios que le son indispensables, los límites que son impuestos para la mantención de los mismos “gozan de la legitimidad que carecen la mayor parte de las interminables limitaciones que se han querido imponer a aquel derecho fundamental”⁵. Hay que dejar en claro eso sí, que tal legitimidad está dada por la constatación de que la huelga debe estar sometida a una regulación especial, distinta a la que tiene en conflictos que no afectan a servicios esenciales, pero a la hora de determinar cuáles serán esos límites, se abre un escenario de posibilidades donde no todas gozan del mismo respaldo y legitimidad.

Nuestra legislación incorpora también la problemática de los servicios esenciales como límite del derecho de huelga. Sin embargo, el ordenamiento jurídico chileno ha adoptado la regulación más radical, toda vez que contempla un ámbito de prohibición lisa y llana del derecho fundamental de huelga y otro ámbito de restricción especial, por medio de la institución de los servicios mínimos.

En cuanto a esta última institución,⁶ tras la entrada en vigencia de la Ley 20.940 se vio fortalecida, al ampliarse los supuestos que habilitan al empleador a solicitar su calificación. Antes de la reforma de la Ley 20.940, si bien estaba regulada en nuestro ordenamiento jurídico, era escasamente utilizada, dado que el empleador podía recurrir a la figura del reemplazo de trabajadores en huelga. Desde la reforma legal, en cambio, al prohibirse de forma expresa todas las figuras de reemplazo,⁷ la institución de los servicios mínimos ha sido la herramienta utilizada por muchas empresas para restringir los efectos de la huelga.

El presente artículo de investigación pretende dar cuenta de este panorama normativo enfocado en la labor que ha llevado a cabo la Dirección del Trabajo para delimitar el ámbito de acción de esta institución –exclusivamente para resguardar derechos fundamentales de terceros–. Para ello, en primer lugar, faremos un examen de la recepción normativa del derecho a huelga y los servicios mínimos en el derecho internacional de los derechos humanos. Posteriormente, analizaremos la regulación de esta institución en base a las modificaciones introducidas por la ley 20.940, para finalizar con el estudio del rol que cumple la Dirección del Trabajo en su proceso de calificación.

2. El derecho de huelga y sus límites en el derecho internacional de los derechos humanos

El reconocimiento del derecho de huelga en los tratados internacionales adopta dos formas. El reconocimiento explícito, cuyo referente lo constituye el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 8 letra d); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales

⁵ ERMIDA 4.

De igual forma, Villavicencio señala que, en el caso de los límites externos, se puede observar que existe un justificado consenso de su existencia, siendo los servicios esenciales el supuesto típico de excepcionalidad que permite restricciones en el ejercicio del derecho de huelga. VILLAVICENCIO, 2008: 445.

ROSENBAUM por su parte, indica que el mantenimiento de los servicios esenciales no sólo debe ser tratado como una auténtica excepción –casi la única legítima–, sino que también como el límite más sustancial que resulta admisible respecto del ejercicio del derecho de huelga. ROSENBAUM, 2013: 618.

⁶ La institución de los servicios mínimos fue incorporada a nuestra legislación por el Decreto Ley N° 2.759 de 1979, en su art. 63, el cual exigía al sindicato o grupo de trabajadores involucrados en la huelga, proporcionar el personal indispensable para la ejecución de las operaciones necesarias para evitar un daño actual e irreparable en los bienes materiales de una empresa, predio o establecimiento. Posteriormente, la Ley N° 18.120 de 1987, amplió esta institución, haciéndola exigible también en el caso de daño a la salud de los usuarios de un establecimiento asistencial o de salud.

⁷ Tras declarar que la huelga constituye un derecho de las personas trabajadoras, el inciso 2º del art. 345 del Código del Trabajo dispone que: “Se prohíbe el reemplazo de los trabajadores en huelga”. Para un mayor análisis de esta institución véase: Varas, 2023.

y Culturales "Protocolo de San Salvador" (artículo 8 letra b); Carta de la Organización de Estados Americanos (artículo 45 letra c) y la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales o Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador, adoptada por la novena Conferencia Interamericana en 1948 (artículo 27).

La otra fórmula es la del reconocimiento implícito, que se advierte, entre otros, en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre libertad sindical, a partir de la interpretación que de ellos han formulado sus diversos órganos de control de la libertad sindical: Comité de Libertad Sindical (CLS) y Comisión de Expertos en Aplicación de Convenciones y Recomendaciones (CEACR).

En efecto, si bien ningún convenio de la OIT contiene una cláusula de reconocimiento explícito del derecho de huelga, para sus órganos de control el reconocimiento del derecho de libertad sindical supone el reconocimiento del derecho de huelga. Así, para el CLS "el derecho de huelga de los trabajadores y sus organizaciones constituye uno de los medios esenciales de que disponen para promover y defender sus intereses profesionales", constituyéndose en un "corolario indisociable del derecho de sindicación protegido por el Convenio núm. 87". A su vez, la CEACR ha señalado que, "Si bien el derecho de huelga no figura expresamente en la Constitución de la OIT, ni en la Declaración de Filadelfia, y tampoco está específicamente reconocido en los Convenios núms. 87 y 98, parece darse por sentado en el informe elaborado para la primera discusión del Convenio núm. 87, varias resoluciones de la Conferencia Internacional del Trabajo, de conferencias regionales o de comisiones sectoriales ponen de manifiesto el derecho de huelga o las medidas adoptadas para garantizar su ejercicio".

Esta consagración implícita se deriva de los artículos 3 y 10 del Convenio 87, los que contemplan, respectivamente, el derecho de las organizaciones de trabajadores a "organizar sus actividades y formular su programa de acción", señalando que su objetivo es "fomentar y defender los intereses de los trabajadores", siendo la huelga un medio esencial para alcanzar tales objetivos.

De esta manera, de los diversos pronunciamientos emitidos por los órganos de control de la libertad sindical de la OIT, se infiere que la huelga es un derecho y no un simple acto social, apreciándose una concepción amplia del derecho de huelga que se manifiesta, entre otros aspectos, en el reconocimiento de su finalidad múltiple y que admite diversas modalidades de ejercicio, sin reducirlo, como ocurre en nuestro país, a la abstención colectiva del trabajo.

En relación a los límites que cabe imponer al derecho de huelga, el CLS ha sostenido que éstos sólo pueden operar en casos de conflictos en la Administración Pública respecto de funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado o en los servicios esenciales en el sentido estricto del término, es decir, cuya interrupción podría poner en peligro la vida, salud o la seguridad de la persona en toda o parte de la población (párrs. 830, p. 158). De este modo, para determinar los casos en los que podría prohibirse la huelga, el CLS ha sostenido que el criterio determinante "es la existencia de una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población" (párrs. 836, p. 159).

En cuanto a los servicios mínimos, en tanto, el CLS ha señalado que sólo debería ser posible en: 1) aquellos servicios cuya interrupción pueda poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población (servicios esenciales en sentido estricto del término); 2) en aquellos servicios no esenciales en el sentido estricto en los que huelgas de una cierta extensión y duración podrían provocar una situación de crisis nacional aguda tal que las condiciones normales de existencia de la población podrían estar en peligro, y 3) en servicios públicos de importancia trascendental (párrs. 866, p. 167).

Por otro lado, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Observación General N° 23 (2016) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, sostuvo que la libertad sindical y la libertad de asociación son derechos humanos fundamentales que, junto con el derecho de negociación colectiva, reunión y huelga forman el núcleo básico para proteger y promover el derecho al trabajo y a sus condiciones justas y satisfactorias.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por su parte, ha señalado que el derecho de huelga es uno de los mecanismos del que se valen los sindicatos para obtener respuestas a sus reclamos. En este contexto, refiriéndose al boicot, ha manifestado que puede representar una forma pacífica de protesta laboral, por lo que las posibles restricciones que se establezcan deben cumplir con el principio de proporcionalidad y no amenazar el núcleo del contenido del derecho a la huelga, dirigido a dar capacidad de negociación a las organizaciones en aquellos momentos cruciales para el mejoramiento de las condiciones laborales (CIDH. Democracia y derechos humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54. 30 diciembre 2009, párr. 1108).

En el caso “ex trabajadores del organismo judicial Guatemala”, la Comisión nos recuerda que: “Si bien el derecho de huelga no es absoluto, y puede ser limitado por ley, las restricciones deberán tener en cuenta el propósito de dicho derecho, de manera que los trabajadores y trabajadoras no vean restringido su derecho indebidamente o este resulte inoperante en la práctica”.⁸

Finalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 5 de mayo de 2021 emitió una opinión consultiva en respuesta a una consulta realizada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el alcance de las obligaciones de los Estados, bajo el sistema interamericano, sobre las garantías a la libertad sindical, su relación con otros derechos y aplicación desde una perspectiva de género. En relación a la huelga sostuvo que “es uno de los derechos fundamentales de los trabajadores y las trabajadoras, y de sus organizaciones, pues constituye un medio legítimo para la defensa de sus intereses económicos, sociales y profesionales”. Además, indicó que si bien el ejercicio del derecho de huelga puede estar sujeto a limitaciones y restricciones previstas por la ley, con la finalidad de salvaguardar el orden público, proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y libertades de los demás, éstas deben ser interpretadas de manera restrictiva, “en aplicación del principio pro persona, y no deben privarlos de su contenido esencial o bien reducirlos de forma tal que carezcan de valor práctico”. (Opinión consultiva OC-27/21).

De los pronunciamientos revisados, podemos advertir que las limitaciones al derecho de huelga deben estar justificadas en la protección de derechos fundamentales de terceros y deben ser interpretadas restrictivamente, sin afectar su contenido esencial.

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso N° 12.432 ex trabajadores del organismo judicial de Guatemala, Informe N° 157/19, aprobado en la sesión N° 2154 celebrado el 28 de septiembre de 2019.

3. Los servicios mínimos en el derecho chileno

3.1. Su conceptualización

Como hemos visto, la huelga, en tanto derecho fundamental, no es absoluta o ilimitada, ya que admite restricciones cuando es ejercida en el denominado campo de los servicios esenciales. Dentro de esas restricciones o limitaciones se encuentran los servicios mínimos, los que podemos conceptualizar como aquella parte o cuota de la actividad laboral que no podrá ser objeto de interrupción durante el ejercicio del derecho de huelga.⁹

La Dirección del Trabajo por medio del Dictamen N° 5346/0092, de 28 de octubre de 2016, ha señalado que los servicios mínimos “son aquellas funciones, tareas, procesos o áreas de gestión o servicio de una empresa que, sin menoscabar en su esencia el derecho a huelga, conforme al tamaño y características de la empresa, establecimiento o faena, deban ser atendidas durante el desarrollo de una huelga, cuando resultan estrictamente necesarias para proteger los bienes corporales e instalaciones de la empresa y prevenir accidentes; garantizar la prestación de servicios de utilidad pública o la atención de necesidades básicas de la población, incluidas aquellas relacionadas con la vida, la seguridad o la salud de las personas, y garantizar la prevención de daños ambientales o sanitarios”.

Se trata de una medida de garantía que, sin negar la titularidad del ejercicio del derecho de huelga, actúa limitando el número potencial de adherentes a la misma,¹⁰ con el objeto de mantener el funcionamiento de aquellas prestaciones imprescindibles para la salvaguarda de los bienes jurídicos objeto de protección. En otros términos, de imponerse un servicio mínimo, la huelga no podrá ser ejercida en plenitud, viéndose parcialmente recortada en aras a garantizar la prestación de un mínimo de actividad. Bajo es escenario, la huelga verá disminuida su capacidad de presión.¹¹

Definidos como la parte o cuota de la actividad laboral que no es susceptible de interrupción durante la huelga, los servicios mínimos se distinguen de los servicios esenciales especialmente en base a su interrelación de medio a fin. En efecto, la imposición de un servicio mínimo constituye uno de los mecanismos a través de los cuales se logra la tarea de compatibilización de los intereses que entran en conflicto cuando la huelga es ejercida en el campo de los servicios esenciales. No cabe entonces confundir los conceptos, ya que mientras uno define el ámbito donde la huelga puede ser objeto de especiales restricciones —servicios esenciales—, el otro constituye una de las herramientas posibles para concretar tales limitaciones o restricciones.¹²

De esta manera, el mínimo de actividad que no podrá ser objeto de interrupción durante la huelga debe determinarse sobre la base de concretas prestaciones y no del servicio esencial globalmente considerado, por lo que, los servicios mínimos realmente deben

⁹ En ese sentido: VALDÉS DAL-RÉ, 1986: 142; BAYLOS, 1988: 195.

¹⁰ En ese sentido VALDÉS DAL-RÉ pone de relieve que la exigencia de observar un servicio mínimo durante la huelga corresponde al grupo de garantías que actúan directamente sobre el ejercicio del derecho de huelga, ya que priva a una parte del colectivo en huelga de la facultad de secundarla. VALDÉS DAL-RÉ, 1991: 970.

¹¹ FERNÁNDEZ, 2005: 141; VIVERO, 2002: 209; DURÁN, 2010: 1275.

¹² VIVERO, 2002: 215. El autor además precisa que “el conjunto de actividades que pueden integrar los servicios mínimos y limitar stricto sensu el derecho de huelga será siempre menor que el de las actividades que componen un servicio esencial”.

determinarse en relación a las prestaciones que han sido definidas como esenciales. En consecuencia, los tres niveles conceptuales que operarán en este campo son los siguientes: (1) servicio globalmente estimado esencial; (2) prestaciones esenciales; (3) servicios mínimos. Así, una vez que se ha determinado que un servicio, empresa o sector es esencial a efectos de la huelga, se deberá precisar cuál de todas sus prestaciones o actividades son las que se conectan de manera directa con los derechos fundamentales objeto de tutela, para de ese modo, sólo respecto de esas prestaciones esenciales fijar la cuota o porcentaje que no será susceptible de interrupción durante la huelga (el mínimo de funcionamiento).

En consecuencia, y tal como lo ha puesto de manifiesto Vivero, no solo no cabe condicionar servicios esenciales con servicios mínimos, sino que, además, servicios mínimos con prestaciones esenciales, ya que, de lo contrario, se produciría la nefasta consecuencia para el ejercicio del derecho de huelga de mantener íntegramente las prestaciones esenciales,¹³ y no en un mínimo, como el propio nombre de la medida lo indica.

3.2. Los bienes jurídicos tutelados por medio de los servicios mínimos

En cuanto a los bienes jurídicos tutelados por medio de la institución de los servicios mínimos, el artículo 359 del Código del Trabajo distingue entre: (a) protección de los bienes corporales e instalaciones de la empresa, así como la prevención de accidentes; (b) garantizar la prestación de servicios de utilidad pública, la atención de necesidades básicas de la población, incluidas las relacionadas con la vida, la seguridad o la salud de las personas y (c) garantizar la prevención de daños ambientales o sanitarios.

Podemos advertir que en el caso chileno se reguló conjuntamente dos instituciones diferentes. Por un lado, los servicios de seguridad y mantenimiento, destinados a resguardar los bienes corporales e instalaciones de la empresa y, de otro, los servicios mínimos de funcionamiento destinados a proteger derechos fundamentales de terceros.

Ante esta regulación conjunta es importante aclarar que se trata de dos instituciones completamente diferenciadas. Por un lado, los servicios mínimos como medida garantía de los servicios esenciales, y de otro, los servicios de seguridad y mantenimiento, que constituyen una medida de tutela de intereses propiamente empresariales, especialmente, para los efectos de que una vez que finalice la huelga la actividad productiva pueda reanudarse sin mayores dificultades.¹⁴ En consecuencia, los supuestos vinculados con la protección de bienes corporales e instalaciones de la empresa y la prevención de accidentes, no serán objeto de análisis, ya que no están vinculados con la protección de esferas jurídicos de terceros, sino que con la necesidad de garantizar la reanudación de la producción una vez que finalice la huelga. Como explica Merino, una cosa es el respeto a los derechos fundamentales de las personas, para lo cual durante la huelga puede exigirse el funcionamiento de un mínimo de actividad, y otra muy distinta los servicios de seguridad y mantenimiento, de carácter marginal y cuya única finalidad es asegurar la reanudación de la actividad productiva una vez que termina la huelga.¹⁵

Volviendo al examen de los supuestos que habilitan la calificación de servicios mínimos, debemos observar que el legislador no precisó con exactitud cuál será el ámbito donde operará esta restricción,¹⁶ ya que no indica cuáles son en específico las empresas o sectores

¹³ VIVERO, 2002: 217.

¹⁴ OJEDA, 2014: 244

¹⁵ MERINO, 2005: 169.

Para un estudio exclusivo de los servicios de seguridad y mantenimiento nos remitimos al trabajo de González (1992): Derecho de huelga y servicios de mantenimiento y seguridad en la empresa, (Madrid, Civitas).

¹⁶ Como explica CASTRO, la nueva disposición legal que regula la institución de los servicios mínimos, continua sin establecer un concepto de servicios esenciales para los efectos de fijar el ámbito de restricción del derecho de huelga y, en específico, la aplicación de los servicios mínimos. CASTRO, 2017: 87-88.

que atienden servicios de utilidad pública, o las que están relacionadas con la atención de necesidades básicas de la población. Tampoco lo hace cuando regula los servicios de seguridad para evitar daños ambientales o sanitarios.

Para los efectos de acotar el ámbito donde la huelga quedará sujeta a esta importante restricción, el legislador, en primer lugar, debió haber señalado cuáles son los derechos fundamentales de terceros que serán objeto de tutela. En segundo lugar, habría sido deseable una determinación de los sectores donde cabe imponer este mínimo de actividad, en base a la conexión con los derechos fundamentales tutelados. Como ello no ocurrió, de la regulación actual se desprende que dicha tarea de concreción se irá realizando a iniciativa del propio empleador, ya que es éste el que da inicio al proceso de calificación de los servicios mínimos y equipos de emergencia, según veremos a continuación.

3.3. El proceso de calificación de los servicios mínimos y equipos de emergencia: el rol de la Dirección del Trabajo

El legislador nacional delegó en las contrapartes sociales la tarea de calificar los servicios mínimos, previendo la intervención de la autoridad pública en caso que las partes no logren alcanzar un acuerdo. Se trata, por tanto, de un proceso de carácter bilateral y contradictorio: empleador y todos los sindicatos existentes en la empresa, con una eventual intervención resolutiva de la Dirección del Trabajo en caso que las partes no logren alcanzar un acuerdo.¹⁷

Nuestro legislador señala que antes del inicio de la negociación colectiva,¹⁸ el empleador debe comunicar por escrito a todos los sindicatos existentes en la empresa, su propuesta de calificación de servicios mínimos y equipos de emergencia, remitiendo copia de la misma a la Inspección del Trabajo.¹⁹ Una vez que el o los sindicatos reciben la propuesta, tienen un plazo de 15 días para responder, respuesta que puede formularse de forma conjunta o separada. Junto con ello, el legislador les otorga un plazo total de 30 días, contados desde que se formuló la propuesta, para alcanzar un acuerdo.²⁰

Como se puede apreciar, ante la indeterminación de los casos en que procede imponer un mínimo de actividad, el legislador otorga al empleador la iniciativa para activar este procedimiento de calificación. En otras palabras, será la parte empleadora la que en principio calificará si su empresa está destinada a garantizar la prestación de servicios de utilidad pública, o a atender las necesidades básicas de la población, o a garantizar la prevención de daños ambientales o sanitarios, por el solo hecho de presentar una propuesta de calificación de

¹⁷ Artículo 360 del Código del Trabajo, interpretado por la jurisprudencia administrativa de la Dirección del Trabajo en el Dictamen N° 5346/0092, de 28 de octubre de 2016, la que ha precisado que los acuerdos sólo tendrán efecto de calificar los servicios mínimos cuando concurren a él todos los sindicatos existentes en la empresa, ya que la determinación es de carácter general y único.

Siguen también la alternativa de la negociación entre empleadores y organizaciones sindicales países como Italia, Portugal, Grecia, Bulgaria, Eslovenia, Estonia, Letonia, Argentina, Ecuador y Brasil. Varas, 2019: 481.

¹⁸ En específico, con una anticipación de a lo menos ciento ochenta días al vencimiento del instrumento colectivo vigente. De existir más de un instrumento colectivo vigente en la empresa, los referidos ciento ochenta días se considerarán respecto del instrumento colectivo más próximo a vencer. Ahora, si no existe sindicato en la empresa, y por tanto, instrumento colectivo vigente, la propuesta de calificación de los servicios mínimos y equipos de emergencia debe realizarse dentro de los 15 días siguientes a la comunicación de la constitución del sindicato. Durante ese plazo no podrá iniciarse un proceso de negociación colectiva (incisos 3º y 4º del artículo 360 del Código del Trabajo).

¹⁹ La Dirección del Trabajo, en el Dictamen N° 5346/0092, ha señalado que, en virtud del principio de buena fe, la propuesta de calificación de los servicios mínimos y equipos de emergencia realizada por el empleador, debe indicar los antecedentes que justifican la imposición de servicios mínimos, así como las competencias y el número de trabajadores que compondrán los equipos de emergencia.

²⁰ En caso de producirse un acuerdo, se levantará un acta que consigne los servicios mínimos y los equipos de emergencia concordados, la que deberá ser suscrita por el empleador y por todos los sindicatos que concurrieron a la calificación. Copia del acta deberá depositarse en la Inspección del Trabajo dentro de los cinco días siguientes a su suscripción (inciso 7º del artículo 360 del Código del Trabajo).

servicios mínimos y equipos de emergencia a las organizaciones sindicales existentes en la empresa. Ahora, en caso que la empresa no tenga por finalidad satisfacer los bienes jurídicos protegidos por el legislador, el o los sindicatos de la empresa, en su respuesta a la propuesta del empleador, deberán oponerse a la aplicación de esa medida de restricción, oposición que deberá replicarse en todas las fases del procedimiento de calificación.

Por el contrario, si la organización sindical estima que la empresa sí está destinada a satisfacer alguno de los bienes jurídicos protegidos por el legislador, en conjunto con el empleador, deberán acordar cuáles serán los servicios mínimos que deberán garantizarse durante la huelga, identificando primeramente cuáles son las concretas áreas o prestaciones que están dirigidas precisamente a satisfacer los derechos fundamentales especialmente tutelados (las prestaciones esenciales), para luego determinar el porcentaje o nivel de mantenimiento de las mismas, que en palabras de nuestro legislador debe ser el estrictamente necesario. Para ello deberán considerar los requerimientos vinculados con el tamaño y características de la empresa, establecimiento o faena, así como las circunstancias concurrentes a la huelga, que para el caso chileno se reducen a su extensión personal y territorial, principalmente, dado que nuestro legislador admite una única modalidad de huelga –la abstención colectiva del trabajo-, la que se verifica dentro del contexto de un procedimiento de negociación colectiva con carácter de indefinida.

En caso de que las partes no alcancen un acuerdo, nuestro legislador señala que cualquiera de ellas (que invariablemente será el empleador), podrá requerir la intervención de la Dirección Regional del Trabajo para que sea ésta la que en definitiva califique los servicios mínimos y equipos de emergencia.²¹

Esta fase de calificación administrativa de los servicios mínimos y equipos de emergencia deberá cumplir ciertos requisitos. En primer lugar, una vez que se recibe el requerimiento, la Dirección Regional del Trabajo deberá oír a las partes (exigencia de audiencia previa).²² En segundo lugar, deberá solicitar un informe técnico al organismo regulador o fiscalizador que corresponda.²³ Junto con ello, a requerimiento de parte o de oficio, la Dirección del Trabajo podrá realizar visitas inspectivas.²⁴

Habiendo escuchado a las partes y recibidos los informes técnicos, por resolución fundada²⁵ y dentro de los 45 días siguientes de formulado el requerimiento, la Dirección Regional

²¹ Artículo 360 inciso 8º del Código del Trabajo.

²² En cuanto a esta exigencia, es preciso indicar que la misma deriva del principio de contradicitoriedad consagrado en el artículo 10 de la Ley 19.880. Al respecto, la Dirección del Trabajo ha señalado que el rol de las partes es trascendental en este procedimiento, especialmente con el objeto de garantizar la imparcialidad del órgano administrativo. Es por ello que el requirente tiene la responsabilidad de justificar fundamentalmente la procedencia de los servicios mínimos y, a su vez, el Estado está obligado a evitar la limitación del derecho de huelga mientras no se demuestre la necesidad de la restricción que se alega, "esto considerando como base los principios de buena fe y pro-hombre, los que buscan garantizar la prevalencia del derecho fundamental ante la ausencia de certeza sobre la circunstancia de resultar indispensable o estrictamente necesaria la limitación". Unidad de Servicios Mínimos, Departamento de Relaciones Laborales, Dirección del Trabajo (2018): "Informe de estándares técnicos. Calificación de servicios mínimos y equipos de emergencia, p. 16.

²³ Junto al informe técnico del organismo regulador o fiscalizador, cualquiera de las partes podrá acompañar informes técnicos de organismos públicos o privados.

²⁴ Artículo 360 inciso 6º del Código del Trabajo.

Estas funciones investigativas de la Dirección del Trabajo no reemplazan la responsabilidad del requirente de acreditar su pretensión: la necesidad de limitar el derecho de huelga. Unidad de Servicios Mínimos, Departamento de Relaciones Laborales, Dirección del Trabajo (2018): "Informe de estándares técnicos. Calificación de servicios mínimos y equipos de emergencia, p. 17.

²⁵ De acuerdo a lo señalado por UGARTE, la exigencia de motivación o fundamentación implica que el órgano administrativo debe justificar la restricción que el derecho constitucional de huelga debe soportar, específicamente, la proporcionalidad de la medida en términos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. UGARTE, 2016: p. 233.

del Trabajo emitirá la resolución que califica los servicios mínimos y equipos de emergencia, resolución que deberá ser notificada a las partes dentro de los 5 días siguientes a su emisión.²⁶

De acuerdo a la doctrina del órgano administrativo, el procedimiento de calificación de los servicios mínimos y equipos de emergencia consta de dos fases. La primera, según el Dictamen N° 5346/0092, constituye un procedimiento técnico y bilateral, entre el empleador y él o los sindicatos existentes en la empresa, con eventual intervención resolutiva de la Dirección del Trabajo cuando las partes no logran acuerdo. Esta primera fase debe verificarse antes del inicio de la negociación colectiva²⁷ y su finalidad es determinar aquellas funciones, tareas, procesos o áreas de gestión o servicios de la empresa que, en caso de huelga, deben continuar en desarrollo en un porcentaje o cuota mínima. Se trata, por tanto, de una determinación en abstracto que es resuelta únicamente teniendo en vista las condiciones generales y comunes de la empresa, sin distinguir entre sindicatos, trabajadores sindicalizados o no sindicalizados.²⁸ En otros términos, se trata de la definición de un catálogo abstracto de las prestaciones esenciales que deberán continuar en un mínimo de funcionamiento durante el desarrollo de una huelga.

En una segunda fase, en tanto, se debe determinar la conformación de los equipos de emergencia,²⁹ procedimiento de carácter técnico y bilateral que se realiza una vez iniciada la negociación colectiva, con la finalidad de determinar la necesidad de proveer el equipo de emergencia,³⁰ es decir, si resulta o no necesario poner en práctica la medida de limitación de la huelga en atención a sus características y el eventual grado de afectación de los derechos objeto de tutela.

Así, el legislador señala que, al momento de dar respuesta al proyecto de contrato colectivo presentado por los trabajadores, el empleador deberá proponer a la Comisión negociadora sindical los trabajadores que compondrán los equipos de emergencia. Recibida la propuesta, la comisión negociadora sindical tendrá un plazo de 48 horas para responderla. En caso de no contestarla, se entenderá aceptada la propuesta del empleador. Ahora, si la comisión negociadora sindical manifiesta expresamente su rechazo o discrepancia en el número o identidad de los trabajadores del sindicato que deben conformar los equipos de emergencia, el empleador, dentro de los 5 días siguientes a la recepción de esa respuesta, debe solicitar a la Inspección del Trabajo que se pronuncie, la que tendrá un plazo de 10 días para resolver.³¹

²⁶ Lamentablemente nuestro legislador no exigió la publicidad de la resolución administrativa que califica los servicios mínimos y equipos de emergencia, de manera de que todos los ciudadanos podamos conocer en qué empresas o sectores la autoridad está imponiendo servicios mínimos, cuáles son los fundamentos de esa decisión y los criterios que ha tenido a la vista para la determinación su extensión y alcance. La única exigencia de publicidad es la de los estándares técnicos de carácter general que han servido de base para la calificación de los servicios mínimos y equipos de emergencia, los que deben ser publicados por la Dirección del Trabajo en el mes de abril de cada año (inciso 12º del artículo 360 del Código del Trabajo).

²⁷ Art. 360 del Código del Trabajo.

²⁸ Los aspectos que han sido considerados en este análisis –determinación en abstracto de las prestaciones esenciales- son la estructura organizativa de la empresa, la externalización de servicios, el tipo de maquinaria, el eslabón que representa en el proceso productivo o materias primas utilizadas, en relación a las causales de procedencia de esta institución. Unidad de Servicios Mínimos, Departamento de Relaciones Laborales, Dirección del Trabajo (2018). “Informe de estándares técnicos. Calificación de servicios mínimos y equipos de emergencia, pp. 6-7.

²⁹ Los equipos de emergencia se corresponden con el conjunto de trabajadores que estarán destinados a atender los servicios mínimos, los que, de acuerdo con nuestro legislador, necesariamente deberán ser trabajadores que estén involucrados en el proceso de negociación colectiva, es decir, trabajadores huelguistas (artículo 359 inciso 2º del Código del Trabajo).

³⁰ De esta manera, solo la determinación de las funciones, tareas, procesos o áreas de gestión o servicio que deben continuar desarrollándose durante una eventual huelga son determinados en abstracto, en tanto que la necesidad de aplicar la medida de limitación, así como, en caso afirmativo, el número y competencias profesionales o técnicas de los trabajadores que deberán conformar los equipos de emergencia, será realizado ante una situación concreta de huelga, en función de sus circunstancias concurrentes y las características del servicio afectado por la misma.

³¹ Artículo 361 del Código del Trabajo.

Del procedimiento descrito se aprecia que el legislador entrega a la parte empresarial la iniciativa para designar a los trabajadores que compondrán los equipos de emergencia, consagrándose incluso una aceptación tácita de esa propuesta en caso que la comisión negociadora sindical no se pronuncie sobre la misma. Ahora, si la propuesta es rechazada de forma expresa, la verdad es que el legislador no consagró la vía de la negociación para los efectos de definir qué trabajadores compondrán los equipos de emergencia, sino que dispuso la intervención de la Inspección del Trabajo a solicitud del empleador, órgano que en definitiva precederá a designar a los concretos trabajadores que compondrán los equipos de emergencia. En consecuencia, no se trata de un acuerdo propiamente tal, ya que más bien la designación de los trabajadores que compondrán los equipos de emergencia recaerá o en el propio empleador o en la Inspección del Trabajo.³²

En síntesis, la primera fase del proceso de calificación tiene por finalidad determinar en frío las prestaciones esenciales, en tanto que en la segunda, se analiza la necesidad de proveer un equipo de emergencia durante el desarrollo de una concreta huelga y, en caso afirmativo, se determina la cuota o porcentaje de las prestaciones esenciales que deberán mantenerse durante la misma, lo que implica la determinación del número y competencias profesionales y técnicas de los trabajadores que deberán conformar los equipos de emergencia. Para ello, corresponderá analizar las circunstancias específicas y actuales de la empresa y del sindicato involucrado en una determinada negociación, "lo que implicará observar, entre otros aspectos, la cantidad de trabajadores que participarán en la negociación colectiva, las competencias técnicas o profesionales de los involucrados; las labores que desempeñan habitualmente los trabajadores afectos al proceso de negociación colectivas; las competencias y labores de los trabajadores no involucrados en el proceso colectiva".³³ Si de ese análisis resulta que los trabajadores no involucrados en la negociación desempeñan las funciones o prestaciones definidas como esenciales en un número suficiente para no poner en riesgo los bienes jurídicos protegidos por el legislador, entonces, no será necesario poner en práctica la medida de limitación, pudiendo la huelga desplegar toda su efectividad sin verse recortada por la obligación de mantener un mínimo de actividad, criterio que ha sido sustentado por la Dirección del Trabajo y que es plenamente respetuoso del principio de proporcionalidad.

Ahora, además del respeto al principio de proporcionalidad, el acto de imposición de un servicio mínimo debe respetar el principio de menor restricción del derecho de huelga,³⁴ o, dicho en las palabras de Alarcón, el principio de limitación mínima.³⁵ No olvidemos que desde la perspectiva de la interpretación de los derechos fundamentales – pro libertatis y progresividat – se debe garantizar con la mayor amplitud posible el dere-

³² Cabe hacer presente que la regulación de la conformación de los equipos de emergencia (artículo 361 del Código del Trabajo), es completamente contradictoria con lo dispuesto expresamente por el propio legislador laboral unos artículos antes, en específico, con lo señalado en el inciso 2º del artículo 359: que es el sindicato el que deberá destinar el personal para atender los servicios mínimos. Entonces, si es el sindicato es el que debe proveer el personal que conformarán los equipos de emergencia, ¿cómo conciliamos dicho deber con la posterior designación del empleador para proponer a la comisión negociadora sindical los trabajadores que conformarán los equipos de emergencia?

³³ Unidad de Servicios Mínimos, Departamento de Relaciones Laborales, Dirección del Trabajo (2018): "Informe de estándares técnicos. Calificación de servicios mínimos y equipos de emergencia, pp. 7-8.

³⁴ VIVERO 2002: 322 ss., para quien el principio de restricción menor del derecho de huelga, no es más que un corolario necesario del principio de proporcionalidad, pues forma parte de este último "alcanzar una composición equilibrada de los intereses constitucionales en conflicto en la que tanto el derecho fundamental de huelga como el resto de derechos o bienes constitucionales involucrados resulten mínimamente afectados, mínimamente restringidos".

En sentido similar, PALOMEQUE indica que el programa de servicios mínimos debe fijarse con un criterio restrictivo, lo que conlleva a que la huelga deba mantener una capacidad de presión para alcanzar sus objetivos. PALOMEQUE, 2010: 123.

³⁵ ALARCÓN, 2010: 248.

cho y, siendo sus límites una excepción, deben interpretarse con un criterio restrictivo.³⁶

Esto implica que a la hora de fijar la extensión o alcance de los servicios mínimos, el organismo competente no debe perder de vista que la huelga debe mantener una capacidad de presión para poder alcanzar sus objetivos.³⁷ En otros términos, como correctamente ha precisado el TC español, mantenimiento del servicio no es sinónimo de funcionamiento habitual o regular, ya que lo que se debe garantizar son los "mínimos indispensables" para no dañar irremediablemente los derechos fundamentales tutelados.³⁸

Esto implica reconocer que la existencia de una medida de garantía de los derechos fundamentales afectados por la huelga, como son los servicios mínimos, no elimina el deterioro del servicio y los inconvenientes y molestias que existirán por los usuarios, ya que dichas consecuencias inexorablemente van unidas al ejercicio del derecho de huelga.³⁹

En base a lo señalado, por medio de los servicios mínimos no se puede pretender dar una apariencia de normalidad al servicio que se encuentra interrumpido por el ejercicio del derecho de huelga, ya que, como se ha dicho, la huelga debe mantener una capacidad de presión para poder alcanzar sus objetivos, lo que excluye de inmediato la posibilidad de fijar servicios mínimos cercanos al funcionamiento habitual o regular de los mismos. De este modo, la cuota de actividad no susceptible de interrupción no puede ser equivalente al 100% de la dotación prevista para la misma, ya que, como estamos ante un supuesto de limitación del derecho de huelga, los servicios mínimos deben restringirse a lo estrictamente necesario.⁴⁰

4. El derecho a huelga en serio: Análisis de los estándares técnicos de la Dirección del Trabajo

Como hemos visto, el proceso de calificación de los servicios mínimos y equipos de emergencia queda entregado, en primera instancia, a las contrapartes sociales. En base a la solicitud que debe efectuar el empleador a todas las organizaciones sindicales existentes en la empresa, se abre un plazo de 30 días para alcanzar un acuerdo. De producirse, la ley exige que

³⁶ DE LA VILLA, 2003: 273-274. VIVERO, en tanto, señala que los dos principios que articulan la relación entre los derechos fundamentales y sus límites son: "el principio favor libertatis y su corolario, el principio de interpretación restrictiva de los límites de los derechos fundamentales". VIVERO, 2002: 229.

En el ámbito nacional, UGARTE señala que los límites de los derechos fundamentales deben ser leídos en clave restrictiva. Para el caso de los servicios mínimos esa lectura comprenderá un aspecto cualitativo, es decir, ¿en qué casos procede imponer un servicio mínimo?, y otro cuantitativo, ¿cuál será el nivel o intensidad de ese mínimo de actividad? Esto nos llevará, como explica el autor, a que la regla general sea que la huelga no suponga el establecimiento de servicios mínimos, siendo una medida excepcional para aquellos casos donde la huelga produciría un peligro de daño cierto y desproporcionado sobre los bienes jurídicos objeto de tutela. Desde la perspectiva cuantitativa, en tanto, la intensidad de los servicios mínimos debe reducirse a lo estrictamente indispensable para cumplir con el fin que la ley le ha asignado, ejecutándose las acciones mínimas y necesarias para evitar un daño irremediable en los bienes jurídicos protegidos. UGARTE, 2016: 224 ss. Incluso, desde la perspectiva de nuestro propio Tribunal Constitucional, "La limitación al derecho fundamental de huelga debiese ser excepcional en Chile y en ningún caso afectar el contenido esencial de este derecho (...)" Sentencia Rol 3016-3026, dictada a propósito del requerimiento de constitucionalidad presentado por un grupo de parlamentarios en contra del proyecto de reforma laboral que moderniza el sistema de relaciones laborales.

³⁷ Como expresa UGARTE, al momento de fijar los servicios mínimos no puede perderse de vista que el interés constitucionalmente protegido por la huelga es la "presión eficaz". UGARTE, 2016: 224.

³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional español 53/1986, de 5 de mayo.

El principio de menor restricción posible del derecho de huelga también se puede ver en la doctrina de los órganos de control de la libertad sindical de la OIT. En efecto, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha señalado que los servicios mínimos deben corresponder exclusivamente "a las actividades estrictamente necesarias para cubrir las necesidades básicas de la población o satisfacer las exigencias mínimas del servicio, sin menoscabar la eficacia de los medios de presión". GERNIGON et al., 2000: 33.

³⁹ GARCÍA-PERROTE, 1993: 17.

⁴⁰ En ese sentido TOSCANI, 2014: 286, haciendo aplicación del principio de interpretación restrictiva de los límites a los derechos fundamentales.

dicho acuerdo sea registrado ante la Inspección del Trabajo,⁴¹ sin prever una fase de control, a fin de verificar que efectivamente estemos en un sector esencial, por un lado y, de otro, que el mínimo de actividad que se haya fijado en cada área de prestación esencial sea proporcional.

Esto hubiera sido deseable toda vez que esta institución persigue resguardar derechos fundamentales de terceros ajenos al conflicto, por lo que resulta necesario que un órgano ajeno a las partes en conflictos hubiese contralorado la idoneidad y suficiencia del acuerdo. Por otro lado, producto de nuestra escasa tradición participativa, de la histórica postura empresarial contra el ejercicio del derecho de huelga, de la debilidad sindical, los acuerdos de servicios mínimos pueden esconder una imposición de la parte empresarial para reservarse así espacios de inmunidad frente a la huelga, restando o mermando su capacidad de presión al exigir servicios mínimos en empresas que no están destinadas a garantizar los bienes protegidos por el legislador o fijando unos servicios mínimos excesivos o exorbitantes.

Ahora, como el propio legislador exige que la institución de los servicios mínimos no afecte en su esencia al derecho de huelga, concordamos con las reflexiones realizadas por Castro en torno a que la Dirección del Trabajo sí posee competencias para examinar el fondo del acuerdo, garantizando de ese modo que no se concrete un acuerdo vulneratorio del derecho fundamental de huelga. En otras palabras, como es el legislador el que ha establecido un mandato de no afectación del derecho de huelga, un acuerdo fundado en circunstancias distintas de aquellas que hacen procedente los servicios mínimos, no sólo constituye una infracción legal, sino que, además, conlleva la vulneración de un derecho fundamental cuya protección cabe dentro del ámbito competencial del órgano administrativo.⁴²

En cuanto al proceso de calificación administrativa de los servicios mínimos que se verifica a requerimiento de parte cuando no se haya podido alcanzar acuerdo, el inciso 12º del art. 360 del Código del Trabajo contiene una obligación de transparencia respecto de los estándares técnicos de carácter general que han servido de base para la calificación de los servicios mínimos y equipos de emergencia, los que deben ser publicados en el mes de abril de cada año.

A la fecha existen 7 informes de estándares técnicos (años 2018 a 2024) los que, preliminarmente, dan cuenta que en el proceso de calificación de los servicios mínimos y equipos de emergencia se sigue un criterio restrictivo, concordante con el respeto del derecho fundamental de huelga.

En el informe de estándares técnicos del procedimiento de calificación de los servicios mínimos y equipos de emergencia del año 2018, la Dirección del Trabajo fija los contornos de los supuestos que habilitan la puesta en práctica de esta medida de limitación de la huelga. En relación con los servicios de utilidad pública, señala que son las labores ejercidas por los privados que buscan satisfacer un objetivo destinado al beneficio común o general de la colectividad, caracterizándose en su ejecución por una serie de principios, como el principio de universalidad, que se refiere a la accesibilidad general a actividades prestacionales de bienes y servicios que por su carácter vital o básico han de ofrecerse al conjunto de las personas, y el principio de continuidad, que permite dar cuenta de una exigencia de funcionamiento ininterrumpido del servicio en condiciones adecuadas a la población que se presta, en atención de los efectos que produciría en la colectividad su total desatención. Precisa también el órgano administrativo, que los servicios de utilidad pública no están vinculados directamente con la vida, salud o seguridad de las personas, sino que se trata de labores que buscan satisfacer necesidades de la población de carácter intermedio, es decir, aquellas destinadas al beneficio

⁴¹ De acuerdo con la información recabada a través de una solicitud de transparencia, a la fecha se han registrado ante las Inspecciones del Trabajo un total de 632 acuerdos en materia de servicios mínimos.

⁴² CASTRO, 2017: 100 ss.

general o común de la colectividad, asumiendo con ello el concepto intermedio de servicios de importancia trascendental de la OIT, donde se admite que la huelga sea objeto de limitación por medio de la imposición de un mínimo de actividad.

En cuanto al presupuesto vinculado con la atención de necesidades básicas de la población, incluidas las relacionadas con la vida, la seguridad o la salud de las personas, la Dirección del Trabajo señala que se corresponden con el concepto de servicios esenciales en sentido estricto y servicios esenciales por extensión elaborado por la OIT, es decir, "aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población o en aquellos servicios donde una huelga al rebasar cierto periodo o alcance podría provocar igualmente dicho peligro, elementos que de configurarse y resultar estrictamente necesarios, darán lugar a la calificación de servicios mínimos y equipos de emergencia".

Analizando los criterios generales del proceso de calificación de servicios mínimos y equipos de emergencia destinados a garantizar servicios de utilidad pública y atención de las necesidades básicas de la población, en el informe del año 2018 se advierte que se han calificado servicios mínimos en la industria manufacturera, particularmente para la distribución de un medicamento que no tiene sustituto en el mercado nacional, con la finalidad de garantizar la salud de la persona; en una empresa de suministro de gas, exclusivamente en cuanto a la venta de gas a granel, dado que a diferencia de la venta de gas a cilindro, el uso del estanque está restringido a la empresa propietaria del mismo, siendo imposible sustituir al oferente del producto por otra empresa del sector; empresas de tratamiento de aguas servidas, en las labores vinculadas al tratamiento de aguas residuales al no ser posible abordar dichas labores por otros actores del mercado; empresas cuyo giro es el tratamiento final de residuos sólidos o líquidos, ante la imposibilidad de adoptar medidas alternativas que permitan abordar los efectos de la cesación de labores en su totalidad; en el sector transporte se ha justificado la imposición de servicios mínimos exclusivamente en aquellos tramos donde no existe otra alternativa de transporte público; en el sector financiero, se ha justificado la necesidad de mantener un mínimo de actividad en las labores vinculadas con el retiro de fondos propios en instituciones bancarias, ya que a través de dicha actividad se garantiza un servicio de utilidad pública, al existir una necesidad por parte de los clientes de retirar su dinero. Junto con ello, se ha justificado la necesidad de garantizar el servicio de bloqueo de tarjetas, con el objeto de prevenir usos maliciosos o fraudulentos, salvo que dichas labores se encuentren externalizadas; en relación a las empresas Administradoras de Fondos de Pensiones, se ha estimado procedente mantener un mínimo de actividad en relación a las labores vinculadas con el control centralizado de los fondos de los afiliados y el manejo adecuado de los mismos, en atención a las consecuencias que la abstención de estas labores pueden generar para los cotizantes del sistema. Junto con ello, se consideró necesario la mantención de un mínimo de actividad en las tareas vinculadas con la recepción de solicitudes de pensión de invalidez en caso de trabajadores cesantes, en atención a los efectos de su no realización oportuna; en relación a las actividades de atención de la salud humana y de asistencia social, se ha estimado necesario mantener un mínimo de actividad en el servicio médico destinado a atender urgencias y a los pacientes previamente hospitalizados. Con el objeto de hacer posible esa atención médica, se

han incluido también las funciones de apoyo, tales como laboratorios, imágenes, pabellones, etc., siempre que estén vinculados a las labores de urgencia y hospitalización.⁴³

El informe del año 2019, en tanto, se calificaron servicios mínimos de funcionamiento en empresas de suministro de electricidad, en relación a las funciones para la operación de una de las centrales de la empresa para que opere como unidad de reserva de energía eléctrica, teniendo en consideración que el giro de las empresas eléctricas "atañe a la entrega de las prestaciones más básicas e imprescindibles para el bienestar de la población"; en empresas del sector comercio, específicamente aquellas que absorben la demanda de pacientes que requieren oxígeno terapia, exclusivamente en relación a las funciones de despacho de pedidos y atención de pacientes, dado que están destinadas a resguardar la salud de la población; servicios de transporte de pasajeros a través del uso de vías públicas concesionadas por el Estado, al tratarse de un servicio de utilidad pública, fijándose un 60% de la capacidad de transporte programada de cada servicio; servicios de información y comunicaciones, exclusivamente en relación a la recepción de la paquetería internacional, dado a que diversos cuerpos normativos entrega al Estado de Chile la responsabilidad respecto de la admisión, transporte y entrega de objetos postales, desde y hacia el exterior, así como el servicio de carta certificada, debido a que es la forma en cómo deben practicarse notificaciones en un porcentaje relevante de órganos de la administración del Estado. Junto con ello, se calificaron servicios mínimos de funcionamiento en un canal de televisión, considerándose como un servicio de utilidad pública el garantizar los derechos de libertad de expresión, opinión e información. En sentido similar, respecto de una empresa de radiodifusión, exclusivamente en relación a la recepción de mensaje de alerta.

En relación a las actividades financieras, la resolución del año 2019 extiende la calificación de servicios mínimos de funcionamiento al pago de pensiones de vejez, sobrevivencia e invalidez, así como el pago de las prestaciones de cesantía, en los lugares en que únicamente existe posibilidad de su pago a través de la empresa requirente, al tratarse de una labor que tiene el carácter de utilidad pública. Asimismo, extiende esta calificación en relación a los procesos de inversión que realizan las Administradoras de Fondos de Pensiones, respecto a la adquisición o enajenación de los instrumentos adquiridos a nombre de los fondos de pensiones.

El informe del año 2019 da cuenta también de la calificación de servicios mínimos de funcionamiento en las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES), en relación a los mecanismos necesarios para asegurar el acceso a la salud de sus afiliados, considerando para ello la mantención del sitio web de la empresa para la realización de trámites a través de la sucursal virtual. En relación con las actividades de atención humana, se calificaron servicios mínimos en el análisis, procesamiento y entrega de exámenes que deban efectuarse a pacientes de urgencia por riesgo vital y/o que provengan de unidades críticas, exclusivamente respecto de las secciones de microbiología, hematología, coagulación y química. Asimismo, las funciones de atención del servicio de urgencia unido al apoyo clínico necesario, así como las actividades de radiología, banco de sangre, laboratorio y ambulancia, respecto de un único centro de atención cerrada existente en la localidad. Finalmente, el informe da cuenta de la calificación de servicios mínimos en una entidad de orientación, protección y rehabilitación de menores infractores de ley.

El informe del año 2020, en tanto, da cuenta de la calificación de servicios mínimos de funcionamiento en empresa del giro de explotación de minas y canteras, en relación al área de suministro de agua de la planta; empresa del giro de venta al por menor de productos

⁴³ Unidad de Servicios Mínimos, Departamento de Relaciones Laborales, Dirección del Trabajo (2018): "Informe de estándares técnicos. Calificación de servicios mínimos y equipos de emergencia, pp. 34 ss.

farmacéuticos y medicinales, en relación a la venta de medicamentos GES, al ser necesario para resguardar la vida y salud de las personas; en las empresas de oxigenoterapia domiciliaria y venta de oxígeno a granel y centros asistenciales, en relación a las funciones de distribución, así como desde el décimo día de la huelga, las funciones de producción y envasado, teniendo presente la capacidad y duración del stock de estos productos; empresa de transporte de pasajeros, carga y todo tipo de vehículos en zona austral del país, en relación a la conectividad y abastecimiento de localidades ubicadas al sur de Puerto Montt, pero sólo su funcionamiento parcial; empresa de transporte subterráneo de pasajeros y locomoción colectiva de superficie, esta última, sólo cuando sea necesario dar soporte o apoyo para la atención de contingencias derivadas de la paralización del servicio de Metro de Santiago, Metrotren o una paralización de otros operadores que impidan cumplir con el 60% de frecuencia de la totalidad de los servicios estructurantes del sistema de transporte en la zona donde opera la empresa; empresa que realiza actividades auxiliares de las actividades de servicios financieros, en relación a las funciones relativas al procesamiento de tarjetas de pago y sus transacciones para garantizar la continuidad de la cadena de pago en la economía; empresa de enseñanza de niños con discapacidad, en relación a la alimentación de estudiantes durante 2 horas al almuerzo, al ser indispensable para la vida y salud de los niños al constituir el 50% de su alimentación diaria; empresa de atención médica domiciliaria en relación a las funciones de auxiliares de enfermería para la atención continua de pacientes críticos; empresa de servicio de ambulancia, en relación a ambulancias de emergencia avanzada, ya que atienden pacientes de riesgo vital; empresa de servicios clínicos, exclusivamente para la atención de pacientes que ingresen por urgencia; empresa de neurorrehabilitación de personas en situación de discapacidad, en relación a la continuación de tratamientos kinésicos, fonoaudiológicos, psicológicos y complementarios, respecto de pacientes que hayan iniciados procedimientos de recuperación antes del inicio de la huelga; hospitales y clínicas privadas, respecto a la atención de pacientes que ingresen por urgencia y las unidades que atienden pacientes hospitalizados; empresa que presta servicios terrestres a distintas líneas áreas en el aeropuerto de Santiago, al no ser posible la contratación de otra empresa; residencia de larga estadía para adultos mayores para prestar asistencia a residentes con dependencia severa o postrada y moderada; empresa administradora de parques de cementerios en relación a las funciones de sepultación de personas.

El año 2021, el informe de estándares técnicos da cuenta de la calificación de servicios mínimos de funcionamiento en empresas de producción y distribución de agua potable por tener la calificación de utilidad pública; empresa de traslado y tratamiento de residuos peligrosos hospitalarios de centros asistenciales públicos de salud, en relación a las etapas de recepción, transporte, almacenamiento, tratamiento y disposición de residuos, así como la eliminación de residuos especiales; empresa de transporte urbano de pasajeros, en relación a la conducción de buses para dar cumplimiento a los servicios establecidos por la autoridad reguladora; empresa de transporte aéreo de carga y pasajeros, en relación a actividades estrictamente necesarias para recepcionar y gestionar las solicitudes de devoluciones y efectuar las reprogramaciones de vuelos pertinentes y pagos de reembolsos, respecto a clientes que antes de la huelga hayan contratado los servicios de la empresa; Administradora de Fondo de Pensiones, en relación a actividades destinadas al pago de pensiones e inversiones; compañías de inversión en el mercado de capitales a nivel nacional, al ser considerado como un servicio de utilidad pública; centros privados de salud, respecto de las funciones de atención de pacientes hospitalizados antes de la huelga, así como quienes ingresan al servicio de urgencia, y prestadores de salud de alta complejidad.

El informe del año 2022 da cuenta que se calificaron servicios mínimos de funcionamiento en el Conservador de bienes raíces, dado que los servicios que presta son de utilidad pública y benefician a la colectividad toda; empresa de enseñanza primaria, secundaria científico humanista y técnico profesional, en relación a las funciones de manipulación de alimentos; hospitales y clínicas privadas, respecto de las funciones de atención de pacientes

científico humanista y técnico profesional, en relación a las funciones de manipulación de alimentos; hospitales y clínicas privadas, respecto de las funciones de atención de pacientes hospitalizados antes de la huelga, servicio de urgencias, cuidados intensivos e intermedios, entre otros; centros médicos privados, en relación a las funciones de procesamiento, análisis y entrega de resultados de muestras o exámenes practicados con anterioridad al inicio de la huelga y los servicios de atención de la salud vinculados con terapias respiratorias de pacientes con patologías del sistema respiratorio en categoría de cuidado UTI y/o UCI.

El año 2023, el informe de estándares técnicos incorpora a empresas de seguros de vida, respecto de las funciones asociadas al pago de rentas vitalicias y beneficios adicionales; al ser una prestación de seguridad social; ISAPRES respecto del área de servicios de sucursales para la recepción de licencias médicas, el funcionamiento de sitio web y plataformas digitales y el servicio de valorización de programas médicos, entre otros vinculados a la cobertura GES, CAEC y Ley de Urgencia; actividades financieras y de seguros, en lo relacionado con los sistemas de pagos; en el sector enseñanza, junto a la alimentación, se agregaron las funciones destinadas a mantener el aseo de las instalaciones del establecimiento educacional; laboratorios clínicos y bancos de sangre, en relación a las funciones asociadas al procedimiento de hemodiálisis.

Finalmente, en el informe del año 2024, se incorporan criterios restrictivos para la calificación de servicios mínimos. Por ejemplo, en el sector de las actividades financieras y de seguros, se califican servicios mínimos únicamente respecto a las funciones de atención de público (presencial o digital), así como soporte técnico y reportería, para el solo efecto de asegurar el retiro de fondos propios de los clientes del banco, asegurando la cadena de pagos.

En general, la labor de concretización de los supuestos de aplicación de esta medida de limitación del derecho de huelga realizada por la autoridad laboral se ha ajustado a los estándares internacionales, en especial, a los criterios sustentados por el CLS en cuanto a los casos en que concurren las circunstancias para poder imponer un servicio mínimo de funcionamiento. Junto con ello, es importante destacar que se ha respetado el criterio restrictivo a la hora de determinar la procedencia de esta medida de limitación, analizándose si efectivamente se trata de una medida estrictamente necesaria⁴⁴ y de si existen o no otras empresas en el mercado que garanticen los intereses puestos en peligro con la huelga. Además, de los informes de estándares técnicos se desprende que el órgano administrativo determina con precisión cuáles serán las concretas prestaciones o áreas de actividad donde debe mantenerse una cuota o porcentaje mínimo de actividad.

⁴⁴ El juicio de necesidad está expresamente consagrado en nuestra legislación al exigirse que los servicios mínimos deben ser estrictamente necesarios (artículo 359 del Código del Trabajo), lo que implica que esta restricción debe ser una medida indispensable, de última ratio, sin que exista otra alternativa jurídica y materialmente posible para lograr la protección de los bienes jurídicos y derechos taxativamente señalados por el legislador. Así por ejemplo, frente a requerimientos de calificación de servicios mínimos y equipos de emergencia ingresados por empresas de transporte público de la Región Metropolitana, la Dirección del Trabajo ha procedido a denegar tales solicitudes al no resultar estrictamente necesaria la limitación, dado que el Directorio de Transporte Público detentó potestades legales para la imposición de medidas con el objetivo de atender el servicio que ha dejado de prestarse con otros operadores del sistema integrado, existiendo en consecuencia otra alternativa a la restricción del derecho de huelga. Unidad de Servicios Mínimos, Departamento de Relaciones Laborales, Dirección del Trabajo: 2018: Informe de estándares técnicos. Calificación de servicios mínimos y equipos de emergencia, p. 42.

5. Referencias bibliográficas

- Alarcón Caracuel, Manuel Ramón (2010). Huelga en servicios esenciales de la comunidad. Revista del Instituto de Estudios Económicos 2-3, 237-293.
- Baylos Grau, Antonio (1988). Derecho de huelga y servicios esenciales, (Madrid, Tecnos).
- Castro Delmiglio, Daniela (2017). Servicios esenciales y servicios mínimos como límite al ejercicio del derecho de huelga en Chile. Revista de Derecho Laboral y Seguridad Social, Vol. V(1), 63-100.
- De la Villa Gil, Luis Enrique (2003). Huelga: servicios esenciales y servicios mínimos, en Albiol Montesinos, Ignacio (coordinador): Derecho vivo del Trabajo y Constitución, Estudios en Homenaje al profesor Fernando Suárez González, (Madrid, La Ley), 269-292.
- Durán López, Federico (2010). Huelga y servicios esenciales. Relaciones Laborales 2, 1271-1280.
- Ermida Uriarte, Oscar (2001). La huelga en los servicios esenciales. Ponencia realizada por el autor en las XII Jornadas Rioplatenses de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Córdoba, Argentina, 1-20.
- Fernández Prol, Francisca (2005). La huelga en los servicios esenciales de la comunidad. Algunas propuestas de regulación, (Madrid, CES).
- García-Perrote Escartín Ignacio (1993). El proyecto de ley orgánica de huelga de 1993: la huelga en los servicios esenciales de la comunidad como telón de fondo, (Cantabria, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria).
- Gernigon, Bernard, Odero, Alberto y Horacio, Guido (2000). Principios de la OIT sobre el derecho de huelga, (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).
- González Biedma (1992). Derecho de huelga y servicios de mantenimiento y seguridad en la empresa, (Madrid, Civitas).
- Mantero Álvarez, Ricardo (1992). Límites al derecho de huelga, (Montevideo, Editorial Amilio M. Fernández).
- Merino Segovia, Amparo (2005). El concepto de servicios esenciales y la publicificación de las reglas limitativas de ejercicio del Derecho de a huelga en este sector, en Baylos Grau, Antonio (coordinador): Estudios sobre la huelga, (Albacete, Bomarzo), 145-170.
- Ojeda Avilés, Antonio (2014). Compendio de derecho sindical, (Madrid, Tecnos).
- Organización Internacional del Trabajo (2018). La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, (6 ed., Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).
- Palomeque López, Manuel Carlos (2010). La regulación de la huelga y sus inconvenientes funcionales. Revista del Instituto de Estudios Económicos 2- 3, 87-128.

