



DT, 100 años:

Logros,
tareas pendientes
y desafíos

Comisión del Centenario





DT, 100 años: Logros, tareas pendientes y desafíos

Comisión del Centenario



DT, 100 años:
Logros, tareas pendientes y desafíos
Comisión del Centenario
Es una publicación de
la Dirección del Trabajo

Registro de propiedad intelectual 2024- [en trámite]
ISBN: 978-956-6098-65-2

Dirección del Trabajo
Agustinas #1253, Santiago
www.dt.gob.cl

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

Santiago de Chile, octubre de 2024.



DECLARACIÓN

Los contenidos, conceptos y opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad 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.







MIEMBROS

Presidencia

Juan Somavia A., Copresidente

Laura Vásquez R., Copresidenta

Integrantes

Ex Directores y Directoras del Trabajo

Marcelo Albornoz, Director del Trabajo (2005 – 2006) – Patricia Silva M., Directora del Trabajo (2006 – 2010) – María Cecilia Sánchez T., Directora del Trabajo (2010 – 2014) – Christian Melis V., Director del Trabajo (2014 – 2018) – Mauricio Peñaloza C., Director del Trabajo (2018 – 2020) – Lilia Jerez A., Directora del Trabajo (2020 – 2022).

Representantes de trabajadores y trabajadoras

David Acuña M. y Horacio Fuentes G., Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT) – Ricardo Maldonado O., Central Autónoma de Trabajadores y Trabajadoras de Chile (CAT) – Alejandro Steilen N., Unión Nacional de Trabajadores (UNT) – Claudio Sánchez P., Central de Trabajadores de Chile (CTCH).

Representantes de empleadores de empleadores (gran, mediana y empresas menores)

Camila Simunovic V., Confederación de la Producción y del Comercio (SOFOFA) – Gonzalo Bustos C., Confederación de la Producción y del Comercio (CCHC) – Sebastián Hurtado V., Confederación de la Producción y del Comercio (CNC) – Héctor Sandoval G., Consejo Consultivo de Empresas de Menor Tamaño (CONAPYME) – Lautaro Videla M., Consejo Consultivo de Empresas de Menor Tamaño (UNAPYME).

Representantes de funcionarios y funcionarias de la Dirección del Trabajo

Náyade Zúñiga R. y Jonathan Navarrete V., Asociación Nacional de Funcionarios del Trabajo de Chile (ANFUNTCH) – Víctor Verdugo P., Asociación de Funcionarios Profesionales Universitarios de la Dirección del Trabajo (APU) – Jocelyn Moreno H., Asociación Nacional de Trabajadoras y Trabajadores María Ester Feres Nazarala (ANTRAMEF).

Representante de OIT

Fabio Bertranou, Oficina de la OIT – Cono Sur







ÍNDICE

MIEMBROS	9
ABREVIATURAS	13
AGRADECIMIENTOS	15
PALABRAS DEL DIRECTOR DEL TRABAJO	17
PREFACIO	19
INTRODUCCIÓN	23
I. DIRECCIÓN DEL TRABAJO: 100 AÑOS	27
1. Nuestro aporte en el contexto social y político de la época	27
2. Lo que somos	36
3. Cimentar condiciones, alcanzar el trabajo decente	42
II. LA DT EN UN ESCENARIO CAMBIANTE	47
1. Comprender el contexto	47
2. Automatización e IA: El mayor desafío del trabajo	53
3. Renovar el mandato de la DT, fortalecer la institucionalidad	56
III. VIEJOS Y NUEVOS PARADIGMAS: AVANZAR EN LA PROTECCIÓN DEL TRABAJO	59
1. Transitar de la economía informal hacia la formal	60
2. Dualidad arraigada: empleos formales pero inestables	65
3. Acortar las brechas de género, aumentar las oportunidades	69
4. Entornos seguros	74
IV. CONSTRUIR EL TRABAJO QUE QUEREMOS	81
1. Avanzar hacia una aplicación preventiva	82
2. Política inspectiva y planificación como base de acción	85
3. La tecnología al servicio de las personas	87
4. Sanciones adecuadas: garantizar la justicia laboral	91
V. FORTALECER OTRAS INSTITUCIONES DEL TRABAJO	95
1. Diálogo social para gobernar el trabajo del futuro	95
2. Revitalizar a los actores del trabajo	98
3. Sindicatos y gremios empresariales ante los desafíos de la DT	102
VI. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES EN EL CENTENARIO	105
1. Propuestas para el trabajo decente	105
2. Propuestas para la DT	107
3. Recomendaciones	112
VII. REFERENCIAS	116
EQUIPO	122





ABREVIATURAS

ANFUNTCH - Asociación Nacional de Funcionarios del Trabajo de Chile

CAN - Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia

CEACR - Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CTRU - Consejos Tripartitos Regionales de Usuarios

DFL - Decreto con Fuerza de Ley

DM - Data Mining

DT - Dirección del Trabajo

ENCLA - Encuesta Laboral

FMI - Fondo Monetario Internacional

FOCH - Federación Obrera de Chile

G20 - Grupo de los 20

IA - Inteligencia Artificial

ML - Machine Learning

MYPE - Micro y Pequeñas Empresas

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ODS - Objetivos de Desarrollo Sostenible

OIT - Organización Internacional del Trabajo

PIB - Producto Interno Bruto

PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PwC - PricewaterhouseCoopers

SGI - Sistema de Gestión Inspectiva

SII - Servicio de Impuestos Internos

SST - Seguridad y Salud en el Trabajo





AGRADECIMIENTOS

Trabajos de esta naturaleza solo son posibles gracias a la participación de un conjunto significativo de personas, algunas con roles más visibles y otras con una contribución más esporádica o limitada a tareas específicas, pero todas ellas fundamentales.

Agradecemos al Departamento de Estudios, que de manera generosa participaron al inicio de este proyecto para ayudarnos en la metodología y en las temáticas que formaron parte de las discusiones abordadas. A su vez, remitiendo información e insumos técnicos de análisis durante todo el proceso para la elaboración de las minutas técnicas de las sesiones.

A todos quienes hicieron posible las sesiones regionales temáticas CTRU de la Comisión: a los Directores y Directoras Regionales del Trabajo, quienes se comprometieron con entusiasmo para realizarlas; a los y las funcionarias responsables de la organización y ejecución, cuyos resultados superaron nuestras expectativas; agradecemos a los dirigentes y dirigentes sindicales, empresarios y empresarias, sus organizaciones gremiales, autoridades locales y académicos que participaron de manera activa y con una mirada crítica, enriqueciendo la discusión de la Comisión y del informe. Al Departamento de Relaciones Laborales, quienes fueron los responsables de la coordinación a nivel nacional de estas sesiones, como también, del trabajo de integración de sus resultados.

A la Oficina de Comunicaciones, quienes nos acompañaron durante todo el proceso de manera colaborativa, dejando registro de lo que fue nuestra labor, así como también, en la organización de instancias claves como la inauguración y la gran ceremonia de entrega del informe celebrada en el Congreso Nacional, sede Santiago.

Al Departamento de Tecnologías de la Información y Comunicación, que brindó el soporte en la sesiones, facilitando la participación de los comisionados y comisionadas.

Nuestros agradecimientos a la Oficina de la OIT en Chile, en especial a la especialista en Seguridad y Salud en el Trabajo, Carmen Bueno, por los insumos técnicos que fueron integrados en los contenidos, por las revisiones y sugerencias que permitieron la construcción del informe final y su posterior aprobación.

Finalmente, a todas y todos los funcionarios que participaron desde el anonimato con la mayor disposición. Su contribución desinteresada y proactiva es, sin duda, un reflejo del espíritu colectivo y de la solidaridad que conforman el ethos institucional, forjado a lo largo de cien años de historia y compromiso con el país. Reciban nuestro más sincero agradecimiento.

Comisión del Centenario





PALABRAS DEL DIRECTOR DEL TRABAJO

El 29 de septiembre de este año 2024, conmemoramos y celebramos 100 años del surgimiento de la Dirección del Trabajo, una institución que ha sido testigo y protagonista de las transformaciones más significativas en la historia sociolaboral de nuestro país. A lo largo de este siglo, la institución ha cumplido su mandato, garantizando los derechos de las y los trabajadores y fortaleciendo el diálogo social, contribuyendo de esa forma al desarrollo económico y a la justicia social.



Diversos cambios que sacuden a la sociedad en múltiples dimensiones —económicas, demográficas, migratorias y climáticas—, sumados a fenómenos propios del mundo del trabajo, como los últimos avances tecnológicos, la informalidad o la falta de empleos de calidad, ponen bajo presión la idea de trabajo decente, representando también nuevos y profundos desafíos de la institución.

En ese contexto, decidimos que nuestro centenario fuera un momento propicio para reflexionar, a través del diálogo social y el tripartismo, acerca de los logros, tareas pendientes y los nuevos desafíos que tenemos como sociedad, y prepararnos para enfrentarlos, con el fin de fortalecer y renovar el mandato de nuestra querida Dirección del Trabajo. El trabajo de la Comisión del Centenario y su informe nos reafirman que no estábamos equivocados.

El trabajo conjunto entre exdirectores y exdirectoras del Trabajo, representantes de gremios de empleadores, centrales sindicales

y nuestras asociaciones ha sido esencial para cumplir la tarea encomendada. La Comisión del Centenario se constituyó para reflejar la firme voluntad de construir acuerdos, incluso en tiempos donde la desconfianza y las crisis parecieran primar. La disposición de todas y todos los actores ha sido una muestra de compromiso hacia el bien común.

Agradezco a cada uno de las y los integrantes por su tiempo y su trabajo, por cumplir con el mandato encomendado y por aportar con sus conocimientos y experiencias. Su disposición para colaborar en un entorno desafiante es un testimonio del valor que tiene el diálogo social en la construcción de un país más democrático, y un sólido mensaje hacia cada uno de los sectores de la sociedad.

El trabajo realizado por ustedes representa un insumo valioso para el quehacer de la Dirección del Trabajo, el de sus funcionarios y funcionarias y para Chile. Es una muestra clara de que, cuando nos escuchamos y ponemos un genuino ánimo de entendimiento, podemos lograr grandes cosas. Infinitas gracias a cada uno de ustedes.

¡Larga vida a la Dirección del Trabajo!

Pablo Zenteno Muñoz
Director Nacional del Trabajo





PREFACIO

Al celebrar los 100 años de la Dirección del Trabajo, conmemoramos su creación como un pilar fundamental para el desarrollo laboral y social de Chile, pero también resaltamos su significado como representación nacional y tangible del Estado y del Servicio Público en todo el país.

Este informe busca honrar la consolidación histórica y social de la institución desde 1924, mientras proyecta una visión hacia el futuro. Hemos efectuado una reflexión amplia que va desde las tensiones de la “cuestión social” a fines del siglo XIX hasta los vertiginosos cambios sociales, tecnológicos y productivos de principios del siglo XXI y su impacto sobre el trabajo y la sociedad. Todo esto se aborda desde una perspectiva de gran respeto por lo hecho desde su fundación, con un análisis de sus desafíos inmediatos y en el marco de una visión prospectiva. En él se destaca cómo la Dirección del Trabajo debe seguir evolucionando para enfrentar los nuevos retos laborales, reforzando su rol histórico y su capacidad de diálogo.

Sin embargo, el desarrollo de la Dirección del Trabajo no ha estado exento de vicisitudes, particularmente el enorme retroceso durante los 17 años sin democracia en el país. Las visiones políticas que se implantaron respecto a la función social del Estado y el valor social del trabajo tuvieron las terribles consecuencias que conocemos para el derecho de los trabajadores y los sindicatos del país, lo que debilitó enormemente el mandato histórico de la Dirección del Trabajo.



La disposición al diálogo de la Comisión del Centenario, integrada por destacados especialistas de diversas áreas y sectores, ha sido crucial para identificar los principales desafíos y oportunidades en el ámbito laboral actual. A lo largo de nuestras sesiones, hemos formulado reflexiones, recomendaciones y acuerdos, conscientes de que el trabajo conjunto nos ha permitido construir una visión sólida y compartida para el futuro de la Dirección del Trabajo y del país, en la búsqueda del respeto de la legislación laboral y una relación justa y productiva dentro del tripartismo.

Participar en esta Comisión ha sido una experiencia excepcional para nosotros. Desde vínculos personales diferentes con el mundo laboral, con opiniones tanto distintas como complementarias y sensibilidades propias, fuimos creando una atmósfera de trabajo y de confianza recíproca, siempre fundado en el diálogo y la capacidad de escuchar al otro.

En el marco de debates abiertos y constructivos demostramos que, cuando hay voluntad y compromiso con objetivos compartidos, los acuerdos que se fundan en la convergencia dentro de la diversidad son posibles. En un contexto global cada vez más polarizado, esta Comisión reafirma el poder transformador del Diálogo Social entre empleadores y trabajadores, con la construcción de acuerdos para un futuro laboral más justo y el mantenimiento del contrato social, amparado en la libertad y la justicia social. Ello, junto al rol que deben jugar los organismos del Estado para que ocurra en condiciones adecuadas para todos y todas.

Resaltamos que, desde sus inicios, la historia de la Dirección del Trabajo se ha definido por crear espacios de encuentro entre estos actores claves del mundo laboral. Ello es, hoy y mañana, una tarea esencial en la que se debe perseverar. Todo esto, acompañado de la conciencia de que la calidad del trabajo define de múltiples maneras la calidad de una sociedad y que el trabajo decente, más allá de su rol esencial en la producción, es fuente de dignidad personal del trabajador y la trabajadora, de estabilidad en las familias, de mayor paz en la comunidad y origen de opinión y ciudadanía.

Considerando que la promoción de la inversión, la producción y la productividad para un desarrollo sostenible debe ser un objetivo compartido, y que su éxito depende en gran medida del compromiso, la capacitación y la dedicación de las trabajadoras y los trabajadores, estos no deben ser vistos simplemente como un costo de producción.

Con más de 100 oficinas, la Dirección del Trabajo es una de las pocas instituciones estatales con alcance nacional. Su presencia territorial le permite conectar directamente con las problemáticas laborales de cada región, superando el centralismo que históricamente ha limitado nuestra institucionalidad. Este profundo conocimiento de las realidades laborales locales, de diferentes sectores productivos y la especificidad de la empresa individual le da una enorme riqueza de conocimiento y una visión muy amplia de la diversidad nacional de los problemas de interpretación normativa, fiscalización, de promoción del diálogo social y de los mecanismos alternativos de solución de conflicto. Ello es vital para enfrentar los desafíos pendientes y emergentes, fortaleciendo el vínculo del Estado y el Servicio Público con la ciudadanía.



Nuestra ambición ha sido plasmar en este informe la urgencia de abordar las transformaciones que enfrenta el mundo del Trabajo y proponer ideas para encauzar, aprovechar y confrontar mejor estos cambios; desde cómo fortalecer el espacio democrático para el diálogo social, hasta cómo adaptar la institucionalidad laboral y generar una gobernanza que promueva y facilite estos objetivos.

Aspiramos a que este informe genere análisis, discusión y debate, y que sea relevante para una amplia gama de lectores: el mundo político, académicos, estudiantes, trabajadores y trabajadoras, sindicatos, empresarios y todas las organizaciones vinculadas al mundo laboral. Si tomamos conciencia del conjunto de desafíos y oportunidades que nos plantean los cambios del mundo en que vivimos y trabajamos juntos, buscando con responsabilidad las convergencias necesarias, podremos avanzar hacia un país donde la inversión y el crecimiento sostenible, junto con la generación de trabajo decente fundado en el respeto de los derechos laborales, nos conduzcan hacia un bienestar compartido como realidad nacional.

Las reflexiones contenidas en este informe son un testimonio de la trayectoria centenaria de la Dirección del Trabajo y un llamado a fortalecer su papel hoy y mañana en la perspectiva de los próximos 100 años.

Juan Somavia Altamirano
Copresidente

Laura Vásquez Rodríguez
Copresidenta





INTRODUCCIÓN

En 1924, Chile se encontraba en una encrucijada histórica. Las luchas sociales y los cambios económicos demandaban una respuesta clara para proteger a los trabajadores y garantizar condiciones laborales dignas. Fue en ese contexto que nació la Dirección del Trabajo (DT), con el propósito de canalizar el persistente estado de conflictividad ante las deplorables condiciones de vida de vastos sectores de la población a través de velar por la eficacia de la naciente legislación social. Hoy, un siglo después, conmemoramos su existencia, su constante vocación y su adaptabilidad en un mundo laboral en permanente transformación.

Este informe, titulado "DT, 100 años: Logros, tareas pendientes y desafíos – Comisión del Centenario", es una invitación a revisar los logros alcanzados y a reflexionar profundamente sobre las tareas aún por cumplir y los desafíos emergentes que enfrenta la institución en el siglo XXI. Su mandato deberá acompañar la convergencia de fenómenos y crisis contemporáneas, tanto dentro del ámbito laboral como de aquellas exógenas. Más allá de la conmemoración, este centenario se presenta como una oportunidad única para repensar y reorientar la misión de la DT, asegurando que siga siendo una institución relevante y eficaz en la protección de los derechos laborales en un mundo cambiante y convulsionado.

A lo largo de estos 100 años, la Dirección del Trabajo ha sido testigo de los cambios más significativos en la historia laboral de Chile: desde la consolidación de los derechos básicos de los trabajadores hasta las nuevas formas de empleo que surgen en la era digital. Cada etapa ha traído consigo desafíos que la DT ha enfrentado con compromiso, consolidando su rol como un pilar esencial en la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

Este centenario nos llama a tener una mirada bifronte: entre las "tareas pendientes", que aún desafían a la DT y requieren un esfuerzo renovado para ser abordadas, como la persistencia de la informalidad laboral y la desigualdad de género, y los "nuevos desafíos", que buscan proteger y garantizar los derechos individuales y colectivos en las nuevas formas de trabajo surgidas, como la economía digital y los acelerados cambios en el ámbito de la automatización y la inteligencia artificial generativa.

En este sentido, no se trata solo de mantener lo logrado, sino de avanzar con una visión clara y ambiciosa que permita a la Dirección del Trabajo continuar siendo una fuerza motriz para la gobernanza, la democracia industrial y el progreso social y económico de Chile. Estos retos exigen respuestas innovadoras y un compromiso firme con la modernización institucional.

Para lograr los objetivos planteados, el informe se compone de las reflexiones efectuadas por los comisionados y comisionadas en sesiones mensuales ordinarias, junto a otras de carácter extraordinario, realizadas desde la sesión inaugural en noviembre de 2023 hasta la sesión de clausura en septiembre de 2024.

A su vez, el texto ha sido enriquecido con diálogos regionales, motivados por la propia Comisión del Centenario, la cual fue coorganizada por el Departamento de Relaciones Laborales y la Secretaría Técnica de la Comisión, y ejecutada por cada una de las Direcciones Regionales del Trabajo del país en sus



respectivos Consejos Tripartitos de Usuarios (CTRUs). En este marco, se realizó al menos un encuentro en cada una de las regiones del país, con la participación de más de 500 representantes de organizaciones sindicales y empresariales, buscando reflejar las diversas miradas y perspectivas en un país con diversidad cultural, económica, social y territorial. Los resultados de estos diálogos fueron presentados en una sesión de la Comisión, y sus conclusiones y reflexiones integradas a lo largo del documento.

El presente informe se organiza en cinco capítulos reflexivos y analíticos, seguidos de un apartado de propuestas. La estructura avanza de lo más general a lo más particular, permitiendo una comprensión integral de la trayectoria y los desafíos actuales de la Dirección del Trabajo.

El primer capítulo ofrece un análisis sobre la relevancia de la Dirección del Trabajo desde su surgimiento, abordando el contexto histórico y social que motivó su creación, así como los factores que forjaron su evolución. A continuación, el segundo capítulo explora el contexto mundial y nacional actual, marcado por crisis económicas, la irrupción de nuevas tecnologías, desigualdades y una serie de factores que, a 100 años de la Dirección del Trabajo, exigen repensar cómo enfrentarlos. Se destaca por qué la Dirección del Trabajo debe ser una prioridad para abordar tanto los desafíos de arrastre como los emergentes.

En el tercer capítulo, se examinan los retos contemporáneos que enfrenta la Dirección, incluyendo nuevas formas de trabajo y riesgos laborales, la precarización y la informalidad, evaluando las respuestas institucionales ante estos fenómenos. El cuarto capítulo resalta los puntos estratégicos que la Dirección del Trabajo debe abordar para fortalecer su rol institucional, abarcando materias clave que son fundamentales para su quehacer y deben ser consideradas en su desarrollo futuro.

El quinto capítulo reflexiona sobre la importancia de la colaboración entre los actores sociales y las oportunidades para mejorar el diálogo social en Chile, así como el papel que estos deben desempeñar para enfrentar las complejidades del trabajo en esta era.

Finalmente, el apartado de propuestas y recomendaciones se estructura en tres subtítulos. El primero presenta sugerencias para el trabajo decente, abordando aspectos que exceden el mandato de la DT pero que tienen un impacto global en la gobernanza del trabajo, incluyendo a la Dirección del Trabajo. El segundo subtítulo agrupa propuestas dirigidas exclusivamente a la Institución, buscando responder a los diagnósticos planteados en los capítulos anteriores. Finalmente, el tercer subtítulo, denominado “Recomendaciones”, ofrece una sistematización sintética de diversas directrices y buenas prácticas que surgen del análisis de los capítulos previos.

Este centenario es un punto de partida y una invitación a todos los actores laborales a colaborar en la construcción del trabajo del futuro que queremos, garantizando empleos productivos, libremente elegidos y en condiciones de dignidad, donde se respeten los derechos fundamentales y se promueva una prosperidad compartida. Con este informe, renovamos nuestro compromiso con la justicia laboral y con la tarea de seguir construyendo un Chile mejor para todos y todas.



Invitamos a cada lector a unirse a esta reflexión, a ser parte activa de este proceso y a contribuir a que la Dirección del Trabajo no solo celebre su historia, sino que también abrace con determinación los nuevos retos que nos esperan durante las próximas décadas.





I. DIRECCIÓN DEL TRABAJO: 100 AÑOS

1. Nuestro aporte en el contexto social y político de la época

La Dirección del Trabajo ha sido un pilar fundamental en la protección de los derechos laborales en el país. Sus 100 años nos permiten reflexionar sobre la necesidad de su creación y existencia en un contexto de grandes transformaciones y convulsiones políticas y sociales a finales del siglo XIX y principios del XX. Su historia está marcada por un optimismo impulsado por su predecesora, la Oficina del Trabajo, de influir y gobernar la cuestión social y la penosa situación de los obreros y sus familias.

La historia de las instituciones de administración del trabajo ha demostrado que la acción espontánea de cumplimiento es insuficiente para garantizar los derechos y principios. La función social de este derecho solo ha sido posible reconociendo la imperatividad de la norma laboral y la vocación estatal de vigilancia y sanción. Ambos, complementarios e inseparables, cumplen la misión de solventar los conflictos que derivan de las tensiones del mundo laboral.

En este sentido, el derecho del trabajo, las inspecciones del trabajo y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, en su surgimiento y consolidación, fueron concebidos para regir las relaciones en la empresa y constituir un componente de interés para toda la sociedad (Vega, 2013), vitales para el buen funcionamiento de las democracias y del sistema económico.

Las deplorables condiciones de vida de grandes sectores de la población y el creciente malestar social propiciaron la necesidad de intervenir y regular las relaciones de capital y trabajo.



La función social de este derecho (del trabajo) solo ha sido posible reconociendo la imperatividad de la norma laboral y la vocación estatal de vigilancia y sanción. Ambos, complementarios e inseparables...

Las revoluciones industriales pasadas marcaron un punto de inflexión en la economía y la sociedad, al reemplazar por primera vez en la historia humana la estructura predominantemente agrícola por una industrial, modificando el orden social y generando masivas migraciones a las ciudades en busca de oportunidades. La introducción de maquinaria avanzada reemplazó el trabajo del pequeño taller por la producción en masa en las fábricas, desencadenando nuevas dinámicas de poder dentro de la sociedad entre quienes eran dueños de la tecnología y aquellos cuyo único patrimonio era su fuerza de trabajo.

El descontento generalizado y las demandas por condiciones laborales más humanas motivaron la organización de trabajadores y el uso de la huelga como mecanismo de autodefensa. A esto se sumó el aporte de políticos, sociólogos, economistas y un conjunto de reformistas religiosos, quienes presionaron por una incipiente intervención estatal hasta su consolidación con el surgimiento de los primeros Estados sociales: la Constitución de Querétaro en 1917, la de Weimar en 1919 y la de Austria en 1920. Nuestro país fue parte de este proceso mundial transformador con el surgimiento de las "leyes sociales de 1924" y la Constitución social de 1925, marcada por su propia realidad criolla pero con cauces similares.

El interés del Estado de Chile en abordar el fenómeno de las relaciones capital-trabajo y garantizar la eficacia de las normas laborales estuvo unido al desarrollo de la legislación laboral.

A pesar de que en nuestro país la revolución industrial fue de menor intensidad y estuvo acotada a determinados sectores, el surgimiento de nuevos mecanismos de producción tuvo igualmente un impacto en los conflictos sociales durante finales del siglo XIX y principios del XX. La presión del movimiento de trabajadores dio inicio a un proceso que abogaba por la necesidad de establecer normas laborales que garantizaran condiciones mínimas de seguridad económica y de salubridad e higiene.

Este tránsito estuvo lejos de ser pacífico ni menos voluntario, pero implicó un consenso con distintas manifestaciones tanto políticas como sociales en la época. En el marco político, tanto las vertientes más conservadoras, laicas liberales como aquellas de raigambre popular compartían la convicción de avanzar hacia la intervención social a través del fortalecimiento del Estado.

El Partido Conservador, de manera muy temprana en 1885, incorporó dentro de sus temáticas la problemática de la cuestión social. El influyente político y diputado conservador Carlos Concha Subercaseaux propuso medidas concretas de política pública respecto a la educación, vivienda popular y al amparo y trabajo para las mujeres, fundado en una visión de caridad cristiana (Stuven, 2008). En 1903, esta visión evolucionó hacia una postura más política, proclamando que el Estado tenía un papel en la solución de los problemas sociales a través de la intervención en las relaciones capital-trabajo, inspirada en las ideas del orden socialcristiano de la encíclica *Rerum Novarum* de 1891.

Desde el mundo laico liberal, Arturo Alessandri Palma, en 1882, estampaba en su memoria de título ideas que se convertirían en su posición y acción política durante sus mandatos presidenciales. Su con-



clusión fue que la única manera de abordar las condiciones sanitarias y morales de los sectores bajos requería la intervención del Estado a través de políticas públicas. En un sentido similar, Valentín Letelier, cuya visión predominaba en el Partido Radical, consideraba que el Estado debía tener una función más activa en la garantía de los derechos, a partir del establecimiento de un socialismo democrático, eliminando el componente revolucionario. Letelier sostenía que la verdadera libertad proclamada requería un sustento material, única forma de ejercerla, junto con otras libertades civiles y políticas para una clase oprimida.

Desde el punto de vista social, la inexistencia de regulación sometió a inhumanas condiciones de vida a los obreros, surgiendo la necesidad de organizarse. Inicialmente lo hicieron a través de organizaciones mutuales, sociedades de resistencia y mancomunidades. A pesar de que hubo algunas huelgas previas, no fue sino hasta finales del siglo XIX que el malestar social comenzó a tomar cauces persistentes e irreversibles. Las protestas obreras y sociales acompañaron este período, forzando una tímida intervención del Estado que se hizo más evidente año tras año. En 1888, ocurrió la huelga en la ciudad de Lota, a través de un movimiento explosivo e inorgánico. En 1890, tuvo lugar la primera huelga general de trabajadores salitreros, específicamente de jornaleros y lancheros de Iquique, quienes demandaban que se les pagara su salario en efectivo y no en papel moneda desvalorizado.