Rosenbaum Rimolo, Jorge (2013). La huelga en los servicios esenciales. Algunas inflexiones en los pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical. *Derecho laboral: Revista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociales*, 252, 617-634.

Toscani Giménez, Daniel (2014). Los servicios esenciales como límite del ejercicio del derecho de huelga. Una interpretación restrictiva. *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, Thomson Reuters-Aranzadi 171, 283-300.

Ugarte Cataldo, José Luis (2016). *Huelga y derecho*, (Santiago, Thomson Reuters).

Valdés Dal-Ré, Fernando (1986). Servicios esenciales y servicios mínimos en la función pública. *La Ley*, Tomo II, 12-20.

Valdés Dal-Ré, Fernando (1991). El derecho de huelga en los servicios esenciales de la comunidad, en AA.VV. *Los derechos fundamentales y libertades públicas II*, XIII Jornadas de Estudio de la Constitución Española, 951-976.

Varas, Karla (2023). Huelga y reemplazo: un estudio jurisprudencial en materia de reemplazo de trabajadores en huelga. *Revista de Derecho* (Valdivia), 36(2), 9-28.

Varas, Karla (2019). Derecho a huelga: los límites derivados de la protección de terceros (Santiago, DER Ediciones).

Villavicencio Ríos, Alfredo (2008). Huelga y servicios esenciales: Alcances, estándares internacionales y nueva afectación. La educación básica regular, en AA.VV. *Trabajo y Seguridad Social, estudios en homenaje a Luis Aparicio Valdés*, (Lima, Sociedad peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y Grijley), pp. 443-473.

Vivero Serrano, Juan Bautista (2002). La huelga en los servicios esenciales, (Valladolid, Lex Nova).

ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN SINDICAL Y HUELGAS EN CHILE: UN ANÁLISIS CUANTITATIVO¹

Pablo Pérez Ahumada²

Palabras clave:

Huelgas, afiliación sindical, negociación colectiva, fragmentación sindical.

1. Introducción

El conflicto laboral, expresado en huelgas y paralizaciones laborales, es un fenómeno recurrente en Chile, que además experimentó un incremento importante en la última década y media (OHL, 2021; Pérez Ahumada & Ocampo, 2023). La investigación empírica nacional e internacional ha demostrado que en países como Chile el conflicto laboral es recurrente debido a la existencia de instituciones que promueven relaciones laborales descentralizadas, en donde predomina la negociación a nivel de empresa y el paralelismo (o pluralismo) sindical (Akkerman, 2008; Brandl & Traxler, 2010; Jansen, 2014; Pérez Ahumada, 2023b).

Más específicamente, estas investigaciones muestran que, a diferencia de los modelos centralizados en donde se promueve la negociación colectiva por rama de actividad económica, en los sistemas descentralizados los sindicatos tienen menos poder para negociar mejores condiciones de trabajo, lo cual tiende a producir relaciones laborales más hostiles entre trabajadores/as y empresarios (Adăscăliței et al., 2021; Esser & Olsen, 2012; Pérez Ahumada, 2024). Al mismo tiempo, en modelos laborales descentralizados, los espacios de negociación entre capital y trabajo (tripartitos o bipartitos) son débiles y poco institucionalizados, por lo que su capacidad para canalizar el conflicto laboral es baja si se los compara con los esquemas centralizados (Brandl & Traxler, 2010; Calmfors & Driffill, 1988; Korpi & Shalev, 1979). En los sistemas descentralizados, las posibilidades de cana-

¹ Este trabajo contó con el apoyo de Nicolás Godoy, asistente de investigación, quien participó del proyecto que dio origen a este capítulo. Agradezco su ayuda con el procesamiento de las bases de datos.

² Doctor en Sociología, Universidad de California, San Diego, EE. UU. (2017), Magíster en Sociología, Universidad Católica de Chile (2010) y Sociólogo y Licenciado en Sociología, Universidad de Chile (2007). Actualmente se desempeña como Profesor Asistente del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile y como Investigador Adjunto del Centro de Estudios del Conflicto y la Cohesión Social (COES).

lizar el conflicto de manera institucional son débiles, además, debido a la existencia de leyes que permiten el paralelismo sindical (esto es, la coexistencia de múltiples organizaciones sindicales que, al representar al mismo tipo de trabajadores/as, compiten entre sí por afiliados y ganancias económicas). Al fomentar la competencia entre sindicatos, el paralelismo sindical desincentiva la moderación de demandas, promoviendo de ese modo la actividad huelguista (Akkerman, 2008; Brandl & Traxler, 2010; Jansen, 2014).

En suma, la investigación existente demuestra que la manera en que se regula la organización de los sindicatos y la negociación colectiva (por ejemplo, si existen leyes que promuevan o limiten la fragmentación y el paralelismo sindical) es clave para entender los patrones de conflictividad laboral. Este capítulo busca contribuir a estas investigaciones estudiando, a través de métodos cuantitativos, los patrones de actividad huelguista en las principales ramas económicas del país. Para ello, se estudia qué factores asociados a la estructura sindical de cada rama económica (por ejemplo, sus niveles de fragmentación y afiliación sindical) permiten explicar la probabilidad de ocurrencia de huelgas.

Para responder a este objetivo, en la sección siguiente (sección 2), se revisan investigaciones recientes sobre la manera en que las instituciones que regulan la estructura de la organización sindical pueden afectar los patrones de conflictividad laboral. Luego, en la sección 3, se describen los datos y métodos utilizados. La cuarta sección presenta los hallazgos principales, mientras que la quinta sección presenta las conclusiones de este estudio. Junto con analizar cómo los resultados contribuyen a entender el patrón de actividad huelguista del país, en la sección de conclusiones reflexiono sobre cómo los datos producidos por la Dirección del Trabajo (DT) contribuyen al estudio sobre sindicatos y conflictividad laboral en el país. Al mismo tiempo, hago un par de recomendaciones para promover el uso de dichos datos en la investigación empírica.

2. Instituciones laborales, estructura sindical y huelgas

La investigación empírica sugiere que estudiar cómo se estructuran los sindicatos es clave para entender el conflicto laboral expresado especialmente a través de las huelgas (Brandl & Traxler, 2010; Franzosi, 1995; Jansen, 2014). De modo más concreto, las investigaciones muestran que el nivel de organización de los sindicatos y su grado de fragmentación, centralización o concentración, son determinantes claves de la actividad huelguista.

En lo relativo al nivel de organización sindical, la evidencia sugiere que en países, sectores económicos o empresas donde la organización sindical es mayor (por ejemplo, donde las tasas de afiliación sindical son más altas), la cantidad de huelgas tiende a ser mayor (Brandl & Traxler, 2010; Kelly, 2015; Pérez Ahumada & Ocampo, 2023). Esto no es del todo sorprendente ya que, en muchos países, incluido Chile, los sindicatos son la principal (y veces única) forma de organización colectiva de los/as trabajadores/as. Sin embargo, la investigación internacional también sugiere que la relación entre sindicalización y huelgas no es necesariamente lineal y positiva. Por ejemplo, diversos estudios demuestran que en los países en donde la organización es particularmente fuerte—por ejemplo, en países Norteamericanos o con modelos de negociación colectiva centralizada—la ocurrencia de huelgas y, más aún, las percepciones de conflicto laboral, tienden a ser sustancialmente menor que en los países con sindicatos más débiles (Brandl & Traxler, 2010; Korpi & Shalev, 1979; Pérez Ahumada, 2023b; Ringqvist, 2021). Esto es así porque en los países con sindicatos fuertes, los/as trabajadores/as pueden seguir sus objetivos económicos incidiendo en la formulación políticas públicas directamente, sin la necesidad de recurrir a la movilización colectiva o la huelga (Kerrissey & Schofer, 2018). La implicancia fundamental de este argumento es que la relación entre organización sindical y número de huelgas puede ser no lineal: esa

relación puede ser positiva (mayor poder sindical, más huelgas) hasta que, llegado cierto nivel de poder sindical, el efecto comienza a ser negativo (más poder sindical, menos huelgas).

El conflicto laboral se expresa en dinámicas que van más allá de la simple frecuencia de huelgas. La literatura sobre huelgas sostiene que es necesario distinguir entre la frecuencia de las huelgas, el tamaño de ellas (es decir, cuántos/as trabajadores/as se movilizan en ellas) y su duración (medida usualmente en número de días paralizados) (Campolieti et al., 2005; Franzosi, 1995; Velásquez Orellana et al., 2021). Estos aspectos de la actividad huelguista no siguen, necesariamente, el mismo patrón. Por ejemplo, en su clásico estudio sobre huelgas en Italia, Franzosi (1995, cap. 4) demostró que factores económicos como el desempleo y la inflación afectan especialmente el número de huelgas—según sus datos, la cantidad de huelgas es menor en períodos de crisis económicas porque los/as trabajadores/as tienen menos poder de negociación y movilización (ver también Kaufman, 1982; Shalev, 1983). Por su parte, Franzosi (1995) también demostró que factores asociados al nivel de organización sindical tiene especial importancia en la definición del tamaño y la duración de las huelgas: mayores niveles de organización sindical se traducen en huelgas más masivas, pero mucho más cortas. Enfocándose en la duración de las huelgas, otras investigaciones muestran que cuando la organización sindical es más fuerte, la capacidad de los sindicatos para conseguir sus demandas es mayor, lo que se traduce en que las huelgas sean exitosas en menor tiempo (Velásquez Orellana et al., 2021).

Además de las tasas de afiliación sindical, otro aspecto de la organización sindical comúnmente enfatizado en la literatura sobre huelgas es el nivel de fragmentación de los sindicatos (Akkerman, 2008; Jansen, 2014; Pérez Ahumada & Ocampo, 2023). Este aspecto es medido a partir de la presencia de regulaciones que faciliten o limiten el pluralismo o paralelismo sindical. El concepto de pluralismo sindical ha sido utilizado para denotar aquellos modelos institucionales que, como el chileno, permiten la existencia de múltiples sindicatos dentro de una misma unidad de negociación (empresa o sector económico, según el esquema de negociación colectiva predominante). En algunos modelos institucionales, el pluralismo sindical está diseñado para reconocer la existencia de sindicatos que representan separadamente a categorías diferentes de trabajadores/as (por ejemplo, obreros y empleados administrativos) (Dobson, 1997; Jansen, 2014). En otros esquemas, como el chileno, el pluralismo sindical no sólo reconoce la coexistencia de sindicatos de trabajadores/as de distinto tipo, sino que además permite que múltiples sindicatos puedan representar al mismo tipo de trabajadores/as dentro de la misma unidad de negociación (Pérez Ahumada & Ocampo, 2023). En general, el pluralismo sindical tiende a predominar en modelos de relaciones laborales “pluralistas” o liberales. En contraposición a lo que ocurre en los países con modelos de relaciones laborales neo-corporativistas, en donde predomina la negociación colectiva centralizada, con sindicatos fuertes y centralizados, en los modelos pluralistas los mecanismos institucionales orientados a coordinar las relaciones laborales “desde arriba” son débiles (Jahn, 2016; Pérez Ahumada, 2023b; Traxler et al., 2001). Así, la negociación colectiva se encuentra descentralizada a nivel de empresa y las organizaciones sindicales y empresariales están fragmentadas en múltiples asociaciones que usualmente compiten entre sí por afiliados (Humphries, 1990; Kenworthy, 2003; Paloheimo, 1984).

La investigación empírica ha demostrado que el pluralismo sindical puede aumentar significativamente la ocurrencia de huelgas. En los modelos donde predomina la negociación descentralizada, las relaciones laborales fragmentadas y, por lo tanto, el pluralismo sindical, la probabilidad de huelgas tiende a ser mayor, a pesar de que el pluralismo sindical debilita el poder colectivo de los/as trabajadores/as (Dobson, 1997). En una investigación reciente sobre el caso de Chile, Pérez Ahumada y Ocampo (2023) muestran que en las empresas en donde existe más de un sindicato, la probabilidad de que ocurran huelgas es significativamente mayor a la de las empresas donde existe un solo sindicato. Investigaciones internacionales sugieren que esto suele ocurrir porque la existencia de múltiples sindicatos

dentro de las empresas dificulta el proceso de negociación colectiva, así como la posibilidad de llegar a acuerdos con los empleadores (Dobson, 1997; Jansen, 2014).

El pluralismo sindical fomenta, además, la competencia entre los sindicatos por conseguir afiliados/as. Esta competencia incentiva que los sindicatos adopten actitudes menos conciliadoras con las empresas con el fin de conseguir mejoras económicas y, de ese modo, aumentar su membresía (Dobson, 1997; Humphries, 1990; Paloheimo, 1984). Esto explica por qué la actividad huelguista es significativamente mayor en empresas, sectores económicos o países donde existe pluralidad sindical o mayor nivel de fragmentación de la organización sindical (Akkerman, 2008; Brandl & Traxler, 2010; Jansen, 2014; Pérez Ahumada & Ocampo, 2023). Por el contrario, en los países con modelos de relaciones laborales centralizadas, el nivel de huelgas es menor (Brandl & Traxler, 2010; Humphries, 1990; Korpi & Shalev, 1979; Paloheimo, 1984). La mayor coordinación y centralización de las relaciones laborales facilita la negociación entre sindicatos y asociaciones empresariales, generando pautas estables de intercambio y comunicación entre ambas partes y reduciendo la incertidumbre durante el proceso negociador. Esto, a su vez, reduce la probabilidad de ocurrencia de huelgas (Brandl & Traxler, 2010; Calmfors & Driffill, 1988; Paloheimo, 1984). La centralización de los sindicatos también puede reducir la conflictividad laboral porque cuando los sindicatos son más centralizados, sus demandas económicas tienden a moderarse a cambio de mejoras salariales y de una mayor participación en espacios de diálogo tripartitos (Brandl & Traxler, 2010; Calmfors & Driffill, 1988).

Desde la parte empresarial, se han encontrado efectos similares asociados a la centralización de la organización de intereses. El mayor grado de centralización de las asociaciones empresariales permite que ellas tengan mayor capacidad para "obligar" a las empresas a respetar los acuerdos tomados en negociaciones colectivas (Traxler et al., 2001). Así, aun cuando estas negociaciones usualmente resultan en mayores beneficios económicos para los/as trabajadores/as que las desarrolladas bajo esquemas descentralizados, las asociaciones empresariales tienen fuertes incentivos a respaldarlas. Por una parte, reducen la conflictividad laboral a través de la firma de "cláusulas de paz", y por la otra, al definir sectorialmente salarios y condiciones laborales, limitan la competencia por mano de obra entre las empresas—especialmente la competencia desleal desarrollada a través de la reducción de costos laborales (Bulfone & Afonso, 2020; Martin, 2014; Wallerstein et al., 1997)—.

En suma, la evidencia nacional e internacional demuestra que tanto el nivel de organización sindical como el grado de fragmentación de los sindicatos son factores fundamentales para explicar las variaciones en el nivel de actividad huelguista. A partir de esta evidencia, la hipótesis central que dirige el análisis cuantitativo es que el nivel de actividad huelguista será mayor en los sectores económicos en que 1) existan tasas más altas de sindicalización, y 2) la fragmentación sindical sea mayor.

3. Datos y métodos

3.1. Datos

Para responder a los objetivos de la investigación, se utilizaron datos provenientes de cuatro fuentes principales:

- Dirección del Trabajo (DT), particularmente información compilada en los anuarios 1999 y 2019, más información relativa a negociaciones colectivas, huelgas y organizaciones sindicales (2016 – 2023).
- Servicios de Impuesto Interno (SII).
- Encuesta Nacional de Empleo del Instituto Nacional de Estadística (ENE).
- Observatorio de Huelgas Laborales (OHL / COES-UAH).

Las bases de datos de la DT fueron utilizadas para calcular la cantidad de trabajadores/as afiliados/as a sindicatos y cubiertos/as por contratos colectivos, así como la cantidad de sindicatos y de huelgas legales en cada rama económica. En muchos casos, la información relativa a la rama económica de las empresas o los sindicatos fue imprecisa. Para ello, se co-tejó dicha información con la proveniente del SII. A partir de esa información, y tomando como base las estimaciones de la cantidad de trabajadores/as asalariados/as y autoempleados/as para cada rama económica realizadas según la ENE, se pudo calcular la tasa de afiliación sindical y el nivel de fragmentación sindical en cada rama económica. Los datos de la ENE también sirvieron para calcular otras variables relevantes incluidas en los modelos de regresión reportados más abajo. En todos estos casos, la información relativa a los sectores económicos fue calculada incluyendo solamente a los/as trabajadores/as del sector privado de la economía. Los/as trabajadores/as del sector público quedaron excluidos de este análisis porque, formalmente, no cuentan con derecho a negociación colectiva y a huelga y porque tales trabajadores/as usualmente se excluyen de las estadísticas oficiales sobre sindicalización.

Por último, a partir de los datos del OHL, pude estimar diferentes mediciones de la actividad huelguista para cada rama económica (por ejemplo, frecuencia de huelgas o días-personas de trabajo perdido en huelgas). Los datos del OHL se recopilan utilizando la metodología de análisis de eventos de protesta. Basándose en la codificación de noticias de 18 periódicos nacionales y regionales, los datos de OHL recopilan cualquier forma de acción industrial (por ejemplo, acciones disruptivas a nivel de empresa o sector registradas en los medios de comunicación) (OHL, 2020). Luego, dichos datos se fusionaron con información oficial de la DT, que recopila información sobre huelgas oficiales a nivel de empresa. Así, los datos de OHL recopilan información sobre huelgas oficiales y no oficiales. En virtud de esto, todos los análisis presentados en la sección de resultados fueron hechos con la información del OHL. De esa manera es posible representar de mejor modo la conflictividad laboral, especialmente si se considera que, en algunos años, la cantidad de huelgas extralegales sobrepasó la cantidad de huelgas legales. Tal como en el caso de las estadísticas sobre sindicalización, para analizar los datos del OHL me enfoqué exclusivamente en actividades económicas del sector privado.

Trabajar con fuentes de información diversas presentó el desafío de hacer comparables la medición de la rama de actividad de económica. Esto fue un desafío particularmente relevante cuando se quiso hacer análisis con mayor cobertura temporal (por ejemplo, entre 1999 y 2019). Por ello, los resultados presentados en la sección siguiente muestran diferentes medidas de la rama de actividad económica. En algunos casos se reportan resultados de una variable compuesta de más de 30 categorías (las cuales representan sectores y subsectores económicos), mientras que en otros casos se reportan medidas más agregadas (por ejemplo, de 9 grandes ramas de actividad económicas). En todos estos casos, el principio del análisis fue el mismo: mantener el nivel de análisis lo más desagregado posible, sin sacrificar la comparabilidad de las series.

3.2. Variables y métodos de análisis

La variable dependiente de interés (actividad huelguista) fue medida a través de la cantidad de huelgas, calculada como el número promedio de huelgas en cada año/rama económica.

La información recolectada me permitió construir bases de datos de tipo panel—es decir, con observaciones para cada rama económica, repetidas a lo largo del tiempo—. En todas estas bases de datos, las variables independientes principales fueron dos:

1. Tasa de afiliación sindical, calculada como el porcentaje de trabajadores/as asalariados/as y autoempleados/as afiliados/as a sindicatos, relativo al número total de trabajadores/as del mismo tipo en el año/rama económica respectivo.
2. Nivel de fragmentación sindical, medido como el número de sindicatos promedio en cada año/rama, por cada 1.000 trabajadores en el año/rama respectiva.

Como se señala a continuación, en algunos modelos de regresión se usaron datos otorgados por la DT para estimar el efecto de otras dos variables independientes de interés. Estas variables son:

3. Cobertura de la negociación colectiva, calculada a través del porcentaje de trabajadores/as asalariados/as cubiertos/as por contratos colectivos, relativo al número total de trabajadores/as del mismo tipo en el año/rama económica respectivo.
4. Nivel de coordinación sindical, calculado a través del porcentaje de sindicatos de cada rama económica afiliado a organizaciones supraempresa, como federaciones, confederaciones o centrales, respecto al total de sindicatos existentes en la rama económica respectiva. Con el fin de obtener medidas más detalladas del tipo de coordinación, se calcularon los porcentajes para federaciones, confederaciones y centrales sindicales separadamente.

Decidí analizar estas dos variables porque la cobertura de la negociación colectiva y el nivel de coordinación supraempresa representan dos aspectos del poder sindical que no son capturados directamente por la tasa de afiliación sindical (ILO-IILS, 2008; Metten, 2021). Para medir la cobertura de la negociación colectiva me enfoqué en la cobertura de contratos colectivos antes que en otra forma de acuerdo colectivo porque dicho tipo de contrato es comparable con un acuerdo colectivo estándar (legalmente protegido) de nivel internacional (Durán & Gamonal, 2019).

Dependiendo de la cobertura temporal y de la disponibilidad de información, la relación entre estas variables fue analizada de varias maneras. Junto con analizar descriptivamente cómo han cambiado estas variables a lo largo del tiempo, se estimaron modelos de regresión multivariados para examinar si la relación entre las variables independientes y dependiente es robusta ante la inclusión de otras variables teóricamente relevantes (ver sección siguiente).

Tal como se detalla en la sección de resultados, estos modelos de regresión fueron estimados usando dos bases de datos diferentes. La primera de ellas contiene 189 observaciones y cuenta con información para 9 grandes ramas económicas a lo largo 21 años (1999 – 2019) ($N = 9$, $T = 21$; $N \times T = 189$). En esta base de datos, la medición de actividad huelguista fue obtenida del OHL, por lo que hace referencia a huelgas laborales y extralegales.

La segunda base de datos contiene 231 casos y cuenta con información para 33 ramas de actividad económica entre 2017 y 2023 ($N = 33$, $T = 7$; $N \times T = 231$). A diferencia de la primera base de datos, esta segunda base fue construida con información proveniente casi exclusivamente de la DT, por lo que sólo tiene información para huelgas legales. A pesar de esta potencial limitación, esta base tiene como principal ventaja el hecho de que me permitió construir una medida más desagregada de la rama de actividad económica. Más aún, esta base de datos me permitió testear el efecto de variables como la cobertura de la negociación colectiva y el nivel de coordinación de los sindicatos, las que no se encuentran en la base del OHL.

3.3. Estrategias de análisis

A diferencia de los datos de corte transversal, basados en una sola medición en el tiempo, en los datos de tipo panel las observaciones no son independientes entre sí y los errores están correlacionados entre sí (Angrist & Pischke, 2009; Halaby, 2004). Esto es un problema que hace imposible la aplicación de técnicas de regresión convencionales.

Siguiendo investigaciones similares (Brandl & Traxler, 2010; Kollmeyer & Peters, 2019; Vadlamannati, 2015), en esta investigación abordé este problema utilizando estrategias de modelamiento tales como regresiones agrupadas (pooled) para de series de tiempo compuestas de observaciones transversales (times series cross-section data)³.

En los modelos de regresión, las variables independientes de interés fueron incluidas con un año de rezago ($t - 1$). Ello me permitió abordar un problema común de los datos de tipo panel, a saber, la existencia de sesgos de endogeneidad derivado de la causalidad inversa (Wooldridge, 2013). En este caso, esto podría ocurrir porque las variables independientes (por ejemplo, la tasa de afiliación sindical) podría afectar el nivel de huelgas y, al mismo tiempo, verse afectado por él. La investigación académica ha discutido cómo se pueden resolver este tipo de problemas (Bellmare et al., 2017; Halaby, 2004). En esta investigación, me basé en trabajos previos y opté por la alternativa de rezagar las variables independientes (ver, por ejemplo, Brandl & Traxler, 2010; Franzosi, 1995; Kollmeyer & Peters, 2019; Traxler et al., 2001). La lógica es simple: retrasar las variables independientes en un año permite analizar cómo la estructura de la organización sindical afecta a la actividad huelguista, descartando la posibilidad de que la dirección causal vaya en el sentido opuesto.

Como es sabido, los modelos basados en datos panel violan el supuesto de errores independientes e idénticamente distribuidos (Beck & Katz, 1995; Wooldridge, 2013). Para abordar este problema, utilicé el paquete plm en R (Millo, 2017) para realizar estimaciones de los errores estándares robustas a la presencia de heterocedasticidad y correlación serial. Asimismo, para abordar el problema potencial de relaciones espurias, que en datos panel pueden surgir cuando las variables independientes y dependientes se varían conjuntamente en el tiempo, los modelos también incluyeron una variable de tendencia temporal lineal ($t = 1, 2, 3 \dots n$). Incluir esta variable me permitió capturar el efecto de variables que no se midieron directamente pero que cambian con el tiempo (Wooldridge, 2013, pp. 367–369).

³ Para escoger la estrategia de modelamiento más apropiada, hice una serie de chequeos exploratorios. Por ejemplo, analicé si los cambios de la variable dependiente dependían de valores previos (de años anteriores) de dicha variable y usé estimaciones alternativas (por ejemplo, modelos con efectos fijos). Los resultados de todos estos modelos fueron esencialmente los mismos a los acá reportados.

Por último, siguiendo la literatura reciente, todos los modelos de regresión incluyeron una serie de variables de control. Incluir estos controles me permitió analizar la relación entre las variables dependientes e independientes controlando el potencial efecto de atributos composicionales y estructurales de cada rama económica. Los controles que fueron incluidos: 1) Proporción de empleo femenino, 2) Proporción de trabajadores/as calificados/as, medida como el porcentaje de trabajadores/as empleados/as en los grupos ocupacionales 2 (Profesionales) y 3 (Técnicos y profesionales asociados), según se define en la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (ILO, 2016); 3) Proporción de trabajadores/as a tiempo completo, y 4) Proporción de trabajadores/as con contratos indefinidos⁴.

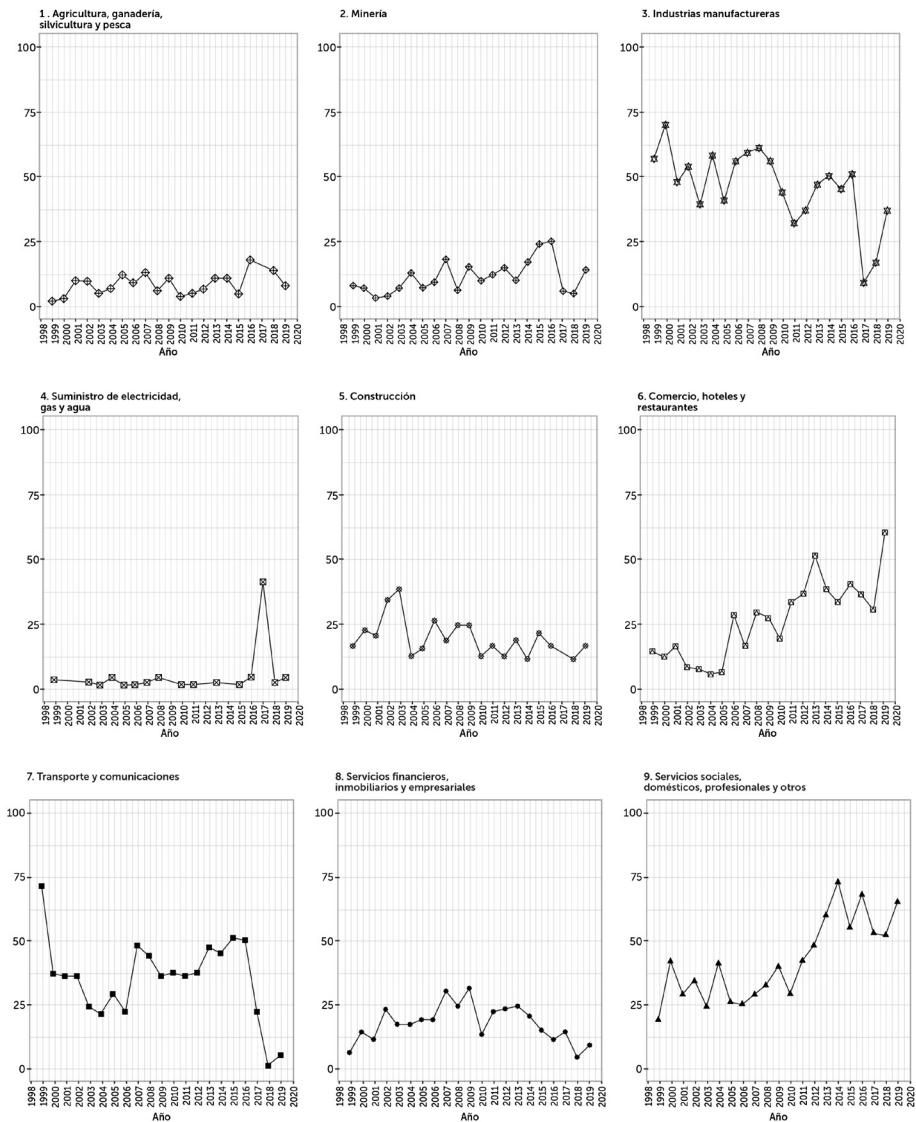
4. Resultados

4.1. Análisis descriptivos

Las figuras 1 a 3 muestran el patrón general de conflictividad laboral y organización sindical en las 9 grandes ramas de la economía (1999 – 2019). La Figura 1 muestra que el número de huelgas varía de modo importante entre ramas económicas. Mientras ramas como la agricultura, ganadería, pesca y silvicultura presentan pocas huelgas, existen otras ramas como las industrias manufactureras, transporte y comunicaciones y, en la última década, servicios sociales, que tienen mucha mayor actividad huelguista.

⁴ Otros controles relevantes, tales como la proporción de grandes empresas, no fueron incluidos en los modelos porque ellos estaban altamente correlacionados con las variables independientes de interés. Además, el reducido tamaño de la muestra no me permitió construir modelos más complejos.

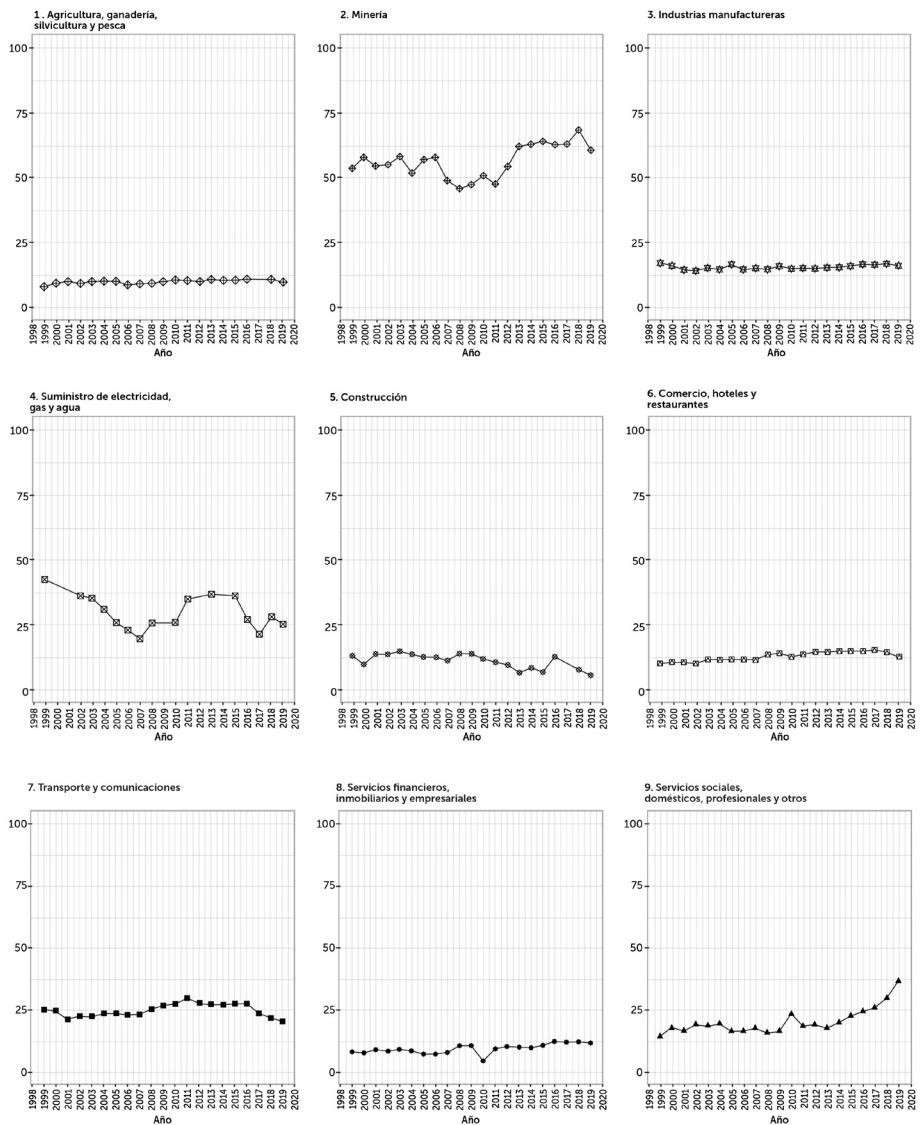
Figura 1. Número de huelgas, 9 grandes ramas de la economía (1999 – 2019)



Las figuras 2 y 3 también indican que existen variaciones importantes, entre las ramas económicas, en términos del nivel de organización y fragmentación sindical.

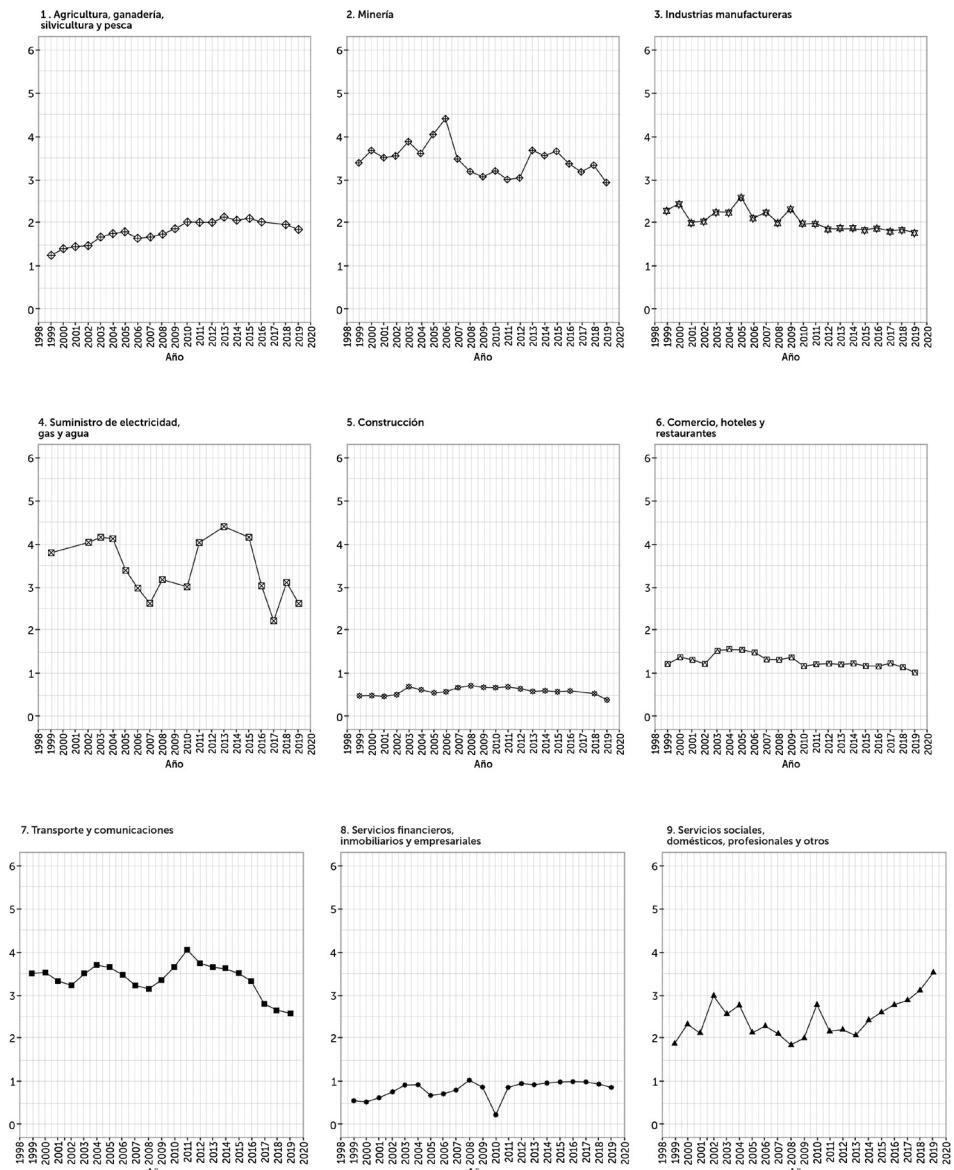
La Figura 2 muestra, por ejemplo, que mientras ramas como la agricultura tienen bajas tasas de sindicalización, hay ramas como la minería que se caracteriza por tener niveles excepcionalmente altos de afiliación sindical. Por su parte, hay ramas como el comercio y los servicios profesionales que han aumentado sus niveles de afiliación sindical en la última década.

Figura 2. Tasa de afiliación sindical, 9 grandes ramas de la economía (1999 – 2019)



Por último, la Figura 3 muestra que las ramas económicas también varían en términos de su nivel de fragmentación sindical, medido a partir de la cantidad de sindicatos por cada 1.000 trabajadores/as. Según se observa, ramas como como la minería, suministros, transporte y comunicaciones, y, en la última década, servicios sociales y otros, tienen mayores niveles de fragmentación que ramas como la de los servicios financieros y la construcción, en donde el número de sindicatos es comparativamente menor.

Figura 3. Número de sindicatos por cada 1.000 trabajadores/as, 9 grandes ramas de la economía (1999 – 2019)



4.2. Análisis multivariado

Teniendo como base los antecedentes recién presentados, en esta sección se presentan una serie de análisis multivariados elaborados para ver en qué medida la estructura de la organización sindical afecta el nivel de actividad huelguista en las principales ramas de la economía del país.

Estos análisis multivariados son presentados en dos subsecciones. En la primera, se presentan modelos construidos con la base de datos que tiene información para huelgas legales y extralegales en 9 grandes ramas económicas (1999 – 2019). En la segunda sección, se presentan modelos complementarios, construidos con información sobre huelgas legales compiladas por la DT, para un total de 33 ramas económicas y para un periodo de tiempo más corto (2017 y 2023). A pesar de su menor cobertura temporal y de considerar sólo huelgas legales, estos modelos complementarios son útiles porque con ellos pude testear el efecto de la cobertura de la negociación colectiva y del grado de coordinación supraempresarial de los sindicatos sobre la actividad huelguista.

4.2.1. Huelgas legales y extralegales (1999 – 2019)

La Tabla 1 muestra los resultados de una serie de modelos de regresión cuya variable dependiente es el número de huelgas. Con el fin de explorar la existencia de relaciones no lineales entre las variables independientes de interés y la variable dependiente, los modelos también incluyeron una medida cuadrática de la tasa de afiliación sindical y del número de sindicatos. Análisis exploratorios demostraron que el número de huelgas para cada año/rama es altamente dependiente del número de huelgas del año/rama anterior. Por ello, además de los controles, los modelos también incluyeron una medición rezagada en un año de la variable dependiente (es decir, el número de huelgas del año anterior en la rama respectiva).

Los modelos de regresión presentados en la Tabla 1 muestran una serie de aspectos que deben ser destacados. En primer lugar, coeficiente rezagado del número de huelgas (Número de huelgas $t-1$) es positivo y estadísticamente significativo. Esto significa que en las ramas económicas que tienen mayores niveles de actividad huelguista, dichos niveles se explican en gran medida porque en ese sector ya ha habido mayor actividad huelguista en el pasado. La importancia de este coeficiente queda de manifiesto en el hecho de que esa variable explica, por si sola, el 63% de la variación en el nivel de huelgas (ver modelo 1). El efecto de esta variable se mantiene robusto en los modelos donde se incluyen los controles y las otras variables independientes de interés (modelos 2 y 3).

Para mostrar de manera gráfica este efecto, usé el paquete ggeffects de R (Lüdecke, 2021) y, a partir de los coeficientes del modelo 3, calculé el efecto marginal del coeficiente rezagado del número de huelgas, esto es, el efecto de esa variable manteniendo controladas todas las otras variables incluidas en el modelo. Los resultados de ese cálculo se presentan en la Figura 4. Como se ve, la relación entre ambas variables es positiva y lineal; es decir, en las ramas de actividad económica.

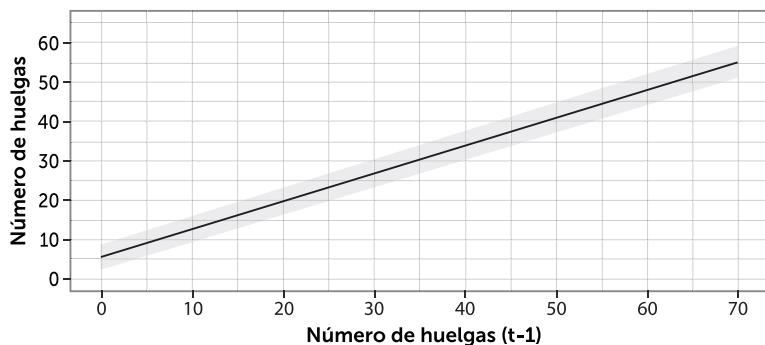
donde ha habido más huelgas en el pasado (en el año anterior), la ocurrencia de huelgas es significativamente mayor. A modo de ejemplo, la Figura 4 muestra que, si en una rama económica no hubo huelgas en un año, al año siguiente se espera que haya, en promedio, alrededor de 5 huelgas. Por su parte, si en un sector de las mismas características el número de huelgas aumentó a 10, al año siguiente se espera que dicho número aumente a alrededor de 13.

Tabla 1. Determinantes del número de huelgas en Chile (9 principales ramas de la economía, 1999 – 2019). Modelos de regresión agrupadas (pooled). Errores estándares robustos entre paréntesis.

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Número de huelgas _{t-1}	0,8076*** (0,0551)	0,7109*** (0,0586)	0,7056*** (0,0572)
Tasa de sindicalización _{t-1}		0,0231 (0,1438)	
Tasa de sindicalización ² _{t-1}		-0,0000 (0,0022)	
Fragmentación sindical _{t-1}			-4,5094* (2,0068)
Fragmentación sindical ² _{t-1}			0,9659* (0,3715)
% mujeres	0,2115† (0,1125)	0,2411* (0,1129)	
% trabajadores/as calificados		-0,1442* (0,0565)	-0,1715** (0,0596)
% trabajadores/as con jornada completa		-0,1202 (0,1688)	-0,1362 (0,1777)
% trabajadores/as con contrato permanente		0,0538 (0,0943)	0,0728 (0,0832)
Tiempo (t1, t2...tn)		-0,0886 (0,1819)	-0,0903 (0,1909)
Intercepto	4,6648*** (0,7693)	12,5980 (13,1981)	17,1719 (13,6131)
R2 ajustado	0,63	0,65	0,66
N x T	189	189	189
Estadístico F	325,492***	45,2303***	46,215***

***p < 0,001; **p < 0,01; *p < 0,05; †p < 0,1

Figura 4. Efecto marginal del número de huelgas rezagado ($t-1$) sobre el número de huelgas actual



Los modelos 2 y 3 presentan los coeficientes para las dos variables independientes de interés: tasa de la afiliación sindical (modelo 2) y nivel fragmentación sindical (modelo 3). El modelo 2 muestra que el coeficiente lineal de la tasa de afiliación sindical es positivo, mientras que el coeficiente cuadrático es negativo. En términos analíticos, esto significa que a medida que crece la tasa de afiliación sindical, el número de huelgas crece, pero sólo hasta cierto punto. Luego de ese punto, dicho efecto positivo comienza a declinar. Sin embargo, el tamaño de los coeficientes es pequeño y, más aún, los coeficientes no son estadísticamente significativos. Por ello, no se puede concluir que variaciones sectoriales en el nivel de afiliación sindical afecten de modo significativo el número de huelgas.

Por el contrario, los coeficientes de fragmentación sindical, presentados en el modelo 3, son estadísticamente significativos. El coeficiente lineal es negativo, mientras que el cuadrático es positivo. Esto significa que, si bien existe una relación negativa entre fragmentación sindical y número de huelgas (a mayor fragmentación, menos huelgas), dicha relación se torna positiva a medida que aumenta la fragmentación sindical.

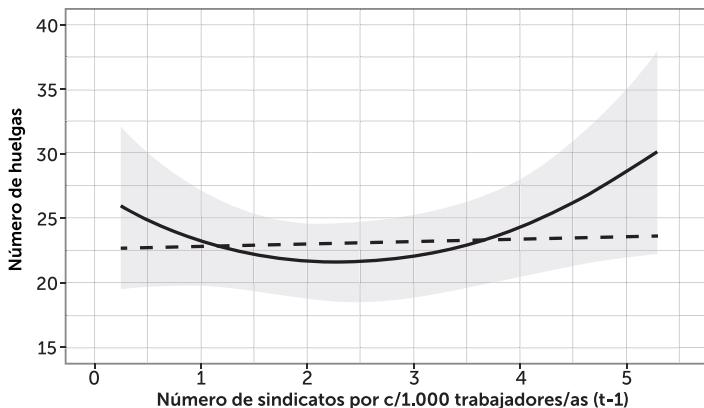
Este cambio en la relación se muestra gráficamente en Figura 5, la cual representa el efecto marginal de los coeficientes de fragmentación sindical. Tal como lo muestra la línea negra de la figura, la relación entre fragmentación sindical y número de huelgas tiene una forma de U. Esto significa que existe una relación negativa entre fragmentación sindical y número de huelgas sólo cuando hay niveles bajos o moderados de fragmentación. Por el contrario, cuando hay niveles elevados de fragmentación, dicha relación se torna positiva. En palabras más concretas, la Figura 5 muestra que cuando se sobrepasa el límite de 2,5 sindicatos por cada 1.000 trabajadores/as, un incremento en la fragmentación sindical se traduce en un aumento de las huelgas⁵. A modo de ejemplo, la figura indica que cuando el nivel de fragmentación pasa de 2,5 a 5 sindicatos, la cantidad promedio de huelgas aumenta de alrededor de 22 a poco más 30.

Esto último es consistente con la hipótesis de que, a mayor fragmentación sindical, mayor número de huelgas. Si bien el tamaño de los coeficientes estadísticos no es sustancial-

⁵ Segundo los datos presentados en la Figura 3, ejemplos de ramas de actividad económica con más de 2,5 sindicatos por cada 1.000 trabajadores/as son la minería, transporte y comunicaciones y, en algunos años, suministros de electricidad, gas y agua y servicios sociales, domésticos, profesionales y otros.

mente alto (por eso los intervalos de confianza se solapan en la figura), el nivel de significancia de los coeficientes indica que el impacto de la fragmentación sindical sobre el número de huelgas es estadísticamente significativo (valor – p < 0,05).

Figura 5. Efecto marginal del nivel de fragmentación sindical sobre el número de huelgas



4.2.2. Huelgas legales (2017 - 2023)

Como complemento a los modelos de regresión ya analizados, la Tabla 3 muestra el resultado de seis modelos de regresión estimados para analizar los factores determinantes del número de huelgas legales en Chile (2017 – 2023). El modelo 1 analiza el efecto de los niveles de afiliación sindical, mientras que el modelo 2 se enfoca en el efecto de la cobertura de contratos colectivos y el modelo 3 en el efecto de la fragmentación sindical. Por su parte, los modelos 4 a 6 analizan los efectos de las tres variables de coordinación sindical, es decir, del porcentaje de sindicatos afiliados a federaciones (modelo 4), a confederaciones (modelo 5) y a centrales sindicales (modelo 6). Todos estos modelos incluyen, además, una medida rezagada del número de huelgas.

Lo primero que destaca en estos modelos es que, tal como se observó en la Tabla 1, el número de huelgas rezagado (Número de huelgas t-1) tiene un efecto positivo y estadísticamente significativo. Esto sugiere que, al igual que ocurre para el caso de las huelgas extralegales, existen factores temporales dinámicos, asociados a la existencia de huelgas anteriores en el tiempo, que explican en gran medida porqué hay sectores que tienen mayor propensión a la ocurrencia de huelgas legales. A modo de ejemplo, el coeficiente del modelo 1 ($b = 0,33$) indica que, si en un sector económico cualquiera hubo 10 huelgas en un año, al año siguiente se espera que, en promedio, dicho número aumente en 3,3 huelgas (es decir, que haya 13,3 huelgas).

En segundo lugar, el modelo 1 sugiere que, tal como observó para el análisis conjunto de las huelgas legales y extralegales, la tasa de afiliación sindical no parece tener efectos estadísticamente significativos sobre la frecuencia de huelgas legales. Más aún, el modelo 3 muestra que la fragmentación sindical tampoco parece tener un efecto significativo sobre el número de huelgas legales. La falta de coeficientes estadísticamente significativos y el signo de los coeficientes del modelo 3 son diferentes a lo observado en el análisis de la fragmentación

sindical y las huelgas legales y extralegales, presentado en la Tabla 1. Esto podría indicar que la fragmentación sindical tiende a producir efectos concretos en la conflictividad sólo cuando las huelgas son extralegales y, por lo tanto, cuando están más sujetas a relaciones coyunturales de poder entre sindicatos y empresas. Sin embargo, esta conclusión debe ser tomada con mucha cautela. Se debe tener en cuenta que los datos de la Tabla 3 abarcan un periodo mucho más corto de tiempo que los datos para las huelgas legales y extralegales, lo cual puede haber afectado la robustez de los resultados.

Tabla 3. Determinantes del número de huelgas legales en Chile (33 ramas de la economía, 2017 – 2023). Modelos de regresión agrupadas (pooled). Errores estándares robustos entre paréntesis.

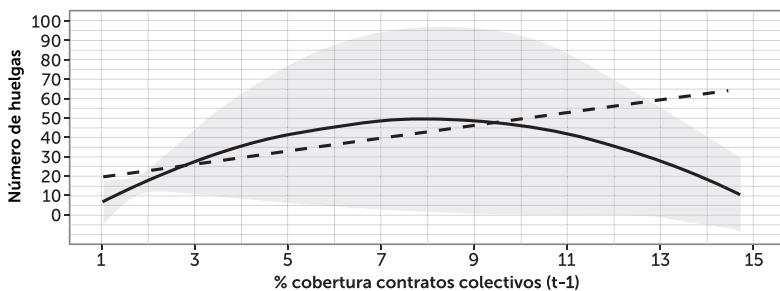
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
Número de huelgas _{t-1}	0,331*	0,241†	0,331*	0,345*	0,341**	0,332*
	(0,157)	(0,137)	(0,157)	(0,139)	(0,129)	(0,133)
Tasa de sindicalización _{t-1}	0,399					
	(0,385)					
Tasa de sindicalización ² _{t-1}	-0,005					
	(0,006)					
Cobertura contratos colectivos _{t-1}		13,977**				
		(5,225)				
Cobertura contratos colectivos ² _{t-1}		-0,869*				
		(0,336)				
Fragmentación sindical _{t-1}			0,059			
			(0,077)			
Fragmentación sindical ² _{t-1}			-0,000			
			(0,000)			
Afiliación a federaciones _{t-1}				2,432		
				(1,717)		
Afiliación a federaciones ² _{t-1}				-0,047†		
				(0,028)		
Afiliación a confederaciones _{t-1}					0,669	
					(1,465)	
Afiliación a confederaciones ² _{t-1}					-0,038	
					(0,049)	
Afiliación a centrales _{t-1}						-0,742
						(2,099)

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
Afiliación a centrales 2 t-1					0,024	
% mujeres	0,205†	0,295*	0,160	0,160	0,171	0,176
	(0,121)	(0,148)	(0,098)	(0,211)	(0,216)	(0,212)
% trabajadores/as calificados	-0,023	-0,018	-0,035	-0,076	-0,067	-0,042
	(0,139)	(0,136)	(0,144)	(0,249)	(0,201)	(0,168)
% trabajadores/as con jornada completa	-0,045	0,107	-0,057	0,110	-0,002	0,017
	(0,187)	(0,188)	(0,172)	(0,171)	(0,178)	(0,186)
% trabajadores/as con contrato permanente	-0,016	-0,659**	0,070	-0,040	0,041	-0,022
	(0,202)	(0,252)	(0,186)	(0,248)	(0,227)	(0,227)
Tiempo (t1, t2...tn)	-2,458†	-1,981	-1,744	-2,226	-2,154	-2,299
	(1,383)	(1,205)	(2,061)	(1,802)	(1,471)	(1,892)
Intercepto	37,850*	32,771*	30,082	9,382	32,948†	42,065*
	(17,845)	(16,560)	(27,266)	(11,681)	(18,876)	(20,925)
R2 ajustado	0,10	0,16	0,10	0,11	0,10	0,10
N x T	231	231	231	231	231	231
Estadístico F	4,234***	6,422***	4,248***	4,715***	4,262***	4,196***

***p < 0,001; **p < 0,01; *p < 0,05; †p < 0,1

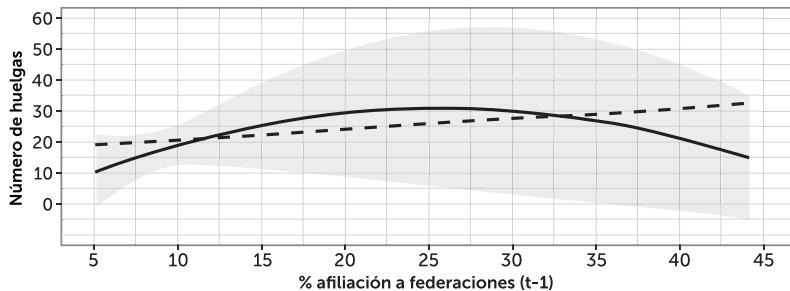
Un tercer aspecto que destaca en la Tabla 3 son los resultados del modelo 2, el cual muestra cómo la cobertura de contratos colectivos impacta en el número de huelgas. Se observa, existe un efecto lineal que es positivo y uno cuadrático que es negativo. En ambos casos los coeficientes son estadísticamente significativos (valor – p < 0,05). La Figura 6 muestra gráficamente esta relación. Tal como se aprecia en la línea negra, dicha relación tiene una forma de U invertida. Esto significa que a medida que aumenta el porcentaje de trabajadores/as cubiertos por contratos colectivos, el número de huelgas tiende a aumentar. Así, por ejemplo, en un sector económico con un 1% de cobertura, la cantidad de huelgas estimadas es de alrededor de 8, mientras en un sector con 8% de cobertura la cantidad de huelgas es de 50. Sin embargo, una vez que se sobrepasa ese umbral de 8%, la relación entre cobertura y huelgas se vuelve negativa. Así, por ejemplo, en un sector con un 15% de cobertura, el número de huelgas promedio estimado es de sólo 10 huelgas.

Figura 6. Efecto marginal de la tasa cobertura de contratos colectivos sobre el número de huelgas legales



Por último, la Tabla 3 muestra en qué medida el grado de coordinación de los sindicatos incide en el número de huelgas. Los coeficientes de los modelos 4 a 6 muestran que, de las tres variables analizadas, sólo el porcentaje de afiliación a federaciones parece tener un efecto significativo, aunque sólo al 10% de nivel de confianza (valor-p < 0,1). Dicho efecto se ilustra gráficamente en la Figura 7. La figura muestra que el efecto de la afiliación a federaciones tiene, nuevamente, una forma de U invertida. Así, a medida que aumenta el porcentaje de sindicatos afiliados a federaciones, el número de huelgas crece, pero sólo hasta cierto punto. Luego de que se sobrepasa ese punto, que según la figura corresponde al 25% – 30% de afiliación a federaciones, la relación se vuelve negativa. Es decir, a medida que crece dicho porcentaje, el número de huelgas legales disminuye. A pesar de que los resultados sólo son significativos para la afiliación de sindicatos de empresas a federaciones, los coeficientes para la afiliación de sindicatos a confederaciones van en la misma dirección (modelo 5).

Figura 7. Efecto marginal del porcentaje de sindicatos afiliados a federaciones sobre el número de huelgas legales



5. Discusión y conclusiones

La evidencia presentada en este trabajo sugiere que analizar la estructura de organización sindical es fundamental para entender el patrón de conflictividad laboral en las principales ramas económicas del país.

Los modelos estadísticos mostraron que el número de huelgas observado en cada rama es altamente dependiente de la cantidad de huelgas observada el año anterior. Esto significa que, a nivel sectorial, la frecuencia de huelgas legales y extralegales está definida en gran medida por dinámicas temporales asociadas a patrones históricos, repetitivos, de conflictividad laboral, basados probablemente en la ejemplaridad de huelgas pasadas (por ejemplo, en el hecho de que los sindicatos convoquen a huelgas sobre la base, real o percibida, de que dicha forma de acción fue exitosa en el pasado).

Los modelos estadísticos no me permitieron demostrar que exista una relación estadísticamente significativa entre la tasa de afiliación sindical y el número de huelgas. Sin embargo, el análisis de las huelgas legales indicó que sí existen efectos significativos de otros indicadores de poder sindical, particularmente, del nivel de cobertura de contratos colectivos y del grado de coordinación supraempresa de los sindicatos, medido según el porcentaje de sindicatos de empresa afiliados a federaciones. En todos estos casos (incluyendo los coeficientes para la tasa de afiliación sindical), se observó una relación en forma de U invertida entre poder sindical y número de huelgas. Esto sugiere que a medida que crece el grado de poder y de coordinación sindical, el número de huelgas aumenta, pero sólo hasta a cierto punto. Luego de dicho punto, un aumento en el poder sindical reduce el número de huelgas.