Figura N°1
Huelga de obreros del salitre, 1907



"Operarios abren el paso para recibir a los obreros en huelga en la calle Vivar de Iquique"
Colección de Fotografía. Archivo Fotográfico. N° inventario Fb-3973, Museo Histórico Nacional

A comienzos del siglo XX, estas huelgas fueron cada vez más frecuentes. El descontento comenzó a generar las primeras coordinaciones de trabajadores con ánimos reivindicativos. En 1902, ocurrieron dos huelgas relevantes: una portuaria en Iquique y otra minera en Lota. En 1903, la insatisfacción de los portuarios se concentró en Valparaíso, y en 1905 el Congreso Social Obrero convocó a un mitin que pasó a la historia como "la huelga de la carne". En 1906, tuvo lugar la huelga general de Antofagasta, y en 1907, la huelga de la Escuela Santa María de salitreros de Iquique, donde destacó la crudeza y represión estatal como mecanismo de control del descontento social (Figura N°1). Este intento, sin embargo, no



logró frenar las huelgas generales, que continuaron prácticamente todos los años.

Paralelamente, el mundo sindical dio pasos relevantes en la construcción de representación orgánica de sus intereses laborales, sociales y civiles, al constituir la Federación de Obreros de Chile (FOCH) en 1909, inicialmente con una visión católica-conservadora. Años más tarde, este movimiento social propició una mayor intervención en la vida pública, y en 1912 Luis Emilio Recabarren, destacado líder sindical y diputado, fundó el Partido Obrero Socialista.

La insatisfacción con las soluciones políticas entre 1900 y 1920 se puede observar claramente en la evolución ideológica de la FOCH. En 1909, fue impulsada por Pablo Marín Pinuer, simpatizante del Partido Conservador, con una visión basada en la bondad cristiana de los empleadores hacia sus trabajadores (Mellado, 2015). Sin embargo, en 1919, la FOCH profundizó su descontento, adoptando una postura más amplia y complementaria para afrontar la problemática social de la época.

Lo relevante a destacar es que, a pesar de las profundas diferencias entre los diversos sectores y sus visiones, existieron diagnósticos comunes: el reconocimiento de una crisis social y la necesidad de abordarla a través de la intervención del Estado. Este diagnóstico se volvió una necesidad urgente, sin distinciones, y generó múltiples intentos durante las dos primeras décadas del siglo XX para encontrar una pronta solución a los problemas derivados de la cuestión social.

La Oficina del Trabajo, antecesora de la DT, surgió como una política de contención social, pero terminó convirtiéndose en un eje central en el desarrollo del proceso para abordar la cuestión social a principios del siglo XX

El período de convulsión social que se arrastraba desde finales del siglo XIX propició los primeros esfuerzos de reglamentación entre los años 1907 y 1920¹. Su aplicación fue prácticamente nula, principalmente porque no existían servicios especializados de control, lo que agudizó la insatisfacción de las demandas obreras. Con todo, significó un esfuerzo incipiente de concientización dirigido a alcanzar una legislación social que estuviera a la altura de los desafíos de la época.

La Oficina de estadísticas del trabajo fue la primera institución especializada del país en abordar el conflicto social del naciente trabajo subordinado, realizando esfuerzos importantes desde el Estado para generar propuestas que respondieran a las demandas de todos los sectores de la época. Tuvo un inicio modesto —casi insignificante—, pero aquello no fue impedimento para cumplir una función transformadora de la realidad nacional. Tras una fallida tramitación legal en 1906 para crear un organismo público especializado en materias laborales, las autoridades de la época crearon de manera administrativa una oficina de estadísticas del trabajo a través del Decreto Supremo del 5 de abril de 1907. Su función era encargarse del ámbito estadístico laboral dentro del área de estadísticas del Ministerio de Industria y Obras Públicas. En 1910 se le otorgaron recursos para constituirse en una Oficina del Trabajo con autoridad a cargo, presupuesto y personal, aunque acotado.

¹Por ejemplo, la Ley No. 1838, sobre habitaciones obreras, de 1906; la Ley No. 1990, sobre descanso dominical, de 1907, o; la Ley No. 2951, sobre el derecho a silla, de 1914.



Ante la ausencia de un marco legal que ampliara sus atribuciones, la Oficina buscó legitimarse de manera pragmática. La resistencia política para establecerla como un organismo público fue vista como una oportunidad. La Oficina buscó legitimarse a través de su activa incidencia en prácticamente todos los proyectos de leyes y en su participación como ente clave en la solución de conflictos colectivos. Esto le permitió estar persistentemente en la discusión pública sobre la necesidad de crear un organismo encargado de recopilar, aconsejar y velar por la aplicación normativa. Esta estrategia fue complementada con una segunda, que consistió en presentarse ante los actores sociales y políticos como un organismo sustentado en el análisis científico y en propuestas técnicas elaboradas para resolver problemas. Además, generaba acciones de "pedagogía" y difundía ideas en favor de la intervención social (Yáñez, 2008).

El carácter de órgano burocrático activo que tuvo desde su origen se reflejó en la energía con la que cumplió su mandato, impulsando propuestas y estrategias para abordar la cuestión social. En 1910 abogaba por la necesidad de ampliar sus facultades para proponer nuevas legislaciones y la capacidad fiscalizadora para garantizar el cumplimiento de las leyes laborales vigentes en la época. Su solicitud fue parcialmente lograda al otorgársele la función de preparar y proponer una futura legislación social.

En 1913, insistió en la necesidad de avanzar en dotarla de capacidad inspectiva, bajo el fundamento de que "la experiencia universal demuestra, en efecto, que las mejores leyes obreras carecen de eficacia y son letra muerta en la práctica, allí donde no existe el organismo administrativo encargado especialmente de dirigir su aplicación y velar por su estricta obediencia" (Oficina del Trabajo, 1914, citado en Yáñez, 2008).

En 1919, la Oficina del Trabajo da un paso crucial hacia su formalización como una entidad especializada en el ámbito laboral, al recibir un decreto que reglamenta su estructura y funciones. Este decreto, emitido por el Ministerio de Industria y Obras Públicas, representa un avance importante, pues dota a la Oficina de un marco organizativo formal y de un mandato específico que fortalece su rol en la administración laboral del país. Las complejidades del contexto implicaron la necesidad de complejizar la Oficina a través de una orgánica y ordenada en secciones, entre las que se encontraba: la de estadística, la de inspección y de reformas legales.

La profunda vocación de la Oficina no solo estaba en cumplir con las labores encomendadas por mandato, sino también en la búsqueda persistente de dotarse de las competencias y facultades legales necesarias para cumplir de la mejor y más completa forma su misión; característica que hereda su sucesora: la Dirección General del Trabajo de 1924 (actual Dirección del Trabajo).

A pesar de los avances de las primeras dos décadas, estos fueron insuficientes para contener el malestar. El contexto nacional y mundial posibilitó el salto hacia la consagración del derecho del trabajo y la inspección laboral para garantizarlo

La labor de la institución encargada de recopilar, investigar y analizar la situación de los obreros le permitió asumir una incipiente delegación por parte de los órganos legislativos para crear propuestas dirigidas a resolver los problemas y conflictos en materia social. Participó en proyectos de ley que regularon el trabajo de niños y mujeres, estableciendo la edad mínima para el trabajo de menores, especialmente en algunas industrias consideradas peligrosas (minería del salitre y carbón); la limitación de horas de trabajo



de infantes; el descanso obligatorio los domingos y festivos para mujeres, entre otros aspectos. También se le delegó la responsabilidad de crear el reglamento de la Ley de Accidentes del Trabajo de 1917 y de preparar el proyecto de Descanso Dominical de 1917 (Yáñez, 2003; Rodríguez, 2010). Incluso fue parte de la configuración del sistema de seguridad social y previsional que se mantuvo hasta 1980 (Ahumada & Salas, 2018), así como de otros proyectos que, por diversas razones, no se convirtieron en leyes.

A pesar de los avances legislativos, todo lo descrito fue insuficiente para contener el malestar. Los conflictos y huelgas que se suscitaron entre 1919 y 1920 llevaron al presidente Arturo Alessandri Palma a tomar la decisión de abordar la problemática de manera más integral mediante la creación de un proyecto de Código Laboral en 1920. Este impulso debe ser comprendido también en el contexto internacional.

En 1919, tras el término de la Primera Guerra Mundial y el Tratado de Versalles, las potencias acordaron un nuevo pacto político y social mundial que buscaba aprender de las lecciones que condujeron a la guerra. El Tratado de 1919 consagró el primer decálogo internacionalista, instando a todos los Estados a instaurar una legislación social. En su artículo 427, declaraba, en primer lugar, que "el trabajo no debe considerarse una mercancía" (1º) y garantizaba el derecho de asociación de los trabajadores (2º), sueldos que aseguren un nivel de vida adecuado (3º), jornadas máximas de 8 horas (4º), el derecho al descanso semanal (5º), la supresión del trabajo infantil y limitaciones al trabajo de los jóvenes (6º), el principio de igualdad de salario por trabajo de igual valor (7º), coherencia normativa estatal para todos los trabajadores (8º) y la obligación de crear un servicio de inspección laboral (9º).

El compromiso de Chile con este nuevo pacto social mundial y los principios que lo inspiraban se confirmó con la participación del país en la fundación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), encargada de promover dichos principios y crear legislación laboral internacional a través del tripartismo. Este acto de adhesión no sería el único en esa época (Figura N°2).

Figura N°2

"Legislación social obrera chilena: Recopilación de la legislación social hasta 1924 "



Nota: En el prólogo los autores destacan la influencia del nuevo pacto internacional surgida tras el término de la Primera Guerra Mundial en la naciente legislación social chilena.



En 1920 comenzó la redacción del proyecto de Código Laboral, labor que fue encargada al director de la Oficina del Trabajo, Moisés Poblete, quien incorporó ideas y principios establecidos por la naciente OIT. El proyecto fue presentado al Congreso en 1921, pero fue obstruido por la oposición, que intentaba potenciar su propia propuesta. Finalmente, ambos proyectos se refundieron, pero no se llegó a un acuerdo. Tras los conflictos políticos, la presencia armada en el Senado el 8 de septiembre de 1924, conocida como el "ruido de sables", impulsó el proceso legislativo, aprobándose ese mismo día las leyes que pasaron a conocerse como las "leyes sociales de 1924". Estas leyes representaron un apoyo a la agenda social del presidente Alessandri, quien dio respuesta a las demandas obreras y buscó soluciones institucionales para garantizar la paz social. Este grupo de oficiales del Ejército, que apoyó el proceso, representaba la primera generación proveniente de las nacientes clases medias, formada en Europa y consciente del contexto social mundial.

Es importante destacar que el compromiso de Chile con la agenda social multilateral no se limitó a su afiliación a la OIT. En 1925, apenas un año después de aprobar las leyes sociales, el presidente Alessandri invitó al Director General de la OIT, Albert Thomas, a una visita diplomática a Chile. En esa instancia, Chile ratificó un considerable número de convenios nacientes: el Convenio No. 1 de 1919 sobre horas de trabajo en la industria; el Convenio No. 3 de 1919 sobre protección a la maternidad; el Convenio No. 5 de 1919 sobre edad mínima en la industria; el Convenio No. 6 de 1919 sobre trabajo nocturno de menores; el Convenio No. 11 de 1921 sobre asociaciones en la agricultura; el Convenio No. 12 de 1921 sobre indemnizaciones por accidentes de trabajo en la agricultura; el Convenio No. 13 de 1921 sobre la cerusa (pintura); y el Convenio No. 14 de 1921 sobre descanso semanal en la industria.

Las leyes sociales representaron un salto cualitativo respecto del período anterior y marcaron el inicio de una nueva etapa en la política social del país

Las leyes aprobadas en 1924 constituyeron un conjunto de normas que establecieron el primer sistema de relaciones laborales del país e integraron buena parte de la promoción internacional establecida en el Tratado de Paz de 1919, incluida la creación de un órgano encargado de la inspección laboral. Las leyes aprobadas fueron:

- Ley No. 4053 sobre Contrato de Trabajo para Obreros y Crea la Inspección del Trabajo, de 8 de septiembre de 1924.
- Ley No. 4054 sobre Seguro Obligatorio de Enfermedades e Invalidez, de 8 de septiembre de 1924.
- Ley No. 4055 sobre Seguro de Indemnizaciones por Accidentes del Trabajo, de 8 de septiembre de 1924.
- Ley No. 4056 sobre Tribunales de Conciliación y Arbitraje, de 8 de septiembre de 1924.
- Ley No. 4057 sobre Organización Sindical, de 8 de septiembre de 1924.
- Ley No. 4058 sobre Sociedades Cooperativas, de 8 de septiembre de 1924.

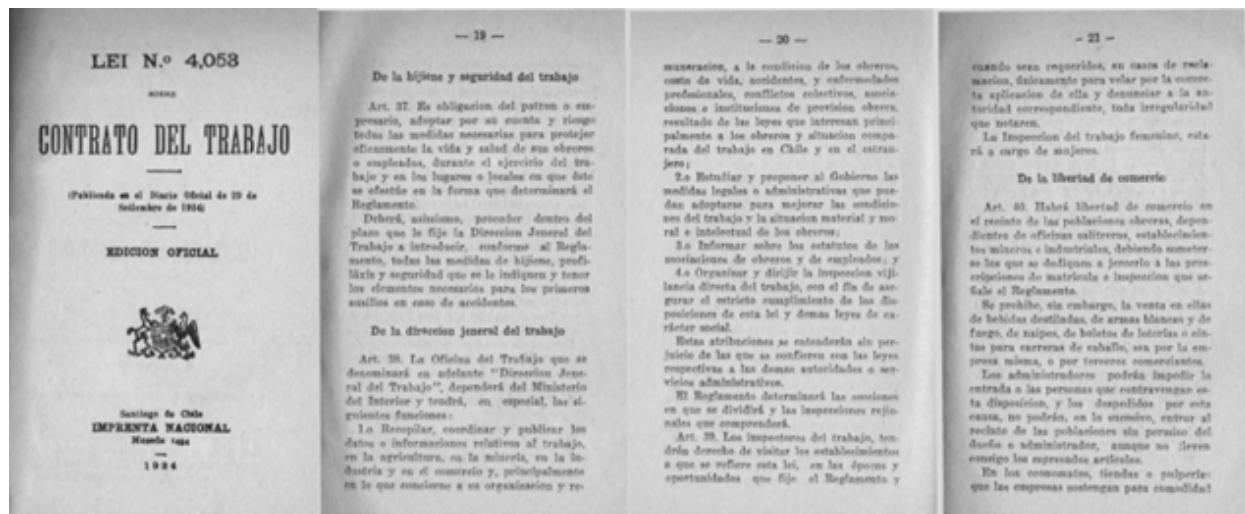
La Ley No. 4053 transformó la Oficina del Trabajo. Sus funcionarios y mandato fueron transferidos a la nueva institucionalidad laboral, denominada Dirección General del Trabajo. Se le definió como un organismo técnico a cargo de los servicios inspectivos del trabajo, reglamentado en el título "Dirección General del Trabajo" y en los sucesivos artículos 38 y 39 de la ley citada (Figura N°3).



El artículo 38 indica que la actual Oficina del Trabajo pasará a su nueva denominación y que dependerá del Ministerio del Interior. Esto refleja, en parte, la visión de que su misión estaba concebida como un mecanismo para alcanzar el orden y la paz social. Se le designaron como principales funciones: 1) compilar, recopilar y publicar información relativa a sectores económicos relevantes; 2) estudiar y proponer medidas legales o administrativas para mejorar las condiciones de los obreros; y se le incluyeron dos más: 3) llevar el registro sobre organizaciones de obreros y 4) organizar y dirigir las inspecciones destinadas a dar cumplimiento a la legislación. Con esto, se estableció por primera vez la función inspectiva laboral en un organismo especializado.

Figura N°3

"Ley No. 4053 sobre Contrato del Trabajo de 1924, versión impresa del mismo año"



Nota: En las páginas 19 a la 21 se encuentran los artículos 38 y 39 que crearon y regularon la naciente Dirección General del Trabajo.

Las leyes sociales representaron un consenso mínimo sobre la necesidad de aumentar la protección e inclusión de una parte importante de la población, permitiendo, con el devenir de los años, su incorporación en la participación política a nivel nacional y el ejercicio pleno de sus libertades civiles y públicas (Salazar & Pinto, 2002). En el marco de la administración laboral, marcaron el término de un proceso iniciado por la Oficina de estadísticas del Trabajo, la cual tuvo un papel fundamental en la construcción de las leyes sociales, en el abordaje de los conflictos de la época y en el surgimiento del estudio sistematizado de la cuestión social, a través del establecimiento de métodos y conocimiento científico. La Dirección del Trabajo es, en este sentido, una institución que se encuentra anclada al espíritu de la transformación del Estado hacia uno social.

A través de la Dirección General del Trabajo y el reconocimiento de una deuda histórica, como lo era su capacidad fiscalizadora de la legislación laboral, se marca otro punto de inflexión en el proceso de lograr su efectividad



En 1940, a través de la Ley No. 6528, la institución se reorganizó, pasando a llamarse nuevamente Dirección General del Trabajo². Además, se cambió su dependencia del Ministerio de Bienestar Social al Ministerio del Trabajo.

Pese al surgimiento de la Dirección General del Trabajo en 1924 y el reconocimiento de su facultad fiscalizadora, su consagración como organismo inspectivo efectivo tardó en llegar. En las siguientes décadas, la fiscalización laboral no estuvo completamente consolidada, y la labor del organismo siguió enfocada en la función conciliadora, tal como la había ejercido la Oficina del Trabajo. Un factor relevante fue la limitada competencia de los inspectores, quienes solo estaban facultados para realizar la visita y, en caso de constatar una infracción, denunciarla a los tribunales, que eran los encargados de establecer la sanción. Este proceso, lento y engorroso, era poco efectivo para corregir la violación. En este sentido, parecía más eficaz continuar con mecanismos de solución alternativa de conflictos directos para superar la controversia y lograr el cumplimiento.

En 1962, a través de la Ley No. 14972, se dotó a la Dirección del Trabajo de la facultad sancionatoria administrativa, allanando el camino para intensificar esta labor, que se ha convertido en su función más distintiva hasta la fecha. Esto se potenció en 1963 con la Ley No. 15358, que buscó mejorar el procedimiento sancionatorio, ampliando la facultad de imponer sanciones más allá de las multas (Campusano, 2024). Posiblemente, el sello volitivo heredado de la Oficina del Trabajo promovió que fueran sus propios funcionarios asociados, específicamente la Asociación Nacional de Funcionarios del Trabajo de Chile (ANFUNTCH), quienes impulsaran el fortalecimiento de estas nuevas capacidades.

La historia del desarrollo de la Dirección del Trabajo refleja una institución que se encuentra anclada al espíritu de la transformación del Estado hacia uno social.

En 1967, se dictó el Decreto con Fuerza de Ley No. 2 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Este decreto redefinió la estructura departamental de la Dirección del Trabajo, tanto en sus funciones operativas como en su autonomía, reforzando su carácter técnico y detallando sus competencias, facultades logísticas y de apoyo. En el ámbito sancionatorio, se reafirmaron las multas como mecanismo disuasivo, estableciéndose un aumento en caso de reincidencia. También se incluyó la facultad de clausurar establecimientos bajo determinadas causales (Dirección del Trabajo, 2023). De esta manera, la Dirección del Trabajo profesionalizó su acción. Gran influencia tuvo el Convenio No. 81 de la OIT, que reconoce una serie de garantías para la fiscalización y establece condiciones y potestades a los fiscalizadores.

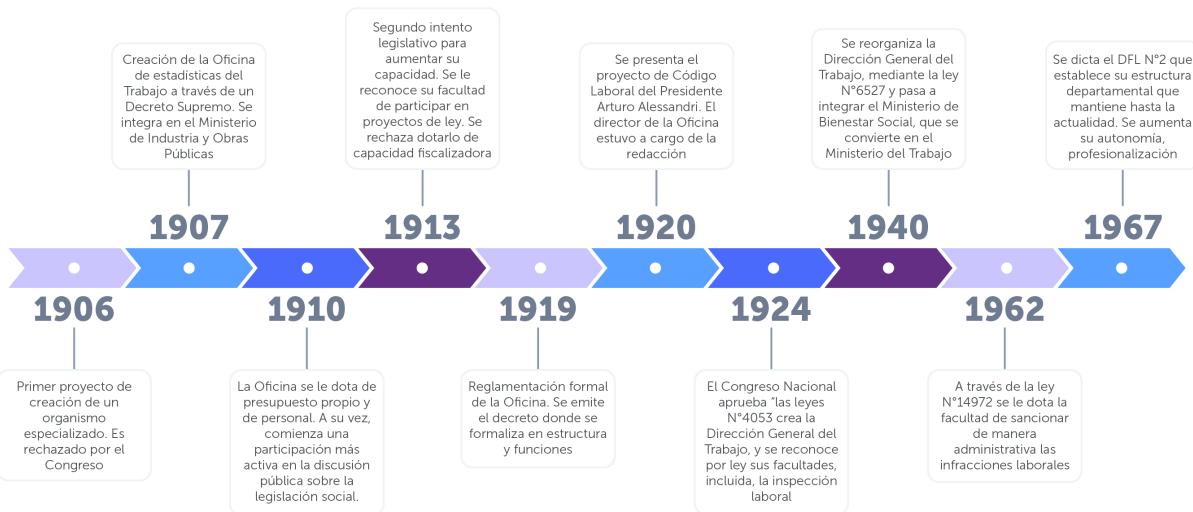
Es posible que esta misma vocación de mejoramiento social haya provocado que, con el quiebre institucional de 1973, la Dirección del Trabajo sufriera una intervención especial que reorientó sus objetivos y disminuyó sus capacidades, adecuándolas al servicio de las nuevas ideas de los gobernantes de facto (Campusano, 2024; Dirección del Trabajo, 2023). No debe olvidarse que la visión técnica y el conocimiento científico partían de la premisa de que los problemas colectivos requieren soluciones

²El Decreto con Fuerza de Ley No. 178 de 1931 del Ministerio de Bienestar Social, que refundió en un solo texto todas las leyes laborales existentes en la época y es conocido como el "Código del Trabajo de 1931", modificó el nombre original de la Ley N.º 4053, cambiando la denominación de "Dirección General del Trabajo" a "Inspección General del Trabajo".



colectivas, impulsando, por ejemplo, el mutualismo en el ámbito de la seguridad social, una visión no compartida por el nuevo régimen. Las consecuencias fueron evidentes: reducción de personal, cierre de oficinas y un vuelco hacia la promoción de la mediación de conflictos por sobre su capacidad fiscalizadora. Es de destacar que durante este mismo período, hubo un especial ensañamiento contra los dirigentes sindicales y sus organizaciones (OIT, 1975), impulsores clave para avances sociales hasta esa época.

Figura N° 4
Principales hitos desde la creación y desarrollo de la Dirección del Trabajo



2. Lo que somos

La Dirección del Trabajo, sucesora de la Oficina del Trabajo, ha mantenido en gran parte lo que fueron sus primeras responsabilidades. Estas se han combinado con lo que significó, en 1924, pasar a tener la anhelada capacidad fiscalizadora. La historia, por tanto, configuró lo que es hoy la institución: una combinación de facultades de promoción de buenas relaciones laborales y mecanismos alternativos de solución de conflictos, dirigidos a canalizar la conflictividad y lograr el cumplimiento laboral, aunada con una activa aplicación normativa a través de la fiscalización y la asistencia al cumplimiento mediante la divulgación de principios y normativa laboral que permite a los empleadores conocer sus obligaciones y a los trabajadores y organizaciones sindicales, sus derechos.

En la actualidad, ambas funciones se realizan con un equilibrado esmero. Sin embargo, otras funciones sobre las cuales se erigió, como la elaboración de propuestas y proyectos de ley, fueron disminuyendo paulatinamente, reduciéndose a una participación más bien circunstancial y de manera inorgánica, sin que exista un departamento o área encargada de ello. Ha quedado como una facultad privativa del Director.



Las leyes sociales de 1924 marcaron el inicio de una sucesiva y prolífica nueva normativa laboral y, con ello, una mayor exigencia a las instituciones de administración del trabajo. Un período especialmente destacado fue la década del sesenta. Entre 1964 y 1969, se promulgaron alrededor de veinte nuevas leyes laborales. Esto llevó a una reformulación del Servicio a través del Decreto con Fuerza de Ley (DFL) No. 2 de 1967, que estableció una estructura orgánica y de competencias vigente, y que representa, en buena medida, una institución bífida: la labor fiscalizadora y la de generación de relaciones laborales en los lugares de trabajo.



El artículo 2 del DFL No. 2 da cuenta de la multiplicidad de funciones que caracterizan al Servicio como un órgano de administración del trabajo, donde la labor inspectiva es solo una de ellas:

- a) La fiscalización de la aplicación de la legislación laboral;
- b) Fijar de oficio o a petición de parte por medio de dictámenes el sentido y alcance de las leyes del trabajo;
- c) La divulgación de los principios técnicos y sociales de la legislación laboral;
- d) La supervigilancia del funcionamiento de los organismos sindicales y de conciliación, de acuerdo con las normas que los rigen, y;
- e) La realización de toda acción tendiente a prevenir y resolver los conflictos del trabajo.

El amplio espectro de actuación de la DT es reflejado también en su misión institucional: *“Promover, proteger y garantizar los derechos laborales, incorporando la perspectiva de género e implementando mecanismos que fortalezcan el diálogo social, y fiscalizando el efectivo cumplimiento de la legislación laboral, previsional y de seguridad y salud en el trabajo, que permitan construir modelos de relaciones laborales justas y equitativas entre trabajadores y trabajadoras, empleadores y empleadoras, y organizaciones sindicales.”*³

La Dirección del Trabajo es un órgano técnico encargado de la aplicación normativa, la mediación y conciliación, la prevención del conflicto y la recepción documental, lo que la convierte en la principal institución encargada de la administración del trabajo en el país

³ La misión institucional ha variado en su redacción en cuanto estilo o énfasis según sus administraciones, pero todas han conservado en esencia las múltiples labores que realiza, especialmente: inspectiva, promoción sindical y autonomía, solución de conflictos colectivo y relaciones laborales.



La inclusión del concepto técnico tuvo como finalidad fortalecer la calidad de la Dirección del Trabajo como organismo público autónomo, desligándolo de los vaivenes políticos y rigiéndose por las normas jurídicas y los principios que regulan las normas laborales y sociales. Una de las consecuencias fue la eliminación de su capacidad creadora e interventora en los proyectos de ley de manera directa, que había sido una de las principales actividades de su predecesora, la Oficina del Trabajo. Para fortalecer operativamente esta función, el Director Nacional del Trabajo será el único funcionario de exclusiva confianza, manteniendo un vínculo político. Consecuentemente, sobre él recaerá la posibilidad de evaluar y proponer políticas públicas donde se detecten vacíos o inefectividad de la normativa laboral (artículo 5, letra e, DFL No. 2).

En cuanto a su competencia en el ámbito inspectivo, la Dirección del Trabajo se configura como un sistema mixto, de concurrencia general y coordinado. Es mixto porque comparte la responsabilidad de velar por la vigencia y aplicación de la normativa laboral junto con los tribunales de justicia. Respecto a la concurrencia de las instancias, la intervención de la Dirección del Trabajo precede a la instancia judicial, sin perjuicio de que se pueda acudir directamente a los tribunales. Una vez conocido el asunto por un tribunal, la Dirección del Trabajo pierde competencia (artículo 5, DFL No. 2). La competencia normativa es general, ya que le compete velar por el cumplimiento y aplicación de todas las materias del ámbito laboral regidas por el Código del Trabajo, salvo excepciones.

En cuanto a su operatividad, la Dirección del Trabajo cuenta actualmente con 2.300 funcionarios y funcionarias. Se estructura en una Dirección Nacional, compuesta por departamentos operativos y de gestión: Departamento de Inspección, de Relaciones Laborales, de Atención de Usuarios, Jurídico, de Estudios, de Administración y Finanzas, de Gestión y Desarrollo, de Tecnologías de la Información, y de

La gran mayoría de la jurisprudencia administrativa del Servicio se mantiene coherente en el tiempo, respondiendo al principio de certeza jurídica, lo que posibilita la predictibilidad y aplicabilidad de manera consistente (...)