Este efecto de la cobertura de la negociación colectiva es importante y debe ser tomado en consideración por dos razones. Primero, porque sugiere que el porcentaje de trabajadores/as cubiertos/as por acuerdos colectivos es un indicador de poder sindical igual de importante que la tasa de afiliación sindical. Mientras que la tasa de afiliación sindical indica la capacidad potencial de acción colectiva de los sindicatos, la cobertura de los acuerdos colectivos puede indicar en qué medida esa capacidad se hace efectiva en las negociaciones con la contraparte empresarial (Metten, 2021). Esta capacidad efectiva de los sindicatos podría explicar por qué el porcentaje de trabajadores/as cubiertos/as por contratos colectivos tiene efectos estadísticamente significativos, mientras que la tasa de afiliación sindical no los tiene. Este efecto significativo también podría explicarse, al menos en el caso de las huelgas legales, por el hecho de que los contratos colectivos son instrumentos que, a diferencia de los convenios colectivos, sí entregan protecciones legales a los/as trabajadores/as (particularmente, derecho a huelga y fuero durante la negociación)⁶.

En segundo lugar, este hallazgo es relevante porque es en gran medida consistente con la literatura que señala que, una vez que se alcanzan niveles elevados de organización sindical, la necesidad de los sindicatos de utilizar la huelga como herramienta de presión disminuye. Según este argumento, esto es así porque, cuando los sindicatos tienen mayor poder de organización y negociación, su capacidad para conseguir sus demandas es mayor sin la necesidad de recurrir a la huelga (Kerrissey & Schofer, 2018; Korpi & Shalev, 1979; Pérez Ahumada, 2023b). En línea con este argumento, el hallazgo presentado acá indica que una vez que se sobrepasa cierto nivel de poder sindical, incrementos en la capacidad de negociación de los sindicatos se traducen en una reducción de la actividad huelguista.

⁶ En modelos de regresión alternativos estimé el efecto del porcentaje de trabajadores/as cubiertos/as por convenios colectivos sobre el número de huelgas. En línea con la explicación desarrollada acá, los modelos mostraron que dicho indicador no tuvo efectos significativos sobre la variable dependiente.

Consistente con estos hallazgos, mi análisis del grado de coordinación sindical supraempresa mostró, nuevamente, que la relación entre el porcentaje de sindicados afiliados a federaciones y la frecuencia de huelgas tiene una forma de U invertida. Este resultado debe ser leído como complementario a lo observado para la cobertura de contratos colectivos. En modelos de relaciones laborales fragmentados como el chileno, la afiliación de los sindicatos de empresa a federaciones es un indicador de coordinación sindical, particularmente, de coordinación concentrada a nivel supraempresarial. La literatura internacional indica que la coordinación de los/s trabajadores/as por sobre la empresa es un aspecto organizacional clave que define en qué medida ellos se pueden organizar a nivel sectorial. Tal como se señaló en la revisión de la literatura, las investigaciones internacionales demuestran que cuando la organización sindical supraempresa es más robusta, los sindicatos tienen mayor capacidad de movilización y la probabilidad de ocurrencia de huelgas es menor (Brandl & Traxler, 2010; Humphries, 1990; Korpi & Shalev, 1979; Paloheimo, 1984). En línea con este argumento, el hallazgo presentado en la Figura 7 sugiere que el nivel de huelgas es menor en los sectores económicos con altos niveles de coordinación sindical (particularmente, de coordinación a través de federaciones).

Junto con esto, los análisis estadísticos sugirieron que el nivel de fragmentación sindical tiene efectos estadísticamente significativos sobre el número de huelgas, particularmente, cuando se analizan conjuntamente huelgas legales y extralegales. Como se mostró en la Figura 5, ese efecto es más o menos en forma de U. Esto significa que la relación negativa entre fragmentación sindical y número de huelgas (a mayor fragmentación, menos huelgas) se vuelve positiva (mayor fragmentación, más huelgas) a medida que aumenta la fragmentación sindical. En otras palabras, aunque niveles moderados de fragmentación podrían reducir la actividad huelguista, superado cierto nivel de fragmentación (2,5 sindicatos por cada mil trabajadores/as, según se pudo estimar) la conflictividad laboral aumenta.

Esta evidencia es importante permitir explicar los altos niveles de huelga en ramas económicas como transporte, servicios sociales y minería, que presentan niveles elevados de fragmentación sindical (ver Figura 3). Al mismo tiempo, esta evidencia refuerza el argumento de que la fragmentación sindical es un motor importante detrás de la conflictividad laboral en países con sistemas descentralizados de relaciones laborales, como Chile (Brandl & Traxler, 2010; Jansen, 2014; Pérez Ahumada & Ocampo, 2023). Investigaciones empíricas sostienen que la fragmentación sindical, al estar íntimamente ligada a la descentralización de la negociación colectiva, fomenta la competencia entre sindicatos y hace que las relaciones entre empresas y sindicatos sean más "caóticas", es decir, menos estructuradas desde arriba a través de esquemas de negociación centralizada. Según señala esta literatura, ello aumenta la ocurrencia de conflictos laborales (Akkerman, 2008; Dobson, 1997; Pérez Ahumada & Ocampo, 2023).

Por último, el efecto en forma de U de la fragmentación sindical es consistente, también, con quienes plantean que el paralelismo sindical debilita a los sindicatos y restringe su posibilidad de movilización (Dobson, 1997; Durán & Kremerman, 2015; Narbona, 2014). La evidencia contribuye a esta idea, mostrando que cuando existen niveles moderados de fragmentación la propensión a la huelga se reduce de manera notoria, lo que podría explicarse por el hecho de que los sindicatos tienen menor capacidad de movilización.

Para terminar, me gustaría reflexionar brevemente sobre los datos utilizados en este trabajo. Como señalé anteriormente, el grueso de los usados—particularmente, los datos sobre sindicalización y negociación colectiva—provienen de la DT. Gran parte de estos datos se encuentran disponibles en los anuarios estadísticos de la DT, los cuales contienen información comparable y con una cobertura temporal importante (en algunos casos, dicha cobertura abarca 3 décadas). Esto es algo no menor, considerando que muchos países de la región la información estadística sobre sindicalización es muy limitada o, a veces, inexistente.

Creo que la información estadística de la DT puede ser utilizada de manera mucho más provechosa cuando se combina con otras fuentes de datos que permiten analizar fenómenos no capturados por las estadísticas oficiales. Un ejemplo claro de esto es, como señalé anteriormente, lo que ocurre con las huelgas. A pesar de su riqueza, la información de la DT considera solamente huelgas legales, que ocurren en el marco de la negociación colectiva. Esto puede ser un problema si se considera que, en muchos años, el número de huelgas extralegales sobrepasa con creces al de las huelgas legales (OHL, 2021). En vistas de esto, en este capítulo realicé algunos análisis con la base de datos provenientes del OHL.

Los análisis de este capítulo muestran que es posible, y quizá deseable, complementar fuentes de información gubernamentales y no gubernamentales con el fin de estudiar empíricamente fenómenos complejos como las huelgas. Para que estos esfuerzos rindan más frutos, creo que es necesario seguir al menos dos recomendaciones. Primero, se debería reforzar la colaboración y el intercambio de información estadística entre la DT e iniciativas no gubernamentales, como el mismo OHL. Dichos espacios de colaboración permitirían fortalecer la investigación en temas laborales aprovechando la riqueza de la información procesada por la DT y, al mismo tiempo, las innovaciones metodológicas de las iniciativas como el OHL. Segundo, se debería fortalecer el acceso público a los datos de la DT. Si bien parte de la información ya está disponible en los anuarios estadísticos, estos anuarios sólo permiten examinar tendencias generales (por ejemplo, a nivel de rama de actividad económica). Por ello, sería deseable contar con bases de datos públicas que, resguardando siempre el carácter anónimo de la información compartida, permitan acceder a información lo más desagregada posible. Esto permitiría, por ejemplo, analizar dinámicas a nivel de empresa.

Hacer estas recomendaciones no significa, en absoluto, desconocer el importante trabajo de la Unidad de Estadísticas del Departamento de Estudios de la DT. Por el contrario, estas recomendaciones buscan visibilizar su rol y, al mismo tiempo, enfatizar la importancia que tiene contar con información laboral confiable para la toma de decisiones. En Chile, el debate sobre la necesidad de fortalecer a los sindicatos y a la negociación colectiva por rama de actividad económica es muy recurrente. A pesar de esto, desde el retorno a la democracia, las reformas laborales orientadas a cumplir dichos objetivos han tenido resultados modestos (Pérez Ahumada, 2023a). En contextos como éste, la investigación empírica basada en datos de calidad es clave para informar la discusión política que surja en torno a estos temas.

Referencias

- Adăscălîtei, D., Heyes, J., & Mendonça, P. (2021). The intensification of work in Europe: A multi-level analysis. *British Journal of Industrial Relations*, 60(2), 324–347. <https://doi.org/10.1111/bjir.12611>
- Akkerman, A. (2008). Union competition and strikes: The need for analysis at the sector level. *International Labour Review*, 61(4), 445–459.
- Angrist, J. D., & Pischke, J.-S. (2009). *Mostly Harmless Econometrics*. Princeton University Press. <https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691120355/mostly-harmless-econometrics>
- Beck, N., & Katz, J. N. (1995). What To Do (and Not to Do) with Time-Series Cross-Section Data. *American Political Science Review*, 89(3), 634–647. <https://doi.org/10.2307/2082979>
- Bellmare, M. F., Masaki, T., & Pepinsky, T. B. (2017). Lagged Explanatory Variables and the Estimation of Causal Effect. *The Journal of Politics*, 79(3), 949–963. <https://doi.org/10.1086/690946>
- Brandl, B., & Traxler, F. (2010). Labour Conflicts: A Cross-national Analysis of Economic and Institutional Determinants, 1971-2002. *European Sociological Review*, 26(5), 519–540. <https://doi.org/10.1093/esr/jcp036>
- Bulfone, F., & Afonso, A. (2020). Business Against Markets: Employer Resistance to Collective Bargaining Liberalization During the Eurozone Crisis. *Comparative Political Studies*, 53(5), 809–846. <https://doi.org/10.1177/0010414019879963>
- Calmfors, L., & Driffill, J. (1988). Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance. *Economic Policy*, 3(6), 14–61. <https://doi.org/10.2307/1344503>
- Campoli, M., Hebdon, R., & Hyatt, D. (2005). Strike Incidence and Strike Duration: Some New Evidence from Ontario. *ILR Review*, 58(4), 610–630. <https://doi.org/10.1177/001979390505800405>
- Dobson, J. R. (1997). The Effects of Multi-unionism: A Survey of Large Manufacturing Establishments. *British Journal of Industrial Relations*, 35(4), 547–566. <https://doi.org/10.1111/1467-8543.00068>
- Durán, G., & Gamonal, S. (2019). La opacidad de las cifras: La cobertura de negociación colectiva en Chile. *Derecho y Crítica Social*, 5(1–2), 1–38.
- Durán, G., & Kremerman, M. (2015). Sindicatos y Negociación Colectiva. Panorama estadístico nacional y evidencia comparada. Fundación SOL.
- Esser, I., & Olsen, K. M. (2012). Perceived Job Quality: Autonomy and Job Security within a Multi-Level Framework. *European Sociological Review*, 28(4), 443–454. <https://doi.org/10.1093/esr/jcr009>
- Franzosi, R. (1995). *The Puzzle of Strikes: Class and State Strategies in Postwar Italy*. Cambridge University Press.
- Halaby, C. N. (2004). Panel Models in Sociological Research: Theory into Practice. *Annual Review of Sociology*, 30(1), 507–544. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.30.012703.110629>

Humphries, C. (1990). Explaining Cross-National Variation in Levels of Strike Activity. Comparative Politics, 22(2), 167. <https://doi.org/10.2307/422312>

ILO. (2016). ISCO - International Standard Classification of Occupations. ISCO - International Standard Classification of Occupations. <https://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/isco08/index.htm>

ILO-IILS (Ed.). (2008). World of work report. Income inequalities in the age of financial globalization. ILO.

Jahn, D. (2016). Changing of the guard: Trends in corporatist arrangements in 42 highly industrialized societies from 1960 to 2010. Socio-Economic Review, 14(1), 47–71. <https://doi.org/10.1093/ser/mwu028>

Jansen, G. (2014). Effects of union organization on strike incidence in EU companies. International Labour Review, 67(1), 60–85.

Kaufman, B. E. (1982). The Determinants of Strikes in the United States, 1900-1977. Industrial and Labor Relations Review, 35(4), 473–490. <https://doi.org/10.2307/2522662>

Kelly, J. (2015). Conflict: Trends and forms of collective action. Employee Relations, 37(6), 720–732. <https://doi.org/10.1108/ER-06-2015-0102>

Kenworthy, L. (2003). Quantitative Indicators of Corporatism. International Journal of Sociology, 33(3), 10–44.

Kerrissey, J., & Schofer, E. (2018). Labor Unions and Political Participation in Comparative Perspective. Social Forces, 97(1), 427–464. <https://doi.org/10.1093/sf/soy044>

Kollmeyer, C., & Peters, J. (2019). Financialization and the Decline of Organized Labor: A Study of 18 Advanced Capitalist Countries, 1970–2012. Social Forces, 98(1), 1–30. <https://doi.org/10.1093/sf/soy105>

Korpi, W., & Shalev, M. (1979). Strikes, Industrial Relations and Class Conflict in Capitalist Societies. The British Journal of Sociology, 30(2), 164–187. <https://doi.org/10.2307/589523>

Lüdecke, D. (2021). Introduction to Adjusted Predictions and Marginal Effects in R. https://strengejacke.github.io/ggeffects/articles/introduction_marginal_effects.html

Martin, C. J. (2014). Getting down to business: Varieties of capitalism and employment relations. En A. Wilkinson, G. Wood, & R. Deeg (Eds.), The Oxford Handbook of Employment Relations: Comparative Employment Systems (pp. 65–85). Oxford University Press.

Metten, A. (2021). Rethinking trade union density: A new index for measuring union strength. Industrial Relations Journal, n/a(n/a). <https://doi.org/10.1111/irj.12347>

Millo, G. (2017). Robust Standard Error Estimators for Panel Models: A Unifying Approach. Journal of Statistical Software, 82(1), Article 1. <https://doi.org/10.18637/jss.v082.i03>

Narbona, K. (2014). Antecedentes del modelo de relaciones laborales chileno. Observatorio Social del Proyecto, Plataformas Territoriales por los Derechos Económicos y Sociales.

OHL. (2020). Informe Anual de Huelgas Laborales 2019. Observatorio de Huelgas Laborales (OHL) - COES/UAH.

OHL. (2021). Informe Anual de Huelgas Laborales 2020. Observatorio de Huelgas Laborales (OHL) - COES/UAH.

Paloheimo, H. (1984). Pluralism, corporatism and the distributive conflict in developed capitalist countries. *Scandinavian Political Studies*, 7(1), 17–39.

Pérez Ahumada, P. (2023a). Building Power to Shape Labor Policy: Unions, Employer Associations, and Reform in Neoliberal Chile. The University of Pittsburgh Press.

Pérez Ahumada, P. (2023b). Class politics, collective labor rights, and worker-management conflict in comparative perspective. *European Journal of Industrial Relations*, 29(3), 197–219. <https://doi.org/10.1177/0959680122113453>

Pérez Ahumada, P. (2024). Class, union membership, and organizational commitment: A multilevel analysis of 28 countries. *Economic and Industrial Democracy*, 45(1), 219–245. <https://doi.org/10.1177/0143831X221148235>

Pérez Ahumada, P., & Ocampo, G. (2023). Conflictividad laboral en contextos de fragmentación y pluralismo sindical. Análisis empírico del caso de Chile. *Revista Internacional Del Trabajo*, 142(3), 499–521. <https://doi.org/10.1111/ilrs.12256>

Ringqvist, J. (2021). How do union membership, union density and institutionalization affect perceptions of conflict between management and workers? *European Journal of Industrial Relations*, 27(2), 131–148. <https://doi.org/10.1177/0959680120963546>

Shalev, M. (1983). Strikes and the Crisis: Industrial Conflict and Unemployment in the Western Nations. *Economic and Industrial Democracy*, 4(4), 417–460. <https://doi.org/10.1177/0143831X8344002>

Traxler, F., Blaschke, S., & Kittel, B. (2001). National labour relations in internationalized markets: A comparative study of institutions, change, and performance. Oxford University Press.

Vadlamannati, K. C. (2015). Rewards of (Dis)Integration: Economic, Social, and Political Globalization and Freedom of Association and Collective Bargaining Rights of Workers in Developing Countries. *ILR Review*, 68(1), 3–27. <https://doi.org/10.1177/0019793914555851>

Velásquez Orellana, D., Pérez, D., & Link, S. (2021). What tactical repertoire to use in strikes and when to use it? Strategies of workers and their mobilization power in Chile (2010–2018). *British Journal of Industrial Relations*, n/a(n/a). <https://doi.org/10.1111/bjir.12620>

Wallerstein, M., Golden, M., & Lange, P. (1997). Unions, Employers' Associations, and Wage-Setting Institutions in Northern and Central Europe, 1950–1992. *Industrial & Labor Relations Review*, 50(3), 379–401. <https://doi.org/10.1177/001979399705000301>

Wooldridge, J. M. (2013). *Introductory econometrics: A modern approach* (5th ed.). Nelson Education.

NEGOCIACIÓN COLECTIVA POR RAMA PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE TRABAJO Y DE VIDA¹

Gonzalo Durán Sanhueza²

Palabras claves:

Sindicatos, negociación colectiva por rama, distribución de ingresos.

Resumen

Por años, diversas organizaciones de trabajadores y trabajadoras han empujado una demanda histórica del movimiento sindical: establecer un sistema de relaciones laborales en donde la negociación colectiva por rama se haga presente. En esta monografía se busca responder las siguientes preguntas: ¿qué factores pueden limitar o favorecer una negociación colectiva ramal en Chile?, ¿cuáles serían los efectos económicos de este modelo en Chile respecto al actual u otros sistemas de relaciones laborales?, ¿cuál debería ser el rol de la Dirección del Trabajo en favorecer / apoyar este proceso de negociación? La investigación busca contribuir en ordenar la discusión, especialmente desde una perspectiva económica, teniendo en cuenta la evidencia internacional, pero también la propia experiencia chilena previa a la dictadura de Pinochet, que, aunque parcial, puede arrojar luces en el tiempo presente. La metodología utilizada incluye revisión y sistematización de literatura relacionada, procesamiento de datos, y uso de entrevistas semiestructuradas en profundidad.

¹ Una parte de esta investigación fue financiada por el Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD) y por el fondo U-Inicia [UI-006/23] de la Universidad de Chile.

² PhD, académico del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Chile y Economista de la Fundación SOL.

Introducción

Durante décadas, la clase trabajadora en Chile ha demandado un sistema de relaciones laborales que le de mayor poder de negociación en el contexto de la lucha de clases entre el Capital y el Trabajo. Lo que demanda concretamente es una transformación profunda del sistema de relaciones laborales, y, como parte central de ello, la implementación de un sistema de negociación colectiva por rama de actividad económica (NCR).

El presente artículo tiene por objetivo analizar la NCR y su aplicabilidad en Chile desde una perspectiva socioeconómica con foco en las relaciones de poder entre el Capital y el Trabajo. El análisis no aborda, por tanto, de manera detallada los aspectos jurídicos.

Las preguntas de investigación que se buscan responder son las siguientes: ¿qué factores pueden limitar o favorecer la NCR en Chile?, ¿cuáles serían los efectos económicos de este modelo en Chile respecto al actual u otros sistemas de relaciones laborales?, ¿cuál debería ser el rol de la Dirección del Trabajo en favorecer / apoyar este proceso de negociación?

El marco conceptual que guía el análisis es la Teoría de los Recursos de Poder, la que asume una perspectiva relacional y combinada para estudiar las posibilidades de transformación en las estructuras de poder en un contexto capitalista.

La metodología utilizada incluye la revisión y sistematización de literatura especializada, el procesamiento de datos, y el análisis de entrevistas semiestructuradas en profundidad conducidas por el autor.

Se sostiene que, por un lado, la marginalización de la negociación colectiva y la fragmentación del limitado espacio de su actual aplicación es un desafío mayor para la implementación de la NCR en tanto tensiona el poder asociativo de las y los trabajadores que se ha moldeado hace más de 40 años bajo la estructura refundacional del Plan Laboral de la era Pinochet. Por otro lado, la enorme desigualdad de ingresos (funcional y personal), tal como lo sugiere la literatura comparada, encuentra profundas raíces en este sistema de relaciones laborales. En consecuencia, una transformación del mismo, emerge como una oportunidad para la clase trabajadora, para mejorar sus condiciones de trabajo y de vida.

La importancia del tema presentado no se restringe sólo al espacio de los sindicatos y las empresas. También incluye a la Dirección del Trabajo (DT) y su rol de fiscalización y de promoción de los derechos laborales. En el marco de la conmemoración de los 100 años de la DT también es importante proyectar el futuro de esta institución en el ámbito de la NCR.

El artículo se organiza de la siguiente manera: en la sección 2, se presenta una breve síntesis del marco teórico que guía el argumento central. En la sección 3, se ofrece un análisis de las perspectivas de NCR aplicando el marco teórico y exponiendo evidencia concreta. En la sección 4 se abordan los efectos económicos que eventualmente tendría la NCR en Chile. Posteriormente en la sección 5 se responde a la pregunta sobre el rol de la DT en este esquema. Finalmente, en la sección 6 se concluye.

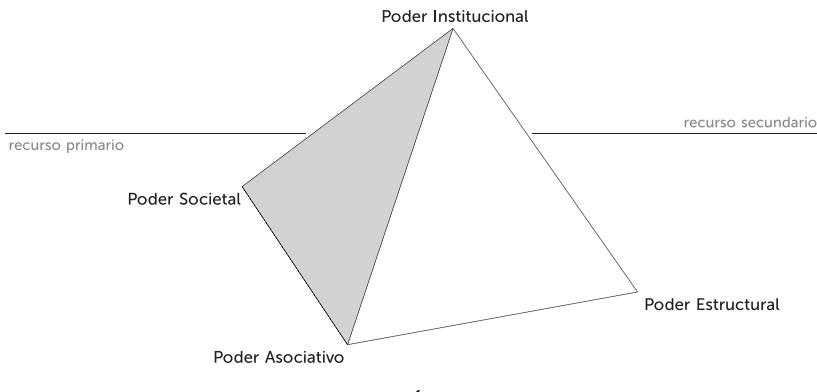
Teoría (Enfoque) de los Recursos de Poder

El marco teórico utilizado en este ensayo es la Teoría de los Recursos de Poder (TRP). Este enfoque fue presentado hacia fines de la década de los setenta por el sociólogo sueco Walter Korpi para entender el capitalismo y los estados de bienestar (Korpi, 1978). En su formulación original Korpi introduce la noción de "recurso de poder", aludiendo por ello a los recursos que tienen clases sociales contendidas en el marco de las relaciones sociales de producción. Korpi sostendría entonces que los cambios sociales dependen de la distribución de dichos recursos de poder entre la burguesía y la clase trabajadora.

Si bien en sus inicios, la TRP se abocó esencialmente en entender el funcionamiento de los estados de bienestar de Europa occidental, con el tiempo se desarrolló un programa de investigación en el cual esta teoría, también desarrolló un completo marco analítico para entender las relaciones industriales y el conflicto Capital – Trabajo. La versión más influyente es la sugerida por la llamada Escuela de Jena en Alemania, que propone un esquema de 4 recursos de poder: i) asociativo, ii) estructural, iii) societal, iv) institucional (por ejemplo, Schmalz y Dörre, 2014; Strategic Unionism, 2013, Lehndorff et al., 2018; Lévesque y Murray, 2010). Arnholz y Refslund (2014) han hecho la diferencia entre ambas presentaciones y usos de este marco conceptual; mientras lo esbozado por Korpi sería la Teoría de los Recursos de Poder (en su formulación clásica), los desarrollos posteriores – como el anteriormente mencionado – es el Enfoque de los Recursos de Poder.

Estos 4 recursos de poder son dinámicos, y cada clase social que interviene en el proceso de producción moldea su propia estructura o "pirámide de recursos".

Figura 1: Pirámide de los Recursos de Poder



1

Fuente: Strategic Unionism (2013). Traducción propia

El poder asociativo está en la base de la pirámide. Alude a la capacidad que tienen las y los trabajadores (o capitalistas), de organizarse para representar y defender sus intereses de clase (Schmalz y Dörre, 2014). La forma más común de medir el poder asociativo es a través de la participación de las y los trabajadores en sindicatos (Lehndorff et al., 2018), en consecuencia, a través de la tasa de sindicalización. Sin embargo, junto a ello, también es relevante la capacidad que tienen las y los trabajadores para movilizarse, es decir, de activar esa organización que a veces puede estar sólo en el papel. Las y los trabajadores pueden organizarse en uno o en múltiples niveles, por ejemplo, centro de trabajo, empresa, holding de empresas, sector o rama de actividad, país, nivel internacional (Wright, 2000). Un ejemplo de poder asociativo a nivel supranacional son las Federaciones Sindicales Internacionales o los Sindicatos Globales. Al interior del poder asociativo se encuentra el llamado recurso de poder infraestructural, que alude a la capacidad económica o financiera que tienen las organizaciones que representan los intereses de una clase para lograr su objetivo. Un fuerte recurso infraestructural, usualmente, está relacionado con una mayor participación (por ejemplo, a través de campañas de sindicalización, generación de estudios y participación en el debate en medios de comunicación masivos).

El recurso de poder estructural, al igual que el asociativo, también está en la base de la "pirámide de los recursos de poder". Alude al poder que tienen las y los trabajadores (o los capitalistas) derivado de la posición que tienen en el sistema económico (Womack Jr., 2007; Silver, 2003; Wright, 2000; Perrone, 1983). En este punto las y los autores se refieren a la idea de "posición estratégica" (Womack Jr., 2007) en el entendido que existe un potencial disruptivo (Perrone, 1983) que afecta no sólo al espacio inmediato dónde se desempeña un determinado trabajador o trabajadora que detiene sus labores, sino también al espacio completo de la cadena de valor. Se genera por lo tanto una especie de efecto dominó³.

Se reconocen usualmente dos tipos o formas de poder estructural: i) el llamado poder de mercado, que se asocia a determinadas habilidades y su escasez en un mercado del trabajo observado y ii) el poder de lugar de trabajo, que alude a la posición estratégica que tiene un trabajador o trabajadora y su potencial disruptivo con efecto dominó. En el caso del "poder de mercado", un indicador que usualmente se utiliza es la tasa de desempleo y las diversas formas de precariedad laboral. De cierto modo, este recurso de poder se puede vincular a lo que planteaba Karl Marx en su Teoría de la Superpoblación Relativa y el rol político que tiene el Ejército de Reserva, incluyendo también la capa de los precarizados/as (Marx, 1976). En el caso del "poder de lugar de trabajo", un indicador que se utiliza es el grado de encadenamiento productivo entre sectores específicos de la economía, esto a través de las matrices insumo-producto de las Cuentas Nacionales de cada país (Perrone, 1983; Durán y Ratto, 2023). El poder de lugar de trabajo se puede concretizar a través de distintas acciones, tales como: bloqueos, boicots, huelgas, etc. Los espacios de logística así suelen ser utilizados para ejercer este poder, en particular en los llamados Choke Points (Alimahomed-Wilson y Ness, 2018), o puntos logísticos claves, que al interrumpirse generan un cuello de botella.

El recurso de poder societal también está en la base de la pirámide. Se refiere a la habilidad que tienen las y los trabajadores para generar alianzas con otros grupos organizados de la sociedad civil con miras de alcanzar un objetivo común. Por lo general se reconocen el poder de coalición y el poder discursivo. El primero alude a la capacidad de generar alianzas amplias a través de redes de solidaridad y cooperación. El segundo a la capacidad de intermediación y articulación en la elaboración de agendas que hagan sentido público en el debate de las ideas.

El poder asociativo, estructural y societal han sido reconocidos como recursos "primarios", pues de su interacción y activación se desprende otro tipo de poder (que es una consecuencia, no causal), el "institucional", que a su vez se reconoce como poder secundario (Jürgens, 1983).

³ Un ejemplo histórico y situado en Chile lo proporciona Adolfo Gurrieri "(...) los trabajadores del salitre se ubican en el eje del sistema económico nacional y por lo tanto sus conductas afectan el núcleo vital del mismo" (Gurrieri, 1968: 6).

El poder institucional se refiere a la capacidad de las y los trabajadores para cristalizar luchas y victorias pasadas en instituciones duraderas (leyes, códigos laborales, etc.). Un sistema de relaciones laborales, y el sistema de negociación colectiva en particular, es una expresión de este poder institucional y como tal recoge las conquistas de la clase obrera, pero también sus derrotas (o conquistas de la clase capitalista). De este modo, la existencia de arreglos institucionales (legislaciones, por ejemplo) que protejan la negociación colectiva es un recurso de poder institucional. También lo son los arreglos institucionales que promueven la negociación colectiva por rama de actividad.

Factores que limitan o favorecen la negociación colectiva rama en Chile

En Chile, la negociación colectiva formal ha sido entendida y abordada como un mecanismo para acordar condiciones de trabajo y salarios comunes en un escenario delimitado: una determinada empresa o planta empresarial. Es decir, se limita al acuerdo de trabajadores/as y empleadores de una misma entidad y se concibe como una práctica totalmente descentralizada, sin establecer niveles de negociación más allá del espacio local o "más allá de la empresa". Este enfoque encuentra sus fundamentos inmediatos en el actual Código del Trabajo, heredero directo -en esencia- del "Plan Laboral" de 1979, implementado por el ministro del Trabajo de la dictadura militar, José Piñera (sobre su implementación, ver Piñera, 1991).

La legislación laboral vigente establece que la negociación colectiva se circunscribe a la empresa, sin que los sindicatos de una misma actividad económica o de distintas filiales de una misma unidad económica puedan negociar conjuntamente en un mismo acto con los empleadores del rubro o con la propia casa matriz (Código del Trabajo, 2023, Art. 328; Caamaño, 2016). Si bien es cierto que la normativa vigente permite la negociación interempresas, es decir, que un sindicato con afiliados pertenecientes a varias empresas negocie, éstas no están obligadas a aceptar el procedimiento en el caso de los sindicatos de empresas de menor tamaño (*ídem*, Art. 364). Además, la negociación colectiva interempresas, no puede equipararse a la negociación colectiva por sector o rama económica ni con la negociación multiempleador o multiempresa; porque estas negociaciones, según prescribe la ley, deben funcionar "empresa por empresa", es decir, el sindicato interempresas debe negociar por separado con cada uno de los empleadores homólogos de sus afiliados (*ídem*, art. 364). Es por ello que se ha sostenido (Rojas-Miño, 2016; Frías, 2019) que en Chile después del golpe de Estado de 1973 y hasta la actualidad el ámbito de aplicación de la NC se limita al lugar de trabajo.

Teniendo en cuenta este marco institucional, existe un relativo consenso en que el sistema de relaciones laborales en Chile es altamente fragmentado (Palacios, 2006; Durán y Gálvez, 2016; Bank-Muñoz, 2017, Pérez-Ahumada, 2017; Durán y Gamonal, 2019). Además, durante años, los sindicatos en Chile han puesto en su agenda la necesidad de avanzar hacia un sistema de negociación colectiva más inclusivo (Durán, 2022a; Pérez-Ahumada, 2023) que deje atrás los pilares del Plan Laboral de la dictadura, sin embargo, por diversos motivos, este anhelo no se ha concretado.

La negociación colectiva tal y como se conoce en Chile en el momento actual, corresponde a una configuración límite que no ha ganado mayor tracción en países donde la desigualdad de ingresos es menor. Según John Dunlop, lo que define el carácter sectorial, o no, de la negociación colectiva "tiene que ver con el nivel en el que se van a resolver las distintas cuestiones" (Dunlop, 1973: 12 [traducción propia]). Por lo general, estas cuestiones son los salarios, la jornada laboral, las condiciones de trabajo, la organización del trabajo, las condiciones de seguridad, etc. Cuando se tratan a nivel sectorial, se establecen condiciones comunes a toda una industria, rama, sector o área de actividad económica. La literatura

comparada reconoce tres niveles principales: nacional, sectorial y de empresa (OCDE, 2018; OCDE, 2019). En la práctica, cuando la negociación se produce a nivel sectorial, o a nivel nacional, también suele estar presente el nivel de empresa, que articula y complementa el nivel superior, conformando así un marco multinivel (*ídem*).

De acuerdo con datos oficiales de la Dirección del Trabajo, actualmente se registran sobre 12.000 organizaciones sindicales y de ellas, 9.000 se encuentran activas en el sector privado de la economía (Sirela, 2023). La mitad de los sindicatos tienen 40 o menos integrantes y tan sólo un 19,3% de la fuerza de trabajo asalariada del sector privado se encuentra sindicalizada al cierre del año 2022⁴. En otras palabras, se trata de un sistema en donde la negociación colectiva es marginal (es un apéndice) y ahí donde es posible encontrarla, se despliega de una forma fragmentada (Durán, 2024).

Sindicatos fuertes, con recursos infraestructurales significativos, favorecen, primero, la discusión de la NCR y en segundo lugar su implementación. En el caso de un sindicalismo fragmentado – como el caso de Chile – el bajo poder asociativo tensiona los anhelos de una NCR. Hay fuerte rivalidad entre organizaciones sindicales desfinanciadas y pequeñas en tamaño (Durán, 2024). La desfragmentación sindical se alza como un desafío para la NCR.

El poder societal de los sindicatos también es limitado en Chile. Más allá de que tradicionalmente han buscado alianzas con los partidos políticos de la izquierda (Angell, 1972), el discurso narrativo se ve limitado ante las agendas a favor de los empresarios que tienen – en general – los medios de comunicación masivos. Esto hace que la voz de la clase trabajadora, sus ideas y aspiraciones aparezcan significativamente con menor frecuencia en los medios de masas. Este factor se contrapone, sin embargo, al hecho que, en Chile, en términos comparados, se percibe una confianza hacia los sindicatos (como institución) relativamente alta (Pérez-Ahumada, 2024) y que eventualmente favorecería la implementación de la NCR.

Un factor que favorece la NCR en Chile es que los empresarios ya tienen una estructura organizativa a través de ramas de la producción. En efecto, a través de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), los empresarios activan su poder asociativo y societal y se despliegan a través de 6 ramas productivas: i) Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), ii) Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo (CNC), iii) Sociedad Nacional de Minería (Sonami), iv) Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa), v) Cámara Chilena de la Construcción (CChC), vi) Asociación de Bancos (ABIF). Estos gremios empresariales tienen una larga historia que en algunos casos llega a más de 100 años. No se puede decir, por lo tanto, que la negociación por rama es algo exótico que requiere la introducción de prácticas ajenas a la idiosincrasia local.

Esto último nos lleva a otro factor que favorece la NCR: en el pasado, nuestro país tuvo experiencias de negociación colectiva más allá de la empresa incluyendo expresiones de ámbito sectorial y nacional (Narbona, 2015; Durán, 2022a). Se logró, de hecho, poder institucional a través del reconocimiento en arreglos institucionales como la negociación colectiva en sindicatos profesionales, los tarifados⁵ y la ley de comisiones tripartitas (*ídem*). Todo ello sucedió, aún cuando existía una estructura productiva heterogénea. Cómo documenta Walker (1997), entre las competencias de las comisiones tripartitas estaba: fijar los sueldos o

⁴ "Corresponde al cociente entre las personas afiliadas a sindicatos de base activos, excluyendo a afiliados a sindicatos independientes y las personas ocupadas de las categorías: asalariado sector privado y personal de servicio doméstico (puertas afuera o puertas adentro)" (Dirección del Trabajo, 2023: 46).

⁵ Tarifados que comienzan en la década del 30, y que Karina Narbona (2015) ha denominado "tarifados tempranos" para distinguir de aquellos que surgen a partir de la ley de comisiones tripartitas de 1968. Algunos ejemplos fueron: los tarifados de salario mínimo para los establecimientos gráficos de Santiago (1935, 1936) o el tarifado de la industria hotelera del departamento de Santiago (1936).

salarios mínimos a nivel de sector, establecer múltiples asignaciones como, por ejemplo: movilización, aguinaldos de diverso tipo, colación, viáticos, etc. Las comisiones tripartitas también veían temas de política de trabajo como: jornadas, condiciones, etc. Este antecedente refuerza el carácter no exótico de la NCR para Chile.

La estructura productiva, en especial en el segmento de empresas del llamado sector moderno de la economía o “de alta productividad”, adopta desde comienzos de la década de los dos mil una estrategia dual para debilitar el poder asociativo de las y los trabajadores. Esto se operacionaliza en el uso cada vez más intensivo de la subcontratación y también de estrategias corporativas de filialización o división empresarial en distintas figuras jurídicas o RUTs (Durán, 2022a). La fragmentación de las empresas es una forma de poder estructural del Capital que a su vez afecta el recurso de poder estructural (poder de mercado) de la clase trabajadora. La enorme subdivisión de empresas, todas bajo el control de un mismo operador, y la extendida red de subcontratación, son factores para tener en cuenta al momento de implementar la NCR en Chile.

Potenciales efectos económicos de la NCR en Chile

Chile es mundialmente reconocido como uno de los países con peor distribución de ingresos (WID⁶). Branko Milanovic, afirmaba en 2019: “el 5% más pobre de Chile tiene los mismos ingresos que el 5% más pobre de Mongolia y Moldavia; mientras tanto, el 2% más rico de Chile (probablemente subestimado) tiene los mismos ingresos que el 2% más rico de Alemania” [traducción propia]⁷.

La desigualdad económica se expresa en indicadores de distribución personal del ingreso, como la relación que presenta Milanovic, o los reportes que suele elaborar el Estado de Chile a partir de la encuesta CASEN. Y también en indicadores de desigualdad “funcional del ingreso”: por ejemplo, en el hecho de que, de cada 8 horas de trabajo, 3 son para pagar salarios y 5 para financiar las ganancias del empresario (Durán y Stanton, 2022).

Entiendo que las relaciones socioeconómicas son relaciones de poder y que están mediadas por la lucha entre partes que tienen intereses opuestos, la negociación colectiva y el nivel al cual se despliega es una pieza clave en el proceso de formación de salarios y de mejora en la distribución de ingresos en las sociedades.

Existe un cuerpo de investigación impulsado por la Organización Internacional del Trabajo, así como por los propios sindicatos, que da cuenta de una relación positiva (y causal, en términos estadísticos) entre el nivel de la negociación colectiva y la desigualdad de ingresos (Gosling y Machin, 1995; Mishel, 2012; Bosch, 2015; Hayter y Weinberg, 2011; Hayter y Visser, 2020). Según esta evidencia empírica, aquellos países que presentan sistemas de relaciones laborales con múltiples niveles de negociación colectiva tienen mejores resultados en términos de menor dispersión salarial y una mayor participación de los salarios en el producto (Bosch, 2019).

A modo de ejemplo, Kristal y Cohen (2007) analizan en profundidad el proceso de descentralización de la negociación colectiva en Israel, utilizando datos de todos los acuerdos colectivos firmados entre 1957 y 2003. Posteriormente muestran que dicho proceso explica parte importante del alza en la desigualdad salarial. Los datos indican que, inclusive, manteniendo la densidad sindical constante, la descentralización tiene efectos estadísticamente significativos en aumentar la desigualdad de ingresos.

⁶ World Inequality Database [online] Disponible en: <https://wid.world/>

⁷ Branko Milanovic en la red X. Disponible en: <https://x.com/brankomilan/status/1186228038322794496?lang=en>. Visitado el 19 de julio de 2024.

Bosch, Mayhew y Gautié (2010) clasifican los sistemas de fijación de salarios en "inclusivos" y "exclusivos". Los primeros son aquellos en los que la mayor parte de las y los trabajadores negocian sus salarios y condiciones de trabajo provocando efectos distributivos con alcance nacional. En contraste, en los sistemas exclusivos sólo un puñado de la fuerza de trabajo ocupada negocia sus salarios y condiciones de trabajo, y no existen por lo tanto efectos distributivos agregados. Mientras que en los sistemas inclusivos se observa una transferencia de recursos de poder entre trabajadores y trabajadoras con alto poder hacia quienes no lo tienen, en los sistemas exclusivos dicha transferencia no se da (Durán, 2022b).

Para ilustrar el argumento, Bosch (2019) utiliza las curvas de salario por hora y compara el caso de Alemania de 1995 con Reino Unido de 2018. Mientras Alemania de 1995 presentaba un alto porcentaje de trabajadores y trabajadoras cubiertos por negociación colectiva, en el caso de Reino Unido de 2018 la situación era la opuesta. Es decir, Gerhard Bosch tomó un ejemplo de sistema inclusivo y otro de sistema exclusivo. En la ilustración de las curvas salariales el efecto es directo: mientras el sistema inclusivo tiene curvas salariales más simétricas, en el caso del sistema exclusivo la curva de salarios es asimétrica y sesgada hacia la zona de bajos salarios relativos.

De la revisión de la base de datos ICTWSS⁸ se puede concluir que hasta el momento no existe un caso en donde un país obtenga un porcentaje elevado de trabajadores y trabajadoras cubiertos por instrumentos de negociación colectiva (inclusividad), mediante el uso del nivel de negociación de "empresa". En otras palabras, para lograr inclusividad, la experiencia comparada indica – de forma absoluta [esta vez sí, absoluta] – que se requiere de sistemas centralizados o al menos semicentralizados de negociación colectiva. Dicho en simple, para mejorar la distribución de ingresos en el punto de la producción – todo lo demás constante – el nivel de la negociación colectiva importa, y la rama, ha demostrado ser la estrategia más efectiva.

Teóricamente este punto se relaciona con la idea de sacar los salarios de la competencia. Esta es una vieja discusión y ya en Marx es posible advertirla. En efecto, Karl Marx en la Miseria de la Filosofía advierte que las coaliciones [sindicatos que negocian colectivamente] tenían una doble finalidad: "acabar con la competencia entre obreros para poder hacer una competencia general a los capitalistas" (Marx, 1981:143). Hoy se podría decir que, mientras los sistemas inclusivos "sacan los salarios de la competencia", los sistemas exclusivos "empujan los salarios hacia la competencia"⁹.

El caso alemán es interesante para observar esta dinámica. En el año 1994, la cobertura de la negociación colectiva fue cerca de un 80%¹⁰ y la forma de la curva de salarios por

⁸ ICTWSS: The database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts (ICTWSS). En esta revisión se exploró la variable AdjCov para la negociación colectiva: Número de asalariados cubiertos por convenios colectivos (salariales) en vigencia en proporción al total de asalariados con derecho a negociar definido como la proporción de asalariados que no están excluidos de la negociación colectiva. Para el nivel predominante al cual se despliega la negociación colectiva se revisó la variable categórica Level (las opciones son [5] nivel central, [4] nivel que alterna entre el central y el sectorial, [3] nivel sectorial o ramal, [2] nivel que alterna entre el sectorial y nivel de empresa, [1] nivel de empresas). Versión actual: <https://web-archive.oecd.org/temp/2023-10-03/577157-ictwss-database.htm>

⁹ De hecho, José Piñera, es su rol de ministro del Trabajo y Previsión Social en la Dictadura, le advertiría a Augusto Pinochet, sobre este punto, pero en el sentido opuesto. Para Piñera la negociación colectiva al nivel de empresas tiene la ventaja política de "reemplazar la 'lucha de clases' (trabajadores versus empresarios) por la 'lucha de empresas' (trabajadores y empresarios de una misma empresa versus los de otra que compite con ellos), lo que es funcional a una economía de libre mercado" (Piñera, 1991: 108; citado inicialmente en Narbona, 2015).

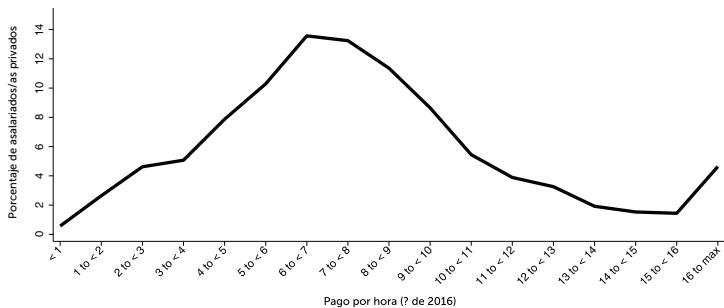
¹⁰ ICTWSS V. 6.1

hora tomaba el clásico diseño de una Campana de Gauss, con una zona abultada hacia al centro de la distribución. Hacia 2006, la cobertura llegó a un 63% y si bien no era un ícono de la inclusividad, tampoco se trataba de un sistema exclusivo. Ese año la curva de salarios por hora sufre una leve desviación hacia la izquierda, indicando ello, que la zona de trabajadores y trabajadores con bajos salarios relativos ahora es mayor. Aún así, la forma de Campana de Gauss no se diluyó totalmente. Finalmente, hacia 2016 la cobertura de la negociación llegó a un 56% y la curva de salarios continuó deteriorándose en el sentido de albergar cada vez una mayor superficie de trabajadores y trabajadores en la zona de bajos salarios.

El caso de Chile está en las antípodas de la inclusividad o semi-inclusividad, se trata de un casi exclusivo de fijación salarial y, por lo tanto, siguiendo lo esperado por Bosch (2019), la curva de salarios por hora debería adoptar una forma asimétrica y sesgada hacia la zona de bajos salarios. Efectivamente es el caso.

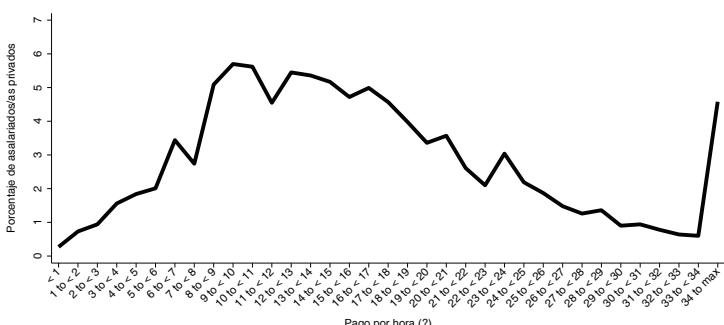
A continuación, podemos ver las curvas salariales de Alemania de 1994 (inclusivo, gráfico 1), Alemania de 2016 (semi inclusivo, gráfico 2) y Chile de 2016 (exclusivo, gráfico 3). Se han estandarizado las escalas de las curvas y el tamaño de la cola superior se ha dejado al 5%¹¹.

Gráfico 1: Curva salarial Alemania 1994, salarios por hora



Fuente: elaboración propia en base a microdatos SOEP, disponibles en Luxembourg Income Study Database (LIS).

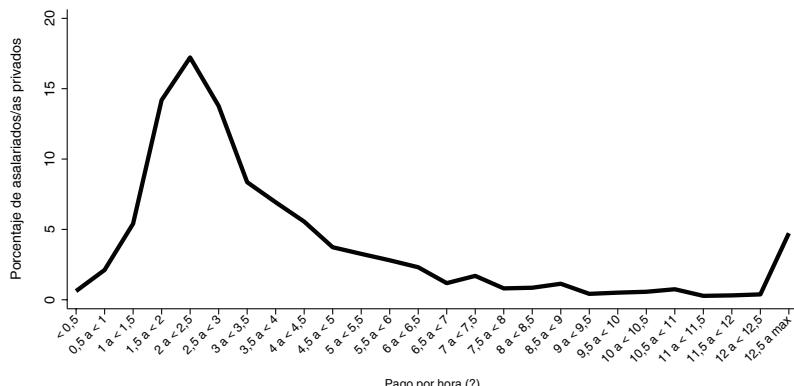
Gráfico 2: Curva salarial Alemania 2016, salarios por hora



Fuente: idem gráfico 1

¹¹ Para el caso de Alemania las curvas salariales se han construido usando los datos de la SOEP (The Socio-Economic Panel). Datos disponibles en el Luxembourg Income Study Database (LIS): <https://www.lisdatacenter.org/our-data/lis-database/>

Gráfico 3: Curva salarial Chile 2016, salarios por hora



Fuente: elaboración propia en base a microdatos ESI

La NCR es la estrategia conocida hasta el momento para sacar los salarios de la competencia, estandarizando salarios y beneficios, provocando una mejor distribución "personal" (Bosch, 2019) y "funcional" de los ingresos (Keune, 2021) y este es un efecto económico deseado para un país como Chile que exhibe un significativo problema de desigualdad de ingresos.

A través de la NCR se pueden proteger los ingresos de las y los asalariados del efecto de la inflación (Leonardi, 2018). En Chile, uno de los resultados más notables de la negociación colectiva es precisamente la cláusula que permite el reajuste por IPC (Fundación SOL, 2010) que suele ser semestral, pero al ser un sistema exclusivo sólo protege al porcentaje minoritario de trabajadores y trabajadoras que negocian. Es casi obvia la observación de que las y los trabajadores sindicalizados tienen menos probabilidad de tener esquemas de pagos asociados a la salud financiera de la empresa donde trabajan, por ejemplo, stock options, participación en la propiedad de la empresa, y otros (en Estados Unidos véase O'Halloran, 2013). Frente a ello, la NCR permite incorporar o al menos abrir el debate sobre ese tipo de contenidos, que pueden revisarse en diferentes niveles. El aspecto central aquí es la influencia que pueden llegar a tener los sindicatos al momento de definir las metas para lograr los premios o pagos asociados (*ídem*). En ausencia de sindicatos, suelen no existir este tipo de programas y si los hay, las reglas dependen de la discrecionalidad del empleador.

El principal efecto económico de la NCR es distributivo, en el sentido de Bosch et al. (2010), en general efectos distributivos "agregados" y no limitados a quienes tienen poder de negociación. Ahora bien, existe un conjunto de variables económicas que también se han estudiado al momento de analizar la negociación colectiva de alta cobertura. Tres variables son: i) productividad, ii) empleo, iii) informalidad.

En cuanto a la productividad laboral, un ejercicio interesante (ya explorado en Durán 2015) es revisar la compatibilidad o no de un sistema de negociación colectiva predominantemente por rama, con la trayectoria ascendente de productividad laboral. La negociación colectiva inclusiva, por rama, tiene efectos en cuanto a la transferencia en tecnología y en innovación entre espacios de producción que pueden ser heterogéneos. Al revisar los países que tienen más productividad laboral de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el año 2022 y el nivel predominante de la negociación colectiva, se observa que, en una abrumadora mayoría, la NCR es la forma generalizada de fijar salarios¹².

¹² Cálculo propio en base a datos OCDE e ICTWSS.

Además, en la ventana temporal 1960-2022, dichos países exhiben patrones de productividad real al alza. Desde luego, esta simple observación no prueba causalidad, pero tampoco la rechaza¹³. Lo que sí se puede concluir es que no existe incompatibilidad entre la NCR y alta productividad laboral.

En parte, los problemas de productividad se pueden explicar por la elevada rotación e inestabilidad laboral, cuestión que tiene que ver con distintos elementos, siendo uno de ellos, la facilidad que tienen los empleadores en Chile para despedir a las y los trabajadores y a la elevada precariedad laboral (incluido los bajos sueldos) que hacen poco atractivo mantenerse en un determinado empleo (entrevistas en profundidad a dirigencias sindicales). En Estados Unidos, por ejemplo, un análisis del AFL-CIO mostraba que las y los trabajadores sindicalizados tenían un 48% de probabilidad de permanecer por más de 10 años con el mismo empleador, mientras que los no sindicalizados era de sólo un 22%.¹⁴

Los sistemas de NCR permiten intervenir en políticas laborales de mayor alcance y contrarrestar de mejor manera el poder estructural que tiene el empresario al momento de decidir la contratación y el despido. Por ejemplo, en Alemania, a través de la NCR se limita la discrecionalidad que tienen las empresas para externalizar personal y para despedir de forma masiva (Durán, 2022). La estabilidad laboral se conecta con el punto previo de la productividad. Una mayor rotación hace inviable los procesos de aprendizajes duraderos con efectos de mediano y largo plazo, en su lugar, las y los trabajadores están permanentemente “comenzando” (entrevistas en profundidad a dirigencias sindicales).

Una creencia típica – no por ello correcta y respaldada en cifras – ha sido sostener que la NCR funciona como un gorro de talla única, que no reconoce la heterogeneidad productiva de una determinada rama de actividad económica (Flores, 2023). El corolario parece directo: en aquellos países donde existe NCR hay problemas graves de desempleo dado que las empresas de menor tamaño no podrían soportar contratos colectivos de sector que fijan las mismas condiciones con los grandes empleadores. Sin embargo, los datos y la experiencia concreta señalan otra cosa. En cuanto al empleo medido como la tasa de ocupación, el diagnóstico de la OCDE es interesante. Durante la primera mitad de la década de los noventa, esta organización recomendaba la descentralización de la negociación colectiva entendiéndolo como el tránsito desde esquema sectoriales o nacional de negociación hacia niveles inferiores como el de empresa. Sin embargo, en la actualidad, la propia OCDE (2019) ha reconocido que la negociación colectiva semicentralizados y también la centralizada arrojan mejores tasas de ocupación al compararse con los países que tienen negociación totalmente descentralizada¹⁵.

Las entrevistas semiestructuradas en Uruguay y en Alemania realizadas en 2020 a dirigentes sindicales locales de dichos países, dan cuenta que la NCR opera como un piso inicial que es mucho más cercano a la realidad de las empresas de menor tamaño¹⁶. Tam-

¹³ A nivel de la literatura especializada no existe consenso respecto al efecto final. Hay trabajos que muestran que los sindicatos tienen un impacto positivo en la productividad de las empresas. Por ejemplo, Dale Belman muestra que la “voz” que logran los miembros de los sindicatos en el proceso de toma de decisiones sobre la promoción y los estándares de trabajo, aumenta la productividad y mejora las prácticas de administración. Un mayor entrenamiento, menor rotación laboral y más antigüedad también hacen a las y los trabajadores más productivos (Belman, 1992). Por otro lado, hay trabajos que indican que la descentralización de la negociación colectiva o la erosión de la misma podría afectar positivamente la eficiencia en los lugares de trabajo (por ejemplo, Lamarche, 2013).

¹⁴ AFL-CIO en base a la Current Population Survey, Supplement on Displaced Workers, Job Tenure and Occupational Mobility, Febrero de 1998.

¹⁵ Para esto utilizan un modelo de regresión econométrico con controles por diversas variables observables.

¹⁶ Por ello, la NCR suele ser complementada con arreglos institucionales locales que permiten mejorar el piso base a través del uso del principio de cláusula más favorable (entrevistas con dirigentes sindicales de Alemania y de Uruguay, 2020).

poco tiene un rol determinante la estructura en el tamaño de empresas que existen en estos países, al igual que en Chile, estos países tienen unidades productivas que califican mayoritariamente como empresas de menor tamaño¹⁷. Se explica además que, en los sistemas contemporáneos de NCR, se incluyen cláusulas específicas para que las empresas con dificultades económicas comprobadas puedan descolgarse de los convenios o contratos sectoriales. La decisión, en todo caso, se toma junto a los actores sociales y no unilateralmente por parte de las empresas. La literatura sobre negociación colectiva y heterogeneidad empresarial ha levantado la advertencia que en esquemas donde el convenio de sector se acerca a la realidad de las empresas de menor tamaño, entonces, las empresas de alta productividad pueden “esconderse” en ese convenio y obtener una ventaja competitiva (Hirsch et al., 2014). Sin embargo, como muestra Baumann y Brändle (2017), esto se contrarresta a través de la complementación de la negociación colectiva a nivel local, de empresa. Por eso, la NCR no sustituye a la negociación colectiva a nivel de empresas, sino que entre ambas se complementan.

La informalidad laboral es otro aspecto económico que sueleemerger en el debate sobre NCR y los potenciales efectos (negativos) que podría traer¹⁸. Al igual que el punto previo, no existe evidencia robusta que permita sostener ello. De hecho, en Uruguay, una vez restituidos los Consejos de Salarios (2004/2005) bajó la informalidad de un 40% a un 22% en 10 años (Instituto Cuesta Duarte, 2015), al tiempo que la negociación colectiva subía de menos del 10% a más de 95%¹⁹. Entre otros factores, ello responde al hecho que la negociación colectiva, al ser inclusiva (en Uruguay lo es vía Consejos de Salarios), permite transferir recursos de poder desde trabajadores/as que tienen un fuerte poder de negociación hacia otros que no tienen dicho poder. Esto implica mayor protección para toda la clase trabajadora y un fuerte poder de fiscalización que no es posible a través de actos administrativos y la Dirección del Trabajo de cada país.

¹⁷ Existen casos, como Italia, que es un ejemplo de sistema inclusivo con un impresionante registro de 99% de cobertura de negociación colectiva en empresas de 10 y más trabajadores/as y de casi un 90% en todo el sector privado (independiente del tamaño de la empresa), en donde los convenios sectoriales tienen varias unidades de negociación, dependiendo, por ejemplo, del tamaño de la empresa. En la industria metalúrgica existen 5 acuerdos sectoriales, todos ellos firmados por el mismo sindicato con varias asociaciones de empleadores dependiendo del tamaño de la empresa (Leonardi, 2018: 15).

¹⁸ <https://www.latercera.com/pulso/noticia/ricardo-mewes-afirma-que-negociacion-colectiva-ramal-puede-tener-un-efecto-muy-complejo-para-las-pymes/T72USNUROZAI7ALXIAPRKXR5UY/>

¹⁹ ILOSTAT [en línea] <https://ilo.org/es/>

Sobre el rol de la Dirección del Trabajo en la NCR

¿Cuál debería ser el rol de la Dirección del Trabajo en la NCR? Información, por una parte. Tal como lo hace actualmente, estadísticas de sindicalización, negociación colectiva, huelgas, siendo clave la apertura de los datos por sector económico²⁰. La DT también puede realizar estudios prospectivos generando convenios de traspaso de información estadística con apertura sectorial con otras instituciones tales como el Instituto Nacional de Estadísticas, el Servicio de Impuestos Internos y el Banco Central de Chile.

La NCR requiere información socioeconómica del sector y sindicatos con fuerte poder de infraestructura contribuyen en ello. Bosch y Kupets (2021) proponen un listado de indicadores clave para la NCR que el Estado debe suministrar a los actores sociales. De acuerdo con los autores: “en la mayoría de los países con una cultura desarrollada de negociación colectiva, los actores sociales preparan sus negociaciones analizando el pasado, el presente y el desarrollo socioeconómico futuro esperado del país y de un sector económico en particular” (Bosch y Kupets, 2021: 78 [traducción propia]).

La NCR trae el desafío de la definición de las ramas de actividad económica que serán los espacios base para la negociación colectiva. La DT tiene acceso privilegiado a la información estadística con apertura sectorial de las fuentes del Estado y puede contribuir a los actores sociales en esta importante tarea. No sólo en la definición de la línea base, sino también en la mantención y definición posterior de casos en disputa (que no se sabe a primera vista, a cuál rama corresponder).