Gestión y Desarrollo de Personas. Desde el punto de establecimiento territorial, la Dirección Nacional se encuentra descentralizada a través de una Dirección Regional en cada región del país, salvo en la Región Metropolitana, donde cuenta con dos (oriente y poniente), sumando un total de 16. A su vez, estas se componen de una serie de oficinas operativas a través de las Inspecciones del Trabajo, que en total suman 111 distribuidas a lo largo de todo el país, incluyendo zonas remotas como Rapa Nui; divididas en provinciales (49), comunales (38) e itinerantes comunales y provinciales (24).

La interpretación jurídica de la DT cumple un rol determinante en el funcionamiento del sistema de administración del trabajo, aportando coherencia y certeza jurídica

El Departamento Jurídico es el encargado de la interpretación jurídica y de dotar de jurisprudencia administrativa a través de la interpretación de la ley y los principios jurídicos. Los pronunciamientos son firmados por el Director del Trabajo.

Su labor es otorgar coherencia, certeza jurídica y permanencia de criterios a las actuaciones de los inspectores del trabajo en el ejercicio de sus funciones. Por tanto, los dictámenes emanados por el Director tienen un efecto erga omnes sobre todos los funcionarios de la institución. Además, cumplen un rol pedagógico al facilitar la correcta implementación de la normativa al interior de las empresas, es-



tableciendo las obligaciones para los empleadores y los derechos para los trabajadores. Las actuaciones ejercidas por los funcionarios del servicio, basadas en la interpretación realizada por la Dirección del Trabajo, son siempre revisables ante los tribunales, según lo manda el principio de control de legalidad de la Constitución.

Respecto a los ciudadanos, las interpretaciones realizadas por la institución tienen un efecto erga omnes indirecto, es decir, no les obligan. Sin embargo, en la práctica se encuentran compelidos, en la medida en que serán sancionados por los inspectores del trabajo si existe una aplicación distinta a la interpretada por la DT (Lizama, 1998, citado en Ugarte, 2008).

La gran mayoría de la jurisprudencia administrativa del Servicio se mantiene coherente en el tiempo, respondiendo al principio de certeza jurídica, lo que posibilita la predictibilidad y aplicabilidad de manera consistente, proporcionando a los ciudadanos la confianza en sus derechos y obligaciones. Hoy en día, el Departamento Jurídico cuenta con alrededor de 5.000 dictámenes que fijan la doctrina. Se debe tener en cuenta que la certeza no implica inmutabilidad; de lo contrario, podría impedir la evolución necesaria para responder a nuevos desafíos o injusticias emergentes, y la necesidad de adaptarse a nuevas realidades o cambios en los valores sociales. Esto no debería ser excusa, sin embargo, para ejercer la potestad de manera caprichosa o ajena al mandato encomendado. Esta facultad debe estar siempre basada en los principios y métodos de la ciencia jurídica, de la normativa vigente y de los principios que informan la disciplina.

El Servicio, en el ámbito fiscalizador, se encuentra alineado con las tendencias y desarrollos a nivel comparado, especialmente con el Convenio No. 81 de la OIT sobre inspección del trabajo, contando con amplias facultades de inspección e investigación

El DFL No. 2 de 1967 otorga a los inspectores del trabajo la calidad de ministros de fe en sus actuaciones y, por tanto, del principio de veracidad (artículo 23, DFL No. 2). Se les concede la facultad de visitar los lugares de trabajo a cualquier hora del día o de la noche, y se establece la obligación de los empleadores de dar todas las facilidades necesarias para el éxito de la visita, incluyendo las facilidades para conversar y entrevistar a los trabajadores (artículo 24, DFL No. 2). También pueden requerir a los empleadores o sus representantes la documentación necesaria para efectuar la fiscalización, incluidos los registros contables (artículo 31, DFL No. 2). Se establecen sanciones en caso de que los sujetos inspeccionados impidan o dificulten la labor fiscalizadora (artículo 25, DFL No. 2).

Los inspectores, además, cuentan con la facultad de citar a los empleadores, trabajadores, directores sindicales o representantes a las dependencias del Servicio para tratar asuntos sometidos a su competencia (artículo 29, DFL No. 2). En cuanto a la jurisdicción, se les otorgan márgenes de discrecionalidad en su actuación, pudiendo inspeccionar, en casos calificados, fuera del territorio asignado cuando presencien la ocurrencia de infracciones laborales (artículo 27, DFL No. 2).

También cuentan con potestades para adoptar medidas cuando los incumplimientos o violaciones constituyan un peligro para la salud o seguridad de los trabajadores, pudiendo ordenar la suspensión inmediata de las labores (artículo 28, DFL No. 2, complementado con los artículos 184, incisos 4, 5 y 6, y 191, incisos 2 y 3, del Código del Trabajo).



Además, se garantiza la labor fiscalizadora, pudiendo incluso auxiliarse de la fuerza pública, y Carabineros debe acudir de inmediato con la sola solicitud del funcionario (artículo 26, DFL No. 2).

La Dirección del Trabajo tiene un rol clave en la construcción de relaciones laborales, actuando como ministro de fe, registrador, promotor y tutor de la libertad sindical

A la Dirección del Trabajo le corresponde la construcción de relaciones laborales a través de la constitución (ministro de fe) y registro. A su vez, la promoción de interlocuciones sociales se realiza también a través de su función capacitadora, divulgando la normativa y los principios de la libertad sindical, la creación de organizaciones sindicales, su funcionamiento, administración, y, además, mediante la negociación colectiva y la reglamentación del derecho de huelga.

Esta promoción se ejerce también a través de su capacidad fiscalizadora, al determinar prácticas antisindicales, desleales o injerencias ejercidas en contra de las organizaciones y sus dirigentes. En este sentido, la Dirección del Trabajo es un órgano tutelar de la actividad sindical.

La Dirección del Trabajo, a través de la tutela y promoción de la libertad sindical, vela por la aplicación normativa, ya que una de las funciones de los sindicatos es precisamente la protección autónoma del cumplimiento de la ley o de sus condiciones de trabajo establecidas en convenios colectivos o contratos individuales. Estos sindicatos pueden recurrir incluso a la autotutela, como la huelga, o a métodos directos de solución de conflictos dialogados. En este sentido, la Dirección del Trabajo procura la garantía de la libertad sindical como un derecho fundamental de los trabajadores y un instituto esencial para la democracia; y, en lo institucional, como un vector que le permite garantizar su mandato de aplicación y vigilancia de las normas.

La estrecha relación entre estos institutos de gobernanza laboral, la debilidad o fortaleza de los sindicatos influye en las estrategias y capacidades del organismo inspectivo. La mayoría de los trabajadores del país debe recurrir a la Dirección del Trabajo como principal mecanismo para poder garantizar sus derechos.





Los mecanismos alternativos de solución de conflictos forman parte del origen de la labor del organismo y son una herramienta relevante que evita la congestión judicial a través de soluciones autocompositivas entre las partes

El propio DFL No. 2 de 1967, en su artículo 31, otorga al inspector la facultad de citar a los empleadores, trabajadores, dirigentes sindicales o a sus respectivos representantes a sus dependencias para instar a buscar un acuerdo y prevenir posibles conflictos.

Una de las consecuencias del devenir histórico sobre la que se erige en 1924 la Dirección General del Trabajo —ahora Dirección del Trabajo— es la larga tradición conciliadora de conflictos como mecanismo para resolver conflictos colectivos y garantizar la aplicación normativa. La falta de capacidad fiscalizadora en el primer período (1907-1924) y en la segunda etapa (1924-1960) son las principales causas de un largo y asentado desarrollo de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

Los mecanismos de solución alternativa con los que cuenta la Dirección del Trabajo se utilizan de manera extendida, en instancias tanto voluntarias como obligatorias, teniendo como finalidad principal la prevención de conflictos y, más recientemente, la aplicación y corrección de incumplimientos. Al ser una instancia previa a la judicial, estos mecanismos resuelven controversias facilitando, con su intervención, acuerdos autocompositivos. Son, por tanto, un mecanismo eficaz para evitar la congestión judicial.

La Dirección del Trabajo cuenta con líneas especializadas para atender estos mecanismos, disponiendo de una serie de instancias. En algunas regiones, cuenta con Centros de Conciliación y Mediación ubicados en las comunas de Valparaíso (1), Concepción (1), Temuco (1), Magallanes (1) y en la Región Metropolitana oriente (1) y poniente (1), ofreciendo atención especializada en la materia.

Figura N°5
Esquema de principales funciones de la Dirección del Trabajo





3. Cimentar condiciones, alcanzar el trabajo decente

En 1999, el director general de la OIT presentó su memoria en la 87^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, donde integró las diversas acepciones que se le han dado al trabajo en sus diferentes corrientes y ciencias, centralizándolas en un concepto integrador y globalizador bajo el paradigma de "trabajo decente" (Oficina Internacional del Trabajo, 1999). El trabajo decente se ha definido como *"aquella ocupación productiva que es justamente remunerada y que se ejerce en condiciones de libertad, equidad, seguridad y respeto a la dignidad humana"*.

Alcanzar el trabajo decente ha sido integrado en el seno de la OIT y en declaraciones tripartitas de los mandantes, incluida la reciente Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, 2019.

Cuando el trabajo se basa en condiciones de dignidad, se favorece cada aspecto de la sociedad. Generar trabajos decentes no es solo una meta, sino el inicio de un círculo virtuoso que impacta positivamente en todos los niveles. Garantizar estos trabajos requiere un esfuerzo concertado de todos los actores involucrados: sociedad, Estado, empresas y sindicatos. La Dirección del Trabajo, como órgano público, tiene la responsabilidad de garantizar el trabajo decente para todos y todas.

Trabajo decente para la dignidad de las personas

El trabajo decente representa un reconocimiento fundamental de la dignidad intrínseca de cada persona. No se trata únicamente de ver a los trabajadores como recursos productivos, sino de afirmar su valor como seres humanos plenos, con derechos y aspiraciones legítimas. Cuando se garantiza un entorno laboral que respeta la libertad, la equidad y la seguridad, se refuerza la autoestima de los trabajadores. Este reconocimiento es esencial para el bienestar colectivo, ya que las personas que se sienten valoradas y respetadas en su trabajo son más propensas a contribuir de manera positiva a sus comunidades y al tejido social en general.

El trabajo decente también se alinea con los principios fundamentales de los derechos humanos, que promueven la mejora de las condiciones laborales y la protección social. Este enfoque no solo eleva la calidad de vida de los trabajadores, sino que también impulsa una sociedad más justa e inclusiva, donde todos y todas tienen la oportunidad de desarrollar su potencial humano.

Desde una perspectiva cristiana, el trabajo es una actividad que no solo transforma la naturaleza, sino que también enaltece al ser humano (Laborem Exercens, 1981). El trabajo humano es, quizás, la clave esencial de toda la cuestión social; a través del trabajo, las personas no solo ganan su sustento, sino que también participan en la creación continua del mundo. Según esta visión, el trabajo no es simplemente un medio de subsistencia, sino una expresión de la persona humana y un derecho que debe ser protegido y valorado en el seno de la sociedad.



Trabajo decente para el bienestar social

La calidad del empleo tiene un impacto profundo en la vida de las personas, que se irradia en las familias, la democracia y la paz social. El trabajo decente no solo provee los medios de subsistencia, sino que es un pilar fundamental en la construcción de sociedades más justas, equitativas y cohesionadas.

El trabajo decente asegura que los trabajadores reciban un salario justo y tengan acceso a condiciones laborales seguras y dignas. Esto repercute directamente en el bienestar de las familias. Un empleo de calidad permite a los trabajadores mantener a sus familias, alimentar saludablemente a sus hijos e hijas y garantizarles una educación adecuada. Cuando los padres y madres cuentan con empleos estables y justos, pueden ofrecer un entorno familiar donde se garanticen condiciones materiales y espirituales, lo cual es crucial para el desarrollo emocional y social de los niños. Además, la seguridad y certeza del trabajo y de sus ingresos reduce el estrés y las tensiones en el hogar, mejorando la calidad de vida de todos sus miembros.

La calidad del empleo tiene un impacto profundo en la vida de las personas, que se irradia en las familias, la democracia y la paz social.

El trabajo decente también es esencial para el fortalecimiento de la democracia, ya que permite a los ciudadanos participar plenamente en la vida política y social de sus comunidades. Cuando las personas tienen trabajos seguros y bien remunerados, poseen mayor capacidad para involucrarse en procesos democráticos, como votar, formar parte de sindicatos o participar en organizaciones comunitarias. Un empleo de calidad empodera a los individuos, brindándoles la libertad y la seguridad necesarias para exigir sus derechos y participar activamente en las decisiones que afectan sus vidas y comunidades. Por el contrario, empleos precarios o mal remunerados tienden a limitar estas posibilidades, fomentando el descontento social.





El trabajo decente es indispensable para garantizar la paz social. Las sociedades en las que los trabajadores gozan de empleos de calidad tienden a ser más estables y cohesionadas. Cuando las personas sienten que sus derechos laborales son respetados y que tienen acceso a oportunidades justas, es menos probable que recurran a la violencia o se sumen a movimientos de descontento social. El empleo de calidad promueve la inclusión social, reduce las desigualdades y mitiga los conflictos sociales.

Trabajo decente para el crecimiento y productividad

En términos económicos, el trabajo decente es un motor clave para el desarrollo sostenible. Las empresas que valoran y respetan a sus trabajadores suelen experimentar una mayor productividad, menor rotación de personal y un mejor ambiente laboral, lo que se traduce en beneficios económicos tangibles. Un entorno de trabajo que respeta la dignidad y los derechos de los trabajadores contribuye a crear un ambiente de mayor compromiso y motivación, lo que a su vez mejora la eficiencia y la calidad del trabajo. Diversos estudios han demostrado que un trabajador satisfecho y bien tratado es más productivo y tiene un menor ausentismo, lo que reduce los costos operativos de las empresas y aumenta su competitividad.

La creación de trabajos decentes impulsa la demanda interna, ya que los trabajadores con salarios justos y condiciones laborales adecuadas tienen un mayor poder adquisitivo. Cuando los trabajadores son adecuadamente remunerados y sus derechos son respetados, su capacidad de consumo aumenta, lo que, a su vez, estimula la economía local, donde las pequeñas empresas concentran su mayor participación. Esto genera un círculo virtuoso donde el crecimiento económico se basa en la equidad y la justicia social, promoviendo un desarrollo más inclusivo y resiliente a largo plazo.

En este sentido, garantizar el trabajo decente es una forma de invertir en el capital humano. El desarrollo personal y la satisfacción laboral de los trabajadores no solo favorecen a los individuos, sino que también tienen un impacto positivo en la economía en general. Las empresas y economías que invierten en trabajo decente son más proclives a prosperar a largo plazo, ya que están construyendo sobre una base de equidad, estabilidad y cohesión social. Así, el trabajo decente se convierte en un componente esencial, no solo para el crecimiento económico, sino también para la estabilidad y el desarrollo social a largo plazo.

El trabajo del futuro debe fundamentarse en alcanzar el trabajo decente como requisito para el desarrollo sostenible y la conservación del contrato social

Es tal la relevancia que engloba el concepto, que ha desbordado la institución donde nació y actualmente forma parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, No. 8: "Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos". Este objetivo engloba la idea de que un crecimiento sin considerar las condiciones y la calidad del empleo no permitirá el desarrollo sostenible y sustentable de los países e incluso puede ser peligroso cuando se alcanzan grados de insatisfacción e injusticia social (Naciones Unidas, 2023).

En el contexto actual, este concepto sigue siendo una guía de actuación para diversos organismos. Recientemente, el Banco Mundial constituyó el Consejo Asesor de Alto Nivel para abordar la inmi-



nente crisis de empleo, especialmente la de los jóvenes y las mujeres del sur global. El actual presidente del organismo, Ajay Banga, destacó la importancia de centrar la actuación en la creación y la calidad del trabajo como medida indispensable para combatir la pobreza y aumentar la prosperidad, pues "tener un trabajo es el criterio más significativo del éxito de todo individuo: un trabajo conlleva dignidad, orgullo y capacidad de mantenerse a sí mismo y a la familia. Estamos poniendo en marcha el Consejo para establecer nuestra estrategia de desarrollo sobre la base de la creación de oportunidades de empleo en todos los rincones del planeta" (Banco Mundial, 2024a).

Frente al debate de cómo prepararnos para el futuro del trabajo, la primera respuesta debe centrarse en la calidad y protección de los empleos, recogiendo el aprendizaje histórico de que la competencia a la baja tiene efectos directos en el aumento de las desigualdades, además de disminuir la productividad. El compromiso con la creación de empleos de calidad que respeten la dignidad y los derechos de los trabajadores es una piedra angular para enfrentar los desafíos que surgen en un entorno que nos desafía a atender cuestiones estructurales de arrastre y abordar nuevos temas emergentes.

La Dirección del Trabajo desempeña un papel esencial en este proceso, como garante del cumplimiento normativo y promotora de un entorno laboral que fomente la equidad, la seguridad y la participación activa de todos los actores sociales. A medida que enfrentamos crisis interconectadas —económicas, climáticas o sociales—, su misión se expande para adaptarse y responder a las nuevas realidades del mercado laboral, cimentando que el trabajo decente sea una realidad para todos y todas.





II. LA DT EN UN ESCENARIO CAMBIANTE

1. Comprender el contexto

Vivimos en una era donde múltiples crisis convergen, exponiendo las fallas profundas en nuestros sistemas y políticas. Estas crisis develan desigualdades estructurales que, con cada perturbación, agravan la situación de millones de personas. La incertidumbre que acompaña a cada crisis desalienta la inversión empresarial, impide la creación de suficientes puestos de trabajo y fuerza a muchas familias trabajadoras a luchar por satisfacer sus necesidades básicas.

La revolución digital, la aceleración de la globalización y los cambios demográficos están transformando los mercados laborales, impactando en la calidad del trabajo, la productividad y el crecimiento salarial, y ampliando las desigualdades. A estos factores se suman la creciente polarización mundial, las guerras, la crisis climática y la aparición de nuevos riesgos biológicos, como el vivido en 2020. El contexto actual demanda un enfoque en la protección del trabajo y los trabajadores, en la calidad del empleo y la inclusividad del mercado laboral, destacando la resiliencia, la capacidad de adaptación y el diálogo social como elementos esenciales para un desempeño económico y laboral óptimo.

Nuestro país enfrenta desafíos específicos: la continua degradación de la calidad de los ingresos, altos niveles de desigualdad y una gran inseguridad para los trabajadores, exacerbados por una baja protección social, pueden empujar a los trabajadores a aceptar empleos precarios para evitar el desempleo de larga duración (OCDE, 2018), perpetuando un ciclo de fragilidad y escasa movilidad social. La reciente crisis del COVID-19 evidenció la fragilidad de los vínculos formales, destacando la necesidad de combatir la informalidad y centrar los esfuerzos en reducir las brechas que afectan a los grupos más vulnerables.



(L)a continua degradación de la calidad de los ingresos, altos niveles de desigualdad y una gran inseguridad para los trabajadores (...) pueden empujar a los trabajadores a aceptar empleos precarios para evitar el desempleo de larga duración (OCDE, 2018)

desafía a ciertos grupos sociales, especialmente en el ámbito de cuidado, ante las interrupciones de los centros de cuidado y educativos.

En su reciente reunión, el grupo de países de las 20 economías más grandes discutió la preocupación por el deterioro de la seguridad económica y las desigualdades en un ambiente de crisis y desafíos multidimensionales sin precedentes. El grupo instó a reducirlas en todas sus formas y dimensiones como una necesidad urgente, tanto dentro de los países como entre ellos. También asumió el compromiso de promover oportunidades de manera inclusiva a través de la generación de condiciones para otorgar trabajos decentes, productivos y con ingresos que permitan reducir la desigualdad y la pobreza. Finalmente, el grupo enfatizó la necesidad de aumentar la protección social para mitigar y gestionar los riesgos, y aumentar la resiliencia (G20, 2024).

En este escenario, es vital no solo identificar y comprender estos problemas, sino también proponer soluciones concretas que protejan el trabajo y a los trabajadores, y promuevan un mercado laboral más justo y equitativo, capaz de afrontar los desafíos actuales y futuros. Debemos conocer cómo se adapta la Dirección del Trabajo a estos fenómenos de cambio, cómo se hace participé de las soluciones y cuál es el papel que deben cumplir los diversos actores laborales. De esta forma, se podrá combinar el paradigma de la eficiencia con el de la eficacia, para que su actividad se dirija a materializar los principios y valores recogidos por el legislador y el constituyente: la protección del trabajo y de los trabajadores.

El país ha crecido en términos económicos, pero las altas desigualdades han producido un estancamiento estructural durante más de una década y han mermado las posibilidades de productividad y desarrollo

La OIT ha expresado preocupaciones sobre la concentración de los ingresos en la región desde los años setenta, especialmente en la distribución de los salarios, lo que se debe en gran medida a la marcada diferencia en la estructura ocupacional reflejada en los altos niveles de subocupación (Beccaria & Maurizio, 2019).

Las proyecciones futuras presentan desafíos significativos. En el ámbito del cambio climático se prevé un aumento de temperatura de 0,5°C en la zona sur y hasta 1,5°C en el norte para el periodo 2031-2050, la que podría alcanzar hasta 2°C en la zona norte. Esto convierte a Chile en uno de los países más vulnerables de la crisis medioambiental, enfrentando eventos extremos como sequías e inundaciones, con pérdidas económicas que se estiman podrían alcanzar el 7,4% del PIB nacional. Esto tiene efectos directos sobre sectores clave como la agricultura, el turismo, la construcción y la ganadería, y de manera indirecta, en el total de los sectores productivos debido a las interrupciones de las cadenas de suministro, la producción y los servicios básicos, como la luz o el agua, a causa de fenómenos meteorológicos extremos (inundaciones, olas de calor, disminución anormal de temperaturas, tormentas, entre otros). Esto

desafía a ciertos grupos sociales, especialmente en el ámbito de cuidado, ante las interrupciones de los centros de cuidado y educativos.

En su reciente reunión, el grupo de países de las 20 economías más grandes discutió la preocupación por el deterioro de la seguridad económica y las desigualdades en un ambiente de crisis y desafíos multidimensionales sin precedentes. El grupo instó a reducirlas en todas sus formas y dimensiones como una necesidad urgente, tanto dentro de los países como entre ellos. También asumió el compromiso de promover oportunidades de manera inclusiva a través de la generación de condiciones para otorgar trabajos decentes, productivos y con ingresos que permitan reducir la desigualdad y la pobreza. Finalmente, el grupo enfatizó la necesidad de aumentar la protección social para mitigar y gestionar los riesgos, y aumentar la resiliencia (G20, 2024).

En este escenario, es vital no solo identificar y comprender estos problemas, sino también proponer soluciones concretas que protejan el trabajo y a los trabajadores, y promuevan un mercado laboral más justo y equitativo, capaz de afrontar los desafíos actuales y futuros. Debemos conocer cómo se adapta la Dirección del Trabajo a estos fenómenos de cambio, cómo se hace participé de las soluciones y cuál es el papel que deben cumplir los diversos actores laborales. De esta forma, se podrá combinar el paradigma de la eficiencia con el de la eficacia, para que su actividad se dirija a materializar los principios y valores recogidos por el legislador y el constituyente: la protección del trabajo y de los trabajadores.

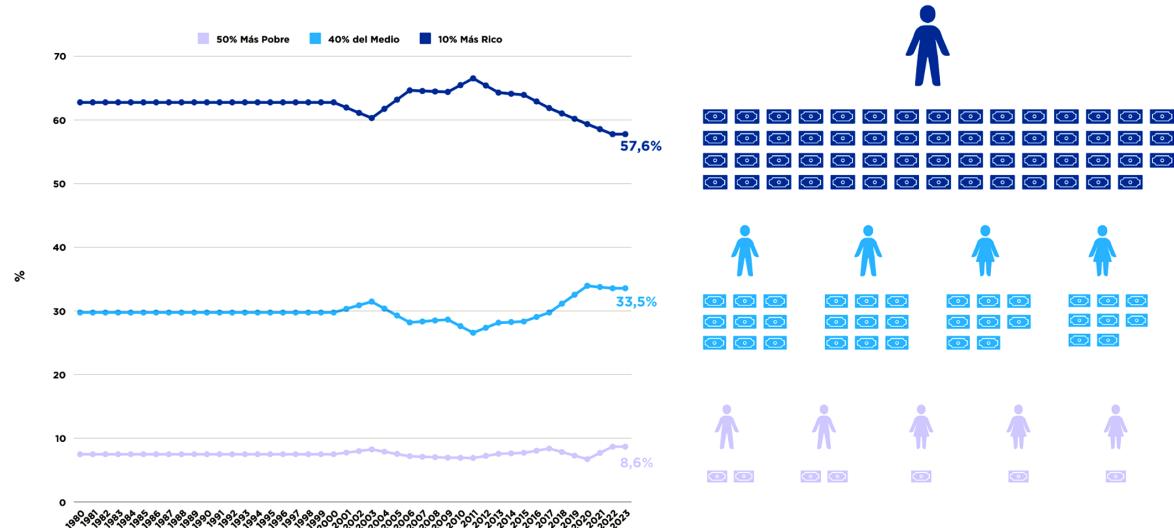
El país ha crecido en términos económicos, pero las altas desigualdades han producido un estancamiento estructural durante más de una década y han mermado las posibilidades de productividad y desarrollo

La OIT ha expresado preocupaciones sobre la concentración de los ingresos en la región desde los años setenta, especialmente en la distribución de los salarios, lo que se debe en gran medida a la marcada diferencia en la estructura ocupacional reflejada en los altos niveles de subocupación (Beccaria & Maurizio, 2019).



Entre 1980 y 2019, el PIB nacional creció de manera significativa, lo que permite clasificar al país como uno de ingresos altos —al menos en términos absolutos—; en contraste, la participación en los ingresos del 50% más pobre ha disminuido (Figura N°6).

Figura N°6
Participación en el ingreso nacional (antes de impuestos)



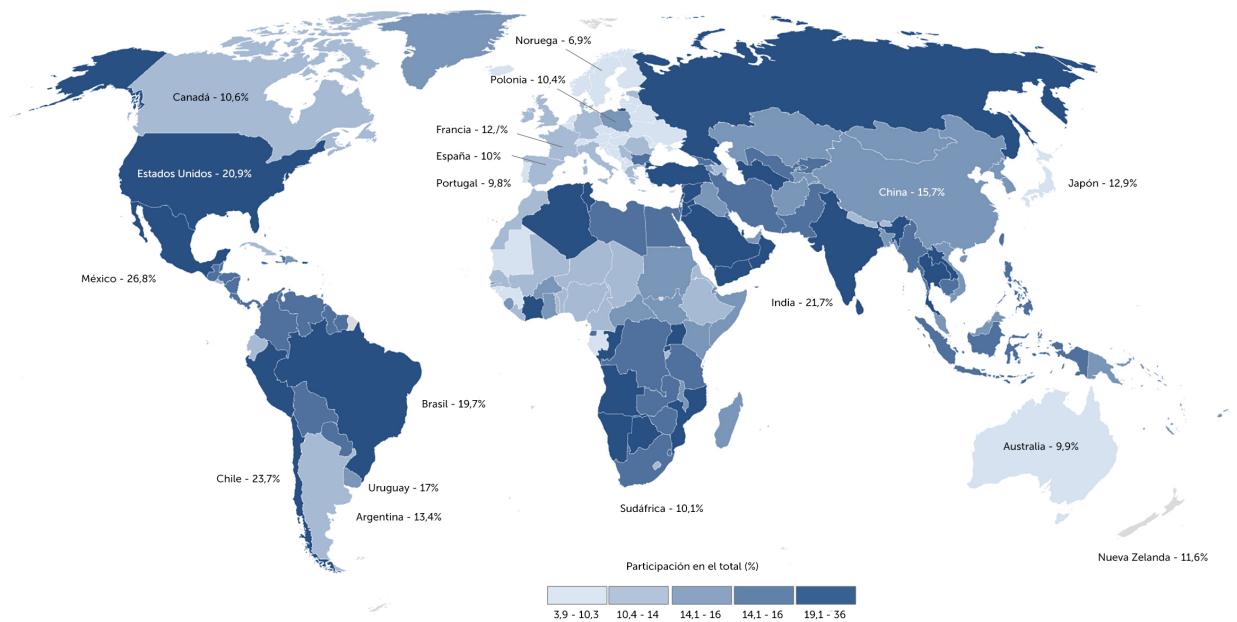
Elaboración propia en base a datos de World Inequality Database, 2024

La participación de la renta laboral en el ingreso total de la economía se encuentra entre los niveles más bajos a nivel mundial, representando solo el 62%⁴. Esto indica que los trabajadores están recibiendo una porción reducida del ingreso total, mientras que el restante se acumula en rentas de capital. Estas rentas de capital también muestran altos niveles de concentración (Figura N°7), lo que ha llevado a una concentración del mercado en sectores clave de la economía, perjudicando la competitividad (OCDE, 2023).