Tal como lo sostiene Gerhard Bosch: “el estado tiene una importante tarea de fortalecer la posición del lado más débil de la relación laboral, es decir, las y los trabajadores y sus organizaciones sindicales” (Bosch, 2021: 480 [traducción propia]). Dependiendo de cuál sea el sistema de negociación por rama a implementar, la DT puede tener diferentes roles. Por ejemplo, en un esquema de NCR, la DT puede “auspiciar” los procesos de negociación colectiva, promocionando las rondas de negociación y el diálogo social en general. También puede ofrecer la infraestructura donde se llevarían a cabo las negociaciones.

Como autoridad fiscalizadora, la DT puede coordinar la revisión en el cumplimiento de los contratos colectivos de sector.

²⁰ Actualmente, los anuarios y compendios no disponen de estadísticas actualizadas (últimos 5 años) con apertura sectorial. Revisado el 30 de jul. de 24. <https://www.dt.gob.cl/portal/1629/w3-propertyvalue-81716.html>

Conclusiones

En este artículo se ha visto que la negociación colectiva desempeña un papel crucial en la mejora de la distribución de ingresos y en la reducción de las desigualdades de poder en las relaciones laborales. Junto a ello, se ha reforzado el punto que el nivel al cual se negocia no es baladí.

La NCR es la práctica usada en los llamados sistemas inclusivos de fijación salarial en donde la mayor parte de la clase trabajadora está protegida por un convenio o contrato colectivo. En estos sistemas, se observa un proceso de transferencia de recursos de poder entre trabajadores y trabajadoras que tienen hacia quienes no. Por esta vía, la mejora en el salario y en las condiciones de trabajo, pueden generalizarse y de este modo observarse "efectos distributivos agregados" que si marcan la diferencia en la distribución general de los ingresos – tal como lo demuestra Bosch (2019) a través del ejercicio de las curvas salariales y que también se aplica al caso de Chile.

Las y los trabajadores tienen en la NCR una herramienta que les permite alterar la distribución del ingreso y del poder en las relaciones laborales en el punto exacto de la producción, algo que hasta el momento ha sido esquivo en la política pública de la postdictadura.

Hay factores que limitan y otros que favorecen la NCR en Chile. Entre estos, el desafío más relevante es la fragmentación sindical que se extiende multisectorialmente y que dificulta la coordinación en la acción, ello afecta el poder organizacional de la clase trabajadora y también su capacidad de formar coaliciones amplias y establecer un discurso unitario que penetre la barrera de los medios de comunicación masivos, mayoritariamente en contra de cambios en la estructura que define la relación entre el Capital y el Trabajo.

En este devenir, el Estado tiene un rol de promotor de la sindicalización y de la negociación colectiva, y la Dirección del Trabajo un papel clave al momento de configurar el futuro sistema de NCR que demanda información centralizada y oportuna sobre estadísticas sindicales y productivas con apertura sectorial.

Bibliografía

- Angell, A. (1972). Politics and the labour movement in Chile. London: Oxford University Press.
- Alimahomed-Wilson, J. and Ness, I. (2018). Introduction: Forging Workers' Resistance Across the Global Supply Chain. In Choke Points. Logistic Workers Disrupting the Global Supply Chain, 1–16. London: Pluto Press.
- Armholtz, J., y, B., Refslund. (2024). A power resources theory for contemporary capitalism: Why power and workers still matter. *Stato e Mercato*, 130(April):7-32.
- Bank-Muñoz, C. (2017). Building Power from Below: Chilean Workers Take on Walmart. Ithaca: Cornell University Press.
- Baumann, F., y T. Brändle. (2017). We Want Them All Covered! Collective Bargaining and Firm Heterogeneity: Theory and Evidence from Germany. *British Journal of Industrial Relations*, 55(3):463-499.
- Belman, D. (1992). Unions, the Quality of Labor Relations, and Firm Performance. En Mishel, L., y P. B. Voos, editors, *Unions and Economic Competitiveness*, pp. 41-107. Nueva York: Economic Policy Institute.
- Bosch, G. (2015). Shrinking collective bargaining coverage, increasing income inequality: A comparison of five EU countries. *International Labour Review*, Vol. 154. N° 1: 57 – 66.
- Bosch, G. (2019). Tarifverträge - Schlüssel zur Verringerung der Lohnungleichheit, In Du-llien, S., Hagemann, H., Joebges, H., Logeay, C., Rietzler, K., editors, *Makroökonomie im Dienste der Menschen*. Marburg: Metropolis-Vertrag.
- Bosch, G., y O. Kupets. (2021). Collective bargaining in Germany: Lessons for Ukraine. Technical report, International Labour Organisation (ILO).
- Bosch, G., Mayhew, K., y J. Gautié. (2010). Industrial Relations, Legal Regulations, and Wage Setting. In Gautié, J. and Schmitt, J., editors, *Low-Wage Work in the Wealthy World*. New York: Russell Sage Foundation.
- Caamaño, E. (2016). Crítica a las ideas fundante del actual modelo normativo de negociación colectiva en Chile y a su reforma. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N°46: 381-406.
- Código del Trabajo (2023). Disponible en: https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/articles-95516_recurso_1.pdf. Visitado el 19 de julio de 2024.
- Dirección del Trabajo (2023). Compendio Estadístico, Capítulo II Organizaciones Sindicales. Versión 2022. Santiago de Chile: Dirección del Trabajo. Disponible en: https://www.dt.gob.cl/portal/1629/articles-125207_archivo_01.pdf. Visitado el 19 de julio de 2024.
- Dunlop, J. (1973). Structure of Collective Bargaining. In *The next twenty-five years of industrial relations*. Madison: Madison Wisconsin.
- Durán, G. (2015). Negociación Colectiva por Sector Económico. Productividad, empleo y desigualdad. Un análisis comparado. Ideas para el Buen Vivir N°4 ISSN 07196741. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.29739.77606>. Visitado el 19 de julio de 2024.

Dunlop, J. (1973). Structure of Collective Bargaining. In The next twenty-five years of industrial relations. Madison: Madison Wisconsin.

Durán, G. (2015). Negociación Colectiva por Sector Económico. Productividad, empleo y desigualdad. Un análisis comparado. Ideas para el Buen Vivir N°4 ISSN 07196741. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.29739.77606>. Visitado el 19 de julio de 2024.

Durán, G. (2022a). Marginalisation and fragmentation of collective bargaining in Chile. Impacts on workers' power resources and income distribution. PhD Dissertation. Universität Duisburg-Essen.

Durán, G. (2022b). Marginalización y fragmentación de la negociación colectiva, su impacto en la desigualdad de ingresos: El caso de Chile y la evidencia comparada. Nota técnica preparada para la Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/notas-informativas-cono-sur/WCMS_864640/lang--es/index.htm. Visitado el 19 de julio de 2024.

Durán, G. (2024). Marginalised and Fragmented Collective Bargaining - Impacts on Workers' Power, the Chilean Case. Socialism and Democracy, DOI: 10.1080/08854300.2024.2375792.

Durán, G. y R. Gálvez (2016). Sindicatos pulverizados. Panorama actual y reflexiones para la transformación. Ideas para el Buen Vivir N°7 ISSN 07196741. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.17028.32643>. Visitado el 19 de julio de 2024.

Durán, G. y S. Gamonal (2019). La opacidad de las cifras: la cobertura de la negociación colectiva en Chile. Derecho y Crítica Social, 5(1-2):1-38.

Durán, G. y M. Stanton (2022). The Chilean economy, an analysis of the dynamics of profits, investments and production: A Marxist approach. Capital and Class, 46(3):377-400.

Durán, G. y N. Ratto (2023). El poder sindical y la desigualdad salarial en Chile: una mirada desde los sectores económicos. En López, E., y F. Barrera (coords.), Desigualdades de nuestro tiempo. Los fundamentos de las brechas sociales en América Latina, pp: 75-104. Buenos Aires: Instituto Tricontinental de Investigación Social.

Frías, P. (2019). La reforma laboral de Michelle Bachelet y sus proyecciones. Santiago: auto-edición.

Flores, T. (2023). Negociación colectiva por rama de actividad productiva: el riesgo para las PYMES. Libertad y Desarrollo, Serie Informe Económico 307, ISSN 0717-1536. Disponible en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2023/03/FEBRERO-SIE-307-Negociacion-colectiva-por-rama-de-actividad-productiva-febrero23.pdf>. Visitado el 19 de julio de 2024.

Fundación SOL (2010). Cuantificación de los Resultados Económicos de la Negociación Colectiva en Chile. Santiago: Fundación SOL-Dirección del Trabajo (Consultoría). Documento no publicado.

Gosling, A., y S., Machin (1995). Trade unions and the dispersion of earnings in UK establishments, 1980-1990. Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 57(2):167-184.

Gurrieri, A. (1968). Consideraciones sobre los sindicatos chilenos. Santiago: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

Hayter, S. and Weinberg, B. (2011). Mind Gap: collective bargaining and wage inequality. In *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy: Negotiating for Social Justice*. ILO, Geneve.

Hayter, S., y J. Visser. (2020). Making collective bargaining more inclusive: The role of extension. *International Labour Review*, 160(2):169-195.

Instituto Cuesta Duarte (2015). Las Relaciones Laborales en Uruguay. 10 años de cambios. Organización Internacional del Trabajo (OIT) e Instituto Cuesta Duarte del PIT-CNT. Disponible en: https://cuestaduarte.org.uy/sites/default/files/2022-04/Relaciones_Laborales_10_anos_de_cambios_2014.pdf. Visitado el 19 de julio de 2024.

Hirsch, B., Merkl, C., Müller, S., y C. Schnabel. (2014). Centralized vs. Decentralized Wage Formation: The Role of Firm's Production Technology. IZA DP N°8242. Disponible en: <https://www.iza.org/publications/dp/8242/centralized-vs-decentralized-wage-formation-the-role-of-firms-production-technology>. Visitado el 19 de julio de 2024.

Jürgens, U. (1983). Die Entwicklung von Macht, Herrschaft und Kontrolle im Betrieb als politischer Prozeß - Eine Problemskizze zur Arbeitspolitik. In *Arbeitspolitik: Materialen zum Zusammenhang von politischer Macht, Kontrolle und betrieblicher Organisation der Arbeit*, pp. 58–91. Opladen: Westdeutscher Verlag GmbH.

Keune, M. (2021). Inequality between capital and labour and among wage-earners: the role of collective bargaining and trade unions. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 27(1):29–46.

Korpi, W. (1978). *The working class in welfare capitalism*. London: Routledge.

Kristal, T., y Y. Cohen (2007). Decentralization of Collective Agreements and Rising Wage Inequality in Israel. *Industrial Relations*, 46(3):613–635.

Lamarche, C. (2013). Industry-Wide Work Rules and Productivity: Evidence from Argentine Union Contract Data. IZA DP N°7673. Disponible en: <https://www.iza.org/publications/dp/7673/industry-wide-work-rules-and-productivity-evidence-from-argentine-union-contract-data>. Visitado el 19 de julio de 2024.

Lehndorff, S., Dribbusch, H., and Schulten, T., editors (2018). *Rough waters European trade unions in a time of crises*. Brussels: ETUI.

Leonardi, S. (2018). Inclusive Growth Through Collective Bargaining in Italy. Case report for the CAWIE3 project, KU Leuven Research Institute for Work and Society. Disponible en: https://hiva.kuleuven.be/nl/onderzoek/thema/arbeiden/or/p/Docs/cawie3docs/cr/cawie3_cr_it. Visitado el 19 de julio de 2024.

Lévesque, C. and Murray, G. (2010). Understanding union power: resources and capabilities for renewing union capacity. *Transfer*, 16(3):333–350.

Marx, K. (1976). *Capital Vol. 1*. Middlesex: Penguin Books.

Marx, K. (1981). *Miseria de la Filosofía. Respuesta a la "Filosofía de la Miseria" del Señor Proudhon*. Moscú: Editorial Progreso.

- Mishel, L. (2012). Unions, Inequality, and Faltering Middle-Class Wages. Issue Brief, Economic Policy Institute, 342. Disponible en: <https://www.epi.org/publication/ib342-unions-in-equality-faltering-middle-class/>. Visitado el 19 de julio de 2024.
- Narbona, K. (2015). Antecedentes del Modelo de Relaciones Laborales Chileno. Santiago: Proyecto Plataformas Territoriales UE-Fundación SOL. Disponible en: https://www.fundacionsol.cl/cl_luzit_herramientas/static/wp-content/uploads/2016/03/Modelo-Laboral-Chileno2.pdf. Visitado el 19 de julio de 2024.
- OCDE (2018). Employment Outlook 2018. Paris: OECD Publishing.
- OCDE (2019). The Future of Work. OECD Employment Outlook 2019. Paris: OECD Publishing.
- O'Halloran, P. (2013). Union Coverage, Membership and Performance-Related Pay: Are Piece Rates Different? *National Institute Economic Review*, 226(November): 31-41. 10.1080/08854300.2024.2375792.
- Palacios, I. (2006). Decentralized collective bargaining. A study of labor union power in Chile 1990-2004. PhD thesis, University of North Carolina at Chapel Hill.
- Pérez-Ahumada, P. (2017). Business, workers, and the class politics of labor reforms in Chile, 1973-2016. PhD thesis, University of California, San Diego.
- Pérez-Ahumada, P. (2023). Building Power to Shape Labor Policy. Unions, Employer Associations and Reform in Neoliberal Chile. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Pérez-Ahumada, P. (2024). El movimiento sindical chileno: historia reciente y desafíos actuales a 50 años del golpe militar. En Baño, R. (editor) *La Unidad Popular Interrumpida*, pp. 187-212. Santiago: LOM.
- Perrone, L. (1983). Positional Power and Propensity to Strike. *Politics and Society*, 12(2):231-261.
- Piñera, J. (1991). La Revolución laboral en Chile, Santiago: Zig Zag.
- Rojas-Miño, I. (2016). El derecho del trabajo en Chile. Su formación histórica y el control de la autonomía colectiva. Thomson Reuters Chile.
- Schmalz, D. and Dörre, K. (2014). Der Machtressourcenansatz: Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens. *Industrielle Beziehungen*, 21(3):217-237.
- Schmalz, S., Ludwig, C., and Webster, E. (2018). The Power Resources Approach: Developments and Challenges. *Global Labour Journal*, 9(2):113-134.
- Silver, B. (2003). Forces of Labor. Workers' Movements and Globalization since 1870. New York: Cambridge University Press.
- Sirela (2023). Base de datos sindicales: SIRELA (Sistema Informático de Relaciones Laborales). Dirección del Trabajo. Online.
- Strategic Unionism, A. (2013). Jenaer Machtressourcenansatz 2.0. In Comeback der Gewerkschaften? Machtressourcen, innovative Praktiken, internationale Perspektiven, pp. 345-375. Frankfurt: Campus Verlag.

Walker, F. (1997). La negociación colectiva más allá de la empresa. En *La Negociación Colectiva en Chile y sus Perspectivas ante las Reformas Laborales y los Desafíos de la Nueva Economía*, 185-216. Santiago de Chile: Publicaciones Editorial Gestión.

Womack, J. (2007). Posición Estratégica y fuerza obrera. Hacia una nueva historia de los movimientos obreros. Fondo de Cultura Económica.

Wright, E. (2000). Working-Class Power, Capitalist-Class Interests, and Class Compromise. *American Journal of Sociology*, 105(4):957–1002.

SUBJETIVIDAD E IDENTIDADES LABORALES EN EL MUNDO DEL TRABAJO EN CHILE: SU IMPORTANCIA PARA EL QUEHACER DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO¹

Antonio Stecher Guzmán²

Álvaro Soto Roy³

Palabras clave:

Subjetividades laborales, transformaciones del trabajo, Chile, Dirección del Trabajo.

Introducción

El objetivo del presente capítulo es ofrecer una panorámica general de los procesos de construcción de subjetividades e identidades laborales en el mundo del trabajo en la actual sociedad chilena, destacando la centralidad que tiene el análisis de dicha dimensión para la comprensión de los escenarios laborales y sus transformaciones contemporáneas.

Dos son las tesis centrales que animan y organizan el capítulo. Por un lado, la idea de que la dimensión simbólica y subjetiva de los mundos laborales, esto es, las modalidades en que los trabajadores construyen significados, orientan su acción, interpretan sus experiencias de trabajo y se constituyen como sujetos laborales de un cierto tipo, es un eje constitutivo y consustancial a toda organización y actividad productiva (Battistini, 2004; De la Garza, 2016; Soto, 2012; Stecher, 2013, 2020). Por otro lado, la convicción de que el diseño y la implementación que lleva a cabo el Estado de distintas regulaciones, instrumentos y programas públicos sobre el mundo del trabajo requiere -para el logro de sus objetivos de productividad, bienestar y justicia social- una comprensión rigurosa de las configuraciones subjetivas y narrativas identitarias de los actores laborales a quienes dichas políticas se dirigen.

A la luz de los desafíos institucionales de la Dirección del Trabajo en torno a la protección de los derechos laborales, el fortalecimiento del diálogo social y la promoción de

¹ Este artículo tiene el apoyo y fue posible gracias al financiamiento del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico del gobierno de Chile (FONDECYT-ANID) a través del proyecto Fondecyt N° 1240951.

² Psicólogo y Magíster en Filosofía política por la Universidad de Chile. Doctor en Psicología Social por la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesor, Facultad de Psicología, Universidad Diego Portales.

³ Psicólogo, P. Universidad Católica de Chile. Master en Estudios Complementarios en Ciencias del Trabajo y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Católica de Lovaina. Profesor, Facultad de Psicología, Universidad Alberto Hurtado.

modelos de relaciones laborales justas y equitativas, creemos pertinente interrogarse sobre cómo las trabajadoras y trabajadores están interpretando sus experiencias y construyendo significados sobre si mismos, el trabajo y la vida social. El modo como distintos actores entienden y dotan de sentido categorías como las de "diálogo social", "relaciones laborales justas" o los mismos "derechos laborales" puede variar en el tiempo y en distintos contextos en función de las subjetividades laborales presentes en un determinado escenario de trabajo. La comprensión de dichas subjetividades resulta clave, no para caer en un relativismo y renunciar a principios normativos claves como los de justicia social y trabajo decente, sino para comprender los marcos de sentido y las experiencias a partir de las cuales los actores se están vinculando a dichas categorías en la actual sociedad chilena, y a partir de ello orientar de mejor manera la política pública.

Para aportar en esa dirección y buscando contribuir a los nuevos y urgentes desafíos que enfrenta la DT al cumplir 100 años hemos organizado el capítulo de la siguiente manera: Primero definiremos el concepto de subjetividad laboral y consignaremos algunas puntualizaciones sobre las transformaciones del trabajo en Chile que son relevantes para abordar ese objeto de estudio. Posteriormente, damos cuenta de las tres principales matrices simbólicas que -a la luz de los estudios empíricos que veremos desarrollando sobre el tema hace más de 20 años- estarían cumpliendo un rol central en las construcciones de subjetividad de trabajadores y trabajadoras. En tercer lugar, y buscando dar cuenta y profundizar en las diversas maneras en que estas tres matrices se expresan, describiremos un conjunto de narrativas identitarias presentes en el mundo del trabajo en Chile. Finalmente, el capítulo propone unas breves reflexiones que vuelven sobre la centralidad que tiene para los desafíos de la DT en Chile el abordaje y consideración en sus análisis y estratégicas de la dimensión de las subjetividades e identidades laborales.

El campo de estudios sobre subjetividades laborales y transformaciones del trabajo

El concepto de subjetividad laboral

Entendemos las subjetividades laborales como configuraciones de significado que dan cuenta de una particular forma de definirse a si mismo, interpretar las experiencias y orientar la acción en el mundo del trabajo (De la Garza, 2001; Stecher & Soto, 2019; Stecher, 2013, 2020). Las construcciones de subjetividad o procesos identitarios en el trabajo son producciones socio-simbólicas que se van configurando en el crisol de diversos escenarios de interacción social, a partir de la movilización de diferentes referentes simbólicos presentes en la cultura y al interior de campos sociolaborales estructurados, mediados institucionalmente y atravesados por relaciones de poder (Bourdieu & Wacquant, 1995; Salles, 1999). De este modo, al estudiar las subjetividades laborales en un determinado sector productivo o escenario laboral, buscamos dar cuenta de formas -colectivas e históricamente situadas- de percepción, afecto, pensamiento y razón práctica que definen una particular forma de vivir, interpretar y actuar en el espacio del trabajo (Domingues, 2014).

En nuestras investigaciones orientadas a comprender cómo, en las últimas décadas, las transformaciones estructurales de la sociedad chilena y sus mundos laborales (Araujo & Martuccelli, 2012; Ramos, 2009; Soto, 2008; Stecher, 2014) han remodelado las subjetividades laborales, nos hemos focalizado en dos ámbitos. Por un lado, en el modo en que trabajadores y trabajadoras construyen significados sobre el mercado laboral y sus escenarios de trabajo, interpretan sus trayectorias y experiencias laborales, y dotan de sentido y orientan su acción en sus contextos cotidianos de trabajo (De la Garza, 2001; Stecher, 2013). Por otro lado, nuestros estudios sobre subjetividades laborales han analizado las narrativas identitarias de los trabajadores, el modo en que los actores laborales construyen un relato de lo que han sido, de lo que han llegado a ser y de lo que aspiran a ser en el futuro (Lawler, 2008), dando forma narrativamente a una particular modalidad de autocomprendión de si y de su particular posición en el mundo del trabajo y la vida social (Larraín, 2005). Dichas narrativas identitarias surgen a partir de complejas dinámicas socio-simbólicas e interactivas de identificación, reconocimiento, categorización, diferenciación y conflicto entre distintos actores (Estado, empresas, empleadores, sindicatos, pares, clientes, jefaturas), dentro de específicas regulaciones institucionales, marcos organizativos y procesos de trabajo, y están marcadas por fuertes asimetrías en la distribución de recursos y de poder (Dubar, 1994; Soto, 2015; Soto, Stecher, 2013). A partir de dichas narrativas los actores configuran un cierto sentido de singularidad, continuidad y distinción de su experiencia laboral, al mismo tiempo que logran construir sentidos de pertenencia, semejanza e integración social (Lawler, 2008).

Es importante subrayar, adicionalmente, que la producción de las subjetividades laborales está también fuertemente marcadas por referentes, experiencias y posicionamientos de los actores en otros mundos sociales y en anclajes estructurales más allá de lo laboral (De la Garza, 2001; Reygadas, 2002 ; Stecher, 2013). Así, en las construcciones subjetivas de los trabajadores de un cierto sector y en un momento dado, se movilizan también significados diversos (respecto de sí mismo, del trabajo, de la sociedad) que los actores portan producto de sus particulares trayectos biográficos, de sus experiencias formativas, de sus trabajos previos, de su inserción en otros mundos sociales (familia, amistades, ocio, vida política, territorio, medios de comunicación masiva). Aspectos todos estos, a su vez, condicionados e imbricados con distintos anclajes socio-estructurales y socio-simbólicos -género, generación, nacionalidad, educación, condición socio-económica, entre otros (Salles, 1999; Stecher & Soto, 2019) – que definen la posición de los trabajadores en el conjunto más amplio de la vida social.

Desde esta perspectiva procesual y dialéctica, las subjetividades laborales no se entienden como esencias fijas y estables, sino como cristalizaciones simbólicas de procesos socio-históricos en curso, donde convergen múltiples referentes de sentido y las cuales es-

tán abiertas al cambio y la transformación (Stecher, 2013). Se trata de procesos socio-simbólicos situados en que se expresa tanto el poder constrictivo y regulador de las estructuras socio-laborales y los marcos culturales establecidos y hegemónicos, como la capacidad de agencia, reflexividad, resistencia y combinación creativa de referentes simbólicos diversos por parte de actores, individuales y colectivos, insertos en el devenir contingente, los desafíos pragmáticos y la conflictividad de intereses propios de la vida social (De la Garza, 2001).

Transformaciones del mundo del trabajo

Las transformaciones estructurales del mundo del trabajo en la sociedad chilena se inscriben, como es sabido, dentro de procesos históricos más amplios. Entre estos se destaca el predominio las últimas tres décadas de un modelo de desarrollo capitalista global, flexible, financiarizado, en red y asentado en una matriz de regulación socio-política neoliberal; así como el despliegue de procesos de reestructuración productiva y modernización empresarial basados en la expansión creciente de principios socio-laborales y modelos de gestión de corte flexible o posfordista (Boltanski & Chiapello, 2002; Castel, 2011; Castells, 2001, 2005; Ramos, 2009).

Para aquellos interesados en el campo de las subjetividades laborales -y dado el reconocimiento del carácter histórico y situado de las mismas- el desafío central es justamente tratar de comprender cómo las transformaciones en los escenarios laborales contemporáneos (flexibilización, digitalización, precarización, etc.) han instituido nuevos parámetros y campos de experiencia para la construcción de las subjetividades laborales de trabajadores y trabajadoras de distintos sectores.

Excede por cierto los propósitos de este capítulo el describir dichas transformaciones estructurales de los mundos del trabajo, así como sus específicos alcances y derivas para el caso chileno. Presentamos, sin embargo, un conjunto de puntualizaciones que han sido importantes en nuestra agenda de investigación sobre subjetividades laborales en Chile, la cual se ha centrado en medianas y grandes empresas/organizaciones del sector moderno y formal de la economía.

Por un lado, destacamos la importancia de analizar los contextos de trabajo o escenarios laborales (una empresa, una organización, una institución, un sector productivo, una industria) considerando las diferentes dimensiones que se imbrican y definen la consistencia y especificidad tecno-socio-productiva de un particular mundo del trabajo. Al respecto -y haciendo una integración de los conceptos de configuración socio-técnica (De la Garza, 2016), paradigma socio-productivo (Neffa, 1998) y escenarios del trabajo (Soto, 2015)- se han identificado tendencias de cambio a nivel de aspectos tales como: (a) la introducción de nuevas formas de organización productiva y gestión empresarial (empresa red, descentralización productiva -externalización, subcontratación- Just in Time, etc.); (b) el desarrollo de nuevas modalidades post-tayloristas, toyotistas o flexibles de organización del proceso de trabajo (control normativo y algorítmico, polivalencia, equipos de trabajo, autorregulación, responsabilización individual, calidad total, evaluación y renta variable por cumplimiento de metas e indicadores, etc.); (c) el uso cada vez más masivo y permanente en el sector formal de la economía, en el marco de las reformas neoliberales a la legislación laboral, de formas flexibles o atípicas de empleo, con menores protecciones, asociadas a trayectorias laborales precarizadas, heterogéneas e inestables, y con menor peso del actor sindical; (d) la utilización de nuevas tecnologías computacionales de información y comunicación y la expansión de procesos de digitalización y plataformización; y (e) nuevos imaginarios neoliberales y discursos de corte neo-managerial que instalan nuevas prescripciones e ideales de sujeto laboral fuertemente individualizados y vinculados a los valores del emprendimiento, la competitividad, la adaptabilidad y disponibilidad permanente (Bröckling, 2015).

Cada uno de estos ejes o dimensiones de transformación -en si mismos y en sus articulaciones- configuran nuevas dinámicas de interacción y categorización, nuevos referentes simbólicos, nuevos mecanismos de control y formas individuales y colectivas de resistencia. Se trata de novedosas canteras de la experiencia social en el trabajo que han ido remodelando las construcciones subjetivas de trabajadores y trabajadoras en la sociedad chilena.

Es importante, a su vez, en el estudio de las transformaciones estructurales del mundo del trabajo en Chile, reconocer la profunda heterogeneidad de los sectores económicos, siendo que los procesos de cambio en las diferentes dimensiones recién señalados se han desplegado en formas profundamente diferenciadas y desiguales según los sectores productivos, el tamaño de las empresas, su inserción en el sector de economía formal o informal, entre otros factores (Soto, 2008; Stecher, 2014).

En consistencia con el concepto de subjetividad laboral propuesto, es importante, asimismo, subrayar el modo en que los mundos del trabajo en Chile y sus actores se han transformado no sólo producto de los cambios internos en los mercados laborales y los modelos tecno-socio-productivos, sino que también producto de otras transformaciones y procesos de modernización cultural experimentados por la sociedad chilena las últimas décadas. La expansión de los procesos de globalización cultural, la masificación del acceso a la educación superior y la expansión de las certificaciones técnico-profesionales, la reducción de las tasas de pobreza, la estabilización de la institucionalidad democrática, la creciente inserción en las redes globales de información y comunicación, el uso intensivo de nuevas tecnologías y redes sociales, la ampliación del crédito y el acceso al consumo, entre otras dinámicas propias de la tardomodernidad, han expandido nuevas orientaciones culturales y horizontes de sentido que han remodelado la vida social en Chile y sus modos específicos de lazo social y fabricación de individuos (Araujo y Martuccelli, 2012; Lechner, 2002; PNUD, 2002). Ese proceso de transformación socio-cultural ha impactado también fuertemente los mundos del trabajo y es un aspecto central para el análisis de las subjetividades laborales.

Una categoría que permite sintetizar dichos procesos de cambio cultural es la de *radicalización de la individualización*. Dicha noción da cuenta de nuevas formas de construcción de sujetos o fabricación de individuos marcadas por la creciente importancia del valor de la autorrealización personal, la centralidad del principio de autonomía y dignidad individual, la demanda de buen trato y relaciones horizontales, el cuestionamiento a distintas jerarquías y figuras de autoridad, la pluralización de los mundos de vida y modelos de identidad, mayores niveles de reflexividad sobre los proyectos de vida, y un mayor distanciamiento, crítica y desconfianza respecto a las instituciones y espacios colectivos tradicionales de pertenencia más allá de la familia (Araujo, 2019; Araujo & Martuccelli, 2012; Lechner, 2002; PNUD, 2002; Stecher, 2014). Como veremos a continuación, la radicalización de la individualización constituye una importante matriz simbólica en las construcciones subjetivas de los actores laborales en la actual sociedad chilena.

Tres matrices simbólicas a la base de la construcción de las subjetividades laborales

Considerando el concepto de subjetividad laboral y las puntualizaciones sobre las transformaciones del mundo del trabajo en Chile, y en base en publicaciones previas (Soto 2008; Soto, 2012; Stecher, 2013, 2014, 2020; Stecher & Soto, 2019, 2022; Stecher & Godoy, 2024), presentamos tres matrices simbólicas que aparecen transversalmente en diferentes colectivos de trabajadores, y que dan cuenta de elementos comunes en las construcciones de subjetividad en el trabajo en la actual sociedad chilena. Sin desconocer, como ya fue señalado, la heterogeneidad de los contextos de trabajo y de los sujetos laborales, es posible reconocer estas matrices simbólicas operando a la base de las formas de construcción de

significado y de las narrativas identitarias de distintos grupos de trabajadores.

Las tres matrices simbólicas identificadas -individualización, precarización y empresarización- dan cuenta de aspectos transversales y compartidos que caracterizan los actuales procesos de construcción de subjetividad laboral en la sociedad chilena. El despliegue de cada una de éstas está articulada con distintos cambios estructurales a nivel de la economía y los mundos del trabajo, así como también con transformaciones socio-culturales más amplias del conjunto de la sociedad chilena. Asimismo, dichas matrices tienen declinaciones específicas, heterogéneas y desiguales en distintos actores y sectores productivos, y la constatación de su transversalidad no debe llevar a desconocer dichas diferenciaciones. En el apartado siguiente, de hecho, veremos su declinación en torno a diferentes narrativas identitarias circulantes en los espacios de trabajo.

Asimismo, es importante destacar que las tres matrices que discutimos a continuación no representan novedades absolutas o inéditas en la larga historia de modernización capitalista de la sociedad chilena, siendo que los imaginarios de autonomía individual (individualización), las lógicas de desprotección social y vulnerabilidad de la vida y el trabajo (precarización), y las formas de vínculo instrumental al mundo laboral (empresarización) han estado presentes, bajo otras modalidades, y en ciertos colectivos y segmentos del mercado laboral, a lo largo de todo el siglo XX. Lo novedoso es el modo en que en las últimas décadas dichas matrices se han radicalizado y expandido al conjunto de la sociedad más allá de las élites (individualización), se han introducido y naturalizado en los sectores formales y modernos de la economía (precarización) y se han masificado y apuntalado en nuevas gramáticas neoliberales, tecnologías y mecanismos de legitimación cultural (empresarización).

Individualización

Esta matriz da cuenta de cómo crecientemente los sujetos narran sus experiencias laborales desde una clave fuertemente individualizada, donde lo que se releva es el modo en que la trayectoria laboral es parte de una historia personal que cada individuo ha ido forjando con su propio esfuerzo y el apoyo de sus más cercanos. Más que como parte de una clase, un oficio, una empresa u organización, los actores se representan el trabajo e interpretan su cotidianidad laboral en términos del modo como este expresa e impacta en sus proyectos personales y familiares. Lo anterior, por supuesto, no implica que los actores no valoren fuertemente la sociabilidad que construyen en el mundo del trabajo, ni que desconozcan su anclaje a ciertas categorías (género, clase, condición migrante, edad) o pertenencias (profesiones, oficios, sindicatos) que condicionan y orientan sus prácticas y significados en el trabajo, pero todos esos ámbitos aparecen reflexivamente incorporados y resignificados en el crisol de narrativas en que el actor principal es el individuo, la historia de vida personal y los múltiples desafíos que ha debido enfrentar. Si bien esta matriz de individualización de la subjetividad laboral es más fuerte en las nuevas generaciones, aparece también en las generaciones mayores bajo la forma de narrativas -fuertemente personalizadas y nostálgicas- marcadas por la imagen de pérdida o crisis de identidades colectivas tradicionales (Stecher & Soto, 2019). También existen diferencias en el modo como esa matriz individualizada se expresa según clases sociales -poniendo el énfasis más en las barreras (sectores populares) o en las oportunidades (clases medias altas y altas) para el logro de los proyectos personales- y según género -con sellos muy marcados para el caso de trabajadoras mujeres jefas de hogar, en cuyos relatos se imbrican fuertemente la historia personal como madre, jefa de hogar y trabajadora que lucha por sacar adelante a su familia- (Godoy & Stecher, 2008).

Junto a esta representación fuertemente individualizada del trabajo, esta matriz se expresa también en el modo como los trabajadores juzgan y evalúan sus experiencias de trabajo a partir de los valores de la autonomía, la autorrealización y la dignidad personal.

Crecientemente los trabajadores valoran sus espacios laborales en la medida que contribuyen a sus proyectos de movilidad y desarrollo profesional, a sus anhelos de aprendizaje, a sus expectativas de generación de ingresos; y plantean demandas en dicha dirección -más o menos abiertamente según los capitales y recursos disponibles- a sus empleadores, jefaturas o sindicatos. En esta misma línea, la exigencia de buen trato y la afirmación de la dignidad personal como un principio normativo para juzgar el trabajo aparece con creciente fuerza en las narrativas de los trabajadores. La crítica a lo que se percibe como tratos indignos o injustos, la mayor sensibilidad a cualquier forma de interacción (con clientes, pares o jefaturas) que suponga un agravio o menosprecio, el mayor manejo de información sobre leyes y normativas internas que permiten denunciar estos hechos, y la fuerte reflexividad sobre el modo en que el trabajo reconoce, o no, mi valor y dignidad, participan de esta nueva constelación de sentidos y horizontes morales desde la que crecientemente los actores interpretan sus condiciones de trabajo y sus experiencias laborales.

Finalmente es posible señalar que la individualización como matriz simbólica de construcción de subjetividades laborales se expresa también en un mayor cuestionamiento a las jefaturas y figuras de autoridad en el trabajo, las que son crecientemente interpeladas, cuestionadas y desafiadas en sus principios de legitimidad. Hay un mayor tensionamiento -más o menos explícito- de las asimetrías de posición y poder en las interacciones cotidianas con las jefaturas y una fuerte demanda de tratos horizontales, personalizados y no tutelares por parte de quienes ocupan cargos de autoridad en las organizaciones (Araujo, 2019; Stecher & Soto, 2022). Se aprecian, así, formas subjetivas en el trabajo sumamente alertas a cualquier signo de trato asimétrico o autoritario, muy sensibles a cualquier expresión de abuso o ruptura del trato horizontal, y muy activas en el despliegue de formas de acción que denuncian y ponen barreras a dichas lógicas (Frías & Stecher, 2024).

Reconocer estas lógicas simbólicas de la individualización no supone, por cierto, afirmar que los vínculos y colectivos de trabajo no siguen jugando un rol central en las experiencias laborales. Tampoco implica señalar que en términos estructurales se ha avanzado sistemáticamente a espacios laborales que respetan la autonomía individual y donde se han suprimido formas autoritarias y jerárquicas de ejercicio de la autoridad. El foco está puesto, más bien, en relevar los cambios en el modo como los actores construyen significados, orientan su acción y juzgan moralmente esos distintos aspectos, todo lo cual puede tensinar aspectos estructurales y abrir progresivamente nuevos campos de disputa entre distintos actores en los contextos de trabajo.

Precarización

La precarización de las experiencias laborales constituye una segunda matriz simbólica que organiza los procesos de construcción de las subjetividades laborales en el Chile actual, con particular fuerza en la última década y los años más recientes post estallido y post pandemia (Stecher & Sisto, 2019). La autorepresentación de si como un sujeto precario, sea en el plano del empleo -empleos desprotegidos, con bajos ingresos, inestables, de alta rotación, sin formas de representación colectiva, en lógica de pluriempleos para completar salarios, etc.- y/o en el plano de las experiencias de trabajo -pérdida de autonomía, sometimiento a instrumentos de gestión, descalificación y ausencia de espacios de aprendizaje, erosión de identidades de oficio, intensificación de la carga de trabajo, responsabilización individual, invisibilización del trabajo real, sufrimiento ético, etc.-, emerge como una clave simbólica desde la cual los actores laborales interpretan en Chile sus experiencias y orientan su acción en el mundo del trabajo (Stecher & Sito, 2019).

Tras dicha matriz interpretativa se alojan, por cierto, una gran heterogeneidad de experiencias, formas de inserción laboral y condiciones de trabajo, pero todas ellas comparten

la experiencia de inserciones laborales marcadas -con mayor o menor fuerza- por empleos desprotegidos y siempre amenazados; y por actividades de trabajo intensificadas, fuertemente instrumentadas, con bajo reconocimiento y que dan lugar a formas de malestar y sufrimiento social.

Es importante subrayar que al identificar a la precariedad como una matriz simbólica de interpretación de las experiencias laborales y de articulación de las narrativas identitarias, ponemos el énfasis no en las condiciones objetivas y estructurales del empleo y el trabajo en el Chile actual, sino en la vivencia subjetiva de incertidumbre, desprotección, temor, desmesura laboral, falta de realización y pérdida de sentido (Araujo & Martuccelli, 2012); y en el modo como desde dichas claves los actores se definen, interpretan sus experiencias y orientan su acción en el mundo del trabajo. Ambos aspectos están por cierto imbricados y son hasta cierto punto indistinguibles, pero lo que destacamos en este punto es el modo en que -con particular fuerza a partir del año 2010 y en el contexto de una disminución de las tasas de crecimiento económico- la experiencia subjetiva de precariedad (real o potencial) se agudiza como matriz simbólica de construcción de subjetividades en el sector formal de la economía.

Esta experiencia de precariedad laboral se conecta con otros procesos más amplios de precarización de la vida vinculados a la privatización y mercantilización del acceso a derechos sociales (Stecher & Sisto, 2019), y a la experiencia constante de los individuos que las posiciones sociales alcanzadas con mucho esfuerzo pueden sufrir de un momento a otro -producto de distintas crisis y contingencias- procesos de desestabilización (Araujo & Martuccelli, 2011).

Nuestros estudios empíricos han mostrado que la fuerza y transversalidad de la matriz simbólica de la precariedad se alimenta y expresa esa conjunción entre procesos de precarización del empleo y procesos de precarización del trabajo como actividad, anidados en un escenario macro más amplio de vulnerabilidad y precarización de los soportes de la reproducción social, el que golpea especialmente a las mujeres.

Mayoritariamente -en el polo del empleo- la precariedad se vincula a la masificación de formas de contratación a-típicas o flexibles (contratos a honorarios, a plazo fijo, por producto, bajo formas de subcontratación, con jornadas parciales) y a los bajos salarios presentes en el mercado laboral en Chile, los que fuerzan a muchos trabajadores a desarrollar distintas modalidades de pluriempleo. Pero también se observa en profesionales calificados que a pesar de contar con contratos estables y protegidos se saben siempre prescindibles y amenazados por despidos intempestivos en el contexto de fusiones de empresas, de cambios en las gerencias corporativas o las estrategias comerciales; o, en el caso del sector público, en el contexto de cambios de color político del gobierno de turno (Stecher & Sisto, 2019).

A su vez, el polo de la precariedad del trabajo como actividad, ilumina ciertas características de los contextos laborales bajo nuevos modelos de gestión flexible presentes en grandes empresas y servicios públicos. La erosión de las identidades de oficio, la ausencia de reconocimiento y falta de autonomía, la reducción de las dotaciones laborales para optimizar costos, la expansión de sistemas de registro e instrumentos de gestión que racionalizan fuertemente los procesos de trabajo, las demandas subjetivas de alta implicación y disponibilidad, los principios de gestión basados en la competencia entre individuos o equipos de trabajo, la tensión ética entre los valores de la profesión y las exigencias de rentabilidad, la ausencia de espacios de aprendizaje y desarrollo, son todos aspectos que aparecen en las narrativas de profesionales del Retail, la minería y el sector público en Chile que hemos estudiado los últimos años (Soto, 2008; Stecher & Soto, 2019).

Nuestros estudios y los de otros colegas nos muestran también que ante dichas experiencias y narrativas de la precariedad los actores, en forma individual o colectiva, desarrollan diversas estrategias de resistencia y no son agentes pasivos ante dichas dinámicas. Dentro de dichas estrategias, y especialmente para los segmentos de trabajadores de baja calificación, los sindicatos y asociaciones gremiales siguen constituyendo el principal espacio de articulación y defensa de intereses, incluso en aquellos contextos de alta asimetría en la relación capital-trabajo y bajo el marco del modelo de relaciones laborales altamente flexible vigente en el país (Stecher, Godoy & Aravena, 2020).

Empresarización

Una tercera matriz simbólica tempranamente descrita a nivel global y en Chile para dar cuenta de las transformaciones del trabajo y de los sujetos laborales en el capitalismo flexible es la de la empresarización (Brockling, 2015; Du Gay, 1996). Esta da cuenta de cómo crecientemente los actores laborales se vinculan al mundo del trabajo desde una lógica de competencia, maximización de las oportunidades y las ganancias, capitalización individual y orientación fuertemente estratégica dentro de la empresa y/o el mercado laboral. Se trata de una matriz de interpretación que produce formas de vínculo subjetivo al trabajo fuertemente transaccionales e instrumentales, y donde el trabajador se define y posiciona desde una lógica de acción instrumental orientada a la maximización de las ganancias personales.

Esta matriz, si bien puede asociarse en primera instancia preferentemente al caso de los emprendedores individuales o empresarios que gestionan un negocio, constituye un marco de sentido transversal presente también en asalariados dependientes de profesiones tradicionales, los que crecientemente se definen e interpretan el mundo laboral desde la clave de la competencia, la búsqueda de desempeños extraordinarios, la toma de riesgos y el aprovechamiento de oportunidades “de negocio” en distintos mercados internos y externos a su organización.

En términos estructurales, nuestros estudios empíricos han mostrado -en consonancia con lo descrito en la literatura internacional- que dos grandes fuerzas están a la base de la expansión de esta matriz simbólica en las subjetividades laborales. Por un lado, la expansión de imaginarios neoliberales en el espacio de la cultura global contemporánea, con su fuerte idealización de la forma empresa y del sujeto empresario de sí mismo como modelos apropiados y deseables para reorganizar el lazo social y la constitución de sujetos (Brockling, 2015). Por otro, la fuerte expansión de valores manageriales y nuevos mecanismos y técnicas de gestión flexible en las empresas, los que instituyen nuevas verdades y operan como verdaderas tecnologías del yo que redefinen, a través de diferentes prácticas, la relación de los sujetos con el mundo y consigo mismos.

A partir de los estudios empíricos realizados es posible distinguir dentro de esta matriz dos declinaciones. Una de carácter más propiamente empresarial en donde los actores narran sus experiencias de trabajo como espacios de inversión y rentabilización de diversos capitales (estudios, capacidades, experiencias, contactos, algún capital inicial) y definen proyectos a mediano y largo plazo para ir avanzando estratégicamente dentro de un sector o empresa. Una segunda, de carácter más transaccional y defensivo, inscrita en marcos temporales de corto plazo, orientada a la defensa de lo ya ganado, a la subsistencia más que a la acumulación, y orientada al aprovechamiento más bien reactivo a las oportunidades que se presentan. Si la primera -presente por ejemplo en muchos conductores de Uber propietarios de sus autos- remite más directamente a los imaginarios neoliberales; la segunda -presente por ejemplo más claramente en trabajadores inmigrantes de plataformas de reparto- recupera aspectos de una larga tradición de las culturas populares del trabajo en América Latina vinculadas a los valores del esfuerzo, el aguante y el salir adelante día a

día (Morales & Stecher, 2023). Más allá de sus diferencias, estas dos declinaciones expresan elementos comunes a esta tercera matriz de empresarización, en tanto clave simbólica de construcción de significados y articulación de las narrativas identitarias de los actores laborales.

La expresión de las matrices simbólicas en narrativas identitarias en el mundo del trabajo

Las matrices simbólicas de la individualización, la empresarización y la precarización se expresan de múltiples formas en las experiencias de trabajadoras y trabajadores, dependiendo del tipo de trabajo y del escenario en que éste se despliega.

Una forma de identificar esa puesta en juego plural, en la vida social y laboral, de dichas matrices, es a partir de la identificación de distintas narrativas identitarias presentes en diferentes colectivos de trabajadores. Estas narrativas no corresponden a esencias personales, ni a tipos estables de actores, sino a formas de autodefinición a las cuales las personas recurren en ciertos momentos, lo que define su naturaleza inestable y preferentemente híbrida. Por eso, más que tipos identitarios fijos, son narrativas circulantes, que aparecen y se diluyen de los relatos de los individuos según la situación laboral en la que se encuentran, las contrapartes y los climas políticos u organizacionales en los que son llamados a posicionarse.

Presentamos a continuación diez narrativas identitarias que conviven actualmente en el mundo del trabajo en Chile, muchas de las cuales han sido también descritas a nivel global. En estas narrativas se manifiestan de diferentes formas y con diferentes niveles de intensidad las matrices simbólicas de la individualización, la precarización y la empresarización. Las hemos agrupado en tres grandes constelaciones: aquellas narrativas heredadas de la sociedad industrial, las narrativas del trabajo flexible y las narrativas del trabajo descalificado. Insistimos en que estas diferentes narrativas se hibridizan entre sí, se alternan en los relatos de los actores según sea el contexto de presentación de sí y se acoplan con mayor o menor coherencia (Alvesson & Willmott, 2002, Soto, 2012).

Narrativas identitarias heredadas de la sociedad industrial

Remontan al apogeo de la sociedad industrial y a tiempos previos, y si bien perduran hasta hoy, las tendencias de transformación flexible del trabajo tienden a horadarlas, amenazarlas, y/o a transformarlas, principalmente en la dimensión colectiva que antes tenían.

Narrativa obrera o de clase: moldeadas en el apogeo del taylorismo y el fordismo de las sociedades industriales, estas narrativas se posicionan críticamente ante al actor patronal, desde una autovaloración del colectivo, y resaltando el propio esfuerzo, responsabilidad y resistencia a las duras condiciones del trabajo en las que se suele trabajar. Las identidades obreras en Chile se desplegaron fuertemente en sectores como la industria, la minería o la construcción. Es posible plantear que las narrativas obreras siguen vigentes, aunque en envergaduras e intensidades muy diferentes a lo observado durante parte importante del siglo XX, constituyéndose en una narrativa fuertemente amenazada por las lógicas flexibles de empleo, las transformaciones tecnológicas y las nuevas lógicas de organización postaylorista (Battistini, 2004; Maceira, 2009). Las narrativas obreras adoptan la matriz de precarización y se tensionan en relación a la matriz individualizante de las subjetividades contemporáneas.

Narrativa de oficio u ocupacional: eminentemente colectivas, se fundan en la valoración de saberes transmitidos entre generación a partir de la experiencia práctica, lo que además implica pertenencias y códigos éticos sobre el ejercicio de una ocupación (Abbott, 1988;

Sainsaulieu, 1995). Estas narrativas de oficio, ocupacionales o profesionales, realzan un saber hacer que permite cierta exclusividad -o clausura- en ciertas tareas, transmitido en el ejercicio de la tarea, a través de relaciones de maestro(a)-aprendiz, un deber ser que trasciende los contenidos de la tarea y un pertenecer a cierta categoría que resulta altamente significativa para los portadores del oficio. Nuestros trabajos en diferentes sectores han observado dinámicas defensivas de oficio frente a procesos de modernización tecnológica y de gestión que han ido erosionando los fundamentos de dichas identidades (Soto, 2006; Stecher, 2012,2013; Stecher & Martinic, 2018). Las tres matrices simbólicas antes identificadas tensionan y amenazan a estas narrativas de oficio.

Narrativa del funcionario(a) público(a): surgidas en torno a lo que Weber caracterizó como la "ética del servidor público", se centra en el valor de resguardar la "impersonalidad formalista" como garantía de inmunidad del Estado frente a las presiones externas y de acceso democrático a los servicios del Estado (Du Gay, 2008). Estas narrativas están fuertemente amenazadas por las matrices de la empresarización y la precariedad, en el marco de prejuicios externos asociados a la lentitud del aparato estatal, por la creciente flexibilización del empleo, así como por las transformaciones de la gestión del Estado.

Narrativa de empresa: se centra en el compromiso con la organización y en el interés por la promoción interna al interior de la institución. En primer momento, se asienta en el empleo estable y en prácticas paternalistas propias a empresas tradicionales. El segundo momento de la identidad de empresa se manifiesta en la empresa postaylorizada que busca la adhesión a sistemas de valores, y búsqueda de compromiso asociada a pertenencia a una élite (Alvesson & Willmott, 2002; Dubar, 1992), una verdadera "ideología managerial" (Aubert & De Gaulejac, 1991). Estas narrativas insertan muy bien la matriz simbólica de la individualización y la empresarización, pero son menos compatibles con la de la precarización. Son múltiples y consistentes las evidencias de la amenaza a este tipo de narrativas producto del desgaste de los discursos de movilización, a las propias características de empleo flexible y a dinámicas de cinismo o distanciamiento subjetivo (Kosmala & Herrbach, 2006).

Narrativas identitarias del trabajo flexible

Son la expresión de las transformaciones estructurales del trabajo, ya sea a nivel de las formas de organización (postaylorista), de las prácticas de empleo (flexible), como de las tendencias generales de la gestión (trabajo por proyectos, rendición de cuentas). A nivel cultural, en estas narrativas convergen las matrices simbólicas de la individualización y la empresarización, mientras que la de la precarización tiende aemerger de manera tensi-nada en ellas.

Narrativa móvil o de red: si bien coincide con la narrativa de empresa en la disposición al presente (responsabilización, orientación al logro, competencia, búsqueda de recompensas), su especificidad radica en que el proyecto individual futuro es flexible, y se ubica en una red muy amplia de posibilidades que puede incluir trabajos diferentes, incluso el no trabajo (Elchardus & Smits, 2008). Si bien se concibe como transitorio, el vínculo presente con la empresa es de fuerte adhesión y de una permanente vitrina, a la espera de nuevas oportunidades de desarrollo.

Narrativa del emprendimiento: alude a un cuerpo de discursos bastante heterogéneos que movilizan la matriz simbólica de la empresarización. Si bien la forma pura del emprendimiento alude a una orientación bien específica a crear nuevos negocios y hacerlos sostenibles en el tiempo, durante las últimas décadas se ha observado un discurso muy expandido que alude a una disposición general de los individuos en torno a la responsabilización y la autonomía en el mundo del trabajo (Bröckling, 2015). Esta versión de la narrativa emprendedora tendría un fuerte componente ideológico, no exento de sesgos de género, en cuanto se asocia directamente a rasgos típicamente asociados a lo masculino (Essers,

Dey, Tedmanson & Verduyn, 2017). Otra manera en que se ha expandido la narrativa del emprendimiento incluye mucho más fuertemente la matriz simbólica de la precarización, al asociarse a una amplia gama de trabajos por cuenta propia con afán de subsistencia (Supervielle & Quiñones, 2005).

Narrativa instrumentada: muy presente en la acción pública, se centra en la capacidad genérica de hacer funcionar y movilizar sistemas de gestión basados en metas e indicadores como principal referente de valoración de sí, de relación con los demás y de vinculación con usuarios. Estas narrativas giran en torno a las propias destrezas para trabajar con instrumentos de gestión, ya sea aquellos de carácter marco que configuran las redes (contratos), los que orientan actividades a hitos (metodologías de trabajo) o los instrumentos de gestión que miden logros y costos del trabajo (sistemas de indicadores) (Soto, Fardella, Valenzuela & Carvajal, 2017). En las narrativas instrumentadas confluyen las tres matrices simbólicas revisadas, y se acompañan de una permanente sensación de descualificación, de tensión respecto de la formación profesional de origen y del riesgo de pérdida de la experiencia (Noordergraf, 2015).

Narrativas identitarias del trabajo descualificado

Son resultado de las prácticas flexibles de la organización, del empleo y/o de la gestión actuales, pero se despliegan en el marco de trabajos poco calificados y pobemente recompensados, de alta incertidumbre a futuro y fuerte desprotección. En ese sentido, este tipo de narrativas corresponden a lo que Ruiz & Boccardo (2015) han denominado como nueva clase obrera, situada fundamentalmente en el sector servicios, configurada a partir de condiciones contractuales cada vez más atomizadas. En estas narrativas convergen las matrices simbólicas de la precarización y de la individualización, y se acoplan más eventual y tensi-nadamente con la de la empresarización.

Narrativa del trabajo sucio e invisible: se manifiesta en situaciones laborales socialmente marginadas y poco reconocidas, ya sea por la naturaleza de la actividad de trabajo o por dimensiones socioculturales, socio espaciales o sociolegales de la actividad (Ashforth & Kreiner, 1999; Hatton, 2017). Estas narrativas movilizan autovaloraciones a través de tres mecanismos: el reencuadre en torno a valores positivos, la recalibración en torno al esfuerzo y a la calidad del trabajo, y la refocalización en aquellos elementos que no son estigmatizados (Ashforth & Kreiner, 1999). Investigaciones han analizado novedosos procesos de identificación y organización de colectivos donde converge el género, la clase social y la ocupación (Valenzuela et al. 2022). Integra más fuertemente la matriz de empresarización en ocupaciones de servicios básicos externalizados (Valenzuela et al. 2022), trabajo doméstico (Hatton, 2017) o de plataformas de trabajo (Morales & Stecher, 2023).

Narrativa del trabajo estético: se desarrolla en trabajos de baja calificación y de condiciones contractuales precarias del sector servicios y comercio, donde la empresa incita la apropiación de lo estético desde la propia corporalidad en la relación visible frente al cliente (Warhurst & Nickson, 2007). Estas narrativas resaltan los atributos y competencias relacionales y físicas, las cuales son puestas en valor en un mercado que, si bien las reconoce socialmente, no las recompensa en términos de condiciones de empleo.

Narrativa fuera del trabajo: es propia de las situaciones de trabajo más precarias del sector servicios, en puestos de trabajo neotaylorizados, de alta exigencia, fuertemente rutinarios y mal pagados. Estas narrativas dan cuenta de vínculos instrumentales con las empresas y organizaciones, centrados fundamentalmente en tener un empleo e ingreso, pero que no expresan un interés en desarrollar un conocimiento o competencia, ni se asocian a una experiencia de agravio e invisibilidad. Todo lo subjetivamente relevante para las personas está fuera del trabajo, y en ese marco resulta muy débil el equilibrio entre esfuerzo y recompensa, siendo centrales las experiencias de sociabilidad y las malas relaciones con la

autoridad, por eso también se la ha nombrado como narrativa hedonista (Stecher, 2012).

El aporte de la perspectiva de las subjetividades para la acción de la Dirección del Trabajo

Antes de esbozar los posibles aportes del estudio de las subjetividades laborales para la actividad institucional de la Dirección del Trabajo, queremos partir reconociendo la importancia que ha tenido la institución para el desarrollo de los estudios del trabajo en Chile y en particular para esta línea de investigación. Las diferentes series estadísticas como la ENCLA han constituido una base de información sobre las características del trabajo en Chile, a partir de la cual han podido desplegarse numerosos análisis y reflexiones sobre la constitución de sujetos en el trabajo actual. Así también, han sido valiosísimos para este campo de estudios las diferentes reflexiones que han instalado los Cuadernos de Investigación de la Dirección del Trabajo en las últimas décadas. Reconociendo algunos de estos estudios que han nutrido nuestro trabajo de investigación, destacamos aquellos referidos a la incertidumbre en las trayectorias laborales (Nº18, 2003), a las formas de la flexibilidad laboral (Nº 22, 2004), al tránsito entre el trabajo asalariado y el empleo independiente (Nº 23, 2005), al teletrabajo (Nº26, 2005), a la desprotección del empleo (Nº30, 2006), al Diálogo Social en la Pequeña Empresa (Nº 39, 2010), al trabajo a tiempo parcial (Nº60, 2016), al trabajo de reparto basado en plataformas digitales (Nº62, 2023), o a las desigualdades de género en la distribución del trabajo no remunerado (Nº67, 2023).

En este texto hemos querido dar cuenta de la importancia que tienen las construcciones subjetivas en las disposiciones y acciones que despliegan los trabajadores y trabajadoras en sus espacios laborales, y en los principios a partir de los cuales dan sentido a sus experiencias y trayectorias. A partir de la revisión de diversos estudios, incluidos los nuestros, hemos propuesto la existencia de tres matrices simbólicas relevantes -la individualización, la precarización y la empresarización- que marcan transversalmente a las subjetividades laborales actuales, y las cuales dan cuenta tanto de transformaciones estructurales del mundo del trabajo, como de tendencias culturales que caracterizan a nuestra sociedad hoy en día. Hemos propuesto, luego, diversas narrativas identitarias en torno a las cuales declinan estas matrices, ya sea de manera tensionada en el caso de las narrativas heredadas de la sociedad industrial, confluente en las narrativas del trabajo flexible, o con incoherencias en el caso de las narrativas del trabajo descalificado. Hemos destacado el carácter dinámico e híbrido que caracteriza a estas narrativas, dinamismo propio a las fuertes tendencias a la flexibilización de las condiciones de trabajo y de empleo de las últimas décadas.

Creemos que estas propuestas aportan, en un sentido amplio, a la comprensión general del mundo del trabajo y a la diversidad de actores que confluyen en los espacios laborales surgidos del encuentro entre transformaciones estructurales y transformaciones culturales globales de la sociedad. Más allá de los actores clásicamente definidos en las relaciones laborales, los contenidos propuestos dan cuenta de formas muy diversas a partir de las cuales los individuos dan significado a su trabajo, a las relaciones con su empleador y a las posibilidades y horizontes de las relaciones laborales.

Sin querer restar la centralidad de la dimensión jurídica e institucional propia a la actividad de la Dirección del Trabajo, creemos que la incorporación de la perspectiva de las subjetividades en su labor puede enriquecer sus actuaciones y mejorar la calidad del servicio entregado. Puede, por ejemplo, complejizar y nutrir las actividades de fiscalización de los derechos laborales, ampliar la comprensión sobre las expectativas de los actores respecto al trabajo decente y profundizar en el análisis del modo como los y las trabajadoras experimentan hoy en día los atropellos a su dignidad.

Respecto de la promoción de las relaciones laborales, la consideración de las subje-

tividades de los actores laborales puede aportar a hacer más pertinentes las iniciativas de transferencia y capacitación sindical, e incorporar nuevas herramientas en las funciones de mediación, facilitando el diálogo social para alcanzar negociaciones colectivas exitosas.

La perspectiva de las subjetividades resulta de particular interés, asimismo, para pensar en el diseño pertinente de las actividades que emprenda la Dirección del Trabajo respecto de los temas que se han impuesto en la agenda laboral en los últimos años, particularmente en la prevención de la violencia y el acoso en los espacios de trabajo, en la incorporación y transversalización del enfoque de género, en la inclusión laboral o en la distribución inequitativa del trabajo de cuidados entre hombres y mujeres. Tener en cuenta las matrices simbólicas y las narrativas identitarias que se movilizan en las diferentes empresas, sectores o áreas de trabajo puede otorgar claves interpretativas fundamentales para el despliegue de acciones relevantes por parte de las y los funcionarios y profesionales de la institución.

Bibliografía

- Abbott, A. (1988) *The System of Professions. an Essay on the Division of Expert Labor.* Chicago: The University of Chicago Press.
- Alvesson, M., & Willmott, H. (2002). Identity regulation as organizational control: Producing the appropriate individual. *Journal of management studies*, 39(5), 619-644.
- Araujo, K (Edit) (2019). *Hilos Tensados. Para leer el octubre chileno.* Santiago: USACH.
- Araujo, K., y Martuccelli, D. (2012). *Desafíos comunes: Retrato de la sociedad chilena y sus individuos.* Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Araujo, D. & Martuccelli, D (2011). La inconsistencia posicional: un nuevo concepto sobre la estratificación social. *Revista CEPAL*, 103, 165-178
- Ashforth, B. E., & Kreiner, G. E. (1999). "How can you do it?": Dirty work and the challenge of constructing a positive identity. *Academy of Management Review*, 24, 413–434
- Aubert, N. & de Gaulejac, V. (1991). *Le Coût de l'excellence.* Paris: Éditions du Seuil.
- Battistini, Osvaldo (Comp.) (2004). *El trabajo frente al espejo. Continuidades y rupturas en los procesos de construcción identitaria de los trabajadores.* Buenos Aires: Prometeo.
- Bourdieu, P. & Wacquant, L. (1995). *Respuestas por una antropología reflexiva.* México D.F.: Editorial Grijalbo.
- Boltanski, L. & Chiapello, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo.* Madrid: Akal.
- Bröckling, U. (2015). *El self emprendedor: Sociología de una forma de subjetivación.* Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Castel, R. (2011). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castells, M. (2001). *La era de la información, Vols. I y II.* Madrid: Alianza.
- De Coster, M. (1993) *Sociologie du travail et gestion du personnel.* Bruxelles : Labor.
- De la Garza, Enrique (2001) *Subjetividad, cultura y estructura.* Revista Iztapalapa, 50, pp. 83-104.
- De la Garza, Enrique (Ed.) (2016). *Los Estudios Laborales en América Latina. Orígenes, desarrollo y perspectivas.* Ciudad de México: Anthropos / UAM-I.
- Domingues, J.M (2014). Subjetividad colectiva. Un concepto, una teoría. *Cuadernos de Teoría Social* 3(6), 38-48.
- Du Gay, P. (1996). *Consumption and Identity at Work.* Londres: Sage.
- Du Gay, P. (2008). Max Weber and the moral economy of office. *Journal of Cultural Economy*, 1(2), 129-144.

Dubar, C. (1992). Formes identitaires et socialisation professionnelle [Formas identitarias y socialización profesional]. *Revue Française de Sociologie*, 33, 505-529. doi: 10.2307/3322224

Elchardus, M. & Smits, W. (2008). The vanishing flexible: Ambition, self-realization and flexibility in the career perspectives of young Belgian adults. *Work, Employment and Society*, 22, 243-262. doi:10.1177/0950017008089103

Essers, C., Dey, P., Tedmanson D. y Verduyn, K. (2017). "Critical entrepreneurship studies: a manifesto". En C. Essers, P. Dey, D. Tedmanson y K. Verduyn (eds.), *Critical perspectives on entrepreneurship: challenging dominant discourses* (pp. 1-14). New York: Routledge.

Frías, P. & Stecher, A. (2024). Construcción de vínculos en el trabajo flexible en Chile: Expectativas comunes y experiencias disímiles de trabajadores jóvenes del retail. *Revista Austral De Ciencias Sociales*, (46), 115-135.

Godoy, L.; Stecher, A. (2008). La experiencia de mujeres asalariadas en Santiago de Chile: sentidos del trabajo e identidades de género. En B, Espinosa (Coord.) *Mundos del trabajo: pluralidad y transformaciones contemporáneas*. FLACSO, Quito. (pp. 195-212).

Kosmala, K., & Herrbach, O. (2006). The ambivalence of professional identity: On cynicism and jouissance in audit firms. *Human relations*, 59(10), 1393-1428.

Larraín, J. (2005). *¿América Latina Moderna?* Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Lawler, S. (2008). *Identity: Sociological Perspectives*. Cambridge: Polity Press.

Lechner, N. (2002). *Las sombras del mañana*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Maceira, V. V. (2009). Segmentación de la fuerza de trabajo e identidad obrera en Argentina. *Revista Mexicana de Sociología*, 71, 491-524.

Morales, K., & Stecher, A. (2023). Platform capitalism and neo-normative control."autonomy" as a digital platform control strategy in neoliberal Chile. *New Technology, Work and Employment*, 38(2), 230-251.

Neffa, J. (1998). *Los paradigmas productivos taylorista y fordista, y su crisis*. Buenos Aires: Lumen.

Noordergraaf, M. (2015). Hybrid professionalism and beyond: (New) Forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts. *Journal of Professions and Organization*, 2, 187-206. doi:10.1093/jpo/jov002

PNUD (2002). *Desarrollo humano en Chile: Nosotros los chilenos, un desafío cultural*. Santiago de Chile: PNUD.

Ramos, C. (2009). *La transformación de la empresa chilena*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Reygadas, L. (2002). Producción simbólica y producción material: metáforas y conceptos en torno a la cultura del trabajo. *Nueva Antropología*, XVIII(60), 101-119.

Ruiz, C., & Boccardo, G. (2015). *Los chilenos bajo el neoliberalismo*. El Buen Aire.

Sainsaulieu, R. (1995) *Sociologie de l'entreprise : organisation, culture et développement*. Paris: Presses de sciences Po et Dalloz.

Salles, V. (1999). El trabajo, el no trabajo: un ejercicio teórico-analítico preliminar desde la sociología de la cultura. En E. De La Garza (Comp.) *Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI*. Buenos Aires: CLACSO.

Soto, A., (2006). La implicación de los trabajadores en la empresa actual. Un estudio de caso en Codelco, en *Revista Persona y Sociedad*, vol XX, n°3, pp.133-155.

Soto, A. (Ed.) (2008). *Flexibilidad laboral y subjetividades*. Santiago de Chile: LOM-Universidad Alberto Hurtado.

Soto, A. (2009). Formas y tensiones de los procesos de individualización en el mundo del trabajo. *Psicoperspectivas*, 8(2), 102–119.

Soto, A. (2015). Escenarios del trabajo, una aproximación a la heterogeneidad del trabajo contemporáneo en Latinoamérica. *Estudios Sociales*, 51, 198–212.

Soto, A. (2012). Introducción a la Sección Especial La Construcción de Identidades en el Trabajo en América Latina. *Psykhe*, 21(2), 3-7. doi: <http://dx.doi.org/10.7764/psykhe.21.2.537>

Soto, A., Fardella, C., Valenzuela, A., Carvajal, F. (2017). Las funciones performativas de los instrumentos en las Redes de Acción Pública. *Psicoperspectivas, Individuo y Sociedad* 16(3), 76-86. <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol16-issue3-fulltext-999>

Stecher, A. & Martinic, R. (2018) Reorganización del proceso de venta en el Retail. La descualificación del trabajo en Tiendas por Departamento *Psicoperspectivas*, 17(3), 1-12.

Stecher, A. & Sisto, V. (2019) Trabajo y precarización laboral en el Chile neoliberal. Apuntes para comprender el estallido social de octubre 2019. En K. Araujo (Edit.) *Hilos Tensados: Para leer el octubre chileno*. Santiago: Editorial USACH

Stecher, A., Godoy, L., & Aravena, A. J. (2020). Sindicalismo y vida cotidiana en el Retail: Experiencias de dirigentes de base en Chile. *Psicoperspectivas*, 19(3).

Stecher, A. & Soto, A (2022). Las jefaturas: Relaciones de autoridad y control organizacional en el mundo del trabajo en Chile. El caso de las tiendas del Retail. En: K. Araujo (Edit). *Figuras de autoridad: Transformaciones históricas y ejercicios contemporáneos*. Santiago de Chile: LOM ediciones.

Stecher, A & Godoy, L (2024). Identidades laborales en la industria del retail en Chile: tramas de precarización, individualización y empresarización. *Cuadernos de relaciones laborales* 42 (1), 89-108.

Stecher, A. (2012). Perfiles identitarios de trabajadores de grandes empresas del retail en Santiago de Chile: aportes psicosociales a la comprensión de las identidades laborales.

Psykhe, 21(2). doi: <http://dx.doi.org/10.7764/psykhe.21.2.538>

Stecher, A. (2013). Un modelo crítico-interpretativo para el estudio de las identidades laborales. *Contribuciones a la investigación psicosocial sobre trabajo y subjetividad en América Latina*. *Universitas Psychologica*, 12(4), 1311-1324. doi: 10.11144/Javeriana.UPSY12-4.mcie

Stecher, A. (2014). El campo de investigación sobre transformaciones del trabajo, identidades y subjetividad en la modernidad contemporánea: Apuntes desde Chile y América Latina. En Stecher, A. y Godoy, L. (Eds), Transformaciones del trabajo, subjetividad e identidades: lecturas psicosociales desde Chile y América Latina (pp. 19–76). Santiago de Chile: RIL Editores.

Stecher, A (2020). Herramientas conceptuales para el estudio de las identidades laborales en América Latina: Estructuras, interacciones y narrativas. En H.Palermo y M.L Capogrossi (Dirs.). Tratado latinoamericano de antropología del trabajo. Buenos Aires: CLACSO.

Stecher, A., Soto Roy, Á. (2019) Crisis and transformation of occupational identities in three sectors (retail, mining, state): contributions to understanding workplace subjectivities in neoliberal Chile. *Subjectivity* 12, 309–332 <https://doi.org/10.1057/s41286-019-00080-x>

Supervielle, M., & Quiñones, M. (2005). De la marginalidad a la exclusión social: cuando el empleo desaparece. ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia (Comp.). Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras discursivas y actores. Buenos Aires. CLACSO.

Valenzuela-Bustos, A., Gálvez-Mozo, A., & Alcalde-Gonzalez, V. (2022). Invisible Room Attendants: Outsourcing as a Dispositive of (In) visibility and the Resistance of Las Kellys in Spain. *Work, Employment and Society*, 09500170221092353.

Warhurst C and Nickson D (2007) Employee experience of aesthetic labour in retail and hospitality. *Work, Employment and Society* 21(1): 103–120.

**3. LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO
DEL SIGLO XXI. DESAFÍOS PARA
EL FUTURO DEL TRABAJO Y
LA PROTECCIÓN DE DERECHOS**

EL APORTE DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO EN EL DESARROLLO DEL DERECHO LABORAL DEL NUEVO SIGLO: LA REVALORIZACIÓN DE LA LIBERTAD SINDICAL

En memoria de María Ester Feres Nazarala, ex Directora del Trabajo,
cuya luz resplandece en quienes tuvimos la fortuna de conocerla

Eduardo Caamaño Rojo*

Palabras clave:
Libertad sindical, Plan Laboral, Dirección del Trabajo.

1. Introducción

Este año 2024 se cumple un siglo desde la creación de la Dirección del Trabajo (en adelante DT), lo que representa un hito de indudable importancia en el contexto del nacimiento y desarrollo de nuestra legislación laboral, como asimismo, respecto del rol que comienza a asumir el Estado desde aquel tiempo para convertirse en un agente activo de la promoción y control del cumplimiento de esa normativa, con la cual se ha podido materializar un progresivo mejoramiento de la calidad de vida y trabajo de miles de personas trabajadoras.

El presente análisis efectúa un reconocimiento al aporte realizado por la DT desde fines del siglo XX y comienzos de este nuevo siglo XXI, a través de su jurisprudencia administrativa, en especial, en materia de libertad sindical, por medio de la cual se hizo posible cambiar la manera de entender la normativa laboral y, de paso, dar un impulso para fortalecer los estudios sobre el Derecho del Trabajo en Chile. En opinión del autor, sin el rol asumido por la DT no habría sido posible concretar el proceso de transición necesario para reencontrar la tradición de respeto y promoción de los derechos laborales anterior a 1973 y conectarla con la normativa generada en dictadura desde la revalorización de los principios y derechos fundamentales que sirven de base a la protección del trabajo subordinado, fortaleciendo con ello el impacto de las reformas legales realizadas desde el retorno a la democracia.

En efecto, con el retorno a la democracia se recibió un ordenamiento jurídico laboral debilitado y trastocado por las reformas implementadas en tiempos de la dictadura, imbuidas

* Abogado (PUCV), Doctor en Derecho, Universidad de Colonia, Alemania, profesor titular de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

de la visión de desconfianza y de desprecio hacia la normativa derivada del viejo Código del Trabajo (CdT) de 1931, el que, si bien nunca fue perfecto y en muchas materias estuvo alejado de los estándares de protección mínima que a través de los años fue estableciendo la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pudo de todas maneras desarrollar un paulatino mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores, particularmente, desde una perspectiva colectiva.

La legislación heredada por la dictadura, cuya expresión final fue el CdT de 1987, se caracterizó por una fuerte desregulación de la dimensión individual de las relaciones laborales, por la incorporación de vías de flexibilidad, favoreciendo la autonomía del empleador para determinar la tipología de los contratos de trabajo, así como la terminación de contrato con un sistema de desahucio pagado. Por su parte, el modelo de relaciones laborales colectivas, según se verá, fue brutalmente desmantelado y rehecho a partir de los postulados ideológicos neoliberales del Plan Laboral.

De lo someramente expuesto, se advierte que la tarea de reconstrucción del Derecho del Trabajo que se debió asumir con el retorno de la democracia era ardua, compleja e impostergable para reestablecer las necesarias condiciones de equilibrio en las relaciones laborales. Para el logro de este fin, no sólo era imprescindible eliminar condiciones desfavorables, por ejemplo, el sistema de terminación de contrato de trabajo basado en el desahucio pagado, sino que resultaba fundamental reconstruir las bases para un sistema de tutela que reconociera y favoreciera la autonomía colectiva desde el fortalecimiento de la acción colectiva, de la negociación colectiva y del derecho a huelga, sin lo cual el Derecho del Trabajo queda incompleto e impotente.

Como es sabido, las reformas al ordenamiento jurídico laboral se comienzan a realizar de manera lenta, progresiva y, en la medida de lo posible, desde 1990 hasta la fecha. No obstante, aún no es posible afirmar que se haya podido consolidar una legislación laboral que garantice plenamente los objetivos de protección del trabajo subordinado, especialmente, en materia colectiva, ámbito en el cual la reforma de la Ley N° 20.940 de 2016, última expresión de un cambio legal de envergadura, terminó incluso validando los pilares ideológicos del Plan Laboral que no promueven la autonomía colectiva, ni a la negociación colectiva como la vía natural de regulación de las relaciones laborales.

Pues bien, es en el contexto de este lento y contradictorio proceso de adecuación normativa de fines del siglo pasado y de comienzos del presente en el cual este estudio desea poner su foco de atención para relevar el aporte de la DT en la interpretación de la legislación laboral, cuya huella perdura hasta hoy. Para estos efectos, este estudio se centrará en destacar algunos dictámenes dentro de la profusa jurisprudencia administrativa asociada al reconocimiento y promoción de la libertad sindical, por medio de la cual resultó posible restaurar el rol clave y articulador de este derecho fundamental en el sistema de relaciones laborales colectivas.

En definitiva, sin el aporte de la jurisprudencia administrativa, que fue la principal fuente orientadora de la aplicación y comprensión práctica de la legislación laboral, antes de la implementación de la reforma procesal laboral, no habría sido posible avanzar en áreas claves que hoy se subentienden como naturales y propias de la disciplina, pero en cuya base reposa la mirada, el compromiso y la entrega de muchos funcionarios, quienes fueron constructores de una nueva manera de entender el Derecho del Trabajo y entusiasmaron a nuevas generaciones de abogados a dedicar su quehacer profesional en esta área de las ciencias jurídicas.

2. Caracterización del actual sistema de relaciones laborales colectivas: la sombra del plan laboral

El desarrollo de nuestro sistema de relaciones laborales colectivas ha tenido desde sus orígenes un marcado carácter heterónomo, habiendo sido la ley, más que la acción de los actores sindicales y empresariales, la que trazó originalmente el rumbo y el ámbito para su actuación.¹ En efecto, en el CdT de 1931 se establecieron tanto los tipos sindicales, como el ámbito de la negociación colectiva, centrado fundamentalmente a nivel de la empresa, por medio de un procedimiento que supuso la intervención del Estado a través de las llamadas Juntas de Conciliación.² No obstante, este modelo inicial dio espacio para un proceso impulsado por los propios actores sociales, y en ciertos momentos también por la ley, para avanzar hacia un sistema más amplio y progresivamente más desregulado, expresado en negociaciones sectoriales que dieron origen a los llamados tarifados.

Dicho en otras palabras, si bien la intervención normativa fue notoria, aunque no excesiva en el número de disposiciones legales, es posible sostener que el sistema establecido por esta primera normativa laboral fue concebido con un criterio relativamente protector, complemento necesario del sistema de tutela individual y, en concreto, que la negociación colectiva se entendió como un mecanismo para resolver los conflictos colectivos, esto es, como una vía para la regulación de las relaciones colectivas en sentido amplio, sin restricciones de materias, ni menos con un carácter instrumental a un sistema económico determinado.

En consecuencia, si bien la normativa derivada del CdT de 1931 no configuró un modelo perfecto, ni fue totalmente concordante con un reconocimiento pleno de la libertad sindical, según esta se entiende en nuestros días,³ no se puede dejar de reconocer que posibilitó un proceso paulatino de ajustes y de perfeccionamiento que habría podido, tal vez, con el devenir del tiempo, incidir positivamente en el desarrollo del movimiento sindical y en sus relaciones con los empresarios. No obstante, hoy en día, la afirmación anterior no deja de ser una suposición que deslinda con la ciencia ficción, toda vez que los cambios radicales impuestos por el modelo laboral de la dictadura originaron un escenario diariamente diverso, un cambio de rumbo insospechado e impredecible, cuyas consecuencias perviven inalteradas hasta nuestros días.

Como lo afirma Irene Rojas,⁴ el modelo normativo de relaciones laborales que la dictadura impuso hacia fines de la década del setenta se inserta en un proyecto de cambio radical a diversas áreas de la institucionalidad económica y social del país, proceso que denominó "modernizaciones", y que incorporó además del área laboral, el de educación, el de salud y el régimen previsional en el campo de la seguridad social, entre otras. En el plano laboral el nuevo modelo normativo replanteó radicalmente el sistema de relaciones individuales y colectivas del trabajo.⁵

Ahora bien, la característica básica de este modelo es que se rigidiza al máximo el Derecho colectivo del trabajo, limitando el poder de la organización sindical, ya sea como expresión

¹ Ver: Gamonal, 2020: 31 s.

² En detalle: Walker, Arellano, 2014:679 s.

³ En la actualidad, se valora una concepción amplia de libertad sindical, la que comprende una dimensión orgánica, vinculada con el reconocimiento del derecho de sindicación y de las libertades y derechos que hacen posible la conformación y actuación de los sindicatos (por ejemplo: afiliación, autonomía de reglamentación, libertad de representación, etc.), como a su vez, una dimensión funcional. Esta última dimensión promueve el actuar de los sindicatos en representación de los intereses colectivos de sus asociados por medio de la negociación colectiva, destinada a regular las relaciones laborales colectivas en conjunto con el empleador, con el debido reconocimiento del derecho a huelga. Caamaño, Ugarte, 2010: 14 s.

⁴ Rojas, 2007: 201.

⁵ En igual sentido: Narbona, 2015: 16.

de sus reivindicaciones directas o como expresión sociopolítica en representación de los sectores laborales. Para ello se reguló con gran detalle cada una de las instituciones jurídico-laborales, estableciendo, además, limitaciones y prohibiciones respecto de las organizaciones sindicales, de la negociación colectiva y de la huelga. Las funciones del sindicato quedaron así restringidas básicamente a la reivindicación económica en la empresa.

Las normas sindicales del Plan Laboral fueron muy controvertidas y eran producto de una concepción despectiva del rol del sindicato en la sociedad, el cual era visto como un monopolio y, por lo mismo, debía ser controlado y limitado. Además, centró al sindicato al interior de la empresa, estableciendo mecanismos de afiliación voluntaria y de pluralismo sindical, con el fin de excluir actuaciones a nivel sectorial y debilitar su capacidad negociadora frente a los empresarios. En efecto, las normas originarias del Plan Laboral distaban mucho de cumplir con los propósitos doctrinarios libertarios señalados por su autor,⁶ lo que se debió básicamente al exceso del control estatal, así como a una hiper regulación de la dimensión orgánica de los sindicatos, lo que estaba en consonancia con las alternativas limitadas y ultra reguladas de negociación colectiva.

Por su parte, el sistema de negociación colectiva posee una concepción, cuyo contenido medular corresponde al diseño impuesto por el Plan Laboral, concretado normativamente en el Decreto Ley N° 2.758 de 1979. Esta legislación obedeció al interés del régimen militar por implementar un marco regulatorio del ejercicio de los derechos colectivos del trabajo que estuviera en concordancia y al servicio de un nuevo modelo económico de corte neoliberal, abierto al comercio internacional y en el que se promovían como verdaderos ejes centrales de su funcionamiento el derecho de propiedad, la libertad de empresa y la búsqueda por eliminar restricciones o barreras que dificultaran o encareceran la libre iniciativa privada en materia económica. Por este motivo, esta normativa laboral, sin perjuicio de no haber sido consensuada democráticamente, representó un quiebre con la anterior institucionalidad laboral consolidada a partir del CdT de 1931 y sus modificaciones posteriores.⁷

Nos encontramos, por tanto, con una legislación que si bien pretendió revolucionar, a su singular modo, la legislación existente desde hacia medio siglo, excluyendo la participación estatal, no hizo sino limitar el ámbito de la libertad sindical en lo pertinente al derecho a negociar colectivamente, teniendo como signos visibles de ello: la reducción de la negociación colectiva vinculante y obligatoria al ámbito exclusivo de la empresa; el privilegio de la negociación individual por sobre la colectiva; el fomento de negociaciones colectivas lo más informales posibles, incluso sin la participación sindical de por medio, al reconocer y promover a los grupos negociadores, y sin los mecanismos clásicos de igualación de poderes en el ámbito de la negociación colectiva (el fuero y la huelga).⁸

Otras características destacables de este modelo son: la reglamentación frondosa de la huelga en el caso de la negociación colectiva reglada, restringiéndola enormemente; el reconocimiento del derecho del empleador a contratar reemplazantes durante la huelga; la con-

⁶ Irónicamente, para el autor de este modelo, "Los pilares básicos de la ley de organizaciones sindicales contenida en el Plan Laboral son los valores de la democracia y la libertad. Libertad de los trabajadores para afiliarse y desafiliarse de los sindicatos en el momento en que quieran. Amplia libertad para formar sindicatos, federaciones y confederaciones. Amplia democracia, además, por la vía de hacer intervenir a las bases en las decisiones claves de la vida sindical." Piñera, 1990: 47.

⁷ Narbona, 2015: 16.

⁸ En palabras del autor del Plan Laboral "El Decreto Ley 2.758 partió de premisas muy distintas a las de la antigua legislación al momento de diseñar el proceso de negociación colectiva. La idea básica fue sacar a este proceso de la arena de conflicto y confrontación social en que había sido situado históricamente –con gran satisfacción de los partidarios de la lucha de clases– y devolverlo a su función natural, que es mantener la más estrecha correspondencia posible entre las remuneraciones de los trabajadores y la productividad del trabajo. La negociación colectiva en definitiva no es más que un medio a través del cual un grupo de trabajadores negocia sus remuneraciones con un empleador, sobre la base del valor que tienen sus aportes en la empresa." Piñera, 1990: 49.

sagración del derecho a reintegro individual o descuelgue de los trabajadores en huelga; la permisividad de la negociación colectiva por parte de grupos de trabajadores reunidos para ese sólo efecto, con el consiguiente desincentivo de la sindicalización; la limitación y/o prohibición del derecho a negociar colectivamente para un amplio grupo de trabajadores, así como una precaria tutela de tal derecho por medio de la consagración de una mera sanción pecuniaria de baja cuantía por las prácticas desleales en la negociación colectiva.⁹

3. Las reformas laborales desde el retorno a la democracia: avances parciales y en la medida de lo posible

La normativa imbuida en la concepción ideológica del Plan Laboral fue introducida a nuestro ordenamiento jurídico por los Decretos Leyes N° 2.756 y N° 2.758 de 1979, los que luego fueron incorporados al CdT de 1987. Este código aprobado en dictadura, el segundo en la historia de nuestra legislación laboral fue objeto de diversas modificaciones al momento de reinstaurarse la democracia en el país, lo que se hizo fundamentalmente a través de las Leyes N° 19.049, N° 19.069 y N° 19.759.

Así, a través de la Ley N° 19.049 de 1991 se reconoció por primera vez en la historia de nuestra legislación laboral el derecho a constituir centrales sindicales por medio de las cuales pueden unirse organizaciones representativas tanto de trabajadores del sector privado y del sector público con un ámbito de acción nacional. Llama la atención, en todo caso, que la reforma lo hace validando la crítica del autor del Plan Laboral asociada al monopolio sindical y termina reconociendo a estas entidades como un cuarto grado de organización sindical, con lo cual podrá haber múltiples centrales, sin reconocer la posibilidad de constituir una central única nacional, que fue precisamente el carácter que tuvo la histórica CUT en el país.

Por su parte, la Ley N° 19.069 de 1991 supuso una reforma mayor, particularmente en todo lo referido a la dimensión orgánica de la libertad sindical, implicando un cambio relevante respecto de la regulación de los sindicatos en la legislación de 1987, cuya huella queda plasmada hasta hoy en el Libro III del CdT, puesto que parte importante de ese texto normativo encuentra su redacción y ordenación en la forma en que fue concebida por esta ley. Con todo, un análisis comparativo general de ambos textos legales muestra múltiples similitudes de fondo y, en último término, una adecuación con matices democráticos del modelo de organizaciones sindicales diseñado por el Plan Laboral.¹⁰

⁹ Véase: Centro de Derechos Humanos, 2010: 381 s.

¹⁰ “(...) la Ley 19.069, de 1991, sobre organizaciones sindicales y negociación colectiva, que facilitó la constitución de sindicatos, en particular en empresas pequeñas, interempresas o de trabajadores eventuales, eliminando la prohibición que existía en este último caso respecto de los trabajadores agrícolas, simplificando los requisitos para ser dirigente, estableciendo fueros que protegen la constitución, etc.; se amplía y fortalece el fuero sindical; se aumentan los permisos sindicales; se simplifica el cobro de cuotas sindicales; se eliminan las prohibiciones de negociación colectiva de nivel superior, aunque se deja a voluntad de los empleadores aceptarla; se amplían también las finalidades de los sindicatos, solo excluyendo actividades prohibidas por ley; igualmente se amplían las materias de negociación colectiva; se elimina el plazo máximo de la huelga y más aún la causal de terminación automática en caso de transgredirla; se refuerza la coordinación entre el contrato individual y el colectivo y la obligación de respetar éste; se establece la posibilidad de suscribir convenios colectivos, con menores exigencias de ritualidad y formalidad; y se recupera en algo al menos el efecto amplio de los instrumentos colectivos a través de la posibilidad de extender beneficios y la obligación de pago del 75% de la cuota sindical. Además, con la Ley 19.049 del mismo año, se permitió la libre creación de Centrales Sindicales, con lo cual se legalizó de inmediato la CUT y se han constituido otras Centrales de menor tamaño y representatividad a través de los años.” Campusano, 2024: 45.

Una década después, se dicta la Ley N° 19.759 de 2001, cuyo impacto se mantiene hasta nuestros días en el Libro III del CdT vigente y en menor medida también en el Libro IV sobre negociación colectiva. El impulso reformador de esta ley estuvo indefectiblemente vinculado a la ratificación de los Convenios N° 87 de 1948 y N° 98 de 1949 de la OIT, relativos a la libertad sindical, realizada el año 1999. Por tal razón, resultó imperioso modificar y ajustar nuestra legislación conforme al estándar reconocido y promovido por dichos instrumentos internacionales, lo que fue especialmente notorio en lo referido a la dimensión orgánica de la libertad sindical (Libro III), pero claramente secundario y con ribetes más bien nominales y simbólicos en materia de negociación colectiva y derecho a huelga.

Es así como esta reforma fortaleció la libertad sindical de representación y de reglamentación, entre otras materias, con miras a eliminar rigidices y expresiones de la hiper regulación y del intervencionismo normativo en los aspectos asociados al funcionamiento interno de los sindicatos, robusteciendo la protección de los trabajadores por medio del fuero sindical y de la tutela de la libertad sindical, a partir, de su valoración como un derecho fundamental. Por su parte, en materia de negociación colectiva, la Ley N° 19.759, ordenó la negociación colectiva no reglada respecto de grupos de trabajadores con el fin de evitar abusos;¹¹ ajustó la cuestionable norma del ex artículo 346 del CdT sobre el derecho del empleador a extender beneficios de un instrumento colectivo a los trabajadores no sindicalizados y, en especial, cambió el sentido del derecho del empleador a contratar reemplazantes durante la huelga, el cual no se deroga, pero se consideró como prohibido, por regla general, a menos que el empleador cumpliera con las exigencias y condiciones del texto reformado del artículo 381. Se trató de una señal simbólica, pero no cambió ni alteró el diseño del Plan Laboral, conforme al cual la huelga nunca podía paralizar la empresa.

Por tanto, acorde al contexto de aquel tiempo, la Ley N° 19.759 fue la más completa desde el punto de vista sindical, imbuida en el valor de la libertad sindical como derecho fundamental y sentando las bases de la actual regulación de esta materia en el CdT, aunque sin llegar a formular una propuesta más libre y desarraigada del Plan Laboral que permitiera afirmar el fin del modelo de la dictadura y la construcción de un nuevo sistema basado en la promoción de la autonomía colectiva de sindicatos y empleadores. Por consiguiente, en materia de negociación colectiva y de huelga fue necesario seguir esperando.

Y vaya que fue necesario seguir esperando, toda vez que recién el año 2016 se dicta otra ley - la N° 20.940 - que reformó el CdT, fundamentalmente, con el objeto de sustituir el Libro IV, donde reside el centro neurálgico del modelo del Plan Laboral, esto es, en la regulación de la negociación colectiva y del derecho a huelga. Con todo, dado que excede el ámbito de este análisis, basta afirmar que el resultado final fue desilusionante y no logró generar una verdadera transición democrática hacia un sistema de relaciones laborales colectivas que promueva una visión amplia, libre y desregulada de la negociación colectiva, ni que permitiera liberar el ejercicio del derecho a huelga, aun cuando, se derogó la facultad empresarial de contratar reemplazantes durante la huelga, pero se crearon nuevas limitaciones y se mantuvieron otras (artículo 359 sobre servicios mínimos y artículo 362 que prohíbe la huelga en determinadas empresas), con miras a garantizar que esta medida de presión sindical no perturbe de manera significativa la actividad empresarial.¹²

En definitiva, el análisis general de las reformas legales reseñadas permite concluir que no hay verdaderamente una modernización de las relaciones laborales, que no se liberaliza la negociación colectiva y que la huelga sigue restringida. Se puede sostener, entonces, que

¹¹ Irónicamente, para el autor de este modelo, "Los pilares básicos de la ley de organizaciones sindicales contenida en el Plan Laboral son los valores de la democracia y la libertad. Libertad de los trabajadores para afiliarse y desafiliarse de los sindicatos en el momento en que quieran. Amplia libertad para formar sindicatos, federaciones y confederaciones. Amplia democracia, además, por la vía de hacer intervenir a las bases en las decisiones claves de la vida sindical." Piñera, 1990: 47.

¹² En detalle: Caamaño, 2016: 237 s.

los pilares centrales del Plan Laboral, a saber: pluralidad sindical en un mismo nivel; negociación colectiva obligatoria para el empleador sólo a nivel de empresa; el objeto de negociación centrado básicamente en remuneraciones y condiciones económicas de trabajo asociada al aporte a la productividad; la hiper regulación de la negociación colectiva; la limitación temporal de los instrumentos colectivos y, en particular, una huelga limitada y que no paraliza efectivamente, se mantienen vigentes, remozados y validados en democracia, desconociéndose sus repercusiones negativas respecto del reconocimiento pleno de la libertad sindical.¹³

A fin de cuentas, el pleno reconocimiento de la libertad sindical, al menos conforme al estándar mínimo sostenido por la OIT, pareciera estar aún lejano.

Sin embargo, en este periodo de pequeños pasos a la medida de lo posible, de "cocina" política legislativa, de falta de convicciones en torno al valor de la libertad sindical en una sociedad democrática y frente a un movimiento sindical debilitado, no todo ha sido penumbra, pues, precisamente, durante este tiempo, y en especial, desde fines del siglo pasado y de comienzos de este, una corriente transversal trajo una perspectiva distinta y la fue asentando de manera progresiva. Esta corriente renovadora la conforman los dictámenes de la DT, fundados en una convicción institucional orientada a reforzar el reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales en el trabajo, no exenta de críticas en su momento, pero que ha podido consolidarse y complementarse posteriormente con una nueva jurisprudencia judicial, nacida al alero de la reforma procesal laboral.

4. Repensando la legislación laboral: los dictámenes de la Dirección del Trabajo sobre libertad sindical

El artículo 1º del Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de 1967, ley orgánica de la DT, en su letra b) dispone que a este Servicio le corresponderá "Fijar de oficio o a petición de parte por medio de dictámenes el sentido y alcance de las leyes del trabajo." Es esta norma la base de la competencia de la DT para emitir pronunciamientos, que, como lo dispone el considerando 1º del referido texto legal están asociados al objetivo de "(...) alcanzar un adecuado desarrollo económico y social del país, es función primordial del Estado velar por la correcta aplicación de las leyes que garantizan los derechos sociales de los trabajadores."

Ahora bien, desde la perspectiva de interés de este ensayo, se comparte la opinión de Campusano,¹⁴ quien sostiene que: "el sello de esta primera gestión de la DT tras la recuperación democrática fue el categórico énfasis en repotenciar la actividad fiscalizadora de la Institución, confrontando abiertamente en ello la gestión de su predecesora en el cargo. En primer lugar, ello se expresó en una sólida jurisprudencia que contuvo con eficiencia y éxito la fuerte influencia y control que desde el ámbito jurídico interno se había organizado, desde el gobierno anterior, para pervivir y controlar la Institución; pero también en la asesoría que requirió y obtuvo de OIT para apoyar directamente la reformulación del procedimiento de fiscalización; el énfasis en la capacitación del personal; y, en especial, en medio de un sustancial aumento de la cobertura de fiscalización en general, el resurgimiento de los programas de fiscalización de oficio, necesariamente complementarios de la fiscalización solicitada por denuncias. Así, esta primera gestión institucional tras la recuperación democrática fue pujante y muy prolífica, pero estuvo evidentemente enmarcada por las limitaciones propias de la transición, lo que explica su énfasis en generar dictámenes de nuevo cuño, que reflejaren los importantes cambios normativos implementados, y en una recuperación orgánica en dotaciones de personal y recursos."

¹³ Caamaño, 2016: 399.

¹⁴ Campusano, 2025: 48-49.

Una mirada retrospectiva permite comprender que el desafío al que se enfrentaba la DT era muy grande, puesto que se trataba de dar una señal distinta acerca del valor de la legislación laboral por su incidencia directa en las condiciones de trabajo de miles de trabajadores y que fuera concordante con el compromiso de los Gobiernos de la época para poner fin a las limitaciones y restricciones del CdT de 1987. Por tanto, la jurisprudencia administrativa fue acompañando y reforzando el sentido de las reformas legales desde una dimensión que posibilitó de manera progresiva reconciliar nuestro ordenamiento jurídico laboral con su función tutelar esencial y con sus principios inspiradores.

Asimismo, se debe tener en cuenta que en aquella época los tribunales del trabajo enfrentaban una crisis profunda por su eliminación, en primera y en segunda instancia, en tiempos de la dictadura y por su posterior restablecimiento en un número insuficiente, sin perjuicio de que los procedimientos aplicables no garantizaban una solución de las controversias en tiempos razonables. Por consiguiente, los dictámenes de la DT cumplieron una función señera, al iluminar la aplicación de la legislación laboral, sin perjuicio del fortalecimiento de su cumplimiento por la vía de la fiscalización, con lo cual el Estado aseguró a los trabajadores una vía de resguardo en el cumplimiento de sus derechos laborales que en aquel tiempo era imprescindible.

Dentro de ese cúmulo de dictámenes que comenzaron a trazar una nueva senda de la jurisprudencia administrativa durante los primeros años de la transición a la democracia, el presente análisis desea destacar algunas líneas interpretativas que tuvieron impacto en la manera de entender y aplicar la legislación laboral en el plano de las relaciones colectivas. Además, tuvieron una fuerte influencia en la enseñanza y en los estudios sobre el Derecho del Trabajo, lo que se mantiene hasta hoy.

Primeramente, cabe relevar que la DT realizara el valor de la libertad sindical como derecho fundamental y como principio. Por cierto, la libertad sindical es el principio matriz del Derecho colectivo del trabajo y como tal procura asegurar el derecho de los trabajadores a organizarse libremente, con el fin de constituir organizaciones colectivas que los representen por medio de dos mecanismos específicos: la negociación colectiva y la huelga.¹⁵ Por tanto, la libertad sindical es un criterio rector que informa la legislación laboral y que, entre otras funciones, orienta la interpretación de esta normativa por parte de los organismos llamados a aplicarla, como es el caso de la DT.

Lo anterior, que hoy pudiera parecer obvio, merece ser resaltado, pues durante los años de la dictadura, sin perjuicio de las limitaciones a las libertades públicas y de los cambios legales que reestructuraron drásticamente nuestra legislación laboral, primó una interpretación meramente legalista, esto es, centrada en las palabras de la ley, desconectada del valor de los principios. Por tal razón, incluso servicios como la DT en aquella época terminaron validando interpretaciones restrictivas y limitativas de los derechos laborales.¹⁶

No obstante, desde el retorno de la democracia y, de manera especial luego de la dictación de la Ley N° 19.759 que concretó el reconocimiento interno de los convenios internacionales sobre libertad sindical comienzan a emitirse dictámenes que reconocen y valorizan este principio. Así, por ejemplo, llama la atención el dictamen N° 3477/108 (27.8.2003), referido a la situación de trabajadores que se desafiliaron de un sindicato con instrumento colectivo, en el cual se reconoce el principio de libertad sindical como un criterio que: "En cuanto a su consulta sobre la oportunidad en que un trabajador puede hacer uso de su derecho a afiliarse o desafiliarse de una organización sindical, cabe recordar que de

¹⁵ Gamonal, 2020: 104.

¹⁶ Ver: Dirección del Trabajo, 2023: 78.

acuerdo con el principio de libertad sindical consagrado en el artículo 19 N° 19 de nuestra Carta Fundamental y Convenios N° 87 y 98, de la Organización Internacional del Trabajo, está facultado para ejercer esta prerrogativa en el momento que lo estime conveniente a sus intereses.” Criterios como este contribuyeron a promover una comprensión más plena de la libertad como principio de esta rama del derecho, pero también como un derecho fundamental reconocido en la Constitución. Por consiguiente, asentaron una visión interpretativa de la legislación laboral en concordancia con normas constitucionales y supranacionales referidas al reconocimiento de este derecho fundamental.¹⁷ De esta manera, se fue ampliando el ámbito de comprensión de la legislación laboral, en general, y de la libertad sindical, en particular, en armonía con la jurisprudencia administrativa que ya sostendría la plena proyección de los derechos fundamentales de la persona del trabajador en la empresa.¹⁸

Años más tarde, esta perspectiva interpretativa adquiere una mayor consolidación. Así cabe destacar, por ejemplo, el dictamen N° 4581/71 de 20 de noviembre de 2014, conforme al cual: “(...) la libertad sindical, derecho fundamental que ha sido consagrado en el artículo 19 N° 19 de la Constitución Política de la República. Más aún, dicha manifestación de la libertad sindical ha sido establecida en diversos convenios de la OIT ratificados por Chile; entre estos el N°87, sobre Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación, que en su artículo 3, previene, en lo pertinente, que las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente a sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción. (...) De este modo, si bien nuestra Constitución ya contemplaba un concepto amplio de libertad sindical, con la incorporación de los referidos convenios de la OIT a nuestro ordenamiento jurídico interno no resulta posible discutir tal aserto. Lo señalado precedentemente permite concluir que dicha garantía constitucional se traduce, entonces, en la especie, en la plena libertad que asiste a las asociaciones de que se trata para desarrollar actividades sindicales a través de sus representantes (...).”

Otra línea interpretativa que merece ser destacada es la interpretación de la legislación laboral con miras a reforzar y propiciar expresiones del principio de libertad sindical, como es el caso de la libertad de reglamentación, por medio del cual se refuerza la autonomía de los sindicatos para darse su propia normativa interna, asumiendo la legislación un rol supletorio y no interventor. En esta línea, destacan, por ejemplo, los dictámenes N° 4777/221 de 14.12.2001; N° 3091/167 de 16.9.2002; N° 5234/234 de 3.12.2003; N° 577/14 de 4.2.2005, entre otros. Por tanto, desde la jurisprudencia administrativa va reforzándose una dimensión de análisis y comprensión del CdT que consolida el sentido de la reforma de la Ley N° 19.759, con miras a reforzar la autonomía sindical en su capacidad para auto normarse en función de sus intereses y fines propios.

Respecto de la libertad sindical de representación y de actuación que promueve la autonomía de los sindicatos para determinar la conformación de su directorio y de poder contar con garantías para el ejercicio de la actividad sindical por los representantes del sindicato, se generó una valiosa interpretación administrativa, como consecuencia de la ratificación de los convenios internacionales sobre libertad sindical y la dictación de la ya referida Ley N° 19.759. Por cierto, la reforma derogó limitaciones de la normativa previa y se requería una interpretación que orientara la aplicación del CdT en consonancia con la revalorización de la libertad sindical en su expresión de autonomía organizativa interna de los sindicatos. Así, entre otros, cabe destacar los dictámenes N° 4161/203 de 10.12.2002; N° 1901/114 de 19.6.2002; N° 4430/175 de 22.10.2003; N° 5079/188 de 6.12.2004; N° 5078/122 de 9.11.2005 y N° 4000/105 de 14.12.2005.

¹⁷ El enfoque reseñado se advierte también en otros pronunciamientos de comienzos de este siglo, como es el caso de los dictámenes N° 2649/199 de 28.6.2000; N° 822/19 de 26.2.2003; N° 2658/63 de 8.7.2003; 4603/184 de 30.10.2003; N° 10/3 de 5.1.2004; 482/26 de 28.1.2004; N° 4271/166 de 15.9.2004; N° 4000/105 de 14.9.2005; N° 5865/143 de 28.12.2005, entre otros.

¹⁸ En detalle, el ya paradigmático dictamen N° 2856/162 de 30.8.2002 que fija el sentido y alcance del artículo 5 inciso 1 del Código del Trabajo.

En materia de negociación colectiva existen también una gran cantidad de pronunciamientos que refuerzan su condición de derecho fundamental, por sobre la visión meramente instrumental y funcional que le otorgó el Plan Laboral. Así, por ejemplo, resulta valioso destacar que ya el año 2000 el Servicio sostuviera que: "Del análisis conjunto de los preceptos constitucionales anteriormente transcritos se colige que la Constitución Política de la República de Chile, consagra el derecho de toda persona a negociar colectivamente con su empleador y reconoce claramente, además, el ejercicio del derecho de huelga, dentro del proceso de negociación colectiva reglado. Se infiere, además, que el reconocimiento de estos derechos se encuentra asegurado al señalar que las normas que regulen el ejercicio de los mismos no podrán significar condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio."¹⁹

Igualmente, en este periodo se emiten pronunciamientos importantes en orden a delimitar el alcance de las empresas excluidas de la negociación colectiva;²⁰ sobre la manera de computar la antigüedad necesaria para la negociación colectiva;²¹ respecto de los trabajadores excluidos del derecho a negociar colectivamente;²² sobre la extensión de beneficios²³ y sobre los grupos negociadores,²⁴ entre otros. Todos estos dictámenes se convirtieron en un complemento indispensable para la comprensión y aplicación de la legislación en aquel tiempo, siendo por tal motivo una herramienta clave para abogados laboralistas y para la formación universitaria en esta rama del derecho.

Sin perjuicio de lo expuesto, uno de los temas más sensibles vinculados al reconocimiento y valoración de la libertad sindical como piedra angular del sistema de relaciones laborales colectivas es el referido al derecho a huelga, materia para cuya comprensión los dictámenes de la DT cumplieron un rol esencial. Por cierto, no resulta posible nivelar la capacidad negociadora de los sindicatos en la articulación de acuerdos destinados a la regulación de las relaciones entre sindicatos y empleadores sin un derecho a huelga efectivo. No obstante, como ya se indicara, el Plan Laboral rechaza el valor de la huelga, lo circunscribe a un mero hecho jurídico y como una etapa al final de la negociación reglada. Esto, sin perjuicio de confrontarlo brutalmente con el derecho del empleador a contratar reemplazantes durante la huelga.

Lo anterior conforma la premisa esencial del modelo del Plan Laboral y su consecuencia es la negación de la huelga como un medio de presión capaz de paralizar la empresa.²⁵ Esta visión se mantuvo vigente en la legislación laboral de manera explícita hasta la dictación de la Ley N° 20.940 y, si bien, ya no se reconoce la contratación de reemplazantes, subsisten otras cuestionables limitaciones de este derecho, como es el caso de los servicios mínimos (artículo 359 y siguientes). Con todo, lo que interesa destacar en este estudio es el cambio de perspectiva que posibilitó la jurisprudencia administrativa, al reconocer el valor del derecho a huelga.

Así, por ejemplo, el dictamen N°1303/064 de 26.3.2004 estableció que: "Pues bien, considerando que el derecho de huelga se encuentra reconocido por organismos internacionales de los cuales nuestro país forma parte, tales como las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo, como un derecho fundamental de los trabajadores cuando se ejerce dentro de los límites legales y, además, ha sido recogido ampliamente en nuestra legislación como una etapa más dentro del proceso de negociación colectiva reglado (derecho garantizado constitucionalmente), cualquier norma que contenga alguna limitación a su libre ejercicio, como es el caso de las figuras del reemplazo de trabajadores durante la huelga y el reintegro individual de los mismos, durante el mismo periodo, debe ser interpretada de

¹⁹ Dictamen N° 3593/267 de 28.8.2000.

²⁰ Dictámenes N° 7166/307 de 13.11.1995; N° 3069/153 de 14.8.2001.

²¹ Dictámenes N° 5691/247 de 16.10.1996; N° 5691/247 de 16.10.1996.

²² Dictámenes N° 2520/137 de 13.5.1999; N° 4863/210 de 12.11.2003.

²³ Dictámenes N° 5847/153 de 15.7.1992; N° 1969/118 de 14.4.1999; N° 4606/323 de 31.10.2000; N° 3089/234 de 25.7.2000, etc.

²⁴ Dictámenes N° 1159/58 de 10.4.2002; N° 1589/93 de 24.5.2002, entre otros.

²⁵ Caamaño, Ugarte, 2010: 92.

manera restrictiva. En este aspecto, debe tenerse en consideración la disposición contenida en el número 26 del artículo 19 de la Constitución Política, que garantiza que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio." Visto retrospectivamente, sostener el año 2004 que el derecho a huelga posee el carácter de un derecho fundamental y la proyección de los tratados internacionales en nuestro sistema constitucional es un hito de profundo simbolismo, cuya luz reverbera hasta el presente.

Otro pronunciamiento destacable en este sentido es el dictamen N° 3403/59 de 28.7.2006, referido al reemplazo de funciones por la empresa mandante en caso de una huelga en la empresa contratista, conforme al cual: "(...) a juicio de esta Dirección del Trabajo, la empresa mandante no podría asumir con sus propios recursos, ya sean directos o indirectos, aquellas funciones que desarrollan éstos trabajadores puesto que tal conducta constituiría una forma de reemplazo que atentaría gravemente contra el derecho de los huelguistas. (...) Una conclusión distinta sería atentatoria contra el principio de libertad sindical, ampliamente reconocido en la Constitución Política, artículo 19, N°s 16 y 19, el derecho a negociar colectivamente y el derecho de sindicación, respectivamente y en el Código del Trabajo (...) Efectivamente, resolver que las funciones de los trabajadores sujetos al régimen de subcontratación que han decidido ejercer el derecho de huelga, dentro de un proceso de negociación colectiva reglado, puedan ser asumidas por la empresa principal significaría una violación del mismo que afectaría el libre ejercicio de los derechos sindicales. No puede escapar a este intérprete que estando frente al ejercicio de una garantía constitucional, reconocida en convenios internacionales ratificados por Chile (87 y 98 OIT), dado el efecto horizontal de los preceptos constitucionales, también es aplicable en este caso a la empresa principal, la prohibición del artículo 381 del Código del Trabajo, la que por lo demás es genérica en su tenor literal."

Finalmente, en la perspectiva acotada que reseña este estudio, cabe resaltar el aporte de la jurisprudencia administrativa para delimitar el alcance de la contratación de personal de reemplazo durante de la huelga, mientras estuvo vigente la norma del artículo 381 del CdT. Dicha disposición, prohibía el reemplazo, a menos que se cumplieran por el empleador los requisitos que establecía, por lo que era una forma indirecta de validarla.

No obstante, la DT fue consistente en darle un sentido acotado, puesto que del artículo 381 resultaba preciso determinar si debía considerarse como personal de reemplazo, no solo el que fuera ajeno a la empresa, sino también a trabajadores propios que no eran parte de la huelga. Así, la DT consideró que el empleador lleva a cabo un reemplazo de trabajadores en huelga, sea que recurre a dependientes que laboran para él, inclusive estudiantes en prácticas, sea a personas ajenas a la empresa. A este respecto, sostuvo que el legislador no ha formulando distingo alguno al efecto, no siendo viable al intérprete distinguir, pues la disposición en cuestión regula el reemplazo de las funciones de los trabajadores en huelga y no necesariamente la contratación de nuevos dependientes.²⁶

²⁶ El dictamen N° 1303/64 de 26.3.2004, estableció que: "(...) de acuerdo con la interpretación de las normas pertinentes efectuada por esta Dirección, contenida, entre otros, en los Ordinarios N°s 2611/121, de 02.05.1994; 763/33, de 06.02.1995 y 6972, de 17.11.1997, debe entenderse que estamos frente a personal de reemplazo de las funciones o puestos de trabajo de los huelguistas, en las siguientes circunstancias: Personal contratado directamente por el empleador, a través de terceros o ajenos a la empresa, que se encuentren desempeñando las funciones de los trabajadores involucrados en la huelga. Estudiantes en práctica dentro de la empresa cumpliendo labores de las señaladas en el punto precedente, y trabajadores de la misma empresa a quien el empleador, haciendo uso de la facultad que le entrega el artículo 12 del Código del Trabajo, hubiera cambiado de funciones con el objeto de suplir las de los trabajadores involucrados en la huelga. Trabajadores de la empresa a quienes el empleador hubiere cambiado de funciones y/o de lugar de trabajo, sin explicitar la facultad contenida en el artículo 12 del Código del Trabajo, o respecto de los cuales se verifique una mayor carga de trabajo, aumento de la jornada u horas extraordinarias. En otros términos, para el efecto referido se debe entender por personal de reemplazo cualquier dependiente que labore directamente para el empleador o para empresas contratistas como, asimismo, alumnos en práctica y/o personas ajenas a la empresa que se encuentren cumpliendo funciones propias de los trabajadores involucrados en la huelga." En igual sentido: dictamen N° 1197/61 de 11 de abril de 2002.

El aporte indudable de esta jurisprudencia fue poner de manifiesto que la restricción sobre el reemplazo está referida a la función que realiza el trabajador mismo y que es posible que una sola función pudiera ser reemplazada por más de un trabajador. Se pretende así que el reemplazo de trabajadores en huelga, que en principio pareciera ser una cuestión de orden subjetivo, pues se trata de una sustitución de personas, se torne objetivo dada la importancia que se otorga a la función que se ejecuta, al comprender que el problema del reemplazo se centra en ese punto.²⁷

Este criterio interpretativo de la DT se enfrentó a una concepción distinta de la huelga y del reemplazo de trabajadores por parte de la Corte Suprema por muchos años,²⁸ dado que el máximo tribunal sólo entendía que el artículo 381 resultaba aplicable en sus exigencias frente a la contratación de personal externo, vaciando así de contenido al derecho a huelga, dado que liberalizaba su obstrucción mediante el personal interno y el ejercicio de las facultades de dirección del empleador. Con todo, el devenir del tiempo confirmó la perspectiva de la DT, como quedó de manifiesto a partir de la sentencia de unificación de la Corte Suprema de fecha 4.12. 2014 (ROL 3514-2014). Este ejemplo muestra la trascendencia y robustez de los argumentos jurídicos de dicha jurisprudencia administrativa y su incidencia directa en la manera de entender y comprender los alcances de este derecho en una legislación complaciente y no liberada plenamente de los prejuicios y de los dogmas del Plan Laboral.

5. Palabras finales

La transición a la democracia en materia laboral, mediante el establecimiento de un sistema de relaciones laborales respetuoso de la libertad sindical y promotor de la autonomía colectiva de sindicatos y empresarios a cualquier nivel, con miras a regular sus relaciones de trabajo ha sido un proceso lento y está aún inacabado. Lo anterior, posee repercusiones no solamente jurídicas, sino que especialmente sociales y económicas, por cuanto ocasionan y toleran desigualdades e inequidades, precarización laboral, así como una falta de solidaridad y de fraternidad entre quienes trabajan con aquellos que conducen las actividades empresariales. Esas son consecuencias de un modelo carente de sensibilidad social, que mercantiliza al trabajo y entiende la acción colectiva de sindicatos y empresarios sólo como un medio acotado, de corto plazo, para determinar condiciones económicas en función del aporte a la productividad.

Es así como la legislación laboral en materia colectiva no ha logrado derribar los dogmas economicistas, reemplazándolos por la libertad y la igualdad de sindicatos y empresarios como agentes conductores de la regulación y protección del trabajo subordinado. Con todo, ese panorama opaco desde el mero plano normativo ha sido renovado, iluminado y reorientado por medio de un cúmulo de dictámenes desde fines del siglo pasado hasta la fecha, los que, en general, realzan la función de la DT como un servicio dotado de la función para determinar el sentido y alcance de la legislación laboral.

Por tal motivo, al conmemorar estos primeros 100 años de existencia de la DT se puede estar contento y satisfecho de que su labor, derivada de la acción de sus funcionarios a través de los años, ha honrado la memoria de aquellos que tuvieron la visión y lucharon por la creación de este servicio público. De igual manera, como se ha pretendido poner de manifiesto, ha sido la jurisprudencia administrativa el eslabón que ha podido unir la legislación heredada de la dictadura y modificada desde el retorno a la democracia con los valores y principios que informan el Derecho del Trabajo, guiando hasta nuestros días una concepción de esta rama del Derecho que resalta y promueve el valor intrínseco que posee la protección del trabajo subordinado, particularmente, en su dimensión colectiva. Finalmente, sólo cabe expresar el anhelo de que la DT permanezca en esa senda virtuosa hasta el fin de los tiempos.

²⁷ Sierra, 2010: 103-104.

²⁸ Ugarte, 2009: 89 s.