⁴ En contraste, en los países más avanzados, la participación de la renta laboral en el ingreso total es significativamente mayor, superando el 70% (por ejemplo, Estados Unidos: 73%; Canadá: 75%; España: 76%; Francia: 77%).



Figura N° 7
Participación en el ingreso del 1% más rico, por países (antes de impuesto)



Elaboración propia en base a datos de World Inequality Database, 2023

Nota: El mapa muestra la participación del ingreso del 1% más rico de la población en referencia al total por país. Se observa que en los países más desarrollados existe una marcada tendencia por encontrarse en los extremos más bajos de la concentración (3,9 a 14%), con excepción de Estados Unidos. Por el contrario, los países en desarrollo en Latinoamérica de manera tendencial se encuentran en segmentos más alto (16 a 36%). En el caso de Chile, el 1% concentra cerca de la cuarta parte de los ingresos totales (23,7%). Esta desigualdad es alta incluso considerándolo solo dentro del 10% más rico, donde el 1% concentra el 40,2% de dicho segmento (Figura N° 6).

Una disminución en la participación de la renta laboral indica que los salarios no están creciendo al mismo ritmo que la productividad. Esto refleja una estructura laboral caracterizada por empleos precarios, informalidad y alta rotación laboral, lo que reduce la capacidad de negociación de los trabajadores y afecta su posibilidad de garantizar los derechos reconocidos por la legislación. Estudios del FMI y la OCDE han demostrado que altos niveles de desigualdad son perjudiciales para el crecimiento económico sostenible de los países (Ostry & Tsangarides, 2014; Banco Mundial, 2016).

Los informes recientes del Banco Mundial (2024b) y la OCDE (2021) destacan la necesidad de retomar el crecimiento económico, poniendo énfasis en superar la estancada productividad que el país ha experimentado durante décadas. Para ello, se considera crucial mejorar la calidad del trabajo, centrándose en la capacitación y la generación de competencias necesarias, la calidad de los empleos y la participación en la fuerza laboral. Además, se subraya la importancia de reducir las barreras normativas, fomentar la adopción de tecnologías y diversificar la matriz productiva.

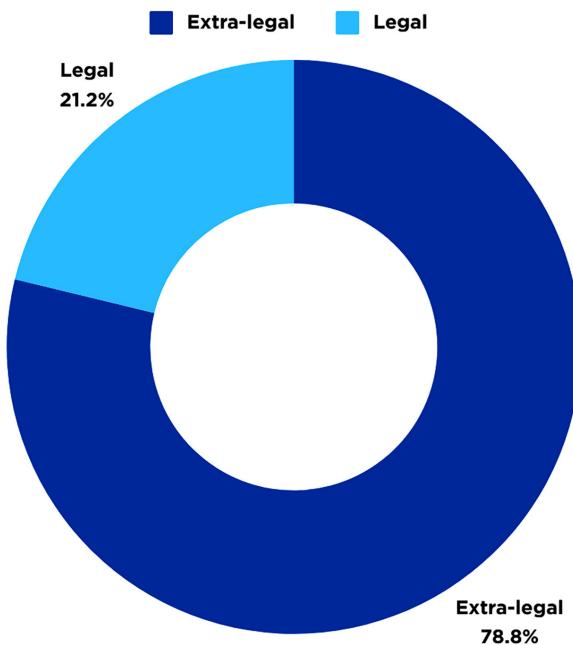


La desigualdad en los ingresos impacta la percepción de injusticia y contribuye al creciente malestar social, aumentando la inestabilidad política y social. La calidad del trabajo será crucial

En 2020, el 93% de los chilenos percibía injusticia en la distribución de ingresos, salud, educación, pensiones y oportunidades. Además, la mitad de los hogares es económicamente vulnerable y está altamente expuesta a los ciclos económicos (OCDE, 2021). A pesar de que el trabajo sigue siendo la principal fuente de ingresos para dos tercios de la población, la situación de los empleos decentes está en retroceso y las brechas persisten.

Las protestas sociales de 2019 y la creciente conflictividad laboral reflejan una insatisfacción con las condiciones de vida y seguridad (PNUD, 2024). En el ámbito de las relaciones laborales se manifiesta la extendida práctica de huelgas fuera del marco de negociación (Gutiérrez et al., 2021), lo que muestra signos de obsolescencia que podrían requerir una revisión de la institucionalidad laboral en su conjunto (Figura N°8).

Figura N°8
Promedio de participación de número de trabajadores en huelgas legales y extra-legales, período de 1990 a 2022.



Elaboración propia en base a los datos del Informe de Huelgas (COES-UAH), 2021.

Nota: A pesar de que el número de huelgas legales supera en frecuencia a las extra-legales (123 versus 68 en 2021), estas segundas tienen una participación en términos de participación de trabajadores considerablemente superiores.

Los efectos económicos y sociales de la crisis del COVID-19 fueron desiguales, beneficiando a unos pocos y dejando a muchos en recuperación. Los persistentes desafíos y la conjunción de nuevos fenómenos han polarizado la sociedad, amenazando las democracias y el sistema económico (OCDE et al., 2023).



A nivel mundial, las turbulencias se hacen sentir. El multilateralismo y la cooperación internacional construidos tras la Segunda Guerra Mundial han entrado en un período de crisis, cada vez más influido por el unilateralismo, la polarización y lo que se ha llamado la “recesión de confianza” (World Economic Forum, 2020), planteando múltiples desafíos a los organismos internacionales con mandato social.

En este marco, la OIT tomó la iniciativa de lanzar en 2023 una “Coalición Mundial para la Justicia Social” como contribución a un multilateralismo renovado, con el trabajo decente en el corazón de su mandato. La coalición invita a la participación voluntaria y a la acción colectiva de una amplia diversidad de socios (alrededor de 300 y en aumento), incluidos gobiernos, organizaciones de trabajadores y empleadores, instituciones internacionales, empresas, organismos no gubernamentales y el mundo académico.

En el pasado, el derecho laboral y las instituciones del trabajo fueron claves para gestionar las crisis sociales resultantes de las revoluciones industriales y pueden seguir siéndolo en las emergentes

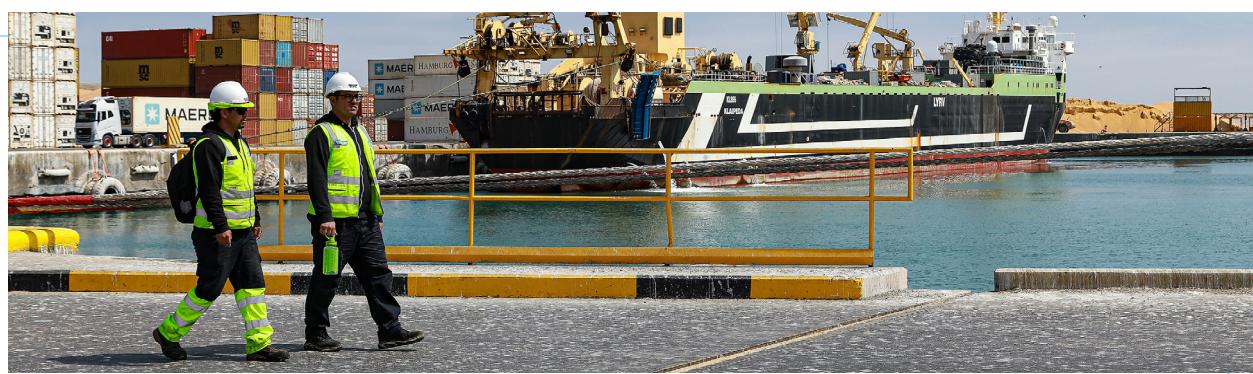
La Dirección del Trabajo tiene un rol central en la gobernanza para alcanzar un bienestar compartido. Esto implica contar con una institución fortalecida, un compromiso institucional y sanciones disuasivas que permitan garantizar la normativa.

Las transformaciones que ha experimentado el trabajo, combinadas con las recientes crisis sanitaria, económica y ambiental, han demostrado que el éxito de los países depende en gran medida de la robustez de sus instituciones. La inspección del trabajo desempeña una función primordial en épocas de crisis, disminuyendo los efectos adversos que afectan especialmente a los grupos más vulnerables.

Un estudio de la OIT, que revisa las consecuencias de la crisis económica de 2008, concluyó que aquellos países que adoptaron regulaciones adecuadas y sistemas de protección eficaces lograron proteger a los trabajadores sin perjudicar la creación de empleo, desmitificando la aparente contradicción entre crecimiento y protección (OIT, 2015).

La Dirección del Trabajo tiene un rol central en la gobernanza para alcanzar un bienestar compartido. Esto implica contar con una institución fortalecida, un compromiso institucional y sanciones disuasivas que permitan garantizar la normativa.

Para conservar y asegurar una paz social duradera, los esfuerzos para superar las múltiples crisis deben ser compartidos, al igual que sus beneficios (Tratado de Versalles, 1919; Declaración de Filadelfia, 1944). Existe una responsabilidad social y política que debe ser asumida por todos los actores e instituciones del trabajo.





2. Automatización e IA: El mayor desafío del trabajo.

Las últimas tendencias han demostrado que la tecnología, especialmente la inteligencia artificial generativa, es capaz de realizar funciones cognitivas y no rutinarias, aumentando el riesgo de reemplazar tareas cada vez más analíticas, un campo históricamente reservado al dominio humano.

Este avance tecnológico no solo está transformando el panorama laboral, sino que también está exacerbando las desigualdades históricas. Los principales informes concluyen que existe un alto riesgo de automatización de los empleos rutinarios de cualificación media, a diferencia de los trabajos abstractos y manuales no rutinarios, que tienden a ser de alta y baja cualificación, respectivamente. La destrucción de los empleos medios llevará al desplazamiento de trabajadores de este segmento hacia trabajos de baja cualificación. Este fenómeno, conocido como "hollowing out" o "vaciamiento de los empleos", amenaza con profundizar la polarización del trabajo.

La falta de oportunidades adecuadas para adquirir las nuevas competencias y habilidades necesarias provoca que muchos trabajadores en riesgo de perder su empleo se vean forzados a aceptar trabajos que requieren menos cualificación y ofrecen ingresos más bajos. Esto ejercerá una presión adicional sobre el segmento de salarios bajos, dando lugar a formas precarias de empleo, aumentando el desempleo de larga duración y fomentando la fuga hacia la informalidad y el autoempleo por necesidad.

La falta de oportunidades adecuadas para adquirir las nuevas competencias y habilidades necesarias provoca que muchos trabajadores en riesgo de perder su empleo se vean forzados a aceptar trabajos que requieren menos cualificación y ofrecen ingresos más bajos.

En conjunto, estos factores indican que lo que históricamente se ha entendido como "trabajo" está experimentando una transformación acelerada a nivel mundial. Aunque estos fenómenos, junto con la globalización, traen nuevas oportunidades, también presentan riesgos significativos, creando un desafío que las sociedades deben abordar en su conjunto.

No es la primera vez que el trabajo humano se enfrenta a una crisis de reemplazo, pero nunca antes había sido tan profunda

En olas anteriores de automatización, las hipótesis pesimistas resultaron exageradas, al menos en términos de índice de empleo. Sin embargo, el aceleramiento de las transformaciones tecnológicas en la última década puede traer consecuencias distintas e involuntarias, especialmente en lo relativo a la distribución del dividendo tecnológico, con impactos en materias como género, tipos de trabajo, condiciones laborales e ingresos, y con un fuerte componente social.

La OCDE estima que en Chile más del 20% de los trabajos está en alto riesgo de automatización. Además, otro 31% de empleos en el país podría sufrir cambios significativos debido al progreso tecnológico. Aunque más conservadoras, las estimaciones del informe sobre robotización de PwC (2018) también son significativas: en 2020, Chile tenía un riesgo del 1% de empleos afectados por la inteligencia artificial, proyecciones que crecen al 13% a mediados de 2025 y al 27% después de 2030.



Es importante ser cautelosos. La automatización interactúa de forma compleja con la demanda de bienes y servicios y con los trabajos necesarios para producirlos: el aumento de la demanda de trabajo para producir y mantener la tecnología, la innovación de nuevos productos como causa de automatización, la aparición de sectores completamente nuevos y la demanda de trabajo para dichos sectores; algo que ha ocurrido en procesos pasados.

Aunque la automatización ha interactuado históricamente de maneras complejas con la demanda laboral, las transformaciones actuales son más rápidas y profundas, presentando un riesgo significativo si no se gestionan adecuadamente.

Aprovechar la tecnología puede traer beneficios importantes, pero se deben realizar esfuerzos tanto en las empresas como en la fuerza de trabajo para alcanzarlos

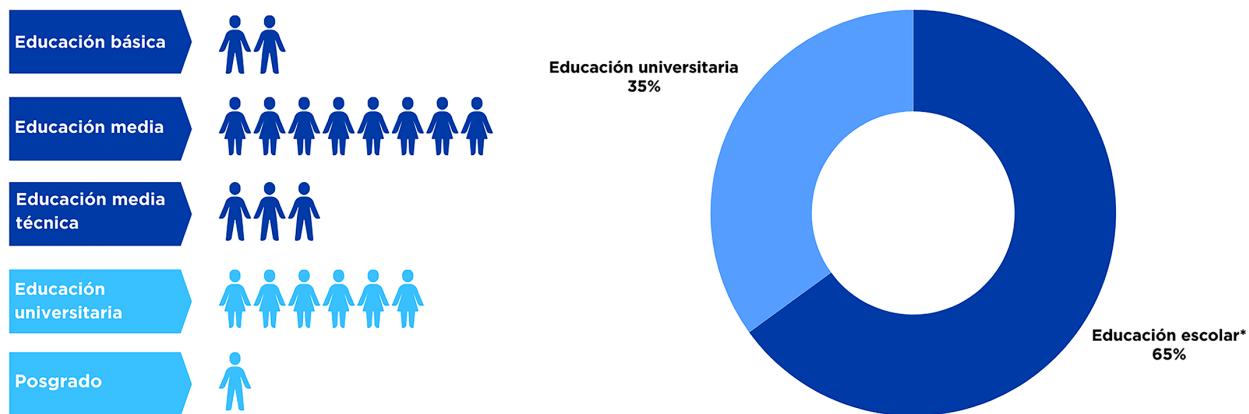
Existen estudios recientes que muestran los beneficios que podría traer el uso de la inteligencia artificial generativa en los entornos laborales en términos de productividad, especialmente si se utiliza como complemento a las tareas realizadas por humanos. También, puede ayudar a disminuir la brecha entre los trabajadores más experimentados y los nuevos (Gmyrek et al., 2024). Estos diagnósticos alentadores pueden requerir un fuerte compromiso nacional para hacerlos realidad.