Bibliografía

- Caamaño, Eduardo; Ugarte, José Luis (2010), Negociación colectiva y libertad sindical. Un enfoque crítico, 2^a edición, (Santiago, Editorial Lexis Nexis).
- Caamaño, Eduardo (2016), La reforma laboral y el fortalecimiento del derecho a huelga: un puente demasiado lejos, en Arellano, Pablo; Severín, Juan Pablo; Feres, María Ester (Editores), Reforma al Derecho Colectivo del Trabajo. Examen crítico de la Ley N° 20.940, (Santiago, Editorial Thomson Reuters).
- Caamaño, Eduardo (2016), Crítica a las ideas fundantes del actual modelo normativo de negociación colectiva en Chile y a su reforma, Revista de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, volumen XLVI, p. 399 s.
- Campusano, Raúl (2024), La Dirección del Trabajo en tiempos de dictadura. Un aporte, a 50 años del Golpe de Estado, (Santiago, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo).
- Centro de Derechos Humanos (2010), Informe Anual de Derechos Humanos, (Santiago, Universidad Diego Portales).
- Dirección del Trabajo (2023), La Dirección del Trabajo en la conmemoración de los 50 años del Golpe de Estado, (Santiago).
- Gamonal, Sergio (2020), Derecho Colectivo del Trabajo, 3^a edición, (Santiago, DER Ediciones).
- Gamonal, Sergio (2020), Fundamentos de Derecho Laboral, 5^a edición, (Santiago, DER Ediciones).
- Narbona, Karina (2015), Antecedentes del modelo de relaciones laborales chileno, 2^a edición, (Santiago, Fundación Sol).
- Piñera, José (1990), La Revolución Laboral en Chile, 3^a edición, (Santiago, Editorial Zig-Zag).
- Rojas, Irene (2007), Las reformas laborales al modelo normativo de negociación colectiva en el Plan Laboral, Revista Ius et Praxis, semestre II, p. 201 s.
- Sierra, Alfredo (2010), Nueva justicia laboral y el reemplazo en la huelga, en Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte, Año N° 17, N° 1, p. 103
- Ugarte, José Luis (2009), La Corte Suprema y el derecho a huelga: aquí no, por favor, Revista Estudios Laborales N° 4, Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Editorial Legal Publishing, p. 89 s.
- Walker, Francisco; Arellano, Pablo (2014), Derecho de las relaciones laborales. Un derecho vivo, (Santiago, Editorial Librotecnia).

EL SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO CHILENO Y EL CONVENIO 81 DE LA OIT

José Francisco Castro Castro¹

Palabras clave:

Inspección del trabajo, convenio, OIT, ratificación, gobernanza.

1. Introducción

Chile es miembro de la Organización Internacional del Trabajo desde sus orígenes, y ha ratificado un número importante de Convenios de la OIT, en total 65 a la fecha². Entre los convenios que no ha ratificado nuestro país está el Convenio 81, de 1947, sobre Inspección del Trabajo. Lo anterior no deja de llamar la atención, ya que se trata de uno de los convenios de gobernanza más importantes de la OIT. Tampoco ha ratificado Convenio 85, de 1947, sobre Inspección del Trabajo en territorios no metropolitanos ni el Convenio 129, de 1969, sobre Inspección del Trabajo en la agricultura.

Recientemente, en el contexto de la 112^a Conferencia Internacional del Trabajo, desarrollada en Ginebra entre el 3 y el 14 de junio de 2024, la Ministra del Trabajo y Previsión Social, Jeannette Jara, anunció que el Gobierno de Chile va a impulsar la ratificación del Convenio 81 sobre la inspección del trabajo.

A partir de lo señalado, hemos querido hacer una revisión de los principales aspectos del Convenio 81 y contrastarlos con el sistema chileno de Inspección del Trabajo, con el fin de verificar que tan lejos se encuentra nuestro modelo de lo planteado por la OIT en la materia en el mencionado Convenio.

Para cumplir dicho objetivo, haremos un análisis de algunos elementos centrales del sistema de Inspección del Trabajo (funciones, autoridad central), de la situación del personal de inspección, de sus facultades y prohibiciones, y de las infracciones y sanciones. Finalmente, trataremos de responder una pregunta recurrente en este tema, que es determinar cuáles son los elementos que probablemente hacen que Chile no haya ratificado a la fecha el Convenio 81 de la OIT y en qué situación estamos frente a una posible y anunciada próxima ratificación.

¹ Abogado de la Universidad de Chile. Doctor en Derecho, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Profesor del Magíster en Derecho, LLM UC, de la Pontificia Universidad Católica de Chile, mención Derecho del Trabajo y Seguridad Social.

² Información obtenida el 30 de julio de 2024 en: https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUN-TRY_ID:102588

1. El Convenio 81 sobre Inspección del Trabajo y la Inspección del Trabajo en Chile

El Convenio 81 de la OIT de 1947 relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio fue adoptado en la 30^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en Ginebra, y su entrada en vigor para los países que lo habían ratificado a esa fecha se produjo el 7 de abril 1950.

Hasta la fecha, este convenio ha sido ratificado por 150 países, dentro de los cuales no se encuentra Chile, tal como se dijo.

Tal como se ha señalado, "tras 75 años desde su aprobación en 1947, el Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo sigue considerándose un pilar normativo plenamente actualizado para los sistemas de inspección del trabajo del mundo, habiendo sido ratificado por un total de 150 de los 187 países integrantes de la OIT" (Bueno, 2024, p. 1).

Si bien es cierto que Chile no ha ratificado el Convenio 81, al revisar el contenido del convenio y hacer el cotejo con la normativa y la realidad del sistema de Inspección del Trabajo en Chile, se puede advertir la gran influencia que este convenio ha tenido en nuestro país. En efecto, temas como las funciones de la Inspección del Trabajo o las facultades y prohibiciones de los inspectores han sido ampliamente recogidas en el sistema normativo-laboral de nuestro país.

Haciendo un poco de historia, el primer antecedente sobre la Inspección del Trabajo en Chile lo encontramos, en el plano administrativo, en la creación de la Oficina del Trabajo, en 1907, dedicada principalmente al registro de los asuntos laborales. Este organismo dependía del Ministerio de Industria y Obras Públicas, y sus funciones comprendían el estudio de proyectos de ley y la recopilación de información estadística sobre salarios, precios, costo de la vida, vivienda, entre otras.

A consecuencia del acto de fuerza encabezado por militares conocido como "ruido de sables" del año 1924, y de las leyes sociales que se aprobaron a consecuencia de aquél, se establece por primera vez la existencia legal de la Dirección del Trabajo. En efecto, el 29 de septiembre de ese año se publica en el Diario Oficial el Decreto Ley N° 4.053, sobre Contrato de Trabajo, que en su artículo 38 señalaba las principales funciones de la Dirección del Trabajo:

"Recopilar, coordinar y publicar los datos e informaciones relativas al trabajo;

Estudiar y proponer al Gobierno las medidas legales y administrativas que puedan adoptarse para mejorar las condiciones del trabajo y la situación material y moral e intelectual de los obreros;

Informar sobre los estatutos de las asociaciones de obreros y de empleados, y

Organizar y dirigir la inspección y vigilancia directa del trabajo, con el fin de asegurar el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta ley y demás leyes de carácter social".

Por su parte, el artículo 39 se refería a las facultades de los inspectores del trabajo en los siguientes términos:

"Los inspectores del trabajo tendrán derecho a visitar los establecimientos a que se refiere esta ley, en las épocas y oportunidades que fije el Reglamento y cuando sean requeridos. La Inspección del trabajo femenino estará a cargo de mujeres".

De esta forma, la vida institucional de la Dirección General del Trabajo comienza con toda propiedad el 1º de enero de 1925, a través del Decreto Ley de Presupuesto de la Nación y en virtud del Título VIII del mencionado Decreto Ley N° 4.053 sobre Contrato de Trabajo. Todo el personal que se encontraba prestando servicios en la anterior Oficina del Trabajo, en septiembre de 1924, fue incorporada a esta nueva institucionalidad laboral (Rodríguez, 2010, pp. 37-38).

Con posterioridad, en 1928, la Dirección General del Trabajo pasa a denominarse Inspección General del Trabajo, dependiente del Ministerio de Bienestar Social. En 1932, en cambio, vuelve a llamarse Dirección General del Trabajo, ahora bajo la dependencia del Ministerio del Trabajo.

En esta evolución histórica de la Dirección o Inspección del Trabajo en Chile, un hito determinante está marcado por el año 1967, ya que es en ese año cuando se dicta la Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo, contenida en el DFL N° 2, de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. En dicha Ley Orgánica, y en algunos artículos específicos del Código del Trabajo, es donde se encuentran los principales componentes del sistema chileno de Inspección del Trabajo, los que revisaremos a continuación y contrastaremos con el contenido del Convenio 81 de la OIT sobre Inspección del Trabajo de 1947.

2. La recepción del contenido del Convenio 81 sobre Inspección del Trabajo en Chile

Con el objeto de facilitar su lectura y comprensión, hemos dividido el análisis en los siguientes temas: sistema de inspección, personal de inspección, facultades de los inspectores, prohibiciones y, finalmente, infracciones y sanciones.

2.1 Sistema de inspección

En cuanto a las funciones del sistema de inspección, el Convenio 81 de la OIT identifica claramente tres funciones en su artículo 3:

“1. El sistema de inspección estará encargado de:

(a) velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones;

(b) facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales;

(c) poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.

2. Ninguna otra función que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales o perjudicar, en manera alguna, la autoridad e imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores.”

Entre las funciones adicionales que en ocasiones se les asignan a los inspectores del trabajo, una de las tareas más controvertidas es la de resolver conflictos laborales colectivos. La Recomendación núm. 81 de la OIT señala expresamente que las funciones de los inspectores no deberían incluir las de conciliador o árbitro en los conflictos del trabajo (párrafo 8), si bien la Recomendación núm. 133 prevé, que cuando no existan organismos especiales encargados de la conciliación para el trabajo agrícola, los inspectores del trabajo en la agricultura podrían ser llamados, como medida temporal, a actuar como conciliadores, aunque la autoridad competente debería adoptar medidas para descargarles progresivamente de dichas funciones y permitirles así dedicar la mayor parte de su tiempo a la inspección propiamente dicha de las empresas (párrafos 3.2 y 3.3) (Bueno, 2024, p. 15).

En el caso de Chile, las tres funciones del sistema de inspección mencionadas se encuentran plenamente recogidas en la Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo, DFL N° 2, de 1967.

a) En efecto, en primer término, respecto de la función de "velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión", el artículo 1º letra a) del citado texto legal señala que a la Dirección del Trabajo le corresponde particularmente, sin perjuicio de las funciones que leyes generales o especiales le encomienden, "la fiscalización de la aplicación de la legislación laboral".

Esto se ve confirmado por el artículo 5º del DFL N° 2, de 1967, que dentro de las funciones del Director del Trabajo establece que a éste le corresponde especialmente "c) Velar por la correcta aplicación de las leyes del trabajo en todo el territorio de la República".

Por su parte, el Código del Trabajo también hace mención a esta función esencial del sistema de inspección del trabajo, al disponer en su artículo 505 inciso primero que "La fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y su interpretación corresponde a la Dirección del Trabajo, sin perjuicio de las facultades conferidas a otros servicios administrativos en virtud de las leyes que los rigen".

b) En cuanto a la segunda función del sistema de inspección del trabajo, según el Convenio 81 de OIT, esto es, "facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales", ella también se encuentra recogida en el sistema de inspección del trabajo chileno, ya que el artículo 1º letra c) del DFL N° 2 de 1967, señala que a la Dirección del Trabajo le corresponde particularmente "la divulgación de los principios técnicos y sociales de la legislación laboral".

Asimismo, el artículo 10 letra d) del DFL 2 dispone que le corresponderá al Departamento de Organizaciones Sindicales de la Dirección del Trabajo³ "Propiciar cursos de orientación sindical". Finalmente, en este punto, el artículo 506 ter N° 2 del Código del Trabajo, a propósito de la sustitución de multa por capacitación, dispone la realización de programas de capacitación dictados por la Dirección del Trabajo y dirigidos a las micro y pequeñas empresas

c) En tercer lugar, en lo referido a la función de "poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes", la Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo la recoge expresamente en el artículo 5º letra o), al establecer que al Director del Trabajo le corresponde especialmente "Proponer a la consideración del Supremo Gobierno las reformas legales y reglamentarias relacionadas con el derecho laboral".

³ Actual Departamento de Relaciones Laborales.

En este punto, cabe señalar también que, de conformidad al artículo 1º letra e) del DFL N°2, de 1967, a la Dirección del Trabajo le corresponde "la realización de toda acción tendiente a prevenir y resolver los conflictos del trabajo".

Por otro lado, y también referido al sistema de Inspección del Trabajo, el artículo 4º del Convenio 81 señala que "siempre que sea compatible con la práctica administrativa del Miembro, la inspección del trabajo deberá estar bajo la vigilancia y control de una autoridad central". Esto también ha sido recogido en el caso de Chile, ya que al Director del Trabajo le corresponde "la dirección y supervigilancia de la Dirección del Trabajo en toda la República y la representación del Estado en la aplicación y fiscalización de las leyes sociales" (artículo 5º letra a) DFL N° 2 de 1967). De todas formas, la Dirección del Trabajo cuenta con 17 Direcciones Regionales, las que dependen de la autoridad central del Director nacional.

2.2 Personal de inspección

El artículo 6º del Convenio 81 dispone que "el personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida".

Tal como se ha afirmado "para que los inspectores del trabajo puedan desempeñar su mandato con imparcialidad e independencia se les debe proteger de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida, lo cual solo se podrá garantizar la necesaria estabilidad en el empleo, la cual no podrá depender de consideraciones políticas, como los cambios de administración" (Bueno, 2024, p. 18).

La Comisión de Expertos de Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ha señalado en reiteradas ocasiones que los inspectores del trabajo no podrán obrar con total independencia si su continuidad en el servicio o sus perspectivas de carrera dependen de consideraciones políticas. La tendencia general es que los inspectores ocupen puestos de planta permanente⁴.

Como se puede ver, explícitamente la OIT promueve la estabilidad en el empleo de los funcionarios de la Inspección del Trabajo. Este es un aspecto que, por lo menos del punto de vista formal, no se cumple en el caso de Chile, ya que del total de 2.245 trabajadores con que cuenta la Dirección del Trabajo en todo el país, solo 676 (30,11%) tienen la calidad jurídica de planta, es decir, tienen estabilidad en el empleo independientemente de los cambios de gobierno. El resto de las personas que trabajan en la Dirección del Trabajo se dividen entre funcionarios a contrata, cuyo vínculo laboral se extiende solo hasta el 31 de diciembre del respectivo año, pudiendo ser renovado, y que son la mayoría, 1.553 (69,17%), y trabajadores a honorarios que son solo 16 (0,71%)⁴.

En lo referido a la contratación del personal de Inspección, el Convenio 81 de la OIT señala en el artículo 7 que "a reserva de las condiciones a las que la legislación nacional sujeté la contratación de funcionarios públicos, los inspectores del trabajo serán contratados tomándose únicamente en cuenta las aptitudes del candidato para el desempeño de sus funciones", y que "la autoridad competente determinará la forma de comprobar esas aptitudes".

En lo formal, la Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo, DFL N° 2 de 1967, dispone que para ser designado Inspector del Trabajo será necesario estar en posesión de licencia secun-

⁴ Cifras obtenidas en agosto de 2019 desde el sitio web de la Dirección Nacional del Servicio Civil, a partir de la información entregada en los concursos de Alta Dirección Pública convocados por la Dirección del Trabajo, <https://adp.serviciocivil.cl/concursos-spl/opencms>.

daria y aprobar los exámenes de los cursos de capacitación y entrenamiento en la Escuela Técnica. No obstante, al ocuparse mayoritariamente la figura de la contrata en la Dirección del Trabajo, existe materialmente una amplia discrecionalidad para la autoridad administrativa en cuanto a la incorporación de personal a este servicio.

En la práctica la Dirección del Trabajo, como la mayoría de las instituciones públicas, ocupa la plataforma empleospublicos.cl, dependiente de la Dirección Nacional del Servicio Civil para las contrataciones, lo cual involucra un proceso abierto y con etapas sucesivas para seleccionar al candidato o candidatos idóneos, esto es, con las aptitudes requeridas para el cargo.

En cuanto a la capacitación de los funcionarios de la Inspección del Trabajo, el Convenio 81 establece que "los inspectores del trabajo deberán recibir formación adecuada para el desempeño de sus funciones" (Art. 7 n° 3 del Convenio). Este aspecto se recoge claramente en el DFL N° 2, de 1967, al contemplar en su artículo 57 la creación en la Dirección del Trabajo, de "la Escuela Técnica de Entrenamiento, Capacitación y Perfeccionamiento de los funcionarios y los postulantes del Servicio". Agrega la misma norma que "la organización, funcionamiento y los requisitos de ingreso a ella estarán determinados en el Reglamento Orgánico General del Servicio".

Mediante la Resolución Exenta N° 293, de fecha 1º de abril de 2009, de la Directora del Trabajo de la época, se creó esta Escuela Técnica de Formación de la Dirección del Trabajo, se aprobó su Reglamento y se creó además el cargo de Director de dicha Escuela. Si bien anteriormente existía la Escuela Técnica en el texto del DFL N° 2, no fue implementada efectivamente sino hasta el año 2009.

2.3. Facultades de los inspectores del trabajo

Respecto de las facultades y atribuciones de los Inspectores del Trabajo, el artículo 12 del Convenio 81 dispone lo siguiente:

"1. Los inspectores que acrediten debidamente su identidad estarán autorizados:

(a) para entrar libremente y sin previa notificación, a cualquier hora del día o de la noche, en todo establecimiento sujeto a inspección;

(b) para entrar de día en cualquier lugar, cuando tengan un motivo razonable para suponer que está sujeto a inspección; y

(c) para proceder a cualquier prueba, investigación o examen que consideren necesario para cerciorarse de que las disposiciones legales se observan estrictamente y, en particular:

(i) para interrogar, solos o ante testigos, al empleador o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales;

(ii) para exigir la presentación de libros, registros u otros documentos que la legislación nacional relativa a las condiciones de trabajo ordene llevar, a fin de comprobar que están de conformidad con las disposiciones legales, y para obtener copias o extractos de los mismos;

(iii) para requerir la colocación de los avisos que exijan las disposiciones legales;

(iv) para tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, con el propósito de analizarlos, siempre que se notifique

al empleador o a su representante que las substancias o los materiales han sido tomados o sacados con dicho propósito.

2. Al efectuar una visita de inspección, el inspector deberá notificar su presencia al empleador o a su representante, a menos que considere que dicha notificación pueda perjudicar el éxito de sus funciones".

Esto está plenamente recogido en el sistema de inspección chileno, en el artículo 24 del DFL N° 2, de 1967:

"En el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras los Inspectores podrán visitar los lugares de trabajo a cualquiera hora del día o de la noche. Los patrones o empleadores tendrán la obligación de dar todas las facilidades para que aquéllos puedan cumplir sus funciones; permitirles el acceso a todas las dependencias o sitios de faenas; facilitarles las conversaciones privadas que deseen mantener con los trabajadores y tratar personalmente con los Inspectores los problemas que deban solucionar en sus cometidos. Estarán obligados, además, a facilitar sus libros de contabilidad si los Inspectores así lo exigieran, para los efectos de la fiscalización del cumplimiento de las leyes y reglamentos laborales y sociales."

Por su parte, el artículo 13 del Convenio 81 OIT se refiere a las faenas que constituyan un peligro para la salud o seguridad de los trabajadores, en los siguientes términos:

"1. Los inspectores del trabajo estarán facultados para tomar medidas a fin de que se eliminen los defectos observados en la instalación, en el montaje o en los métodos de trabajo que, según ellos, constituyan razonablemente un peligro para la salud o seguridad de los trabajadores.

2. A fin de permitir la adopción de dichas medidas, los inspectores del trabajo estarán facultados, a reserva de cualquier recurso judicial o administrativo que pueda prescribir la legislación nacional, a ordenar o hacer ordenar:

(a) las modificaciones en la instalación, dentro de un plazo determinado, que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la salud o seguridad de los trabajadores; o

(b) la adopción de medidas de aplicación inmediata, en caso de peligro inminente para la salud o seguridad de los trabajadores."

Lo anterior se recoge en el artículo 28 del DFL N° 2, de 1967, como se transcribe a continuación:

"En el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras, los Inspectores del Trabajo podrán ordenar la suspensión inmediata de las labores que a su juicio constituyan peligro inminente para la salud o vida de los trabajadores y cuando constaten la ejecución de trabajos con infracción a la legislación laboral.

En el caso del inciso anterior, los trabajadores seguirán percibiendo sus remuneraciones, o el promedio diario de los últimos seis meses si trabajaren a trato, a comisión o a sueldo y comisión, considerándose como efectivamente trabajado el período de suspensión para todos los efectos legales."

Esta norma se ve complementada por los artículos 184 y 191 del Código del Trabajo, que establecen las atribuciones fiscalizadoras de la Dirección del Trabajo en materia de seguridad y salud en el trabajo, en los siguientes términos:

Artículo 184 incisos 4°, 5° y final del Código del Trabajo:

"Corresponderá también a la Dirección del Trabajo fiscalizar el cumplimiento de normas de higiene y seguridad en el trabajo, en los términos señalados en el artículo 191, sin perjuicio de las facultades conferidas a otros servicios del Estado en virtud de las leyes que los rigen.

La Dirección del Trabajo deberá poner en conocimiento del respectivo Organismo Administrador de la ley N° 16.744, todas aquellas infracciones o deficiencias en materia de higiene y seguridad, que se constaten en las fiscalizaciones que se practiquen a las empresas. Copia de esta comunicación deberá remitirse a la Superintendencia de Seguridad Social.

El referido Organismo Administrador deberá, en el plazo de 30 días contado desde la notificación, informar a la Dirección del Trabajo y a la Superintendencia de Seguridad Social, acerca de las medidas de seguridad específicas que hubiere prescrito a la empresa infractora para corregir tales infracciones o deficiencias. Corresponderá a la Superintendencia de Seguridad Social velar por el cumplimiento de esta obligación por parte de los Organismos Administradores."

Artículo 191 incisos 2°, 3° y final del Código del Trabajo:

"La Dirección del Trabajo respecto de las materias que trata este Título, podrá controlar el cumplimiento de las medidas básicas legalmente exigibles relativas al adecuado funcionamiento de instalaciones, máquinas, equipos e instrumentos de trabajo.

Cada vez que uno de los servicios facultados para fiscalizar la aplicación de normas de higiene y seguridad, se constituya en visita inspectiva en un centro, obra o puesto de trabajo, los demás servicios deberán abstenerse de intervenir respecto de las materias que están siendo fiscalizadas, en tanto no se haya dado total término al respectivo procedimiento.

Con todo, en caso de que el Inspector del Trabajo aplique multas por infracciones a dichas normas y el afectado, sin perjuicio de su facultad de recurrir al tribunal competente, presente un reclamo fundado en razones de orden técnico ante el Director del Trabajo, éste deberá solicitar un informe a la autoridad especializada en la materia y resolverá en lo técnico en conformidad a dicho informe."

Como se puede ver, en materia de seguridad y salud en el trabajo, el sistema chileno de Inspección del Trabajo, recoge claramente el texto del Convenio 81 de la OIT sobre la materia.

2.4. Prohibiciones de los inspectores

En materia de prohibiciones a los funcionarios que se desempeñan como Inspectores del Trabajo, el artículo 15 del Convenio 81 establece lo siguiente:

"A reserva de las excepciones que establezca la legislación nacional:

(a) se prohibirá que los inspectores del trabajo tengan cualquier interés directo o indirecto en las empresas que estén bajo su vigilancia;

(b) los inspectores del trabajo estarán obligados, so pena de sufrir sanciones o medidas disciplinarias apropiadas, a no revelar, aun después de haber dejado el servicio, los secretos comerciales o de fabricación o los métodos de producción de que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones;

(c) los inspectores del trabajo deberán considerar absolutamente confidencial el origen de cualquier queja que les dé a conocer un defecto o una infracción de las disposiciones legales, y no manifestarán al empleador o a su representante que la visita de inspección se ha efectuado por haberse recibido dicha queja."

Esto está recogido en el sistema chileno de inspección, en los artículos 40 y 41 del DFL N° 2, de 1967, en el artículo 84 letra b de la Ley N° 18.834, Estatuto Administrativo, y en el artículo 20 bis del DL N° 3.551 de 1981, del Ministerio de Hacienda.

"Artículo 40. Queda prohibido a los funcionarios del Trabajo, bajo pena de suspensión o destitución, divulgar los datos que obtengan con motivo de sus actuaciones.

Incurrirán, además, en las sanciones establecidas en el artículo 246 del Código Penal si revelaren secretos industriales o comerciales de que hubieran tenido conocimiento en razón de su cargo.

Artículo 41. Prohibíbase a los funcionarios del Servicio, bajo las mismas sanciones señaladas en el inciso 1º del artículo anterior, desempeñarse en forma particular en funciones relacionadas con su cargo y que comprometen el fiel y oportuno cumplimiento de sus deberes."

En tanto, el Estatuto Administrativo, Ley N° 18.834, dispone en su artículo 84 que el funcionario público, dentro de los cuales están los inspectores del trabajo, estará afecto a las siguientes prohibiciones:

"b) Intervenir, en razón de sus funciones, en asuntos en que tengan interés él, su cónyuge, sus parientes consanguíneos hasta el tercer grado inclusive o por afinidad hasta el segundo grado, y las personas ligadas a él por adopción;".

Finalmente, el artículo 20 bis, del DL N° 3551, del 2 de enero de 1981, del Ministerio de hacienda, referido al personal de las instituciones fiscalizadoras, dentro de las cuales se encuentra la Dirección del Trabajo, dispone en lo pertinente:

"Sin perjuicio de las incompatibilidades establecidas en sus respectivos estatutos, prohibíbase al personal de las instituciones fiscalizadoras a que se refiere este título, prestar por sí o a través de otras personas naturales o jurídicas, servicios personales a personas o a entidades sometidas a la fiscalización de dichas instituciones o a los directivos, Jefes o empleados de ellas.

Ningún funcionario de institución fiscalizadora podrá intervenir, en razón de sus funciones, en asuntos en que tenga interés él, su cónyuge, sus parientes consanguíneos del 1° a 4° grado inclusives, o por afinidad de primero y segundo grado, o las personas ligadas con él por adopción.

Asimismo, les está prohibido actuar por sí o a través de sociedades de que formen parte, como agentes o gestores de terceras personas ante cualquier institución sometida a la fiscalización de las instituciones a que se refiere este título."

2.5. Infracciones y sanciones

Esta materia está contemplada en el Convenio 81 en los artículos 17 y 18, que establecen:

"1. Las personas que violen las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, o aquellas que muestren negligencia en la observancia de las mismas, deberán ser sometidas inmediatamente, sin aviso previo, a un procedimiento judicial. Sin embargo, la legislación nacional podrá establecer excepciones, para los casos en que deba darse un aviso previo, a fin de remediar la situación o tomar disposiciones preventivas.

2. Los inspectores del trabajo tendrán la facultad discrecional de advertir y de aconsejar, en vez de iniciar o recomendar un procedimiento." (Art. 17)

"La legislación nacional deberá prescribir sanciones adecuadas, que habrán de ser efectivamente aplicadas en los casos de violación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, y en aquellos en que se obstruya a los inspectores del trabajo en el desempeño de sus funciones." (Art. 18)

El sistema chileno de Inspección del Trabajo no contempla la participación de la instancia judicial en el conocimiento y sanción de las infracciones laborales. Solo se establece la posibilidad de intervención del órgano jurisdiccional en la reclamación posterior que haga el empleador sancionado por la Inspección del Trabajo. Esta reclamación judicial está contemplada en el artículo 503 del Código del Trabajo. Los incisos primero y tercero de tal disposición prescriben lo siguiente:

"Las sanciones por infracciones a la legislación laboral y de seguridad social y a sus reglamentos, se aplicarán administrativamente por los respectivos inspectores del trabajo o por los funcionarios que se determinen en el reglamento correspondiente. Dichos funcionarios actuarán como ministros de fe."

"La resolución que aplique la multa administrativa será reclamable ante el Juez de Letras del Trabajo, dentro de quince días hábiles contados desde su notificación. Dicha reclamación deberá dirigirse en contra del Jefe de la Inspección Provincial o Comunal a la que pertenezca el funcionario que aplicó la sanción."

Con respecto a las sanciones por infracciones a la legislación laboral, el sistema chileno de inspección del trabajo contempla dos tipos de sanciones: la multa y la clausura.

Respecto de la multa, ella está establecida como sanción en el DFL N° 2, de 1967, en el Código del Trabajo, y en el artículo 19 del DL 3500, de 1980. La norma genérica en materia de multas está estipulada en el artículo 506 del Código, en los siguientes términos:

"Las infracciones a este Código y sus leyes complementarias, que no tengan señalada una sanción especial, serán sancionadas de conformidad a lo dispuesto en los incisos siguientes, según la gravedad de la infracción.

Para la micro empresa de 1 a 5 unidades tributarias mensuales.

Para la pequeña empresa de 1 a 10 unidades tributarias mensuales.

Tratándose de medianas empresas, la sanción ascenderá de 2 a 40 unidades tributarias mensuales.

Tratándose de grandes empresas, la sanción ascenderá de 3 a 60 unidades tributarias mensuales.

En el caso de las multas especiales que establece este Código, su rango se podrá duplicar y triplicar, según corresponda, si se dan las condiciones establecidas en los incisos tercero y cuarto de este artículo, respectivamente y de acuerdo a la normativa aplicable por la Dirección del Trabajo.

La infracción a las normas sobre fuero sindical se sancionará con multa de 14 a 70 unidades tributarias mensuales."

Especificamente respecto de los casos en que se obstruya a los inspectores del trabajo en el desempeño de sus funciones, ello se encuentra expresamente sancionado por el artículo 25 del DFL N° 2, de 1967, en los siguientes términos:

"Las personas que impidan o dificulten la fiscalización e intervención, incurrirán en multa de tres sueldos vitales mensuales a diez sueldos vitales anuales del departamento de Santiago, escala A⁵, que será aplicada por el Inspector fiscalizador. En caso de reincidencia el Inspector podrá duplicar el monto de la multa primitiva o aumentarla hasta el máximo precedentemente indicado.

El patrón o empleador será, en todo caso, directa y personalmente responsable de los impedimentos y dificultades que se opongan a la fiscalización o intervención, del pago de la multa que proceda y de los daños morales, físicos o materiales que sufran los Inspectores del Trabajo en el desempeño de sus funciones.

Con todo, cesará la responsabilidad del patrón o empleador si con la autoridad y el cuidado que su respectiva calidad les confiere y prescriba, no hubiere podido impedir el hecho que causa el daño."

En cuanto a la clausura, sanción que se aplica de manera excepcional y en caso de reincidencia, ella está contemplada en los artículos 34 al 37 del DFL N° 2, de 1967. El artículo 34 dispone lo siguiente:

"En todos aquellos casos en que los Inspectores del Trabajo puedan aplicar multas administrativas, las reincidencias podrán ser sancionadas, además, con la clausura del establecimiento o faena, cuando ello fuere procedente, hasta por diez días, que será aplicada por el Inspector que constate la reincidencia."

De esta forma, el sistema chile de Inspección del Trabajo cumple con establecer sanciones adecuadas en caso de violación de las normas legales por cuyo cumplimiento velan los inspectores del trabajo, tal como establece el Convenio 81 de la OIT.

⁵ El artículo 8º de la Ley N° 18.018, dispuso que las cifras en sueldos vitales deben expresarse en ingresos mínimos reajustables.

3. Hacia la ratificación del Convenio 81 de la OIT por parte de Chile

De la revisión que hemos hecho respecto de los contenidos del Convenio 81 de la OIT contrastados con el sistema chileno de Inspección del Trabajo, a cargo de la Dirección del Trabajo, ha quedado claro la gran coincidencia que existe entre ambos en los principales aspectos. Incluso, teniendo presente la fecha del Convenio 81, año 1947, y la de la Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo, DFL N° 2, de 1967, puede presumirse sin temor a equivocarse que el Convenio 81 fue tenido a la vista y considerado en la redacción de la mencionada Ley Orgánica.

Ahora bien, si existen tantas coincidencias, surge la duda de por qué Chile no ha ratificado hasta la fecha el Convenio 81. La verdad es que es imposible dar una respuesta que entregue una certeza absoluta sobre el tema, ya que no se conoce que existan documentos oficiales del Gobierno que expresan cuales serían los argumentos para no ratificar un convenio tan importante y que lleva tanto tiempo, sobre todo considerando la gran cantidad de países que sí lo han ratificado, 150 a la fecha según la información que entrega la propia OIT en su sitio web.

Lo que sí podemos hacer en este trabajo es identificar aquellos aspectos del sistema chileno de Inspección del Trabajo que serían más difíciles de conciliar con el Convenio 81. En nuestra opinión, ellos son básicamente dos.

El primer aspecto está expuesto en el cuerpo de este trabajo, y dice relación con que el Convenio 81 explícitamente promueve la estabilidad en el empleo de los funcionarios de la Inspección del Trabajo en su artículo 6º, "El personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida."

Este es un tema en que claramente Chile no cumple con el Convenio 81 ya que, tal como se expuso, cerca del 70% de los funcionarios de la Dirección del Trabajo tienen una contratación temporal, ya sea a contrata u honorarios, la que provoca una inestabilidad generalizada respecto del personal de inspección. Ahora bien, se trata de una inestabilidad más aparente que real y que va en retirada. Lo anterior, básicamente por dos razones. La primera, está referida a la implementación de la ley N° 21.327, de 30 de abril de 2021, denominada de "Modernización de la Dirección del Trabajo", que promueve el progresivo traspaso a la planta del Servicio de los funcionarios a contrata.

La segunda razón dice relación con la doctrina administrativa ya asentada por parte de la Contraloría General de la República, conocida como "confianza legítima", que impide el despido de funcionarios públicos a contrata cumpliéndose determinados requisitos, doctrina que incluso ha sido reconocida por la Corte Suprema.

El segundo aspecto se refiere a señalado en el artículo 3 n° 2 del Convenio 81, esto es, que "ninguna otra función que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales o perjudicar, en manera alguna, la autoridad e imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores".

Sabido es que, en el sistema chileno de Inspección del Trabajo, la Dirección del Trabajo cumple diversas funciones, establecidas en su Ley Orgánica, el DFL N° 2, de 1967, una de las cuales es "la realización de toda acción tendiente a prevenir y resolver los conflictos del trabajo" (art. 1º letra e) del DFL N° 2, de 1967), esto es, ser el órgano administrativo encargado de la solución alternativa de los conflictos laborales, labor que ejerce a través de la conciliación y la mediación.

Si bien la función inspectiva y la función de solución de los conflictos laborales, son dos líneas institucionales claramente diferenciadas en la Dirección del Trabajo, en algunas oficinas, particularmente las más pequeñas, puede coincidir que el funcionario que realiza inspección también deba desempeñar en ocasiones la función de conciliador o de mediador, lo cual podría estimarse que entorpece o perjudica su labor inspectiva. Sin embargo, consideramos que este es un aspecto fácilmente subsanable, en la medida que los funcionarios que se desempeñan como fiscalizadores o inspectores del trabajo tengan una dedicación exclusiva a dicha función, y que esa función no se vea entorpecida por alguna función adicional.

En esa misma línea, la Comisión de Expertos de Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT ha manifestado que las funciones asignadas por los convenios a la inspección del trabajo concurren a un único y mismo objetivo: la aplicación y la mejora de la legislación relativa a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión. Únicamente deberá confiarse una misión adicional a los inspectores del trabajo siempre que no pueda entorpecer el ejercicio de sus funciones principales y la imparcialidad necesaria.

Finalmente, queremos manifestar que, si bien Chile no ha ratificado el Convenio 81 de la OIT sobre Inspección del Trabajo, el sistema chileno de inspección del trabajo no se encuentra tan lejos del contenido de dicho convenio, como hemos podido ver en este trabajo, razón por la cual estimamos que probablemente con algunas adecuaciones legales o administrativas, nuestro país perfectamente podría asumir el estándar de dicho convenio.

La ratificación del Convenio 81 es un compromiso asumido por Chile ante la comunidad laboral internacional, y sería muy significativo que este compromiso y esta puesta al día se comience a cumplir en el centenario de nuestra Dirección del Trabajo.

4. Referencias bibliográficas

Bueno, Carmen, El marco normativo internacional de la inspección del trabajo, OIT, Santiago, 2024.

Casale, Giuseppe, La eficacia del Derecho del Trabajo y el papel de la Inspección del Trabajo, XX Congreso Mundial Sociedad Internacional Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Santiago, 2012.

Lizama Portal, Luis, La Dirección del Trabajo: Una explicación de su facultad de interpretar la legislación laboral chilena, Fundación Facultad de Derecho Universidad de Chile, Santiago, 1998.

Rodríguez Rojas, Marcos, La Inspección General del Trabajo. El surgimiento de la fiscalización laboral 1924-1934, Dirección del Trabajo, Santiago, 2010.

EL REEMPLAZO TECNOLÓGICO DE HUELGUITAS EN EL DICTAMEN 448/6 DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO Y EN EL DERECHO SINDICAL DE PAÍSES DEL CONO SUR

Hugo Barretto Ghione¹

Palabras clave:

Derecho de huelga, libertad sindical, reemplazo de huelguistas, reemplazo tecnológico.

La presente contribución celebratoria de los 100 años de la Dirección del Trabajo de Chile toma como objeto de estudio justamente un Dictamen del organismo - el N° 448/6 sobre reemplazo tecnológico de huelguistas - para reseñar sus tópicos más relevantes y así trazar un breve ensayo comparativo con el derecho (en su noción amplia, comprensiva de la opinión de los juristas) sindical de Argentina y Uruguay.

La huelga vista desde las acciones reactivas del empleador

El derecho de huelga parece desatar un efecto centrípeto en los estudios jurídicos laborales, puesto que su sola invocación tiene el efecto de vincular multiplicidad de temáticas del ámbito de lo laboral, entre ellas, la tensión que instala respecto de los poderes del empleador; la puesta en evidencia del ambivalente papel regulador de la ley; el replanteo de su definición misma, siempre acechada por visiones restrictivas; las consecuencias que genera en diversos institutos del derecho del trabajo, como son el salario y el tiempo de labor; además de otras derivaciones de talante social, como su impacto en la opinión pública y en las reacciones que provoca en el sistema de relaciones laborales en su conjunto.

Quizá la mejor forma de apreciar la significación y magnitud del derecho de huelga sea reparar en que se está, en última instancia, ante una conducta de resistencia al poder por parte de quienes ocupan una posición hiposuficiente en el medio social, lo que liga a la huelga con otras libertades y derechos movilizados históricamente por los procesos democratizadores desde el siglo XIX a nuestros días, atributo que comporta un buen punto de partida para el tratamiento del reemplazo, que constituye precisamente un tipo de reacción del empleador al ejercicio de la huelga.

¹ Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad de la República (Uruguay). Miembro del equipo coordinador de la edición de la revista Derecho Laboral. ORCID: 0000-0002-1925-8322

En concreto, ubicar a la huelga en el conjunto de las libertades emancipadoras de la persona, producto de una evolución que la rescató de su consideración inicial como delito (Ermida Uriarte, 1996), supone centrar la mirada en la organización sindical, protagonista más visible del conflicto social y titular del derecho fundamental a la libertad sindical.

Sin embargo, el objeto de esta contribución no es observar el fenómeno de la huelga en sí, sino desde la reactividad que opone su antagonista, que procura disminuir o suprimir el efecto perturbador de la medida a través del uso de tecnologías digitales, en el caso.

La ocasión es oportuna por tanto para dar entrada a una mirada integral del conflicto laboral y así poner el foco en quien queda a menudo fuera del campo visual de la huelga – el empleador - como si su único papel fuera de actor secundario.

Muy por el contrario, el empleador no solamente suele ser quien motiva el conflicto a partir de la adopción de decisiones que pueden percibirse desde la óptica de los trabajadores como inconvenientes o arbitrarias, sino que, una vez desatado el conflicto, se encuentra en condiciones de tomar algunas medidas de acción directa que tienen la propiedad de no ostentar la visibilidad que la huelga desata, pero que no por ello son menos efectivas.

Parte de la opacidad que esas "contramedidas" del empleador en respuesta a la huelga reposa en que presentan la apariencia del ejercicio ordinario de las prerrogativas del poder directivo, y esa pátina de cotidaneidad les presta una especie de presunción de legitimidad y legalidad, bien distinta a la huelga, que por el contrario aflora siempre como una excepcionalidad que irrumpre y altera la paz social; esta controversia de carácter simbólico es también un componente del conflicto, llevado al nivel de los significados de las acciones de las partes (Barretto Ghione, 2016).

Quedan así en el subsuelo de la realidad una diversidad de instrumentos de presión practicados por el empleador naturalizados, como ocurre con los traslados, premiaciones retributivas antisindicales, deslocalizaciones, sanciones, listas negras, selección discriminadora al ingreso, etc.

Entre las medidas que pueden reconocerse en este campo como elenco de las estrategias del empleador figura el cierre patronal en sus modalidades de respuesta a la huelga (lock out defensivo) y el reemplazo de huelguistas, ambas con diverso grado de recepción en la legislación y la práctica de las relaciones laborales de los países.

Precisamente esta contribución se circunscribe a tomar como disparador el Dictamen N° 448/6 del 24 de enero de 2018 de la Dirección del Trabajo de Chile sobre el reemplazo de huelguistas con el objetivo de hacer un ejercicio de comparación con los sistemas legales y la doctrina de países de la región.

Principales perfiles del Dictamen de la Dirección de Trabajo para un estudio comparado

- a) Breve información sobre el reemplazo de huelguistas en el derecho de países del cono sur.

El Dictamen trata dos temáticas referidas al reemplazo: la fijación del "sentido y alcance de la expresión 'reemplazo' contenida en el inciso segundo del artículo 345 y en la letra d) del artículo 403, del Código del Trabajo" y la valoración de la "Utilización de sistemas de automatización y medios tecnológicos en actividades productivas cuyos trabajadores se encuentran en huelga."

El pronunciamiento expresa que "se hace necesario precisar los efectos jurídicos de la actuación del empleador que, durante la huelga de sus trabajadores, utiliza herramientas de automatización para la ejecución de las funciones propias de éstos, entendiendo básicamente por tales, aquellos dispositivos o sistemas mecánicos o electrónicos aplicados a un proceso productivo sustituyendo la operación humana."

Si bien por razones de espacio no será posible detenerse en la relación entre la noción de huelga como presupuesto de estudio del reemplazo, lo cierto es que resulta insoslayable servirse de algunos criterios generales, que se han elevado a la categoría de principios, ya que la fortaleza del derecho de huelga hace de contrapunto a las eventuales facilidades que se reconocan a las acciones reactivas del empleador.

Tratándose de un Derecho Fundamental de quienes ocupan una posición hiposuficiente en el medio económico/social, el ordenamiento jurídico debe asegurar la efectividad del derecho de huelga frente a cualquier obstáculo, sin que sea menester ponderar, salvo la consabida fórmula de los servicios esenciales para el caso de afectación de la vida, salud o seguridad e todo o parte de la población.

En coherencia con este supuesto, la doctrina especializada considera que es parte sustantiva del "cuerpo de principios" del derecho de huelga la limitación del reemplazo únicamente al "caso de huelga en un servicio esencial o en situaciones de crisis nacional aguda" (Gernigon; Guido; Odero, 1998).

En la misma línea, el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha dicho que "la contratación de trabajadores para romper una huelga en un sector, al que no cabría considerarse como un sector esencial en el sentido estricto del término para que pudiera prohibirse huelga, constituye una grave violación de la libertad sindical" (OIT, 2018, pár. 918)

En Chile la huelga se circunscribe como derecho a desplegar en oportunidad de la modalidad de negociación colectiva reglada, mientras que el reemplazo era motivo de debate en torno a si solo operaba "respecto del reemplazo externo (trabajadores de fuera de la empresa, que deberían ser contratados al efecto) o también del reemplazo interno (trabajadores de la misma empresa a los que se les impone ocupar el puesto del trabajador huelguista)", anotándose una posterior evolución en el sentido del rechazo del reemplazo tanto interno como externo, hasta que finalmente la reforma laboral de la ley N° 20940 lo tipifica como "práctica desleal"; aunque con la cortapisa que esta no se constituiría "en el supuesto de 'adecuaciones necesarias' que efectúe el empleador con ocasión de una huelga hecha efectiva, definición que plantea múltiples cuestionamientos" (Rojas Miño, 2016, p. 116 - 117) y que ha sido calificada como "oscura disposición" (Ugarte, 2016, p. 189).

Por ello una interpretación acorde a la naturaleza de los derechos fundamentales del trabajador "exige optar por las lecturas que dan eficacia a la prohibición de reemplazo prevista como norma fundamental en la reforma de la ley N° 20940. Y la opción interpretativa correcta es, precisamente, no entender esa confusa norma como una excepción de la prohibición de reemplazo", evitando así que mediante "el ejercicio de esta facultad empresarial se haya logrado atenuar o disminuir la presión que la huelga pretende ejercer sobre el empleador" (Ugarte, p. 192) o como dice la jurisprudencia citada por el autor, que mediante dicha "adecuación" se desconozca el carácter de la huelga como una "herramienta eficaz de protección, impidiendo que el empleador pueda burlarla manteniendo la normalidad del desarrollo productivo o comercial correspondiente."

En todo caso, el régimen legal "no se circunscribe a uno de los supuestos específicos de reemplazo, como pudiera ser el externo (...) De ahí que debamos entender que la prohibición

engloba tanto la figura de reemplazo externo como interno. Es decir, la prohibición de reemplazo conlleva la imposibilidad de sustituir a los huelguistas, tanto por trabajadores no vinculados a la empresa como por trabajadores de la misma que no han secundado la huelga. Una lectura respetuosa del derecho fundamental de huelga, nos debe llevar a concluir que la prohibición engloba cualquier clase de reemplazo, independientemente del medio utilizado para ello" (Varas Marchant, 2023).

En el régimen argentino sobre reemplazo de huelguistas se prohíbe la contratación de trabajadores eventuales para sustituir a quienes se encuentren en ejercicio de medidas legítimas de acción sindical, en tanto "tal conducta del empleador se encontraría comprendida en las ilicitudes típicas de 'práctica desleal' previstas en el art. 53º incisos b) y d) de la ley 23551" (García, 2012), en adición a que los criterios interpretativos de los órganos de control de normas de la OIT incorporados a la legislación por la vía del art. 24º de la ley 25877 disponen que la utilización de mano de obra no perteneciente a la empresa con el fin de sustituir a los huelguistas entraña el riesgo de violación del derecho de huelga (García, 2012, p. 663).

Esta última normativa citada fue modificada por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023, cuya vigencia ha sido suspendida hasta el momento de redacción de esta nota² por sentencias de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo con motivo de sendas acciones de amparo promovidas por las centrales sindicales argentinas.

En tanto que la legislación argentina en su conjunto solo veda el reemplazo externo, Confalonieri (2022) se formula una serie de interrogantes acerca de la propiedad del interno y las vías de reclamo de los huelguistas, que incluye la posibilidad de entender que el jus variandi se encuentra suspendido durante la implementación de la huelga. El autor concluye que, pese al silencio de la ley, el reemplazo interno se encuentra igualmente interdicto en la huelga lícita.

En Uruguay no existe una norma de carácter general sobre reemplazo, pero el art. 3º de la ley N° 18099 sobre tercerizaciones prohíbe el reemplazo de trabajadores "en conflicto colectivo" - noción más amplia que la de huelga - "sin perjuicio de las disposiciones especiales que rigen los servicios esenciales". El art. 4º de la ley N° 13720, en sede justamente de servicios esenciales, permite que en caso de su interrupción por el personal en conflicto la autoridad pública pueda "disponer las medidas necesarias para mantener dichos servicios, recurriendo incluso a la utilización de los bienes y la contratación de prestaciones personales indispensables para la continuidad de los mismos, sin perjuicio de aplicar, al personal afectado, las sanciones legales pertinentes."

La utilización del término "incluso" en la ley ha sido destacado como señalamiento de la excepcionalidad del reemplazo, únicamente admitido para el caso del incumplimiento de la cobertura de los servicios esenciales (Perciballi de Lucca, 2015) y como interpretación a contrario, o sea, que no se permite el reemplazo en el resto de las situaciones que se suceden en el conflicto colectivo (Ermida Uriarte, 1996, p. 53).

La doctrina uruguaya ha calificado la sustitución de huelguistas como "acto de injerencia" con fundamento en el CIT N° 98 ya que "corre con la misma suerte" que los actos discriminatorios sancionados con nulidad por la ley N° 17940 (Mantero de San Vicente, 2020).

Sin embargo, conviene ingresar, en los contornos estrechos de esta contribución, al tema más específico de la sustitución interna de trabajadores huelguistas, dando continuidad a un debate que quedó hace años solamente insinuado en el derecho uruguayo pero que ahora corresponde rescatar.

² Información al 24 de julio de 2024

En la distinción poco transitada en los estudios nacionales entre reemplazo externo e interno, se ha dicho para el caso uruguayo que "las disposiciones vigentes únicamente aluden a la hipótesis de la sustitución externa (...) pero ninguna referencia existe siquiera implícitamente a la sustitución interna. Por consiguiente no puede deducirse de las mismas una prohibición de tal medida o un cercenamiento implícito de los poderes de dirección del empleador, lo cual complejiza una solución normativa". La movilización del personal de la empresa hacia zonas afectadas por la huelga se la entiende en esta posición doctrinal como ejercicio del "jus variandi", que "no enerva en sí misma la nocividad de la cesación o alteración colectiva del trabajo en virtud de la huelga declarada", por lo cual "no se vería afectada en este caso la efectividad del derecho de huelga, la que de todos modos produce una afectación de la actividad empresarial, respondiendo precisamente el ejercicio del jus variandi a una alteración de la producción". El punto plantea una serie de tensiones entre derechos de diversa índole (derecho de huelga/poder de dirección) "pero también los derechos individuales de los no huelguistas que por una decisión empresarial son colocados en una franca confrontación con el interés colectivo" (Rodríguez, 2016, p. 199).

La dialéctica planteada entre derecho de huelga y poder directivo y la síntesis alcanzada en la posición reseñada supra, consistente en compatibilizar el ejercicio de la huelga y el poder de dirección, deja sin resolver (o sin tratar siquiera) la cuestión verdaderamente decisoria del "peso" de los derechos, ya que mientras en el caso de la huelga estamos ante un Derecho Fundamental de expresa recepción normativa a nivel constitucional (art. 57º de la Constitución uruguaya) e internacional (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 8.1.d; Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 8.1.b), etc) el poder directivo por el contrario, no figura como derecho en ninguno de estos instrumentos de Derechos Humanos, siendo una mera derivación fáctica del derecho de propiedad.

En esta hipótesis, no se requiere el recurso al mecanismo de la ponderación de derechos, ya que alcanza con el discernimiento de los dispositivos positivos vigentes, que claramente reconocen al derecho de huelga una posición de preeminencia respecto de los poderes fácticos del empleador.

Obra asimismo en favor de extender la prohibición del reemplazo al practicado por el empleador con el personal de la empresa - además del carácter de Derecho Fundamental de la huelga - la función de la huelga como instrumento coactivo de garantía de cumplimiento del conjunto de los derechos de quienes trabajan bajo dependencia económica.

La extensa cita a la posición que admite el reemplazo interno y su refutación parecen pertinentes al objeto de esta contribución, que trata precisamente del reemplazo interno por intermediación tecnológica. No debe descartarse que el ingrediente tecnológico del reemplazo, no tenido en cuenta en la posición que admite el reemplazo interno y que fue sometida a crítica, puede desatar en el futuro nuevos desarrollos.

b) Una clasificación de los contenidos del Dictamen N° 448/6. Análisis

En esta parte se seleccionan una serie de componentes del Dictamen de interés para su análisis desde el punto de vista de los aportes que pueden significar para el estudio de la disciplina jurídica del conflicto laboral. Desde luego que - parece obvio decir - la elección efectuada (interpretación evolutiva; límites del poder del empleador; dimensión tecnológica del reemplazo y calificación jurídica) no traduce que deban soslayarse otros sesgos del pronunciamiento, que quedaron fuera de foco en esta oportunidad.

b.1) Interpretación evolutiva de los dispositivos legales

El pronunciamiento de la Dirección de Trabajo acude inicialmente como parte de su argumentación a la jurisprudencia existente de la Corte Suprema, que si bien trataba sobre reemplazo interno y externo entre personas, entiende que "los fundamentos (...) son plenamente aplicables a la cuestión en análisis (reemplazo por personas o medios tecnológicos), dado que los supuestos son semejantes y, por lo mismo, han de tener iguales consecuencias jurídicas."

Comentando la jurisprudencia y la posición sostenida por la Dirección de Trabajo Varas Marchant ha dicho que "cuando se introduce nueva tecnología; o se emplea de forma inusual tecnología ya instalada en la empresa; o se aumenta y mejora su rendimiento, o se extiende a operaciones no habituales, el empleador está dando continuidad a la producción, mermando la capacidad de presión del derecho de huelga, y, por esta razón, incurriendo en una práctica desleal al ejercer una acción que entorpece la negociación colectiva, que transgrede el principio de buena fe y que infringe la prohibición de reemplazo" (2023).

Interesa apreciar el proceso interpretativo del Dictamen. Acude, en primer lugar al análisis semántico para luego, en segundo lugar, asimilar el reemplazo producido por personas al implementado por medios tecnológicos:

"si centramos el análisis en la estructura del ilícito, se observa que su configuración normativa es delimitada (*strictu sensu*), conforme lo indicado supra, por la letra d) del artículo 403. Y dicha norma se articula en base a la voz 'reemplazo', palabra que, en su sentido natural y obvio, significa "acción y efecto de reemplazar" (RAE), y reemplazar, "sustituir algo por otra cosa, poner en su lugar otra que haga sus veces" (RAE), siendo éste el verbo rector. Por su parte, en cuanto a los sujetos, éstos son el empleador (sujeto activo), en tanto, el tenor del encabezado del artículo en comento regula las "prácticas desleales del empleador" y el trabajador que hubiere hecho efectiva la huelga y sufre la acción del "reemplazo" o, en abstracto, la totalidad de los trabajadores en huelga o la organización sindical (sujeto pasivo). Es decir, la figura se delimita en función de la acción de sustituir (reemplazar) y no en base al medio (personas o medios tecnológicos) a través del cual se materializa la conducta. Los medios corresponden a circunstancias que rodean la conducta infractora y, en este caso, la norma lo deja abierto, no lo limita a uno u otro"

Para finalmente rematar el argumento:

"la acción de reemplazar despliega su potencial al actuar sobre la capacidad de trabajo o actividad de los trabajadores en huelga, es decir, lo que se sustituye en definitiva es la labor o función del huelguista no su materialidad (persona)."

Interesa destacar la inversión del punto de partida del análisis fáctico, ya que el Dictamen no parte del medio empleado para la sustitución del sujeto (utilización de personas o de máquinas) sino del resultado alcanzado (lesión o ineffectividad del derecho de huelga).

El foco se pone en el eslabón final de la cadena de sucesos que componen el fenómeno de la huelga y de las reacciones del empleador. El resultado (fin) se impone sobre quien lo materializa (medio empleado).

En síntesis, el reemplazo interno puede hacerse a través de personas o medios informáticos (aunque en última instancia, siempre habrá una acción humana para provocar la puesta en marcha de los dispositivos electrónicos)

Hay una significación muy relevante en el encadenamiento de razones que desgrana el Dictamen, ya que parece tomar partido por una interpretación evolutiva de las normas - "acorde a la evolución de los tiempos" como dice la Corte Interamericana de Derechos Humanos acerca de la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga (2121, pár. 51) - en razón

que considera que el reemplazo interno puede implementarse no únicamente por intermedio de la movilización o traslado de personas, como tradicionalmente se lo reconoce y plasma en la ley, sino también a través de la utilización de medios tecnológicos que no estaban previstos o suficientemente desarrollados al momento de adoptarse las normas jurídicas.

Esta hermenéutica es decisiva no solamente para la actualización del derecho del trabajo vía la aplicación de nuevas lecturas a los textos vigentes, sino también en orden a entender los institutos jurídicos desde el punto de vista de su finalidad.

b.2) Límites de los poderes del empleador durante el desarrollo de la huelga

Otro sesgo de interés surge del intento de comparar el marco jurídico general de los ordenamientos jurídicos y de cómo condicionan (*¿o determinan?*) la regulación de fenómenos sociales como la huelga, y en el caso de estudio, la posibilidad del reemplazo.

Así, el Dictamen recuerda las definiciones de empleador y de sus prerrogativas directivas tal cual surge del Código de Trabajo chileno, y de manera similar podría decirse otro tanto de la Ley de Contrato de Trabajo argentina N° 20744 y modificativas (arts. 26°, 64° a 69°), que regulan la misma materia.

En el caso del Uruguay, la inexistencia de un código de trabajo y de una ley general de contrato de trabajo señala una diferencia sustantiva con Argentina y Chile en razón que las definiciones de empleador, trabajador o contrato de trabajo o los alcances del poder directivo están consagrados no por normas de derecho positivo sino que hacen parte del discurso de la dogmática laboralista y del valor prescriptivo que puede presentar.

En este tipo de ordenamiento no sistematizado o codificado adquieren singular significación las posiciones que se desatan en los distintos espacios de producción jurídica (cátedras, publicaciones en revistas de distinto origen, libros, congresos, medios de difusión electrónica, etc) que persiguen configurar tanto una categorización de tipo contractualista (Mangarelli, 2018), como también tiene cabida una crítica a toda posibilidad de reconocer la equivalencia de prestaciones en materia laboral (Barreto Ghione, 2013), y aún una tesis negadora de los poderes unilaterales de variar (Sarthou, 2004), todo bajo una sutura y estructura asentada en principios propios de la materia (Pla Rodríguez, 2015).

Retornando al Dictamen, y en el marco del derecho chileno, expresa que las atribuciones del empleador “no son eliminadas durante el ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores sino delimitadas”.

El punto se desplaza a precisar, puntualmente, cuales son las limitaciones al poder del empleador en el caso de la huelga.

En Argentina, Confalonieri según se adelantó supra, concluye en la limitación del jus variandi del empleador, no solamente porque “ofende” el derecho de huelga, sino también porque constituye un uso indebido de la facultad de organización “en razón de que los trabajadores que integran la plantilla de la empresa cumpliendo unas funciones determinadas no se les puede cambiar las tareas para que asuman las que son propias de los que han adherido a la huelga”.

Y agrega: “si el empleador pudiera reemplazar a los huelguistas por trabajadores que, al momento de la huelga, tenían a su cargo tareas diferentes a las de aquellos, carecía de sentido inhabilitar la contratación de trabajadores temporales para mantener inalterada la actividad de la empresa, ya que, por una u otra vía, el derecho de huelga podría ser neutralizado” (2022).

En Uruguay el punto no fue objeto de debate cuando se reguló la obligatoriedad de las permissiones que los huelguistas deben acordar para ingresar al local de la empresa a los no adherentes de la medida y a los representantes de la empresa cuando la huelga se ejerce en la modalidad de ocupación.

Desde ese punto de vista, el poder organizativo de la empresa se “reconquista” al imponerse su ingreso al establecimiento en el caso de ocupación, pero sin que ello signifique que quede habilitado a movilizar la mano de obra de los no huelguistas para realizar tareas no cumplidas por los activistas sindicales. La férrea “reglamentación” doctrinal y jurisprudencial del *jus variandi*, derivada de la obra de Plá Rodríguez (1978) impediría seguramente el uso de dicha figura para obstaculizar o hacer inefectiva la huelga. El asunto merecería desarrollos mayores que no es posible realizar en esta oportunidad.

Para la Dirección del Trabajo es “forzoso es concluir que, si bien el empleador tiene la facultad para utilizar tecnología informática y mecanismos automatizados en el proceso productivo de que se trate, le estaría vedado recurrir a tales herramientas para ejecutar, de modo inusual o no habitual, todo o parte de las tareas que le corresponden a los trabajadores en huelga, pues la medida afectaría el derecho de huelga de los trabajadores que se encuentran en proceso de negociación colectiva.”

Y agrega:

“En efecto, la utilización por parte de la empresa de un sistema automatizado, sea propio o externalizado, con ocasión de la huelga y, por tanto, como respuesta a ella, y cuyo resultado sea eludir o mitigar sus naturales efectos, configuraría una conducta contraria a derecho desde que tal medida empresarial incumple las condiciones que impone la ley al regular las atribuciones funcionales del empleador durante la huelga, provocando la consiguiente afectación ilícita del referido derecho fundamental.”

La posición trasunta un fundamento con base en las líneas discursivas que vienen desarrollándose, a saber, tanto la afectación del derecho de huelga como la impropiedad del uso del *jus variandi* o poder organizativo del empleador.

El pronunciamiento considera asimismo que: “la conducta vulneratoria podría configurarse incorporando, ante la inminencia de la huelga o durante su curso, una nueva tecnología automatizada destinada a ejecutar la función realizada normalmente por los trabajadores movilizados como también redoblando el rendimiento del sistema automático ya instalado en la empresa o extendiéndolo a operaciones no habituales; en cualquier caso, con el efecto de cubrir todo o parte de las funciones que se verán cesadas o disminuidas con el ejercicio de la huelga.”³

En suma, parece existir concordancia en los países en torno a que el reemplazo interno afecta igualmente el derecho de huelga y que, al configurar un tipo de ejercicio de la facultad organizativa del empleador, deviene en ilegítimo por desnaturalizar su función.

b.3) Dimensión tecnológica del reemplazo

³ Sistematizando las posiciones de la Dirección del Trabajo Varas Marchant (2023) ha dicho que “la DT ha resuelto que lo prohibido es el reemplazo de la función que realiza el trabajador en huelga, por lo que no resultaría lícito al empleador: (1) disponer de una determinada y específica máquina de la empresa que era manipulada por un trabajador en huelga; (2) modificar las funciones de los trabajadores no huelguistas para que ejecuten labores de los huelguistas; (3) intensificar el trabajo de los no huelguistas con el uso de tecnologías; (4) el uso inusual o no habitual de tecnologías informáticas y mecanismos automatizados en el proceso productivo para cubrir todo o parte de las tareas de los huelguistas y, (5) aumentar o mejorar el rendimiento de tecnología automatizada ya existente en la empresa.”

Cabe todavía preguntarse si la tecnología que dispone el empleador, aplicada al conflicto social, incide en la definición, calificación y modalidades en que se expresa el conflicto social.

De un lado, las transformaciones en las formas de trabajar y de organizar el trabajo requieren definitivamente abandonar la definición tradicional de huelga como "abstención colectiva y simultánea de trabajar", puesto que la fragmentación de la organización de la producción inviabiliza o hace totalmente ineficaz el ejercicio del derecho fundamental de huelga, y por otro lado, la tecnología tampoco puede reintroducir la posibilidad vedada de implementar prácticas antisindicales (como el reemplazo de huelguistas) por el solo hecho de la admisibilidad un tanto snob de la operativa disruptiva de la técnica aplicada a las relaciones sociales.

En este punto cobra importancia atender precisamente al uso de las tecnologías de la información y la comunicación para habilitar la sustitución de huelguistas, pese a que no se trata de un tópico abordado por la doctrina con la habitualidad que lo hace respecto de la sustitución de puestos de trabajo o de tareas mediante la inteligencia artificial y otros instrumentos. En ambos casos la tecnología funge como medio sustitutivo de mano de obra: en un caso, suprimiendo tareas o puestos de trabajo por la automatización; en otros casos, reemplazando temporalmente trabajadores por iguales o similares mecanismos informáticos.

En Argentina Héctor García (2021) ha definido el esquirolaje tecnológico "como aquel que, tanto sea para sustituir a los trabajadores huelguistas como para mantener la producción o hacer frente a otros problemas derivados de la huelga, se utilizan medios técnicos con que la empresa ya cuenta al tiempo de la convocatoria de esta, pero intensificando su uso o amplificando sus potencialidades con el fin de minimizar las consecuencias de la falta de actividad consecuente de la falta de ejercitación de la huelga." En este sentido, el autor se pregunta "si resulta posible entender que la acción de reemplazar puede verificarse indistintamente por personas o máquinas o medios tecnológicos o, por el contrario, solo puede hacerse mediante personas."

En posición comparable, el Dictamen descarta toda diferenciación basada en una pretendida autonomía del medio tecnológico, aduciendo que materialmente subyace el poder del empleador bajo la apariencia o la "página" de automatismo. En última instancia, la sustitución tecnológica se dispara desde el impulso de la acción humana; hay siempre (o hasta que un algoritmo lo determine) una estrategia de reemplazo; de ocupar un "lugar"; de realizar una tarea que una decisión colectiva había optado por no cumplir en defensa del interés de los trabajadores.

En definitiva, la sustitución de trabajadores se da en tanto hay una mediación tecnológica de trabajo que entra en sustitución de otro trabajo que ha sido suspendido por la medida de huelga.

En una reflexión más general sobre el papel del pensamiento crítico en tiempos de inteligencia artificial, Scavino (2022, p. 25) señala que "los futuros litigios políticos (N de R: podría decirse lo mismo de los conflictos sociales) seguirán girando en torno a la dominación de unos humanos sobre otros, como ocurre desde siglos."

Por ello la disyuntiva de si el reemplazo se realiza a través de personas o de máquinas deviene en baladí, ya que lo que se hace es simplemente variar el instrumento de dominio sobre la organización del trabajo. El enfoque sobre la desigualdad de las partes en la relación de trabajo viene así a proveer de una clave para apreciar acabadamente la ecuación laboral, con la particularidad que es la misma llave que abrió el campo al surgimiento mismo del derecho del trabajo a través del mecanismo de las "desigualdades compensadoras" (Barbagelata, 1995). Es correcto concluir, en concordancia con el Dictamen, que discurrir acerca de

cuáles medios se emplean para el reemplazo - personas o máquinas, dispositivos o medios tecnológicos - resulta artificiosa e inútil.

b. 4) El reemplazo tecnológico como práctica desleal

El encuadramiento jurídico que efectúa la Dirección de Trabajo es calificar la conducta empresarial como práctica desleal.

Dice al respecto que la conducta antijurídica del empleador provoca "la afectación a la eficacia de la huelga y, por ende, la lesión a este derecho fundamental" y por tanto "configuraría, en parecer de esta Dirección, una práctica desleal sancionable de acuerdo a las normas contenidas en el Título IX, del Libro IV, del Código del Trabajo ("De las prácticas desleales y otras infracciones en la negociación colectiva y su sanción")."

La calificación del organismo se encuentra en sintonía con los dispositivos normativos y la doctrina rioplatense vista supra (Perciballi; Mantero; Ermida Uriarte; García; Confalonieri) que oscilan en considerarla "práctica desleal" o de "injerencia", con fundamentos similares en las normas internacionales y las particularidades de los dispositivos de origen nacional.

En todos los casos, las razones que parecen presidir el rechazo del esquirolaje en general y el tecnológico en particular tienen que ver con la tutela del derecho de huelga.

Así para Ugarte (2016, p. 184), la prohibición del reemplazo tiene relación con "la explícitación por parte del legislador de contenido protegido de la huelga como derecho fundamental (...) se trata de la recepción particular de lo que denominamos el 'deber de no neutralizar' la presión de la huelga. Dicho deber importa la disminución o reducción de las facultades de dirección y administración propias del empleador como resultado del ejercicio del derecho de huelga por parte de su trabajadores y que se expresa en un conjunto de prohibiciones que recaen sobre el empleador".

La protección de los derechos fundamentales tiene vocación extensiva, con fundamento en el principio de la primacía de la disposición más favorable a la persona humana, como corolario del bloque de constitucionalidad de los derechos laborales (Barbatelata, 2004) de los cuales el derecho de huelga es parte.

La deriva de esta conceptualización no es otra cosa que la prohibición del reemplazo y su alcance no solamente respecto de su manifestación directa (externa, o sea, contratación de esquiroles) sino también a través de los medios indirectos de ejercicio del poder directivo del empleador por la vía de la movilización de sus "recursos" al interior de la empresa (reemplazo interno), y este criterio no es derrotado aun cuando se implemente mediante el uso de medios informáticos o telemáticos.

Consideraciones finales

a) Llegado a este punto del desarrollo de la presente contribución no debe dejar de recordarse que la comparación de sistemas jurídicos de relaciones colectivas de trabajo debe hacerse con ciertas prevenciones.

Si bien existe un marco de principios comunes sobre libertad sindical cuyo paradigma son las normas internacionales del trabajo (y en ese sentido, la OIT funge bien como "tercer derecho" que permite arbitrar las diferencias existentes entre los distintos ordenamientos bajo una especie de codificación universal y de regla axiológica compartida) lo cierto es que las tradiciones y culturas jurídicas existentes determinan la necesidad de tomar en cuenta los

contextos sociales, económicos e históricos que dan contorno a las soluciones normativas.

b) Con esta advertencia, ha de decirse que el presente análisis incursiona únicamente en el campo normativo e interpretativo de reglas jurídicas (Barretto Ghione, 2018) y de ciertas referencias doctrinarias de países de la región que no pretenden proyectar ningún “trasplante” (Teklé, 2014) o trasposición automática de soluciones.

Solo se trata de contribuir a un diálogo en torno a los problemas jurídicos emergentes de la huelga y la sustitución de huelguistas, en el marco de los respectivos modelos de relaciones colectivas de trabajo, la legislación que los sostiene y los criterios interpretativos que despliegan los juristas en orden al tratamiento que en cada ordenamiento se presta a la utilización de los medios tecnológicos como reacción a las medidas de lucha gremial implementadas por los trabajadores y sus organizaciones.

c) Una primera constatación que parece surgir del breve ensayo es que se asiste a un distinto nivel de desarrollo jurisprudencial, administrativo y hasta doctrinal sobre reemplazo entre los distintos ordenamientos objeto de estudio. Esa veta es de interés para dar continuidad a los estudios, puesto que puede encontrar más de una explicación. De un lado, puede responder a una preferencia de la dogmática, pero también, quizás, al grado de reglamentación y judicialización que tiene lugar en cada experiencia nacional.

d) La opción por estudiar países con cercanía geográfica y cultural no ha sido casual.

Si bien la globalización y el desarrollo tecnológico abren la posibilidad de aproximar las problemáticas de los sistemas de relaciones laborales y dialogar sobre sus alternativas en mayor grado que en el pasado, no debe soslayarse que los discursos jurídicos se adscriben siempre al entorno inmediato en el que fueron pensados y escritos, y que se destinan a ejercer una incidencia más o menos manifiesta en los círculos académicos y en operadores prácticos del derecho del trabajo propios de las tradiciones y culturas jurídicas en las que están inmersos y de la cual son su producto.

Esto es particularmente claro en Uruguay en el debate sobre la definición de huelga: en ausencia de toda previsión de carácter legal, la doctrina partidaria de regular restrictivamente dicho fenómeno ha buscado recursos en la “importación” de doctrinas provenientes de países en los que las relaciones colectivas de trabajo se encuentran fuertemente intervenidas legislativamente.

Se obtienen así resultados predeterminados, apriorísticos de una discusión doctrinal que mal disimula la intención de limitar la huelga a través de la adopción de definiciones propias de una urdimbre normativa totalmente ajena a los perfiles autonomistas del modelo de relaciones colectivas de trabajo en el país.

e) El estudio del reemplazo de huelguistas por medios tecnológicos requiere, antes que otra cosa, una mirada crítica a la incidencia de la tecnología en el mundo del derecho, ya que en principio la ola incesante de innovaciones parece desacomodar y hacer obsoleta todo tipo de regulación jurídica, la cual se quiere ver como un obstáculo o una rémora del pasado que el progreso requiere remover.

Se celebra, de manera un tanto snob, el efecto “disruptivo” que en el campo de los derechos laborales tendría la tecnología digital.

Sin embargo, el Dictamen de la Dirección del Trabajo y los puntos de vista que hemos reseñado demuestran que es posible ensayar re/lecturas alternativas o actualizadas del derecho vigente que demuestran que es posible, con el instrumental normativo existente, sostener

los derechos de quienes continúan, pese a todo progreso, trabajando en condiciones de hiposuficiencia.

Se trata de una especie de manifestación del activismo interpretativo, de carácter no judicial sino administrativa, que ha abierto la puerta a una consideración del reemplazo interno no únicamente desde la utilización directa de personal dependiente de la empresa, sino mediante los medios más o menos indirectos de la aplicación tecnológica.

f) El Dictamen de la Dirección del Trabajo presenta dos enseñanzas relevantes tanto para los estudios jurídicos como para la garantía de los derechos: por un lado marca una línea hermenéutica de tipo finalista y evolutiva de las instituciones jurídicas, y por otra parte, lo hace en clave o "desde" la protección de los derechos fundamentales.

Referencias bibliográficas

- Barbagelata. H-H (1995) El particularismo del derecho del trabajo. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Barbagelata. H-H (2004) El bloque de constitucionalidad de los derechos humanos laborales. Revista Derecho Laboral, vol. 47, N° 214, Montevideo.
- Barreto Ghione. H (2016) Indagaciones sobre la huelga. Cuestiones de método, definición y derecho. Libro de las Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Barreto Ghione. H (2018) Teoría y Método en derecho del trabajo, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Barreto Ghione. H (2013) Obligaciones en el contrato de trabajo. Algunos problemas en la determinación y equivalencia de las prestaciones. En Revista Derecho Laboral vol. 56 N° 250, Montevideo.
- Confalonieri. J.A (2022) De esquiroles, crumiros y rompehuelgas. En: TR LALEY AR/DOC/741/2022, Buenos Aires.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva N° 27/21 sobre "Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga y su relación con otros derechos perspectiva de género" https://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp1.pdf
- De Lima Lopes. J. (2006) Regla y compás, o metodología para un trabajo jurídico sensato. En el vol. Observar la ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica, Christian Courtis ed. Trotta, Madrid.
- Ermida Uriarte. O (1996) Apuntes sobre la huelga. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- García. H.O. (2012) "El derecho de huelga" en el T. II del Tratado de derecho colectivo del trabajo, Julio Simón y Leonardo Ambesi coord., ed. La Ley, Buenos Aires.
- García, H.O. (2021) "Nuevas tecnologías e innovaciones en los sujetos de las relaciones de trabajo y en los modos de exteriorización del conflicto laboral colectivo. Una introducción a la noción del esquirolaje tecnológico" en el vol. El trabajo en la economía de plataformas. Lucas Caparrós y Héctor García. Ediar, Buenos Aires.
- Gernigon. B; Odero. A; Guido. H. (1998) Principios de la OIT sobre el derecho de huelga. Revista Internacional del Trabajo, vol. 117/4.
- Mangarelli. C (2018) Contrato de trabajo y derecho y obligaciones de las partes, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Mantero de San Vicente. O (2020) Derecho Sindical. Actualizado por R. Becerra, F. Delgado, A, Nicoliello y V. Perciballi, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- OIT. (2018) La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical.
- Perciballi de Lucca. V (2015) Sustitución de trabajadores huelguistas. En Revista Derecho Laboral vol. 58, N° 258, Montevideo.

Plá Rodríguez. A (1978) *Curso de derecho laboral*. T. II vol. 1, Acali editorial, Montevideo.

Plá Rodríguez. A (2015) *Los principios del derecho del trabajo*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

Rodríguez. R (2016) La sustitución de trabajadores en huelga. En el libro de ponencias de las XXVII Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

Rojas Miño. I (2016) *El derecho del trabajo en Chile. Su formación histórica y el control de la autonomía colectiva*. Thomson Reuters.

Sarthou. H (2004) Propuesta para una impugnación del jus variandi patronal. En: *Trabajo, derecho y sociedad*, vol. II, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

Scavino. D (2022) *Máquinas filosóficas, Problemas de cibernetica y desempleo*. Anagrama, Buenos Aires .

Teklé. T (2014) El derecho del trabajo y la protección de los trabajadores en el Sur: la creciente tensión entre modelo y realidad. En en el vol. *Derecho del Trabajo y protección de los trabajadores en países en desarrollo*. Plaza y Valdés editores, Madrid.

Ugarte. J.L. (2016) *Huelga y derecho*. Thomson Reuters, Santiago de Chile.

Varas Marchant. K (2023) *Huelga y reemplazo: un estudio jurisprudencial en materia de reemplazo de trabajadores en huelga*. Revista de Derecho, vol. XXXVI, N°2, Valdivia.

CAMBIOS TECNOLÓGICOS EN EL MUNDO DEL TRABAJO. PROBLEMAS Y DESAFÍOS PARA LA REGULACIÓN Y LA FISCALIZACIÓN EN CHILE

Dasten Julián Vejar¹
Juana Torres Cierpe²

Palabras clave:

Inteligencia Artificial, revolución 4.0, tecno-precariedad, regulación laboral, fiscalización.

1. Introducción

De acuerdo con los cambios en el patrón global de acumulación de capital, es que asistimos a una nueva revolución industrial y/o tecnológica que promete transformar las relaciones sociales y las prácticas de comunicación, trabajo y vida. Este hecho, ya ampliamente expuesto por la literatura a nivel internacional, ha abierto un interesante debate. A través de mediciones, proyecciones y especulaciones, expertos en distintas materias han alertado sobre procesos de gran densidad en el mundo del trabajo, tales como el desempleo tecnológico, la descalificación del trabajo, la automatización de diversas tareas y procesos, los usos y alcances de la inteligencia artificial, y la robotización de algunas ocupaciones.

Sin embargo, este proceso cobra sus propias expresiones, ritmos y particularidades para la realidad latinoamericana (Grigera & Nava, 2021), ya que se presenta de manera gradual, diferenciada y limitada por las características de las empresas, sectores productivos, localizaciones geográficas, políticas estatales, proyectos empresariales y las relaciones laborales (Julián-Véjar & Bustos, 2024). Pese a estas particularidades, también se encuentran similitudes con los procesos evidenciados a nivel global, especialmente en cuanto a las implicancias para la organización y las transformaciones en el proceso de trabajo, así como las problemáticas generadas para la estructura del empleo.

¹ Investigador del Instituto de Estudios Culturales y Territoriales de la Universidad Arturo Prat (Sede Victoria). Es doctor por la Universidad Friedrich Schiller de Jena en Alemania. Investigador adjunto de Society, Work & Politic Institute (SWOP) de la Universidad Witwatersrand (Johannesburgo, Sudáfrica) y miembro del Comité de Investigación de Sociología del Trabajo de la Asociación Internacional de Sociología. Sus trabajos están orientados a la precariedad del trabajo y de la vida, los cambios socio tecnológicos y las organizaciones sociales y sindicales en el sur global desde un enfoque interseccional, ecológico y sistémico de análisis del capitalismo.

² Investigadora del Instituto Nacional de Investigación en Informática y Automática (INRIA), Francia. Es doctora en Ciencias Económicas y Sociales, Magíster en Políticas Laborales y Globalización, ambos de la Universidad de Kassel, Alemania. Ella también es Magíster en Sociología de la EHESS, Francia, y Socióloga de la Universidad de Chile. En tanto especialista laboral, se ha especializado en los últimos años en los procesos tecnológicos que afectan los procesos laborales, desde el estudio de plataformas, así como las implicancias de la irrupción de la Inteligencia Artificial.

Lo anterior, requiere considerar y relevar tanto las problemáticas y posibilidades que se desprenden de: i) la densidad y complejidad de los procesos; ii) la identificación de las carencias normativas e institucionales; y iii) el uso de una batería de tecnologías para el funcionamiento de las instituciones públicas encargadas de la misma regulación y fiscalización. Esta triada de elementos pueden dialogar ante los contingentes escenarios que se re-instituyen en el mundo del trabajo frente al cambio tecnológico en curso. La habilitación, actualización e integración de nuevas herramientas y conocimientos sociotécnicos de seguro serán parte fundamental de las nuevas estrategias a implementar en el mundo público.

Por ello, en este capítulo presentaremos una revisión a algunos de los debates respecto a la automatización, robotización y los usos de la Inteligencia Artificial en el trabajo. Nos enfocaremos en dar cuenta de los problemas que involucra la revolución 4.0 para el mundo del trabajo, poniendo énfasis en las nuevas ocupaciones, los escenarios laborales emergentes y las densidades que integra el cambio tecnológico en curso. Consideraremos las principales oportunidades y riesgos de este nuevo escenario, especialmente para la labor de la regulación, las instituciones públicas, los órganos fiscalizadores y el diálogo social, contribuyendo a proponer usos y aplicaciones que dialoguen con los objetivos y desafíos de la Dirección del Trabajo en el actual mundo del trabajo.

2. Densidad y complejidad de procesos MdT

En la actualidad el mundo del trabajo aparece atravesado por tres grandes tendencias: la digitalización, automatización y robotización del trabajo (Schwabe, 2017). Estos tres procesos tienen especificidades y particularidades propias, ya que se refieren a tecnologías, tareas y dispositivos específicos, así como a habilidades, conocimientos y competencias demandadas en un nuevo contexto laboral. Sin embargo, este mundo del trabajo suele estar caracterizado por el encadenamiento y articulación de estos procesos, a partir de la complejidad de los espacios de trabajo, las características de las ocupaciones y la heterogeneidad de los sectores económicos, lo cual hace necesario clarificar algunas de sus principales definiciones, referencias y características de modo de considerar sus impactos, desafíos y alcances para las sociedades contemporáneas (Stiegler, 2016).

La digitalización es entendida como un proceso "en el que muchos ámbitos de la vida social se reestructuran en torno a las infraestructuras digitales de comunicación y medios de comunicación" (Brennen y Kreiss, 2016). Este proceso contiene un carácter "sociotécnico de aplicación de técnicas" las cuales son aplicadas "a contextos sociales e institucionales más amplios que convierten las tecnologías digitales en infraestructuras" (Tilson, Lyytinen y Sorensen, 2017). Para otros autores/as, la "digitalización se refiere a la transformación de procesos, actividades y modelos para aprovechar plenamente las oportunidades que brindan las tecnologías digitales", lo cual "implica la integración de las tecnologías digitales en la vida cotidiana mediante la digitalización de todo lo digitalizable" (Parviaainen, Tihinen, Kääriäinen, & Teppola, 2017).

En términos de consenso, la digitalización es un proceso envolvente de la vida social en la actualidad. Como lo destaca la CEPAL (2020): "La digitalización es el proceso mediante el cual se incorporan las tecnologías digitales en las actividades sociales y económicas, transformando los procesos productivos, la educación, la salud y otros sectores clave para el desarrollo sostenible". En esta línea, el trabajo ha sido una de las esferas que mayores impactos y transformaciones ha tenido en las últimas décadas. La digitalización en el trabajo "implica el uso de tecnologías digitales para automatizar tareas, mejorar la eficiencia y permitir nuevos modelos de negocio, lo que puede llevar a cambios significativos en la demanda de habilidades y la estructura del empleo" (Brynjolfsson y McAfee, 2014).

La digitalización tiene múltiples impactos en el mundo del trabajo, así como en las políticas laborales por parte de los Estados. Por una parte, se afecta la forma en cómo se realiza el trabajo al dejarla sujeta a aparatos y dispositivos digitales, el vínculo a plataformas y pantallas, así como a la computarización. Por otra, incide en la naturaleza de las relaciones laborales, ya que problematiza los marcos de regulación, las figuras de empleo y trabajo, así como la fijación y definición de responsabilidades legales, a la vez que da paso a la emergencia del llamado “trabajo libre” y colaborativo (Terranova, 2022) Además, impacta en las habilidades, cualificaciones y sistemas de capacitación laboral. Finalmente, modifica la estructura organizativa y los modelos de negocio, deslocalizando y ampliando las opciones de ejecución de tareas y de integración de funciones (Manyika, et al, 2011; Brynjolfsson & McAfee, 2014; Schwabe, 2017).

Por su parte, la automatización es un proceso largamente estudiado por la sociología del trabajo. La automatización ha sido fuente de controversias y polémicas desde la revolución industrial, así como a través del siglo XX en los procesos y régimen fabriles propios del fordismo y el toyotismo. Tal como señalan Brynjolfsson y McAfee (2014), la automatización implica la utilización de tecnologías y sistemas computarizados para llevar a cabo tareas que anteriormente eran realizadas por seres humanos. En la actualidad estas tecnologías pueden incluir robots, inteligencia artificial y softwares avanzados. Además, es “un proceso basado en la integración de sistemas tecnológicos que permiten la realización de tareas laborales sin intervención humana directa, mejorando la eficiencia y reduciendo errores humanos” (Autor, 2015: 4 - 5). Este fenómeno tiene una larga data en torno a las revoluciones tecnológicas en el capitalismo, por lo cual comporta una significativa cadena de experiencias, pero también su propia originalidad.

La automatización ha estado ligada a la incorporación de sistemas complejos en los procesos de trabajo. A la vez, ha ido acompañada de un proceso destructivo y creativo de puestos de empleo, exigiendo la actualización de nuevas calificaciones y habilidades por parte de los y las trabajadoras, modelando nuevas formas de interacción del trabajo humano con la tecnología. Por ello, encontramos, por una parte, cambios en la definición de las tareas realizadas en cada puesto de trabajo por trabajo humano, y/o su reemplazo por la actividad automatizada (Autor, 2015). Por otra parte, emerge la necesidad de competencias tecnológicas avanzadas y la readecuación de la estructura organizacional de las empresas (Frey y Osborne, 2013). Lo anterior fija un marco de tensión y presión para las relaciones laborales, así como para la cohesión social.

La automatización conlleva controversias éticas y sociales relacionadas con la equidad en el acceso a nuevas oportunidades laborales, los procesos de cualificación y capacitación, así como a la disposición, propiedad y manejo de la tecnología. Lo anterior se encuentra relacionado a que el fenómeno de la “expulsión del empleo” se ha vuelto un problema relevante para los mercados laborales mientras los Estados buscan ajustar sus propuestas y programas en materia de empleabilidad. La automatización está siendo fuente del debate internacional en relación con estrategias redistributivas y prácticas de integración. Las múltiples caras de esta transición tecnológica o revolución 4.0 exhiben la concentración de ciertas empresas en el área de la tecnología y un gran vasto contingente de trabajadores/as en proceso de reemplazo.

Sin embargo, este proceso cobra mayor profundidad en la actualidad a partir del desarrollo de la robótica y la robotización del trabajo. Este proceso representa una tendencia cada vez más generalizada y extendida en diversas industrias (automóvil, logística, informática, etc.), con el predominio de países como Estados Unidos, China y Japón. En una primera etapa estuvo marcado por la incorporación de robots que realizaban actividades programadas para la repetición, manejo, cálculo e incluso la interacción con humanos. En el presente, un segundo proceso ha comenzado con los sistemas de comunicación entre robots a través de dispositivos, nuevas funciones y posibilidades abiertas por la programación y el hardware.

Estos conceptos nos llevan a abordar la noción de Inteligencia Artificial (IA), entendida como un amplio proceso o fenómeno, que atraviesa e integra la actualidad de los procesos de digitalización, automatización y robotización. En términos generales, los datos (digitalización) permiten el funcionamiento y la creación de las soluciones IA, mientras que las nuevas tecnologías automáticas (automatización) y máquinas robóticas (robotización) se sirven de sus procesos en términos de la ejecución de tareas. Es preciso, entonces, que definamos la amplitud de la IA y sus consecuencias en el debate público y en el mundo del trabajo, para entender sus implicancias, riesgos y posibilidades de legislación y debate social.

3. Inteligencia Artificial: un actor en el mundo del trabajo

Una primera visión, probablemente la más conocida, entiende a la IA como un campo de investigación computacional y de ingeniería que tiene como objetivo la construcción de máquinas (computadores) capaces de simular aspectos de la inteligencia humana (McCarthy, 2004). Desde el ámbito de sus usos, se reconocen cinco grandes dominios de aplicación y simulación: habla y lenguaje, reconocimiento visual; robótica y automatización de procesos; y optimización del conocimiento mediante análisis, alertas y previsiones (Salis Madinier, 2021). A esta definición, se suma el proceso de "aprendizaje automático" (machine learning), que consiste en entrenar a las máquinas (computadores o artefactos inteligentes) a partir de patrones repetidos (datos o información) para que éstas entreguen una respuesta en base a probabilidades (Mehryar et al., 2021).

No obstante, es preciso mirar más allá de la dimensión tecnológica de la IA, que se limita a entenderla como una inteligencia incorpórea, fuera del mundo material (Crawford, 2023). En efecto, la IA tiene una existencia física, que involucra mano de obra, recursos naturales, e infraestructura para tratar datos a gran escala. La IA "no es una técnica computacional neutral que tome determinaciones sin una dirección humana. Sus sistemas están integrados en mundos sociales, políticos, culturales y económicos, delineados por humanos, instituciones e imperativos que determinan lo que hacen y cómo lo hacen (...) Los sistemas de IA son expresiones de poder que surgen de fuerzas económicas y políticas más amplias, creadas para aumentar las ganancias y centralizar los poderes de quienes las esgrimen" (Crawford, 2023: 321).

Ampliar la noción de la IA implica, por tanto, entender la complejidad de todos los eslabones de la cadena de valor global en la cual está inserta. Uno de ellos consiste en la explotación de diversos recursos minerales, esenciales para la producción de aparatos inteligentes. Un ejemplo atípico para la realidad chilena es el litio, un mineral esencial para la construcción de baterías recargables que probablemente generará un proceso amplio de explotación y producción debido a su alta demanda. En efecto, nuestros teléfonos celulares contienen 8,5 gramos de litio, mientras que los autos inteligentes modelo S de Tesla contienen 63 kilos del mineral en sus baterías (Crawford, 2023).

Otro aspecto material, menos conocido de la IA, tiene relación con el trabajo humano existente detrás, esencial para su funcionamiento pero invisibilizado a los ojos de la sociedad. Para comprender lo anterior tomemos como ejemplo un buscador de internet, al cual le damos la simple instrucción de pedirle imágenes de perros. Para que el sistema entregue la respuesta correcta, el buscador recibió un entrenamiento a partir de miles de imágenes de diversos animales. Los seres humanos tuvieron la tarea de entrenar al sistema, etiquetando "perro" sólo en las imágenes correctas. De este modo, la máquina "aprendió" a distinguir patrones (perros y no gatos) y a entregarnos la respuesta que le solicitamos en la instrucción inicial. Este trabajo humano es lo que Gray y Suri (2019) han denominado como "humanos en el bucle" (*humans in the loop*), para dar cuenta de la mano de obra humana necesaria pero invisibilizada que existe en la producción de la IA.

Los humanos no sólo se encuentran en una fase de entrenamiento de los algoritmos, sino también en su verificación e incluso en su simulación (Tubaro et al., 2020). Debido a la cantidad infinita de tratamiento de datos necesarios, los dueños de las soluciones inteligentes fragmentan los datos en pequeñas micro-tareas (Casilli, 2022) las cuales son externalizadas a través de diversas formas: la subcontratación clásica (Le Ludec et al., 2023), plataformas digitales (Berg et al., 2019) o a través de los usuarios (Scholtz, 2017). Así, el aspecto material del trabajo humano que permite el funcionamiento y la producción de la IA no refiere únicamente a los informáticos en Silicon Valley, sino también a una vasta cantidad de trabajadores ubicados alrededor del globo, generalmente, invisibilizados en el discurso de la revolución tecnológica.

Este aspecto resulta importante para nuestra discusión también dado que en los procesos de modernización del Estado o de las empresas privadas, los trabajadores tendrán un rol esencial de alimentar las soluciones inteligentes, por ejemplo, desmaterializando bases de datos en papel y traspasándolas a formato digital. Asimismo, frente a cualquier mecanismo IA que se inserte en el mundo laboral, los trabajadores tendrán el rol de verificar los resultados constantemente, teniendo que hacer recurso a sus conocimientos previos y su capacidad de discernimiento.

4. Debates en torno al futuro y el mundo del trabajo: desafíos de regulación

En la actualidad hay una importante y emergente literatura enfocada en los cambios tecnológicos introducidos por la revolución 4.0 (Balliester & Elsheikhi, 2018; Weller, Gontero y Campbell, 2019), los cuales involucran el diagnóstico de entidades supranacionales como CEPAL, OIT y OCDE, así como importantes referentes en los estudios del trabajo, la ingeniería, la economía y las políticas públicas. El desarrollo del capitalismo de plataformas, la gig economy, la creación de algoritmos y la flexibilidad laboral convergen en nuevas formas de trabajo asociadas a las apropiaciones tecnológicas de las sociedades y a nuevas posibilidades de empleabilidad para las personas.

Ante la complejidad de los procesos en curso, las y los especialistas han planteado diversos diagnósticos y escenarios referentes a los cambios que se introducen en torno a la tecnología (Ford, 2016; Frey, 2019). Si bien la incertidumbre tiende ser la fuente común de problematización, también lo constituyen la velocidad y profundidad del proceso en esferas que trascienden el mundo de trabajo. A riesgo de caer en una simplificación esquemática, destacamos que la gran parte de estos análisis aparecen atravesados por una representación de la tecnología que se mueve entre el pesimismo y el optimismo tecnológico.

El “*pesimismo tecnológico*” (PT), se encuentra caracterizado por prever y anunciar un eventual desastre social fundado en las consecuencias asociadas a los cambios tecnológicos. Quienes mantienen esta posición sostienen que la incorporación de las tecnologías no traerá beneficios a las sociedades, sino que, más bien, promoverán un enorme desequilibrio social y ecológico. En el caso del mundo del trabajo, el pesimismo tecnológico proyecta una expulsión y reemplazo de trabajadores/as de sus puestos de empleo, hasta una super autonomía de las IA y consecuencias estructurales para el funcionamiento de las sociedades tal cual las entendemos hoy. El pesimismo se refuerza a partir de la desregulación y concentración económica que se encuentra presente en el cambio tecnológico. El PT prevé un “*desempleo tecnológico*” caracterizado por la desaparición y prescindencia de tareas, ocupaciones y empleos (Frey y Osborne, 2017), la concentración del proceso en grandes corporaciones de carácter multinacional, lo cual erosionaría las democracias, alimentaría la desigualdad social, la pobreza y la marginación de grandes contingentes de trabajadores/as.

Por su parte, el “*optimismo tecnológico*” (OT) se basa en el supuesto de que los cambios tecnológicos traerán una serie de beneficios para la convivencia humana, entendido como un cambio en términos de la cooperación con la tecnología, la emergencia de nuevas occupa-

ciones y de nuevos sectores económicos (Kelly, 2023). La tecnología traería nuevos beneficios a las labores, ya que reemplazaría las actividades más riesgosas y rutinarias, permitiendo una mejor calidad de vida para los y las trabajadoras. También involucraría la cooperación y complementariedad entre el trabajo humano y las nuevas tecnologías. Además, se sumarían los beneficios en la vida cotidiana de las personas, la conectividad, la movilidad, etc., como formas de facilitar la calidad de vida de las personas. Finalmente, el OT refuerza la contribución de la tecnología a enfrentar el cambio climático y la crisis ecológica en curso.

Independientemente de que las predicciones en ambos discursos se cumplan (Campa, 2019), la tendencia a prospectar y simular el futuro resalta la necesidad de abordar los cambios tecnológicos como materias de análisis público, debido a las complejas implicaciones sociales, ecológicas y económicas de estos procesos tecnológicos. Como señalamos, las novedades de estos procesos son múltiples. Estas refieren a:

- a) *La transformación en la demanda de las habilidades y cualificaciones* (Frey y Osborne, 2017): El debate sobre el cambio en torno a la demanda y necesidad de nuevas cualificaciones en mercado laboral ha supuesto una discusión sobre los vínculos entre procesos de reeducación de la fuerza de trabajo, reciclaje laboral y la presión del reemplazo tecnológico de tareas rutinarias y llamadas de "baja cualificación". Así, se han construido especulativamente escalas de riesgo e intentos de cuantificar los riesgos enfrentados por ocupaciones;
- b) *La promoción de nuevos desafíos éticos y de gobernanza en materia de datos* (Zuboff, 2018): Como se ha expuesto en diversos análisis, la producción de datos, recolección, almacenamiento y su uso son elementos muy relevantes en los sistemas de plataformas, informatización y digitalización de la economía. Su dimensión estratégica para los procesos de trabajo, procesos de mejora y funcionamiento de plataformas supone una compleja red de actores y empresas que introducen una presión sobre los sujetos para extraer y consentir su producción por parte de usuarios y trabajadores/as;
- c) *La articulación de múltiples innovaciones tecnológicas* (Schwab, 2017): Las empresas suelen condensar diversas vertientes del cambio tecnológico en sus procesos productivos. Por ello, ninguno de los procesos mencionados puede ser entendido de manera aislada, ya que el cambio tecnológico suele integrar y ensamblar la dimensión digital, la automatización o la IA en lugares y actividades laborales, presentando desafíos convergentes para las ocupaciones y puestos de trabajo.
- d) *La tensión de los procesos normativos y de las relaciones laborales* (Grigera & Nava, 2021): La introducción de tecnologías suele ser escasamente tratada como materia de negociación colectiva o de diálogo entre las empresas y los sindicatos. La presión y aceleración del proceso, impulsado principalmente por parte de las empresas, genera tensiones en materia de bienestar y diálogo social. Los instrumentos de negociación, así como las relaciones laborales de conjunto, tienden a introducir la dimensión tecnológica como un elemento de problematización en los contratos colectivos y en las demandas de regulación por parte de los y las trabajadoras.
- e) *Los aumentos en productividad* (Brynjolfsson y McAfee, 2014): Los cambios tecnológicos traen consigo un incremento en la productividad del trabajo y las empresas. Estos saltos de productividad sientan nuevas bases para considerar la competencia entre empresas, así como un proceso de generación de ganancias y mayor rentabilidad. Este hecho ha generado debates sobre la necesidad de introducir mecanismos redistributivos y sobre los límites de la producción, principalmente considerando los efectos ecológicos y sociales de la concentración y el crecimiento económico.

f) *La emergencia y consolidación de modelos de negocio y capitales ligados a plataformas* (Srnicek, 2018): la plataformaización de la economía y la multiplicación de aplicaciones en distintos sectores económicos han planteado un interesante desafío para el reconocimiento de las relaciones de trabajo, así como a los procesos normativos y de fiscalización. A la vez, han dinamizado los procesos de logística, movilidad y servicios, introduciendo un ecosistema de aplicaciones y plataformas que funcionan integradamente en red a través de datos e internet.

g) *Consolidación de la economía digital* (Baldwin, 2016): La economía digital refiere a la digitalización de todos los procesos e interacciones de la economía. Incluye el uso de tecnologías informáticas y de comunicación (TIC), dispositivos tecnológicos, la generación de nubes de almacenamiento de información, entre otros elementos. Se basa en la integración por medio de internet y la interconexión de datos, así como por nuevos esquemas y modelos de negocio.

h) *La innovación tecnológica 4.0* (Schwabe, 207; Dodel y Mesch, 2020): La revolución tecnológica 4.0 es un proceso continuo mediante el cual las industrias adoptan y aplican tecnologías avanzadas como la IA, el internet de las cosas (IoT), el big data, la robótica avanzada, la manufactura aditiva (impresión 3D), la realidad aumentada y virtual, y la cadena de bloques (blockchain). Este proceso ha tenido como objetivo mejorar la eficiencia, flexibilidad y personalización en la producción y servicios, al tiempo que redefine los modelos de negocio y la cadena de valor en múltiples sectores.

Como podemos comprobar, este nuevo escenario se caracteriza por ser vertiginoso y complejo, pero altamente volátil y de una profundidad histórica sistémica. El ejercicio de tratar sus múltiples impactos y consecuencias en el mundo del trabajo se ha traducido en una suerte de perspectiva que, destacando la novedad y la originalidad del proceso en curso, ha movilizado su capacidad prospectiva, imaginativa y predictiva respecto a sus alcances. Esta perspectiva ha sido considerada por los aparatos públicos y el Estado, el sistema científico y los organismos internacionales (Nüble, 2016), ya que entiende el cambio socio-tecnológico como un importante motor de producción de incertidumbres respecto a sus implicancias, impactos y efectos para la vida cotidiana, como para las sociedades.

En este sentido, debemos confrontar el avenir de un nuevo ecosistema, que va a redefinir la relación entre el ser humano, las máquinas y el trabajo. Bajo este marco, nuestra atención deberá enfocarse no tan sólo en la pérdida de empleos y su destrucción, sino en los procesos de conservación y metamorfosis de los puestos de trabajo, salvaguardando las mejores condiciones y la calidad de aquellos que persistirán y se reinventarán. La demanda de una mayor interacción entre las personas y las herramientas tecnológicas supone también una zona de importante problematización para los marcos de seguridad y protección laboral. La diversidad de tecnologías ya sea maquinaria avanzada o software utilizado para gestionar los procesos empresariales y de producción (De Stefano, 2019), fijará un nuevo contexto para comprender las normativas referentes a la ejecución del trabajo y a protección de los y las trabajadoras. La interacción entre dispositivos tecnológicos y seres humanos es difícilmente previsible debido a su carácter contingente, pero es probable que se puedan alcanzar dimensiones de integración cada vez más simbióticas.

5. Eventuales riesgos y emergencias

En el caso de Chile es posible comprobar una significativa computarización de múltiples labores, la incidencia de la digitalización de múltiples ocupaciones y la introducción de diversas plataformas en la economía del país. La dinamización de estas economías a partir de la Pandemia del COVID-19 ha significado un importante aumento de procesos de automatización y reemplazo tecnológico debido a su eficiencia y mejoramiento de procesos en las empresas. Es interesante comprobar que la falta de regulación, la velocidad y complejidad de estos fenómenos, así como la emergencia y proliferación de múltiples ocupaciones, han consolidado un nudo problemático para el ejercicio de los derechos laborales y fundamentales.

Por lo tanto, es preciso conocer algunos de los posibles riesgos asociados a esta transformación socio-tecnológica, a fin de relevar el rol humano en la toma de decisiones, potenciando la introducción informada de nuevas tecnologías y la emergencia de alternativas normativas. Algunos de los riesgos que hemos identificado se presentan a continuación:

5.1. Disolución y metamorfosis del lugar de trabajo

Con la digitalización y la incorporación de tecnologías como el teletrabajo, la inteligencia artificial, y la automatización, la noción tradicional del lugar físico y centralizado del trabajo se desvanece, generando una nueva dinámica y relación con éste. Además, la dinámica de interacción con computadoras, cámaras, máquinas automatizadas y tareas robotizadas propicia la adopción de nuevos hábitos, vínculos y riesgos para el trabajador, erosionando algunos de los valores y sentidos asociados al trabajo típico o clásico (De la Garza, 2010). Estos cambios comportan una geografía móvil, descentralizada y fragmentada de los regímenes de trabajo.

Esta transformación invita a considerar una nueva forma de comprender la espacialidad del trabajo y su territorialización. El trabajo ya no está ligado necesariamente a una ubicación física específica, como una oficina o una fábrica. En su lugar, las actividades laborales pueden realizarse de manera remota, desde distintos lugares, gracias a la conectividad digital y los entornos en red (Terranova, 2022). Esto implica una dispersión geográfica de los trabajadores, una flexibilización de las fronteras entre lo laboral y lo personal, y una mayor permeabilidad a laborizar el ocio, lo cual incide en nuevos riesgos desde el punto de vista proteccional del trabajador.

Por otra parte, a medida que el lugar de trabajo se disuelve en su forma tradicional, simultáneamente se transforma o metamorfosea a partir de la emergencia y/o multiplicación de nuevas configuraciones laborales como los espacios de coworking, las oficinas virtuales, y/o las plataformas colaborativas en línea, las cuales guardan un nivel de difícil acceso para las normativas y la fiscalización tradicional. Además, las funciones laborales, las interacciones entre empleados y las estructuras organizativas también cambian, lo que se traduce en cadenas y redes virtuales a menudo cerradas a las instituciones fiscalizadoras y reguladoras. Esto deja, en gran parte, la noción de derechos y protección en manos de un nuevo perfil de trabajadores, para quienes la frontera entre trabajo y vida privada resulta cada vez más difusa.

Esta disolución y metamorfosis conlleva un sentido de riesgo en materia proteccional, como también una nueva subjetivación de la relación de control y vigilancia en el trabajo. Si bien la frontera entre trabajo y vida puede volverse cada vez más líquida, la intensidad de estas formas de trabajo, su relación ligada a productos y tareas, polifuncionalidad, etc., pueden tener implicancias significativas en la salud mental y en otros riesgos para la salud en el trabajo. La generación de dispositivos eficientes en la definición de jornadas, el respeto a los tiempos de descanso y la privacidad se constituyen en desafíos importantes en la difuminación de

estas zonas y lugares del trabajo.

5.2. Relaciones de género en el trabajo

Uno de los ejemplos que permiten entender estos riesgos es el caso del trabajo a distancia y su carácter telemático. El teletrabajo, que se vio incrementado durante la crisis pandémica, puso de manifiesto una serie de problemáticas vinculadas al traslado del espacio de producción al hogar. Uno de los aspectos que necesita ser analizado desde esta perspectiva es el rol de las mujeres.

Según las feministas de la reproducción social, el trabajo doméstico es fundamental para la (re)producción de la fuerza de trabajo (Federici, 2004). Históricamente, esta esfera ha servido al capitalismo para generar valor, basándose en que los costos de reproducción se asumen en el ámbito doméstico por las mujeres (Federici, 2004). Esta perspectiva pone de manifiesto el espacio de producción como el hogar, el cual resulta fundamental para la producción capitalista, un fenómeno que las feministas han identificado como un “trabajo gratuito”, es decir, que genera valor pero no recibe compensación económica (Simonet, 2024). Esta perspectiva nos invita a analizar la producción y reproducción en conjunto. La producción económica depende de sistemas específicos de (re)producción social en los hogares, que incluyen tanto la reproducción remunerada (servicio doméstico) como la producción directa. Además, la reproducción social se extiende a servicios esenciales fuera del hogar, generalmente vinculados al cuidado y la formación, como la educación y la salud, fundamentales para mantener la fuerza laboral. Los hogares son centros históricos de producción económica y social claves (Cockayne, 2021).

Esta superposición de esferas ha existido históricamente, pero la crisis sanitaria Covid-19 la puso nuevamente de manifiesto relevando problemáticas importantes vinculadas al género. Los regímenes de reproducción y cuidado fueron las áreas más impactadas por la introducción del teletrabajo durante la pandemia. Las mujeres se volvieron desproporcionalmente responsables del trabajo doméstico y cuidado infantil, demostrando que las madres trabajadoras se vieron radicalmente más afectadas que los padres trabajadores (Dwyer, 2013; Cockayne, 2021). Asimismo, la visión del hogar como un espacio equitativo, idealizado y romanticizado como de calidez, amor y de confort, es una imagen privilegiada que ha sido un objeto de crítica por parte de las feministas. Se trata de una imagen que no considera que también puede haber violencia doméstica, desproporcionadamente más alta contra las mujeres o personas LGBTQIA+ (Cockayne, 2021).

Además de los problemas de género, el teletrabajo trajo consigo la pregunta por los costos de producción del trabajador y sus herramientas de trabajo. Se trata de aspectos como la electricidad, el internet, el pago de la comida, agua, gas, equipo de oficina, cuenta del teléfono, seguro de responsabilidad social, entre otros (Cockayne, 2021). En esta línea, también se abre el debate sobre la seguridad laboral en el espacio doméstico, dado que es preciso definir, por ejemplo, qué se considerará como accidente de trabajo y cómo se regulará.

5.3. Actualización de formas de control y vigilancia

Otro riesgo relevante asociado a los procesos en curso se relaciona con las formas de control en los lugares de trabajo. Por ejemplo, en el marco del teletrabajo, algunas empresas han implementado la denominada “Supervisión Electrónica del Rendimiento” (EPM, *electronic performance monitoring*), para monitorear las actividades de la fuerza de trabajo fuera de los espacios tradicionales de producción, a través del control del correo electrónico, escuchas telefónicas, seguimiento del contenido, los tiempos del uso del computador, control por vi-

deo, capturas de pantalla para ver qué aplicaciones usa el trabajador, entre otras (De Stefano, 2019). Las empresas que implementan este tipo de formas de control, lo hacen en nombre de la productividad destacando que se trata de una forma más objetiva de supervisar, sin el sesgo de un manager humano, que les facilitaría obtener métricas más precisas sobre el rendimiento de sus trabajadores. Sin embargo, estos sistemas también permiten la recolección de datos sensibles, y privados, gestionados por una inteligencia artificial que refleja el sesgo de la idea de productividad para la cual fue programada (De Stefano, 2019).

El uso de algoritmos a través de herramientas de IA representa serias amenazas también en los procesos de reclutamiento laboral. Los argumentos que se promueven a su favor indican que la selección algorítmica permitiría un proceso más rápido, eficaz e inclusivo, debido a su supuesta objetividad y capacidad de eliminar los sesgos humanos personales (Lacroux et Martin Lacroux, 2021). Sin embargo, un aspecto preocupante reside justamente en que las herramientas de reclutamiento predictivo funcionan en base a algoritmos asociados a la famosa expresión de la “caja negra” (Lacroux y Martin Lacroux, 2021) -lo desconocido de su programación. Esta opacidad se relaciona también con los sesgos que los algoritmos puedan tener de antemano, los cuales provienen del tipo de datos con los cuales la máquina fue entrenada, y cuál es la población objetivo de estos (Golstaub, 2020).

5.4. Discriminación y privacidad en el reclutamiento

En el marco de la transformación tecnológica, es preciso atender a posibles discriminaciones que las y los trabajadores puedan sufrir producto de la implementación de un mecanismo automatizado o basado en algoritmos. Siguiendo en la línea los procesos reclutamiento, es preciso señalar que si éstos se basan en sistemas predictivos, existe una alta probabilidad que la base de datos que los alimentan provenga de datos de contrataciones previas de la empresa o del sector, permitiendo la reproducción de prácticas de contratación anteriores. Si esas prácticas eran sesgadas, el sistema automatizado probablemente perpetuará los mismos sesgos (De Stefano, 2019). En concreto, podemos observar dos riesgos principales (Lacroux y Martin Lacroux, 2021). Por una parte, si el tipo de candidatura tomada como modelo por el algoritmo refleja algún tipo de prejuicio como, por ejemplo, asociar la capacidad de liderazgo a rasgos masculinos, este sesgo será reproducido por las recomendaciones del sistema. Por otro lado, si la muestra de la población tomada como referencia está subrepresentada, por ejemplo, una menor presencia de mujeres, las conclusiones probabilísticas del algoritmo reproducirán esta desigualdad. Los factores discriminatorios no reposan sólo en el género, sino que también pueden ser racistas, de edad, barriales, etc. En efecto, todos quienes han sido históricamente subrepresentados en los conjuntos de datos, estarán necesariamente subrepresentados en el diseño de la herramienta IA (Golstaub, 2020).

5.5. Automatización de tareas, funciones y ocupaciones

Otro elemento que merece atención respecto a los procesos de automatización en general, pero con la introducción de la IA en particular, tiene relación con el objetivo ulterior de las herramientas, es decir, si estas apuntan a automatizar una profesión u oficio en su totalidad, o si vienen a apoyar alguna de las funciones (las tareas) dentro de un puesto de trabajo específico. Por ejemplo, la introducción de los cajeros automáticos en los supermercados tiene por objetivo el reemplazo de la profesión. En cambio, tomando el mismo caso, la implementación de la caja registradora tuvo por objetivo agilizar las funciones dentro de esta profesión.

Previa a la incorporación de una solución de automatización en el trabajo, una primera pregunta a responder por los trabajadores/as es si la tecnología busca automatizar ciertas tareas o la profesión u oficio en sí. Para los sindicatos es esencial reconocer las motivaciones de

las implementaciones tecnológicas que tendrán curso en la administración pública o en las empresas, ya que automatizar una tarea dentro de una profesión no tiene las mismas implicancias que automatizar una profesión o un puesto de trabajo. Asimismo, y en base al esquema anterior, los trabajadores/as deberán tener en cuenta qué tareas, dentro de su puesto de trabajo, tienen mayor riesgo de automatizarse. En este sentido, las tareas con un riesgo elevado de automatización son aquellas rutinarias (manuales o cognitivas), mientras que las no rutinarias, que demandan interacción personal, flexibilidad, resolución de problemas, presentan un riesgo menor (Ferguson, 2019). Poner el foco en la automatización de tareas y no de puestos de trabajo, es una línea de política robusta para las empresas y la administración pública. En este contexto, resulta de crucial importancia desplegar diferentes formas de diálogo social en el mundo del trabajo, para producir, en base a las necesidades de los propios trabajadores/as, las soluciones de automatización que podrían complementar y ayudarlos en sus funciones.

Otro factor de relevancia en esta línea de análisis es el reconocimiento de los saberes adquiridos. A lo largo de una carrera, las personas desarrollan "competencias adquiridas" (Leplat, 1995), estrategias de ejecución de tareas, que refieren a un saber cultivado personalmente y acumulado durante la consolidación y evolución de una trayectoria laboral. Los trabajadores/as y trabajadoras deben tener esto en cuenta, para que frente a la automatización de ciertas tareas no haya una pérdida de saberes. Es necesario organizar una estrategia de traspaso intergeneracional, pero también para quienes entren por primera vez a un puesto determinado. En esta línea será necesario desplegar capacitaciones para la introducción de tecnologías.

6. Conclusiones: Oportunidades para la regulación

Considerando la evidencia anteriormente comentada, creemos relevante reconocer la velocidad y dimensiones del cambio socio tecnológico en el mundo del trabajo como un proceso sistémico y multimodal. Tiene un carácter sistémico, ya que atraviesa una trama en red que incluye infraestructura, actores, objetos y agencias, los cuales operan de manera encadenada, adaptativa e interrelacionada, teniendo como efectos dinámicos en red la fisonomía de ocupaciones, sectores y ramas productivas. Su carácter multimodal, a su vez, está dado por la diversidad sinérgica de procesos que convergen en dinámicas de retroalimentación, coordinación y flexibilidad, y que tienen una profunda influencia recíproca entre sí, lo que involucra un escenario ligado a la complejidad, lo emergente y la contingencia activa de ciclos ligados a escalas globales de integración económica, política y cultural.

Frente a la incursión de nuevas tecnologías, herramientas automatizadas y de IA, es necesario que los actores sociales (empresas, Estado y sindicatos) aborden el proceso como "objetos organizacionales no identificados" (Ferguson, 2023), esto quiere decir, que estas nuevas tecnologías sean entendidas dentro del ecosistema productivo como un ente, lo que nos invita a repensar la relación humano-tecnología desde el punto de vista de sus riesgos, como de sus oportunidades en un sentido amplio de la cuestión. Los cambios en desarrollo deben ser considerados dentro de la matriz de relaciones que se encuentran predominando en el trabajo y que suelen colocar al trabajador en una posición asimétrica al empleador, lo cual es parte del llamado trabajo desprotegido (Henríquez y Riquelme, 2006), trabajo precario (Julián Vejar & Valdés, 2022) y/o trabajo atípico (De la Garza, 2010).

A partir de los riesgos detectados, podemos constatar una serie de espacios en los que los trabajadores/as tendrán que estar alertas para poder evitarlos, construyendo nuevos espacios de convivencia con las tecnologías del futuro. Lo anterior deberá ser facilitado por una regulación y normativa más precisa respecto a las dimensiones del proceso en curso. En efecto, impulsar procesos de regulación y fiscalización que integren las oportunidades brindadas por la apropiación de tecnologías será una tarea importante para responder a la complejidad de la introducción e innovación tecnológica en el mundo del trabajo. Aún que-

dan servicios y capacidades a instalar en términos de la alfabetización digital, como incluso de la computarización de algunas funciones.

En efecto, la inclusión de los trabajadores/as en los procesos de integración tecnológica en los espacios laborales será un factor clave en materia de regulación. La "Guía de la Inteligencia Artificial en el lugar de trabajo", dirigida a nombre del Comité Económico y Social Europeo (2021), advierte la necesidad de formar a los sindicatos, y jefes de recursos humanos, sobre los desafíos éticos y sociales de la IA. Esta recomendación se extiende a cualquier introducción tecnológica en el mundo del trabajo. Históricamente, los trabajadores/as han estado excluidos de las discusiones previas que llevan a implementar técnicas nuevas en el espacio laboral. Por esta razón, la transformación en curso abre una oportunidad para fomentar el diálogo social con los trabajadores/as y sus representantes, los sindicatos. Pero esta oportunidad no sólo significa advertir sobre los riesgos sino que también invita a la integración de los trabajadores/as en la construcción de soluciones tecnológicas. Al ser ella y ellos los principales usuarios de dichas soluciones, son quienes están llamados a indicar las funciones que desean sean mejoradas, así como las actividades que no necesitan ser reemplazadas por tecnologías. Poner de relieve el rol de lo humano, permitirá una mejor interacción entre los trabajadores/as y un entorno productivo tecnológico, así como la seguridad que las tecnologías no cometerán errores, ya que estarán supervisadas por humanos.

Por otra parte, las oportunidades como las que ofrecen drones y dispositivos celulares en procesos de vigilancia, denuncia y evidencia, así como el manejo y gestión de datos referentes a denuncias, fiscalizaciones, etc., pueden agilizar procesos de localización y georreferenciación haciendo más eficiente los aprendizajes automatizados para la selección de focos de riesgo y de mayor probabilidad de vulneración de derechos. La disposición de información en tiempo real, y la integración digital de procesos de denuncia y respuesta, pueden generar la producción de servicios de chatbox y de plataformas de datos en procedimientos, negociación, etc., las cuales pueden ser algunas de las innovaciones tecnológicas que el mismo sistema de fiscalización y protección del trabajador/a podrá propender a desarrollar.

El fortalecimiento de una cultura en derechos laborales ligadas al cambio tecnológico es otro importante hito por desarrollar en los espacios de formación sindical, como de integración con el sistema educativo, de capacitación y ciudadanía. Nuevos hábitos acompañan los riesgos de una tecnología omnipresente y de innovaciones tecnológicas que cada vez serán más invasivas de los tiempos, cuerpos y espacios de la habitabilidad humana. Por ello, es significativo fijar una mirada integral de los procesos en empresas, sindicatos y las instituciones públicas con miras a enfocar estos nuevos regímenes de trabajo, ligados a las tecnologías en desarrollo, como parte de un cambio de época que involucra nuevas responsabilidades del sistema político con el trabajo y la sociedad de conjunto.

Bibliografía

- Aghion, P., Antonin, C., & Bunel, S. (2019). Artificial intelligence, growth and employment: The role of policy. *Economie et Statistique*, 510-512, 149-164.
- Akst, D. (2013). What can we learn from past anxiety over automation? *The Wilson Quarterly*, Summer. Disponible en: https://www.wilsonquarterly.com/quarterly/_/theres-much-learn-from-past-anxiety-over-automation
- Almeida, R., Fernández, A. M., Viollaz, M., & Almeida, R. K. (2017). Does the adoption of complex software impact employment composition and the skill content of occupations? Evidence from Chilean firms. *World Bank*.
- Autor, D. H. (2015). Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation. *Journal of Economic Perspectives*, 29(3), 3-30.
- Baldwin, R. (2016). *The great convergence: Information technology and the new globalization*. Harvard University Press.
- Balliester, T., & Elsheikhi, A. (2018). The future of work: A literature review. ILO Research Department, Working Paper No.29. Ginebra.
- Berg, J., Furrer, M., Harmon, E., Rani, U., & Silberman, M. S. (2019). Las plataformas digitales y el futuro del trabajo: Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital. OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/-dgreports/-/-dcomm/-/-publ/documents/publication/wcms_684183.pdf
- Bravo, J., García, M. A., & Schlechter, H. (2018). *Automatización e Inteligencia Artificial: Desafíos del mercado laboral*. CLAPES UC.
- Bravo, J., García, M. A., & Schlechter, H. (2019). *Mercado laboral chileno para la cuarta revolución industrial* (Documento de Trabajo No. 59). CLAPES UC.
- Brennen, J. S., & Kreiss, D. (2016). Digitalization. En K. B. Jensen, E. W. Rothenbuhler, J. D. Pooley, & R. T. Craig (Eds.), *The International Encyclopedia of Communication Theory and Philosophy*. Wiley-Blackwell.
- Brynjolfsson, E., & McAfee, A. (2014). *The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*. W.W. Norton & Company.
- Campa, R. (2019). Three scenarios of the future of work: Technological unemployment, compensation, hollowing out. *Sociología y Tecnociencia*, 9(2). <https://doi.org/10.24197/st.2.2019.140-154>
- Carrillo, F. (2018). Formación de competencias para el trabajo en Chile. Comisión Nacional de Productividad.
- Casilli, A. (2021). *Esperando a los robots: Investigación sobre el trabajo del clic*. LOM Ediciones.
- Cherry, M. A. (2016). Beyond misclassification: The digital transformation of work. *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 37(3), 544-577.

Cockayne, D. (2021). The feminist economic geographies of working from home and "digital by default" in Canada before, during, and after COVID-19. *Canadian Geographies / Géographies Canadiennes*, 65(4), 499–511. <https://doi.org/10.1111/cag.12681>

Crawford, K. (2023). *Atlas de inteligencia artificial: Poder, política y costos planetarios*. Fondo de Cultura Económica Argentina.

De la Garza, E. (2010). Hacia un concepto ampliado de trabajo: Del concepto clásico al no clásico. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=587591>

De Stefano, V. (2019). Negotiating the algorithm: Automation, artificial intelligence, and labor protection. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 41, 15.

Dodel, M., & Mesch, G. S. (2020). Perceptions about the impact of automation in the workplace. *Information, Communication & Society*, 23(5), 665-680. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2020.1716043>

Dwyer, R. E. (2013). "The Care Economy? Gender, Economic Restructuring, and Job Polarization in the U.S. Labor Market". *American Sociological Review*, 78(3), 390-416. <https://doi.org/10.1177/0003122413487197>

Ernst, E., Merola, R., & Samaan, D. (2018). The economics of artificial intelligence: Implications for the future of work. ILO. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_647306.pdf

European Economic and Social Committee, & Salis Madinier, F. (2021). A guide to artificial intelligence at the workplace: Your rights on algorithms. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2864/177099>

Federici, S. (2004). *El patriarcado del salario: Críticas feministas al capitalismo*. Editorial Tráficantes de Sueños.

Ferguson, Y. (2019). Ce que l'intelligence artificielle fait de l'homme au travail: Visite sociologique d'une entreprise. *Les mutations du travail*, 23–42.

Ferguson, Y. (2023). Knowledge management et intelligence artificielle: Le KM face à un « objet organisationnel non identifié ». *I2D - Information, données & documents*, 1(1), 83–87. <https://doi.org/10.3917/i2d.231.0083>

Ferguson, Y., & Messal, S. (2023). Ce que la machine parlante veut dire: De la révolution technologique à la reproduction sociale. *Nouvelle revue de psychosociologie*, 36(2), 181–194. <https://doi.org/10.3917/nrp.036.0181>

Ford, M. (2016). *El auge de los robots*. Paidós.

Frey, C. B., & Osborne, M. A. (2017). The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation? *Technological Forecasting and Social Change*, 114, 254–280.

Frey, C. B. (2019). *The technology trap: Capital, labor, and power in the age of automation*. Princeton University Press.

Goldstaub, T. (2021). *How to talk to robots: A girls' guide to a future dominated by AI*. 4th Estate.

Grigera, J., & Nava, A. (2021). El futuro del trabajo en América Latina: Crisis, cambio tecnológico y control. *El trimestre económico*, 88(352), 1011-1042. <https://doi.org/10.20430/ete.v88i352.1242>

Gray, M. L., & Suri, S. (2019). Ghost work: How to stop Silicon Valley from building a new global underclass. Houghton Mifflin Harcourt.

Henríquez, H., & Riquelme, V. (2006). Lejos del trabajo decente: El empleo desprotegido en Chile (Cuaderno de Investigación No. 30). Disponible en: https://www.dt.gob.cl/portal/1629/articles-94001_recurso_1.pdf

Johnston, H., & Land-Kazlauskas, C. (2018). Organizing on-demand: Representation, voice, and collective bargaining in the gig economy (Conditions of Work and Employment Series No. 94). ILO.

Kässi, O., & Lehdonvirta, V. (2016). Online labour index: Measuring the online gig economy for policy and research. Paper presented at Internet, Politics & Policy 2016, Oxford. Disponible en: <http://ilabour.ox.ac.uk/online-labour-index/>

Kelly, L. (2023). Re-politicising the future of work: Automation anxieties, universal basic income, and the end of techno-optimism. *Journal of Sociology*, 59(4), 828-843. <https://doi.org/10.1177/14407833221128999>

Lacroux, A., & Martin-Lacroux, C. (2021). L'intelligence artificielle au service de la lutte contre les discriminations dans le recrutement: Nouvelles promesses et nouveaux risques. *Management & Avenir*, 122, 121-142. <https://doi.org/10.3917/mav.122.0121>

Le Ludec, C., Cornet, M., & Casilli, A. (2023). The problem with annotation: Human labour and outsourcing between France and Madagascar. HAL. Disponible en: <https://econpapers.repec.org/paper/haljournl/hal-04174945.htm>

Leplat, J. (1995). À propos des compétences incorporées. *Éducation permanente*, 123, 101-113. hal-02279733

Manyika, J., Chui, M., Brown, B., Bughin, J., Dobbs, R., Roxburgh, C., & Byers, A. H. (2011). Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity. McKinsey Global Institute.

McCarthy, J. (2004). What is artificial intelligence?

Mohri, M., Rostamizadeh, A., & Talwalkar, A. (2012). Foundations of machine learning. The MIT Press.

Nübler, I. (2016). New technologies: A jobless future or a golden age of job creation? Working Paper 13, Research Department, ILO, Geneva.

Parviainen, J., Tihinen, M., Kääriäinen, J., & Teppola, S. (2017). Tackling the digitalization challenge: How to benefit from digitalization in practice. *International Journal of Information Systems and Project Management*, 5(1), 63-77.

Rivera Taiba, T. (2019). Efectos de la automatización en el empleo en Chile. *Revista de Análisis Económico*, 34(1), 3-49. <https://doi.org/10.4067/S0718-88702019000100003>

- Simonet, M. (2024). *L'imposture du travail*. 10 X 18.
- Scholz, T. (2017). *Uberworked and underpaid: How workers are disrupting the digital economy*. John Wiley & Sons.
- Srnicek, N. (2018). *Capitalismo de plataformas*. Caja Negra.
- Stiegler, B. (2016). *Automatic society, Volume 1: The future of work*. Polity; Volume 1 edition.
- Terranova, T. (2022). *Cultura de la red: Información, política y trabajo libre*. Tinta Limón.
- Tilson, D., Lyytinen, K., & Sørensen, C. (2010). Research commentary—Digital infrastructures: The missing IS research agenda. *Information Systems Research*, 21(4), 748-759.
- Tubaro, P., Casilli, A. A., & Coville, M. (2020). The trainer, the verifier, the imitator: Three ways in which human platform workers support artificial intelligence. *Big Data & Society*, 7(1), 2053951720919776. <https://doi.org/10.1177/2053951720919776>
- Vergès, C. (2022). Precarización laboral, desigualdad y nuevas tecnologías. *Revista Colombiana de Bioética*, 17(1), 20-36. <https://doi.org/10.18270/rcb.v17i1.3937>
- Weller, J., Gontero, S., & Campbell, S. (2019). Cambio tecnológico y empleo: Una perspectiva latinoamericana. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 201 (LC/TS.2019/37). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44637>
- Zuboff, S. (2018). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*. PublicAffairs.

ROL DE LA DT EN LA BÚSQUEDA DE EQUIDAD DE GÉNERO. TRAYECTORIA Y DESAFÍOS

Carmen Espinoza Miranda¹

Palabras clave:

Equidad de género, regulación laboral, derechos laborales, fiscalización.

Algo de contexto

Chile ha ratificado numerosos convenios internacionales de Derechos Humanos que avalan los derechos de la mujer, de la niñez, de las personas migrantes, de las personas en situación de discapacidad, de las diversidades y/o disidencias sexuales, y existen importantes avances legislativos sobre diversas materias a fin de fomentar los derechos de las personas trabajadoras. Sin embargo, nos encontramos con una serie de desafíos pendientes de superar, como la desigualdad laboral en materia de remuneraciones; la dificultad de lograr que mujeres y disidencias ocupen más cargos directivos y gerenciales tanto en empresas públicas como privadas; que la maternidad y los cuidados no sigan siendo una carga de las mujeres; que se erradique la violencia en el trabajo es especial la violencia de género; así como, que todas las personas trabajadoras independiente de su sexo o género se integren a sectores de la economía con mejores condiciones de trabajo y remuneraciones.

"Los estereotipos y prejuicios alrededor de los roles sociales de los hombres y de las mujeres, presentes en la costumbre y la tradición, permean de modo imperceptible muchas elecciones individuales y conductas escolares y laborales. Las valoraciones y las expresiones sociales y cultural es hacia lo que se juzga "masculino" o "femenino", influyen en la orientación de mujeres y hombres hacia profesiones y trabajos distintos, limitando las potencialidades de las personas al estimular o reprimir los comportamientos en función de su adecuación al género"²

¹ Abogada de la Universidad de Chile; Post titulada en Derecho del Trabajo y con estudios completos de Doctorado en Derecho de la PUCV; Máster en Derecho de Género de la Universidad de Jaén, España; Pasante para expertos latinoamericanos laborales de la U. Castilla la Mancha, España; Diplomada en Gestión de la Docencia Universitaria de Academia de Humanismo Cristiano. Asesora de Sindicatos, Docente en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Directora del Programa de Economía del Trabajo (PET). Litigante y arbitro laboral. Presidenta de la Asociación Gremial de abogados y abogadas laboralista de Chile (AGAL); Vicepresidenta regional de la Asociación Latinoamericana de Abogados Laboralistas (ALAL).

² Comunidad Mujer, 2014a; Lupica, 2014.

Aun cuando se encuentra vigente la Ley 20.348 de igualdad salarial entre hombres y mujeres, aprobada en 2009, es claro que hasta ahora, no ha tenido ningún efecto. De hecho, la diferencia salarial por sexo es un asunto muy preocupante en nuestro país. En el año 2015 Chile se ubicaba en el puesto número 131 de un total de 134 países en el ranking de igualdad salarial para hombres y mujeres que realizan trabajos similares, de acuerdo a WEF, estudio publicado en el año 2015³.

El Código del Trabajo en Chile, incluye una serie de artículos que norman la "Protección a la Maternidad", promulgadas en las primeras décadas del siglo pasado, normativa que pretendía velar por el cuidado de los hijos e hijas de las madres trabajadoras en un contexto de economía industrial. No obstante, el Código del Trabajo ha sido objeto de una serie de modificaciones legales, que han intentado adaptarse a las nuevas estructuras económicas, sociales y culturales del país, subsisten enclaves tradicionales que discriminan a las mujeres y que sigue constituyendo un desafío mejorar normativas en la materia. En lo fundamental, nuestra normativa Laboral no reconoce la parentalidad, sino que asume que las mujeres son las principales responsables del cuidado de los hijos e hijas, depositando principalmente en ellas los costos de la reproducción familiar y, por lo tanto, haciendo más cara su contratación, lo que sigue poniendo barreras para la incorporación al trabajo formal.

El año 2005, la Ley N° 20.005, modificó el Código del Trabajo, tipificando y sancionando el acoso sexual. El Artículo 5 del Código del Trabajo reconoce como límite a las Facultades y potestades del empleador los Derechos Fundamentales, desde el año 2009, con la modificación de los procedimientos laborales. Se reconoce la plena vigencia de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores en la Empresa, considerando la Doctrina de la Ciudadanía en la empresa que incluye entre otros derechos: la Vida e integridad física y psíquica, la Libertad de trabajo y Protección, la No discriminación y Vida privada y Honra del Trabajador y su familia, la Libertad Sindical y la Garantía de Indemnidad.

En el 2012 la Ley N° 20.607, modificó el Código del Trabajo, tipificando y sancionando las prácticas de acoso laboral.

De forma reciente tenemos la ratificación del Convenio 190 de la OIT, y la entrada en vigencia de la Ley N°21.643, LEY KARIN. Normativas que buscan erradicar la violencia en el trabajo, con obligaciones de protocolos que incluyan medidas preventivas, mejoren los procedimientos de investigación, sanción y protección de las personas trabajadoras afectadas, todo con aplicación de perspectiva de género.

De acuerdo a un estudio de Carrasco y Vega del año 2009, en el ámbito laboral, sigue hasta hoy una realidad muy evidente, la gran mayoría, cercano al 100% de las denuncias por acoso sexual, tienen como víctimas a mujeres. En más de un 80% de los casos, el acoso sexual se da en contexto de asimetría de poder, ya sea por el empleador o por un superior jerárquico⁴. En general, las cifras sistematizadas, de diversas fuentes, dan cuenta de que en nuestro país todavía existen las condiciones para que las mujeres sean susceptibles de ser afectadas por actos de violencia en mucho mayor medida que los hombres.

La violencia no sólo se da en el trabajo, en especial a mujeres y diversidades y/o disidencias sexuales a nivel individual, sino también en la familia y en la sociedad en su conjunto: "la mujer que es objeto de violencia padece muy distintos problemas de salud y disminuye su

³ <https://es.weforum.org/agenda/2015/11/informe-global-de-la-brecha-de-genero-2015/>

⁴ Carrasco Ofelia Celina y Vega López Patricia. Aporte al Debate Laboral N° 23, Acoso sexual en el trabajo ¿denunciar o sufrir en silencio? Análisis de denuncias, División de Estudios • Dirección del Trabajo • 2009.

capacidad para obtener ingresos y participar en la vida pública. Sus hijos corren muchos más riesgos de tener problemas de salud, bajo rendimiento escolar y trastornos de la conducta”, de acuerdo al Informe de Naciones Unidas, del año 2006⁵.

La perspectiva de género se entiende como una forma de ver, analizar e interpretar la realidad, que nos permitirá identificar cómo se construyen las relaciones de género en una sociedad determinada, los roles y estereotipos que son predominantes, cuáles son las necesidades de las mujeres y de los hombres, quiénes tienen menos oportunidades, cómo afecta a mujeres y hombres el problema que se desea resolver. La perspectiva de género es una herramienta de análisis que permite observar cómo las desigualdades de género influyen en las oportunidades para hombres y mujeres y en situaciones de discriminación que pueden emerger.

Las mujeres trabajadoras en Chile, siguen teniendo remuneraciones más bajas que los hombres, es más grave aún en actividades informales. Las mujeres tienen con escaso acceso a cargos de jefatura, gerenciales y directivos, tanto en la empresa privada como en el sector público. Las brechas que se producen en oportunidades laborales y en niveles remuneracionales durante la vida laboral de las mujeres se expresa, reproduce y profundiza en los sistemas de pensiones.

El estudio “Perspectivas sociales y del empleo en el mundo”, publicado en enero de 2020 por la Organización Internacional del Trabajo, señaló que la tasa de participación de la mujer en la fuerza de trabajo en el año 2019 fue del 47%. Lo que representa 27 puntos porcentuales por debajo de la tasa del hombre, que se ubicó con un 74%. Todo indica que la pandemia hizo retroceder la participación formal de las mujeres en el trabajo, tanto porque debieron hacerse cargo de los cuidados, como porque en ese periodo los sistemas automatizados y la incorporación de la Inteligencia artificial de procesos productivos y de servicios disminuyó las opciones de puestos de trabajo, especialmente para mujeres⁶.

El cambio de la percepción de rol de géneros no es una tarea fácil de lograr, para ello debe haber una conjunción de esfuerzos en educación, capacitación, formación, legislación y políticas públicas que vayan modificando la persistencia de estereotipos y sesgos de género que tenemos implementados como sociedad. Tema adicional es el cuidado y protección de la niñez, vejez, enfermos o familiares en situación de discapacidad, que sigue a cargo de mujeres trabajadoras mayoritariamente. Las que deberían contar con una red de apoyo para su cuidado y jornadas de trabajo que permita conciliar la vida familiar y laboral.

Un cambio cultural, en que la visión de los roles de género se encamine a la equidad, con una adecuada red de apoyo y trabajos de calidad, no parece una tarea simple y más bien no se ve un logro a corto plazo, en especial cuando las medidas de conciliación entre vida familiar y laboral, como lo son el teletrabajo y la flexibilidad horaria, están principalmente pensadas y de hecho utilizadas por mujeres, lo que aleja las opciones de reales oportunidades de participante principal en el mundo del trabajo.

El legislador debe avanzar con normas más precisas, que coadyuven a cambios culturales que estimulen a los padres trabajadores a hacer uso de derechos que permitan conciliar la vida familiar y laboral. Las mejoras deben ser atractivas y seguras, como por ejemplo mejorar el post natal parental, aumentando su extensión, igualar las licencias por enfermedad de los hijos entre padres y madres trabajadoras, con fueros eficaces que impidan represalias

⁵ <https://www.undp.org/es/publicaciones/informe-anual-2006-red-mundial-para-el-desarrollo>

⁶ https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_757163.pdf

de parte de las empresas por tomar dichas opciones de cuidado de los y las hijas. Universalizar el derecho a sala cuna y jardín infantil gratuito para padres y madres trabajadoras. Generar un sistema que transparente las remuneraciones de todas las personas trabajadoras, sino se hará imposible conocer y denunciar las desigualdades en las remuneraciones en razón de sexo o género.

El mal llamado Mercado de Trabajo, ha enfrentado cambios estructurales, con nuevas formas de gestión, nuevas formas de propiedad, inclusión de tecnologías y virtualidad, que no siempre consideran a las personas trabajadoras como un factor del negocio, que tenga importancia ante los desafíos de sustentabilidad y competencia, en un mundo globalizado. Las nuevas formas empresariales resultan insensibles ante la perdida de trabajo o el cambio de condiciones, lo que no permite a las personas trabajadoras planificar sus vidas personales y familiares.

Se puede concluir que mujeres con mismos niveles de estudio, experiencia y habilidades de gestión que hombres, siguen con remuneraciones más bajas, con pocas opciones de cargos directivos y con serias dificultades para el reingresos después del postnatal en los puestos de trabajo; y cada vez se hacen más difíciles las condiciones para conciliar la carrera profesional con la atención a las responsabilidades familiares. Son desafíos que enfrentan las mujeres en los espacios de trabajo, pero también en sus espacios familiares y sociales. Se siguen expresando, como comentarios naturalizados, que las mujeres que trabajaban descuidan a la familia y las que no trabajan descuidan su desarrollo profesional. Gran dilema, la sociedad quiere que las trabajadoras, las mujeres sean las mejores madres y cuidadoras, así como las más competentes trabajadoras, sin redes de apoyo familiar y sin políticas públicas eficaces y adecuadas.

Las mujeres que logran posiciones destacadas, deben demostrar permanentemente que son las mejores, obligadas a exigencias y sobrecargas mayores que los hombres y en permanente punto de crítica por su forma de gestión, por su vida personal, por su opción de maternidad o por decidir no ser madre, por su situación de relaciones de familia, por su estilo de vestuario y un largo etc. Hasta ahora se sigue viendo a las mujeres como una intrusa que no corresponde a ese medio y culpada por abandonar su rol de género construido por el patriarcado.

Las mujeres han sido, por muchos años, blanco de diversos tipos de discriminaciones. Según la OIT, "Los estereotipos de género que hacen hincapié en el papel de la mujer como principal cuidadora y en el del hombre como principal sostén de la familia siguen profundamente arraigados en algunas regiones", sobre todo en países africanos y árabes, pero realizando un análisis en profundidad también el Latinoamérica y en Chile. Debemos reconocer, no obstante, que algo de avances se manifiestan en esa percepción del género, debido a demandas sociales por mayor igualdad, y a la orientación de normas internacionales que van reconociendo la necesidad de valorar y defender los derechos humanos laborales de todas las personas trabajadoras sin excepción.

El tema está en agenda, y al parecer solo queda seguir avanzando, aunque el camino tenga vallas, límites y trampas, aunque la cultura sigue pesando y deteniendo muchas de los esfuerzos legislativos y de implementación de políticas públicas.

Las empresas ya reconocen que los principales elementos que necesita una empresa para gestionar de forma positiva es la participación de la mujer. Es difícil acortar la brecha de género en una empresa en que los líderes no estén comprometidos con la equidad de género, se podrían implantar medidas individuales que mejoren algún parámetro, pero difícilmente habrá un avance significativo.

La Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres plantea que "Ser capaces de hablar de aquellas experiencias que creímos personales y vernos reflejadas en el dolor o la rabia de las otras, ha sido fundamental para construir complicidades y lazos políticos entre mujeres. La fuerza que se construye desde esta experiencia colectiva se ha constituido en herramienta política, que ha vuelto ineludible la violencia machista en tanto problemática que involucra a toda la sociedad"⁷.

Rol de la Dirección del Trabajo en materias relacionadas con equidad de género

Aunque existe evidencia que la Dirección del Trabajo ha tenido una participación activa desde sus inicios en la protección de las mujeres trabajadoras, en especial en la protección de la maternidad y en el acompañamiento de las pocas mujeres incorporadas a las dirigencias sindicales. Es recién a partir de la recuperación de la democracia que se inicia un trabajo activo en dichas materias.

Hito importante para todos los servicios públicos, fue el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), que nace en el año 1998 en el contexto de la Reforma de Modernización de la Gestión Pública, mediante la ley 19.553 publicada en el Diario Oficial el 4 de Febrero de 1998.

La incorporación del enfoque de género en los productos estratégicos de los servicios públicos significó la incorporación de otra perspectiva para el análisis de los impactos de la intervención que realizan los mismos derivados de la formulación e implementación de políticas, planes y programas. El análisis, debe indagar en el impacto de las políticas públicas en hombres y mujeres, detectar necesidades diferenciadas entre los mismos, identificación de brechas, inequidades y barreras y las causas que producen las desigualdades en términos del género y formular medidas, dentro de las competencias y funciones de los servicios públicos, que contribuyan a avanzar en materia de desigualdad y equidad de género en materia de salud, educación, protección social, trabajo, entre otras.

En esta línea, María Ester Feres, una mujer comprometida con la justicia social y con las trabajadoras y trabajadores, con amplia trayectoria y experiencia, desde antes de ser nombrada como Directora del Trabajo, a poco andar en su cargo y rápidamente integró entre sus muchos desafíos temas que estaban recién como una novedad. Su compromiso con los temas de género lo llevó e integró a la Dirección del Trabajo, institución que dirigió con gran compromiso, capacidad de innovación y de anticipación de los problemas futuros del mundo del trabajo⁸.

María Ester Feres entregó, con su visión, al mundo del trabajo y de las relaciones laborales, y por su rol como mujer en cargos de liderazgo, en el ejercicio del poder, nuevas miradas y desafíos que la convirtieron en una pionera de su época en materias de género y feminismo. Se debía avanzar en un modelo más justo, más democrático y con mayor legitimidad de las partes, con igualdad de derechos para hombres y mujeres, reconociendo que desde la Dirección del Trabajo se debían reconocer y valorar los aportes de los diferentes actores

⁷ <https://www.nomasviolenciacontramujeres.cl/feminismo-de-la-diversidad-funcional-y-capacitismo/>
<https://www.pucv.cl/uua/comision/noticias/brechas-de-genero-en-chile-avances-en-educacion-y-desafios-en-ambito#:~:text=t=La%20Red%20Chilena%20contra%20la%20Violencia%20hacia%20las%20Mujeres%20lo,y%20lazos%20pol%C3%ADticos%20entre%20mujeres.>

⁸ María Ester Feres Nazalara, incorporó toda experiencia, gran capacidad de trabajo y optimismo para el logro de objetivos ya aportados anteriormente en sus diversos roles como investigadora del Programa de Economía del Trabajo, del Centro de Investigación y Asesoría Sindical; como asesora jurídica de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y de diversas organizaciones sindicales. Fue docente en diversas escuelas sindicales y en las escuelas de formación de la Pastoral Obrera y de los Trabajadores, consultora externa de la Organización Internacional del Trabajo, integró el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM).

del mundo laboral, incluidas las trabajadoras y en especial las dirigentes sindicales, las académicas y las organizaciones feministas. Criticó en forma enérgica la subordinación de las mujeres y la precariedad de las condiciones de empleo y se esforzó por que el derecho laboral estuviera menos influido por las presiones empresariales y volver las funciones de protección y tutela de las trabajadoras y trabajadores dada la asimetría de la relación laboral.

La Dirección del Trabajo desde la recuperación de la democracia ha mantenido la preocupación por el cumplimiento normativo de las relaciones laborales, destacando como uno de sus pilares tanto la defensa de derechos como en la promoción de la participación femenina en el ámbito laboral, a través de sus diversos servicios y productos entregados a sus usuarios. Reconociendo que uno de aspectos relevantes del mundo laboral, que son preocupación a nivel mundial y nacional, la incorporación y participación activa de la mujer, y de cómo esta inserción afectaría positivamente el desarrollo tanto productivo como cultural del país.

A partir de este reconocimiento se ha desarrollado un programa de Modernización que implica, entre otras cosas, mejorar la entrega de servicios a los usuarios y usuarias, así como el uso de tecnología que permitan una interacción más inmediata e informatizada. Es así como acorde con este plan modernizador se presenta un espacio en la página web que contiene información relevante con enfoque de género, y destinado a facilitar información indispensable y especializada en la temática.

A partir de los años noventa la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas constituye un mandato gubernamental hacia los organismos el Estado, considerándose indispensable integrar este enfoque para el logro de las metas de equidad. La igualdad de derechos entre mujeres y hombres, es un compromiso ético-político asumido por la Dirección del Trabajo en cada una de sus líneas de acción, desde el año 2002.

La DT ha contribuido con diversas acciones en el difícil camino de construir una cultura laboral en que la equidad de género es un desafío complejo, resistido y que requiere, investigación, análisis, reflexión, capacitación sensibilización acciones concretas en programas integrales e incluyentes.

Para ello ha caminado, entre críticas y exigencias de todos los sectores, con dictámenes, publicaciones de estudios, cartillas, material educativo, capacitaciones, seminarios, talleres, espacios de diálogo social y alianzas intersectoriales públicas, así como alianzas academias y organizacionales nacionales e internacionales.

Entre los aportes más conocidos, son los pronunciamientos jurídicos de la DT, que han contribuido a la interpretación y aplicación de la legislación con enfoque de género. La DT ha sido pionera en fiscalizar todo acto de vulneración de derechos fundamentales, en particular, los actos de discriminación arbitraria hacia las personas trabajadoras. Todo ello, antes de la vigencia de la Ley Zamudio, en 2012. Ya desde 2004 la entonces directora del Trabajo, María Ester Feres, fijó sentido y alcances al artículo 2º del Código del Trabajo en materia de la no discriminación.

Sin duda los dictámenes han sido un gran aporte en el avance de la equidad de género en el trabajo. Empezando lentamente, primero enfocados a la protección de la maternidad y la igualdad salarial, pero sobre todo en los últimos años con un franco avance en equidad de género, tales como discriminación, diversidad sexual, identidad de género, no discriminación, derechos de inclusión, cuotas en dirigencias sindicales y de negociación colectiva:

Entre muchos dictámenes se pueden destacar una larga lista⁹:

01-09-2014/ ORD. N°3342/48 Fija sentido y alcance de los artículos 194 y 207 bis, del Código del Trabajo en su texto fijado por la ley N° 20.764.

01-09-2014/ ORD. N°3366/ La circunstancia de encontrarse con fuero maternal no es un impedimento al trabajo que pueda desempeñar en horas extraordinarias o en turnos que incidan en horario nocturno, lo cual debe entenderse sin perjuicio de la prohibición a realizar dichas labores durante el período del embarazo.

16-10-2014/ ORD. N°4041/ No resulta jurídicamente procedente que el Servicio de Cooperación Técnica, ponga término al contrato de trabajo de doña Francisca Phillips del Río, quien goza de fuero maternal, sin que medie la autorización judicial respectiva, aún cuando ello se produzca previo pago de las remuneraciones, subsidios y derechos que le corresponderían hasta el término del plazo establecido en el artículo 201 del Código del Trabajo.

28-10-2014/ ORD. N°4240/ A las trabajadoras afectas a un sistema excepcional de distribución de jornada y descansos, que prestan servicios en faenas ubicadas en lugares apartados de centros urbanos, les asiste el derecho de alimentación consagrado en el artículo 206 del Código del Trabajo, resultando procedente que para su ejercicio las partes acuerden la acumulación del beneficio, atendido que el ejercicio diario del mismo se hace impracticable.

05-12-2014/ ORD. N°4901/74/ 1.- Reconsiderase parcialmente el dictamen N°476/36, de 29.01. 1993, y todo otro pronunciamiento contrario a lo expuesto en el presente ordinario. 2.- Se entiende que el empleador que decide pagar los gastos de sala cuna directamente al establecimiento al que la mujer trabajadora lleve sus hijos menores de dos años, cumple con la obligación contenida en el artículo 203 del Código del Trabajo, cuando la sala cuna elegida se encuentra ubicada en la misma área geográfica en la que la madre trabajadora reside o cumple sus funciones.

23-06-2015/ ORD. N°3149/45/ Resultaría jurídicamente procedente acumular el derecho de alimentación cuando -como ocurre en la especie- la madre se encuentra impedida de ejercer diariamente el mismo, atendido que las faenas en donde presta sus servicios se encuentran ubicadas en lugares apartados de centros urbanos.

22-06-2015/ ORD. N°3122/ 1) Es el empleador quien debe designar el establecimiento -de entre aquellos que cuenten con la autorización de la Junta Nacional de Jardines Infantiles- al cual las trabajadoras beneficiarias del derecho a sala cuna llevarán a sus hijos menores de dos años. 2) No resulta jurídicamente procedente que la empresa Casino Rinconada S.A. pague solo parcialmente los gastos de sala cuna a los establecimientos elegidos por algunas de las trabajadoras beneficiarias para llevar a sus hijos menores de dos años, toda vez que ello no permite dar por cumplida la obligación legal de otorgar el beneficio haciendo uso de la modalidad prevista en el inciso 6º del artículo 203 del Código del Trabajo, que hace de cargo del empleador el pago íntegro de dichos gastos. 3) La empresa en referencia está obligada a restituir las sumas que las trabajadoras beneficiarias de que se trata han debido pagar, por concepto de diferencia de arancel mensual, a la sala cuna a la que llevan a sus hijos menores de dos años.

15-10-2015/ ORD. N°5254/ Atiende presentación del Movimiento de Integración y Liberación Homosexual relativa a incidencia de la Ley sobre Acuerdo de Unión Civil en la normativa del Código del Trabajo.

⁹ <https://dt.gob.cl/portal/1626/w3-search.html>

01-12-2016/ ORD. N°5781/93/ Informa respecto al sentido y alcance de la ley N°20.940, publicada en el Diario Oficial de 08.09.2016, en lo referido a las reglas generales y procedimiento de negociación colectiva reglada.

17-02-2017/ ORD. N°823/26/ Atiende presentación relativa al cumplimiento de la obligación que el art. 22 del D.S. 594 impone a la empresa en materia de servicios higiénicos en caso de un trabajador transexual. 2) Sin perjuicio de la conclusión anterior, al momento de regular materias como la del presente caso, cabe tener presente que una persona transexual o, en términos amplios, cualquier trabajador o trabajadora que sea sujeto de una migración de género, tiene, como todos, el derecho a ser respetado en su autopercebida identidad de género, pudiendo la lesión de ésta - resultar atentatoria a la dignidad, así como al derecho al trato igualitario y a otros derechos esenciales, lo cual deviene contrario al ordenamiento jurídico vigente.

03-2017/ ORD. N°1300/30/ Informa respecto al sentido y alcance de la Ley N°20.940 publicada en el Diario Oficial del 08.09.2016, en particular, en lo referido a los actos de discriminación.

04-04-2017/ ORD. N°1475/ 1. El cumplimiento del sistema de cuotas de participación femenina se logra incorporando en el estatuto un mecanismo que garantice la integración de mujeres en el directorio en la proporción que señala la ley, debiendo las socias manifestar su interés en participar de las candidaturas, pues, en caso contrario, la ausencia de candidatas al directorio no invalidará el proceso, ni hará aplicable el sistema de cuotas de participación de manera forzosa. 2. La fórmula de cálculo para determinar el número de mujeres que deberá integrar el directorio es la que se describe en el dictamen N°1306/31, de 22.03.2017, cuya copia se adjunta.

17-07-2017/ ORD. N°3257/ Informa al tenor de la presentación efectuada, concluyendo que la ley hace recaer sobre el empleador las obligaciones precisas en materia de administración y dirección, no obstante, aquel tiene como límite infranqueable los derechos fundamentales de los trabajadores, en particular, el respeto de su dignidad, el derecho a la honra, a su vida privada, a la inviolabilidad de toda forma de comunicación privada y el derecho a no ser discriminado arbitrariamente, entre otros.

21-02-2018/ ORD. N°1026/19/ La norma del artículo 231, inciso tercero del Código del Trabajo, que promueve la representación femenina en los directorios sindicales, resulta aplicable a los sindicatos de trabajadores independientes y, por tanto, estos, al igual que las restantes organizaciones que pueden conformarse con arreglo a lo previsto en el artículo 216 del mismo Código, deben adecuar sus estatutos a lo dispuesto en el primero de los citados preceptos, incorporando un mecanismo destinado a resguardar que su directorio esté integrado por mujeres, en los términos y condiciones allí establecidas.

30-05-2018/ ORD. N°2460/ A los sindicatos de trabajadores independientes les afecta la obligación de incorporar en sus estatutos normas sobre cuotas de género, adecuación que no se sujeta al procedimiento de reforma de estatutos en la medida que se adecue al imperativo normativo contenido en el Código del Trabajo.

30-05-2018/ ORD. N°2457/ Informa sobre la doctrina institucional referida a la cuota femenina para la integración de la Directiva Sindical.

28-06-2018/ ORD. N°2963/ En el marco de la ley N°21.015, que Incentiva la Inclusión de Personas con Discapacidad al Mundo Laboral, absuelve consulta relativa a eventuales actos de discriminación en contra de usuario recurrente, en su calidad de persona con discapacidad, al postular, según indica, a diferentes trabajos.

28-06-2018/ ORD. N°2966/ 1. No cabe exigir que la reestructuración material del texto del estatuto, destinada a dar cumplimiento al mandato legal sobre integración femenina en el directorio, se someta al procedimiento propio de una reforma estatutaria, al no revestir tal naturaleza, sino una adecuación a una disposición legal. 2. Este Servicio está impedido de recomendar un determinado mecanismo de integración femenina, debiendo velar sin embargo, por una integración del Directorio que se adecue a la legislación vigente.

29-06-2018/ ORD. N°3005/ 1.- Que respecto a la adecuación de estatutos para la incorporación de las normas de la Ley N°20.940 sobre integración femenina del directorio de la organización, no resulta exigible el procedimiento de reforma estatutaria que contempla el Código del Trabajo. 2.- Sin embargo, la falta de adecuación de los estatutos respecto al mecanismo de conformación del Directorio, en particular respecto a la cuota de representación femenina, impide la renovación de dicho cuerpo colegiado.

10-08-2018/ ORD. N°4211/ Atiende diversas consultas relacionadas a cláusula de convenio colectivo suscrito por la empresa recurrente con el Sindicato Interempresa Hospital Clínico Viña del Mar, sobre autorización de entrega de un bono compensatorio, para efectos de dar cumplimiento a la obligación del empleador de proporcionar el beneficio de sala cuna, atendidas las condiciones de salud del menor.

16-10-2018/ ORD. N°5347/ 1.- La fórmula de cálculo para determinar el número de mujeres que deberá integrar el directorio es la que se describe en Dictamen N°1306/31 de 22.03.2017, cuya copia se adjunta. 2.- Las disposiciones sobre cuota de género para la integración del directorio del sindicato, resultan aplicables a todas las organizaciones comprendidas en el artículo 216 del Código del Trabajo. 3.- En el caso que se consulta, el bajo porcentaje de afiliación femenina al sindicato determina que no resulta aplicable la cuota de género para la integración del directorio. 4.- El sistema para la adecuación de los estatutos de la organización, respecto a la incorporación de cláusulas de cuota de género para la integración del directorio, no se sujetta al procedimiento de reforma de estatutos, siempre que, tal adecuación solo implique cumplir tal imperativo legal.

03-10-2018/ ORD. N°5097/ Para acceder al beneficio asignación de casa los trabajadores de cualquier género y estado civil deben acreditar la calidad de carga familiar del hijo/a.

13-11-2018/ ORD. N°5779/ Atiende presentación sobre solicitud de autorización de bono compensatorio de sala cuna, atendida la circunstancia que en la Comuna donde la trabajadora presta servicios, solo cuenta con jardines infantiles administrados directamente por Fundación Integra, circunstancia que no permite al empleador cumplir con su obligación en la forma prevista en la ley.

21-03-2019/ ORD. N°1038/ 1.- El sistema para la adecuación de los estatutos de la organización, respecto a la incorporación de cláusulas de cuota de género para la integración del directorio, no se sujetta al procedimiento de reforma de estatutos, siempre que, tal adecuación solo implique cumplir con el imperativo legal. 2.- El bajo porcentaje de afiliación femenina al sindicato podría determinar que no resulte aplicable la cuota de género para la integración del directorio.

31-12-2019/ ORD. N°5947/36/ Fija el sentido y alcance de la ley N°21.155 de protección a la lactancia materna y el amamantamiento.

28-07-2020/ ORD. N°2217/ 1) La cláusula del contrato colectivo que establece el otorgamiento de un bono compensatorio de sala cuna, atendidas las condiciones de salud del menor, no impide que la madre trabajadora no afecta a dicho instrumento colectivo y que se encuentra en dicha situación pueda acceder a este beneficio, por constituir a su respecto

un derecho irrenunciable. 2) En aquellos casos en que exista un certificado médico que aconseje la no concurrencia del menor a sala cuna, las partes pueden alcanzar un acuerdo que les permita fijar el monto equivalente a los gastos que irrogaría la atención del menor en una sala cuna o a los de atención y cuidado en su propio domicilio o en el de la persona que preste los servicios respectivos.

16-02-2021/ ORD. N°608/ La documentación laboral del trabajador o trabajadora transgénero, cuya rectificación de partida de nacimiento haya sido concretada conforme regula el procedimiento establecido en la Ley N°21.120 por el Servicio de Registro Civil e Identificación, deberá ser actualizada por el empleador, cual sea su soporte, tan pronto tome conocimiento del hecho de haberse extendido la inscripción rectificada, no pudiendo este proceso de adecuación extenderse más allá del tiempo razonable que exija la correspondiente modificación material de los documentos conforme lo establece el Dictamen N°3088/032 de 17.11.2020.

26-01-2022/ ORD. N°147/ El trabajador transgénero masculino en estado de embarazo tiene derecho a las garantías que otorgan todas las normas protectoras de la maternidad, paternidad y vida familiar reguladas en el Título II del Libro II del Código del Trabajo, resultado por tanto obligatorio para el empleador en el caso concreto proveer el mismo trato conferido a las trabajadoras mujeres en dicho estado.

04-09-2022/ ORD. N°1533/ 1) No se advierte impedimento para que una persona transgénero que aún no ha realizado el cambio registral de su nombre o no desea realizarlo, así como las personas no binarias, utilicen su nombre social en sus contratos de trabajo y otra documentación laboral, respetando su identidad de género, debiendo verificarse que se permita su adecuada individualización en estos instrumentos. 2) Esta Dirección no cuenta con facultades para disponer la forma concreta y específica en que debe materializarse la entrega de uniformes o vestimentas de trabajo, por corresponder a una medida de administración interna que compete al propio empleador, sin perjuicio de sus facultades de fiscalización y denuncia ante los Tribunales de Justicia en el evento que no se dé adecuado cumplimiento al ordenamiento jurídico y especialmente al respecto de la identidad de género de los trabajadores.

30-11-2022/ ORD. N°2053/ Atiende consulta acerca de los efectos jurídicos en las Normas de Protección de la Maternidad, Paternidad y Vida Familiar, de la Ley N°21.400 de 2021, que regula el Matrimonio entre Personas del Mismo sexo.

27-12-2022/ ORD. N°2249/ Resulta jurídicamente procedente que la madre o progenitor gestante, que se desempeña en un sistema excepcional de distribución de jornada y descansos, en el cual se imposibilita o menoscaba el ejercicio del derecho de alimentación contemplada en el artículo 206 del Código del Trabajo, pacte con su empleador la acumulación del tiempo destinado al referido derecho, que no pudo hacer efectivo.

27-01-2023/ ORD. N°150/ 1) El criterio contenido en el Dictamen N°E184301, de 2022, de la Contraloría General de la República, no es aplicable a las trabajadas que se desempeñan en el sector privado, no resultando procedente extender el tiempo destinado al ejercicio del derecho de alimentación consagrado en el artículo 206 del Código del Trabajo. 2) La madre trabajadora que se desempeña en un sistema excepcional de jornada y descansos en el que se imposibilita o menoscaba el ejercicio del derecho de alimentación, podría pactar con su empleador la acumulación del tiempo destinado al referido derecho que no pudo hacer efectivo.

30-01-2023/ ORD. N°161/ Estando el empleador obligado a entregar el beneficio de sala cuna, debe satisfacer esta obligación según las alternativas señaladas en el cuerpo del presente informe. El monto ofrecido por el empleador a modo de compensación no satisface los gastos que supone la atención de un menor en una sala cuna, situación que deriva en que la empresa no estaría dando cumplimiento por equivalencia a la obligación de otorgar sala cuna a la

madre trabajadora, en conformidad a lo establecido en el artículo 203 del Código del Trabajo.

08-02-2023/ ORD. N°215/ Atiende consultas referidas a la Ley N°21.371 para el acompañamiento integral de las personas en duelo gestacional y perinatal, en el contexto de la implementación de la Norma General Técnica y Administrativa, por parte del Ministerio de Salud.

08-03-2023/ DT emite dictamen sobre Ley que equipara las condiciones laborales de fútbol femenino y masculino. El pronunciamiento jurídico señala que el universo de jugadoras contemplado para los porcentajes de contratación corresponde al número total o conjunto de futbolistas presentado por cada club. El dictamen sostiene que el cumplimiento de la Ley 21.436 es a partir del 1 de enero de 2023.

10-03-2023/ ORD. N°343/ 1) Todo trabajador, independientemente del tiempo de prestación de servicios o de su desempeño a jornada parcial, tiene derecho a gozar de cinco días hábiles continuos de permiso por matrimonio o acuerdo de unión civil, entre los que debe estar comprendido el día en que se otorga el matrimonio o el acuerdo de unión civil, sin que sea posible su goce en un momento diverso a su fraccionamiento. 2) Para el cómputo del permiso por matrimonio o acuerdo de unión civil, no se consideran los días sábados, domingos o festivos que incidan en el período, los que deben considerarse inhábiles para estos efectos.

05-05-2023/ ORD. N°689/ No resulta ajustado a derecho un acuerdo entre empleador y trabajadora que tenga por objeto la acumulación semanal de las horas destinadas al derecho de alimentación del hijo o hija menor de dos años, salvo que la trabajadora se encuentre impedida de ejercer diariamente este derecho por una situación específica y justificada, como ocurre, por ejemplo, cuando el menor reside en otra ciudad o cuando las faenas donde la madre presta servicios se encuentran en lugares apartados de centros urbanos.

28-09-2023/ ORD. N°1263/38/ Fija el sentido y alcance del artículo 8º de la Ley N° 21.565, publicada en Diario Oficial con fecha 09.05.2023, que establece un régimen de protección y reparación integral en favor de las víctimas de femicidio y suicidio femicida y sus familias, específicamente respecto al Derecho de protección en el Trabajo.

29-01-2024/ ORD. N°71/ 2) Son materias objeto de negociación colectiva aquellas de interés común de las partes que afecten las relaciones mutuas entre trabajadores y empleadores, en particular, las que se refieren a remuneraciones u otros beneficios en especie o en dinero y en general, a las condiciones comunes de trabajo como también aquellas referidas con los acuerdos para conciliar el trabajo con las responsabilidades familiares, el ejercicio de la corresponsabilidad parental, planes de igualdad de oportunidades y equidad de género en la empresa, acciones positivas para corregir situaciones de desigualdad, acuerdos para la capacitación y reconversión productiva de los trabajadores, constitución y mantenimiento de servicios de bienestar, mecanismos de solución de controversias, entre otros.

29-01-2024/ ORD. N°71/ 1) Los establecimientos particulares subvencionados regidos por el D.FL. N°2, de 1998, del Ministerio de educación, se encuentran facultados para negociar colectivamente de forma reglada por disponer el artículo 304 inciso 4º del Código del Trabajo. 2) Son materias objeto de negociación colectiva aquellas de interés común de las partes que afecten las relaciones mutuas entre trabajadores y empleadores, en particular, las que se refieren a remuneraciones u otros beneficios en especie o en dinero y en general, a las condiciones comunes de trabajo como también aquellas referidas con los acuerdos para conciliar el trabajo con las responsabilidades familiares, el ejercicio de la corresponsabilidad parental, planes de igualdad de oportunidades y equidad de género en la empresa, acciones positivas para corregir situaciones de desigualdad, acuerdos para la capacitación y reconversión productiva de los trabajadores, constitución y mantenimiento de servicios de bienestar, mecanismos de solución de controversias, entre otros.

07-06-2024/ ORD. N°362/19/ Fija sentido y alcance de las modificaciones introducidas por la Ley N°21.643 al Código del Trabajo. Entre las noticias y publicaciones más destacadas, sobre equidad de género, desde la DT, a modo de ejemplo, se pueden indicar las siguientes¹⁰:

06-04-2004/ Creación de Comisión Transversal de Género

30-08-2006/ Tema Laboral N° 27: El Derecho a ganar lo mismo. Ley 20.348: Igualdad de Remuneraciones entre Hombres y Mujeres (Diciembre 2010).

21-11-2008/ Publicación de cuaderno de Investigación "Tenues trazos de equidad. Una mirada al género en los contratos y convenios colectivos de grandes tiendas por departamento", del sociólogo Jorge Salinero Bernardi, de la División de Estudios de la institución.

03-09-2009/ Lanzamiento de Primera Encuesta de Salud y Trabajo. La muestra se realizará a nivel nacional, a unos 9.500 trabajadores y trabajadoras, respecto a sus condiciones de empleo, trabajo, equidad y salud.

11-07-2011/ Tema Laboral N° 27: "El Derecho a ganar lo mismo. Ley 20.348: Igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres".

21-02-2014/ Cuaderno de Investigación N° 49 Mujeres en trabajos de hombres: segregación ocupacional y condiciones laborales en los sectores minería y construcción. Cumpliendo con el objetivo de estudiar y analizar las condiciones laborales de las mujeres en los diversos sectores productivos, el Departamento de Estudios de la DT presenta una visión sobre el trabajo femenino en sectores tradicionalmente masculinizados, como lo son la Minería y la Construcción. La publicación es realizada como una forma de adherir a las conmemoraciones de un nuevo Día Internacional de la Mujer.

13-11-2014/ Masivo seminario de la DT para dirigentes sindicales en el ex Congreso Nacional, "Mujer y trabajo: perspectivas y desafíos" fue organizado por la Dirección Nacional del Trabajo y la Dirección Regional Metropolitana Oriente.

10-03-2015/ Dirección del Trabajo se comprometió con sus funcionarias. Un acto en el nivel central destinado a recordar el Día Internacional de la Mujer tuvo como motivo central la firma, por parte del Director del Trabajo, Christian Melis, de un Protocolo de Buenas Prácticas Laborales con Perspectiva de Género para el servicio.

30-10-2015/ Analizan avances en las políticas públicas de género. Servicio Nacional de la Mujer convocó a todos los ministerios para que informaran sobre lo realizado en materias de género.

09-05-2017/ Publicación de manual sobre la igualdad de género en la acción sindical. Estudio del Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género -con apoyo y financiamiento internacional- entrega herramientas conceptuales y metodológicas para ampliar la participación femenina en los sindicatos y la inclusión de sus propias demandas.

07-01-2021/ Mujeres lideran denuncias presentadas a la Dirección del Trabajo. En 2020 se registraron más de 12 mil siendo el origen del reclamo causas por vulneraciones a la normativa de protección a la maternidad, acoso laboral y acoso sexual, entre otras materias.

10-06-2021/ DT es distinguida en Concurso Nacional de Sentencias con Perspectiva de Género. Certamen es organizado por la Secretaría Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación del Poder Judicial. Una sentencia del Segundo Juzgado de Letras de Santiago, basado en un informe de la Dirección del Trabajo, fue distinguida con una mención honrosa por el

Poder Judicial en el "Primer concurso nacional de sentencias con perspectiva de género".

28-06-2022/ Bandera del Orgullo es izada en la Dirección del Trabajo. Altas autoridades del ámbito laboral, representantes de comunidades LGBTIQA+ y funcionarios y funcionarias participaron en la ceremonia de conmemoración del día internacional del Orgullo.

06-07-2022/ DT, Asociación de Abogados y Abogadas Laboralistas y Fundación FIEL inician ciclo de análisis sobre el futuro del trabajo en Chile. En la jornada de apertura de una serie de conversaciones laborales que se extenderá hasta octubre se abordó el trabajo decente y género.

05-08-2022/ DT asume desafíos para ayudar a terminar con discriminaciones de género en el ámbito laboral. El Director del Trabajo, Pablo Zenteno, dictó charla magistral en seminario internacional sobre salud y feminismo del Ministerio de Salud. La discriminación de la mujer, disidencias y diversidades en el mundo del trabajo y los desafíos asumidos por su institución para colaborar en la erradicación de esta realidad.

23-03-2023/ Dirección del Trabajo publica estudio sobre efectos de la cuota de género de la Reforma Laboral en directivas sindicales. · Investigación ¿Las mujeres al poder? revela un moderado avance en la integración femenina en los directorios de sindicatos desde que empezó a aplicarse la Ley N°20.940, que introdujo un sistema de cuotas para estimular ese fenómeno.

25-03-2023/ Estudios Cuaderno de Investigación N°65: ¿Más mujeres en las directivas sindicales? Estudio de casos en la región del Biobío. Este estudio focalizado en la región del Biobío, realizado originalmente en 2017, analiza lo realizado por las organizaciones sindicales en materia de equidad de género durante el primer año de la puesta en marcha de la Ley N°20.940, así como la integración de cláusulas con equidad de género en procesos de negociación colectiva, actualizando tanto las cifras estadísticas a 2022 así como las principales reflexiones que se presentan en esta publicación.

18-05-2023/ Cuenta Pública de la DT: Trabajo Decente es el eje de su gestión.

22-06-2023/ En el Mes de la Diversidad, Dirección del Trabajo anuncia que fiscalizará derechos de trabajadores y trabajadoras de las disidencias sexuales y de género: Compromiso institucional fue asumido en actividad de izamiento de la bandera LGBTIQ+ en la azotea del edificio de la dirección nacional.

20-12-2023/ Dirección del Trabajo capacita a 312 dirigentes y socias de organizaciones sindicales en género.

21-03-2024/ Estudio revela desigualdades en uso del tiempo no remunerado en parejas trabajadoras.

30-04-2024/ DT fomenta empleo decente de trabajadoras de casa particular, Gracias al Fondo para la Igualdad del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, en el marco de la iniciativa Chile para Todas, este año se ejecutará un proyecto a favor de estas trabajadoras y trabajadores.

09-05-2024/ Apertura de Congreso Nacional de Derechos Fundamentales. Con un seminario a cargo de un experto internacional, la Dirección del Trabajo dio inicio a un proceso de reflexión acerca de esta temática que ha cobrado creciente preponderancia en el ámbito laboral.

29-05-2024/ Taller sobre salud mental y riesgos psicosociales para trabajadoras y trabajadores de casa particular, Proyecto se desarrolla con el financiamiento del Fondo para la Igualdad del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

29-07-2024/ Dirección del Trabajo promueve la inclusión de cláusulas de género en las negociaciones colectivas. Organismo fiscalizador y mediador inició una investigación acerca de si esta temática está siendo considerada en las negociaciones entre empresas y sindicatos.

En conclusión, la Dirección del Trabajo, a través del cumplimiento de su misión de "Contribuir a modernizar y hacer más equitativas las relaciones de trabajo, velando por el cumplimiento de la legislación laboral, interpretando la normativa y promoviendo la capacidad de autorregulación de las partes, sobre la base de la autonomía colectiva y el desarrollo de relaciones de equilibrio entre los actores del mundo del trabajo, empleadores y trabajadores", la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, es un compromiso ético-político asumido por la Dirección del Trabajo.

De los desafíos

La Dirección del Trabajo, ha trabajado arduamente para avanzar en la promoción de la equidad de género en el trabajo, haciéndolo parte de su quehacer cotidiano. No obstante se reconoce desde sus autoridades que la implementación de las políticas institucionales deben enfatizarse en estas y otras materias, así como, generar mejores y más mecanismos de coordinación interna para las acciones que contribuyan a la equidad de género.

Respecto de los temas y ejes que son necesarios, dadas las múltiples nuevas realidades que afectan el trabajo, sus condiciones y relaciones. La consideración del género, no sólo debe fortalecer la conciliación de las responsabilidades familiares y el trabajo, sino, la equidad en las remuneraciones, las oportunidades de ascenso y perfeccionamiento a todas las personas trabajadoras, la inclusión, la no discriminación, la eliminación de todas las formas de violencia y la promoción de la libertad sindical.

Tema fundamental es poner a disposición todas las herramientas conceptuales y metodológicas que permitan a las organizaciones sindicales, incluir en sus propios desafíos políticas de igualdad de género transformadoras en sus organizaciones y en sus espacios de trabajo. El rol que puede tener la DT es fundamental, dada la gran dificultad que tienen las trabajadoras para acceder a formación, capacitación y tiempo para participar en estas instancias. La sindicalización, la negociación colectiva y el derecho a huelga requieren entre otras cosas, de una Dirección del Trabajo, con funcionarios capacitados, con metodologías pertinentes para acompañar los procesos que constituyan un real aporte para conseguir mejores condiciones de trabajo, el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de trabajo, con equidad de género.

En cuanto a la necesidad de que las personas trabajadoras puedan ser escuchadas, orientadas y acogidas en sus denuncias, es indispensable combinar el uso de nuevas tecnologías y virtualidad con opciones de presencialidad, dado que sobre todo en mujeres, las brechas digitales pueden dejar sin cobertura a las que más necesitan tener espacios para la denuncia, el reclamo, la formación y la orientación.

La Dirección del Trabajo puede seguir aportando especialmente con el acceso a información simple y clara para todas las personas trabajadoras, a través de todos los medios posibles de difusión, en variados formatos e instancias. Capacitaciones, escuelas, seminarios, charlas e instancias de diálogo social deben incluir la perspectiva de género como eje.

Fundamental es la elaboración de estudios que aporten insumos a organizaciones sindicales y empresariales, a la academia y a las instancias que incidan en los cambios legales necesarios para mejorar la normativa y políticas públicas que contribuyan a los objetivos en materia de equidad de género. Es indispensable mejorar las normas que hagan realidad la incorporación de mujeres a las dirigencias y a las mesas negociadoras en procesos de negociación colectiva. Es necesario que la equidad en remuneraciones sea realidad. Es indispensable que se fortalezcan los liderazgos que representen a todas las personas trabajadoras. Sin políticas públicas que valoricen el cuidado y el trabajo no remunerado se mantendrán las barreras que impiden la equidad en el trabajo.

En cuanto a su rol más conocido y a veces poco comprendido, la fiscalización puede sin duda contribuir con procesos que puedan integrar la perspectiva de género en sus fiscalizaciones, investigaciones, orientaciones y aplicación de sanciones. Para ello es indispensable contar con equipos capacitados y sensibilizados en género.

La equidad de género es un derecho humano fundamental y esencial para lograr un mundo más pacífico, próspero y habitable, La Dirección del Trabajo un actor principal en su ejercicio.

Este libro conmemora el centenario de la Dirección del Trabajo de Chile, destacando su papel fundamental en la promoción y protección de los derechos laborales. A través de una reflexión crítica, diversas voces de reconocidas autorías analizan cómo esta institución ha evolucionado y se ha adaptado a los desafíos emergentes, subrayando su importancia en la configuración de las relaciones laborales en un mundo en constante cambio.