Aspectos como las licencias para utilizar este tipo de tecnologías a nivel personal o empresarial pueden ser significativos tanto para el mayor segmento de trabajadores como para las empresas de menor tamaño. Las conexiones de alta velocidad con fibra óptica podrían ser un impedimento que limitaría sus efectos, especialmente fuera de la Región Metropolitana y en zonas rurales.

Sin embargo, probablemente una de las mayores limitaciones guarda relación con la carencia de habilidades y competencias para trabajar en entornos de ecosistemas digitales (Figura N°9). Superar este riesgo requerirá un fuerte compromiso y una coordinación, tanto en la capacitación y reconversión de trabajadores como en las mallas de programas educacionales a nivel inicial, que preparen a las personas para las exigencias que demandará el futuro del trabajo (OCDE, 2021).



Figura N° 9
Distribución de la fuerza total de ocupados según nivel educativo, 2024



Elaboración propia en base de datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), INE, 2024

*El gráfico en "Educación escolar" es la sumatoria de la población trabajadora con educación básica, media y media técnica (no universitaria).

Nota: A pesar de que Chile se encuentra en mejores niveles de escolarización que el promedio de Latinoamérica, mantiene brechas importantes respecto a conocimientos básicos que podrían significar desafíos adicionales en programas de reconversión para trabajos de altas habilidades y competencias.



3. Renovar el mandato de la DT, fortalecer la institucionalidad

Desde su origen, la función de los órganos de administración en el ámbito laboral ha sido fundamental para abordar las crisis sociales y económicas, actuando como una institución clave para fomentar condiciones de vida justas y equitativas. Las revoluciones industriales pasadas generaron un malestar social global debido a la desigual distribución de los beneficios que trajeron consigo las nuevas tecnologías, dando paso a nuevas formas de producción y al surgimiento del trabajo subordinado. Las consecuencias del desigual poder económico y la concentración tecnológica llevaron a millones a vivir en condiciones de vida inhumanas y a un malestar creciente, así como a un conflicto social que acompañó gran parte de los siglos XVIII, XIX y principios del XX.

En un mundo con desafíos vigentes y nuevos, de múltiples envergaduras, las instituciones del trabajo deben ser revitalizadas como un pilar fundamental para garantizar los derechos laborales, la promoción del trabajo decente, el respeto del Estado de derecho y el acceso igualitario a la justicia: condiciones mínimas para continuar sustentando el contrato social.

La DT es un órgano público que cumple funciones para garantizar el orden público, el bienestar social y la reducción de las desigualdades en el trabajo

La Dirección del Trabajo es un órgano público cuya misión es respaldar directamente la normativa laboral, concebida como un pilar de interés general para la preservación del orden público (OIT, 2010). A su vez, permite la eficacia de las normas laborales y sociales en su conjunto, protege a la persona trabajadora y promueve el crecimiento económico sostenible y duradero mediante la conservación de empleos productivos (Bueno, 2024). Asimismo, contribuye a la canalización del conflicto social a través de sus facultades de prevención y solución de las divergencias derivadas de la diversidad de intereses en la relación laboral.

A medida que el contexto laboral se transforma, los modos de producción y las brechas no abordadas se complejizan con nuevos fenómenos y crisis, imponiendo desafíos tanto para la institucionalidad como para el sistema en general.

La cuarta revolución industrial está poniendo a prueba un sistema estructurado en realidades y dinámicas sobre las cuales se organizó la Dirección del Trabajo: la relación laboral estable en grandes centros de trabajo. Este modelo, predominante durante gran parte del siglo XX, ha sido reemplazado por relaciones laborales más flexibles. En su versión extrema, se desconocen los vínculos tradicionales, modificando los parámetros típicos de subordinación por otras formas de control. Además, las crecientes unidades productivas de menor tamaño representan un desafío adicional para el cumplimiento.

Bajo esta realidad, las instituciones corren el riesgo de volverse obsoletas si no logran adaptarse a las complejidades de esta nueva era. La situación se agrava cuando la sociedad civil, los políticos, los sindicatos y los empresarios no muestran una ruta clara para consolidar un proyecto de sociedad común, sostenible y duradero.

La DT tiene la responsabilidad privilegiada de construir mejores condiciones laborales, vitales para el progreso de la ciudadanía



La función de aplicación, control y tutela de la Dirección del Trabajo es fundamental para el desarrollo de los principios laborales y complementa la labor de control judicial. Las investigaciones, interpretaciones y aplicaciones realizadas por el Departamento Jurídico y los inspectores del trabajo, expertos en la legislación laboral, proporcionan insumos valiosos para adaptar las normas a un entorno laboral en constante evolución. Estos insumos son vitales para mantener la coherencia y dar vigencia al derecho laboral a través de las sentencias de los tribunales de justicia, especialmente en casos complejos.

En un sentido amplio, la función de aplicación y control implica la transmisión de información técnica que facilita la labor de empleadores y trabajadores. Además, este ejercicio ayuda a identificar deficiencias y abusos que no están cubiertos o están cubiertos de manera imperfecta, alertando a las autoridades competentes y contribuyendo al "perfeccionamiento del derecho laboral" (Bueno, 2024; Convenio No. 81 y No. 129, de la OIT). La aplicación normativa desarrollada por la Dirección del Trabajo implica velar, facilitar información y contribuir al perfeccionamiento de la legislación.

La función pública se expresa en el rol esencial para garantizar la igualdad ante la ley. Es la puerta de entrada al sistema de justicia para la población, especialmente para los grupos marginados y las minorías. Es crucial para alcanzar la paz y la justicia (ODS No.16).

El rol de los órganos inspectivos en la última década ha sido reconocido como esencial para enfrentar las transformaciones y crisis actuales

La función de aplicación de la normativa conlleva hoy en día la detección de nuevos riesgos de gran complejidad, por ejemplo, los riesgos biológicos o aquellos asociados a las grandes construcciones que utilizan nueva maquinaria de alta tecnología. La exposición a riesgos fisicoquímicos en los lugares de prestación de servicios se destaca como uno de los principales temas a ser estudiados.

Alcanzar el fortalecimiento de las instituciones de gobernanza del trabajo es un objetivo central para abordar el futuro del trabajo.

El impulso que ha dado la OIT al mantenimiento de servicios inspectivos adecuados, con personal suficiente, facultades idóneas y medios materiales para cumplir eficientemente su rol, ha sido persistente a lo largo de su historia.

La importancia de los organismos inspectivos para dar eficacia a la normativa en épocas de crisis fue reiterada en 2008 con la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa. En 2019, tanto la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, adoptada por la Conferencia, como la Comisión para el Futuro del Trabajo destacan que alcanzar el fortalecimiento de las instituciones de gobernanza del trabajo, incluidas las inspecciones laborales, es un objetivo central para abordar el futuro del trabajo.

En el centenario de la OIT, se destaca el papel clave que jugarán la administración del trabajo y, en particular, la inspección laboral para que el trabajo continúe siendo una actividad dignificadora (Bueno, 2024). La Dirección del Trabajo tiene la responsabilidad social de buscar su fortalecimiento para cumplir con su cometido a la luz de las transformaciones en el ámbito laboral.





III. VIEJOS Y NUEVOS PARADIGMAS: AVANZAR EN LA PROTECCIÓN DEL TRABAJO

El país enfrenta diversos fenómenos que han deteriorado las condiciones de trabajo para una parte significativa de la población, tales como la expansión de subterfugios laborales, el uso abusivo de contratos temporales, la tercerización indebida y el desconocimiento de vínculos laborales mediante falsos autónomos o relaciones ambiguas.

Los efectos de estas vulnerabilidades laborales se manifiestan en forma de subempleo, bajos ingresos, incertidumbre personal, pobreza, falta de estabilidad en los proyectos de vida y, en casos extremos, trastornos de salud mental y aumento de riesgos de accidentes laborales.

El debilitamiento continuo y los limitados recursos de las instituciones públicas exigen una reorientación y focalización hacia los grupos de trabajadores más vulnerables, generando estrategias dirigidas a alcanzar efectos estructurales en la aplicación y vigencia de las normas laborales, y a garantizar condiciones de dignidad para la persona trabajadora. No obstante, esto no debería ser excusa para desatender otros tipos de incumplimientos relevantes.



1. Transitar de la economía informal hacia la formal

La lucha contra la informalidad debe ser prioritaria debido a su asociación con menores salarios y mayor pobreza. La fragilidad y necesidad que enfrentan las personas en situación de informalidad las expone a abusos y explotación, especialmente en lugares con condiciones deficientes de seguridad y salud (Abud & Ugarte, 2022), convirtiéndolas en víctimas de exclusión prolongada (OCDE, 2019a). Desde un punto de vista económico, afecta gravemente el financiamiento de los sistemas de seguridad social y propicia el *dumping* social.

La informalidad laboral subordinada es especialmente preocupante, ya que estos trabajadores no gozan de la autonomía de los independientes ni del amparo del derecho laboral.

En nuestro país, este fenómeno prevalece entre mujeres, jóvenes, adultos mayores, migrantes y trabajadores con niveles educativos bajos. Además, es más común en ocupaciones de baja cualificación, entre trabajadores por cuenta propia y en determinados sectores económicos, con una marcada incidencia según el tamaño de las unidades productivas.

La alta influencia de la informalidad subordinada refleja un fenómeno estructural que debería estar en el centro del quehacer de la Dirección del Trabajo

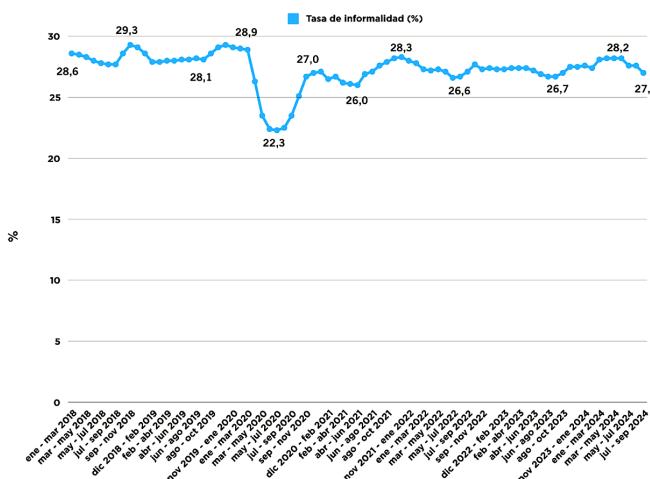
A pesar de que la informalidad laboral suele asociarse al empleo independiente o autoempleo por necesidad —como los vendedores ambulantes—, tiene una ocurrencia significativa entre los trabajadores dependientes, es decir, aquellos que laboran bajo subordinación en empresas.

Actualmente, unos 2.4 millones de trabajadores se encuentran en condición de informalidad, lo que representa el 27% del total (Figura N° 10). De este grupo, el 55% está en situación de autoempleo por necesidad y el 45% en régimen de informalidad subordinada (Bravo, 2024a).

La informalidad laboral subordinada es especialmente preocupante, ya que estos trabajadores no gozan de la autonomía de los independientes ni del amparo del derecho laboral. Además, es una causa significativa de la alta rotación laboral, con efectos negativos para la productividad (Bravo, 2024b).



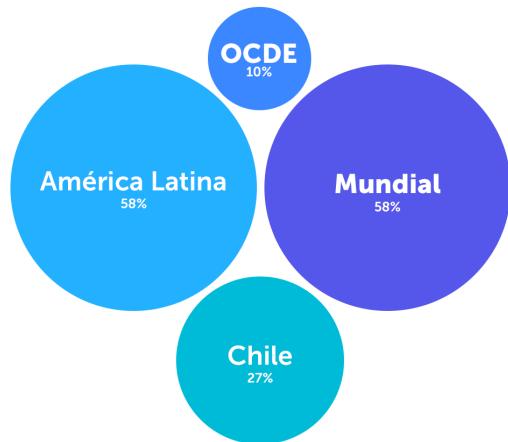
Figura N°10
Tasa de ocupación informal nacional



Elaboración propia en base a los datos de la Encuesta Nacional de Empleo, INE (octubre, 2024)

Nota: El país arrastra una informalidad cercana al 30%. En el 2020 sufrió una caída relevante (22,3%) producto de las medidas de confinamiento y de los apoyos directos económicos. Tras el período de reapertura las cifras han vuelto a niveles similares a prepandemia, aunque menores. Para el período de julio-septiembre 2024 la cifra se situó en un 27%, casi dos puntos menos que el mismo período de 2019.

Figura N°11
Tasas de informalidad comparado



Elaboración propia en base a los últimos datos disponibles de ILOSTAT y ENE (2024)

Nota: Una de cada tres personas se encuentra en la informalidad en Chile. A pesar de que el país se encuentra en mejores niveles en términos comparados con América Latina y el promedio mundial, casi triplica la cifra de los países OCDE.

La informalidad está sobrerepresentada en los grupos más vulnerables o excluidos

Aunque las mujeres tienen una menor inserción en el mercado laboral, su tasa de informalidad es un 2% más alta que la de los hombres. Esta desigualdad se refleja también en los ingresos, ya que las mujeres tienen un 32% menos que los hombres en la misma situación de informalidad. La actividad económica con mayor presencia de informalidad subordinada es la de trabajadoras de casa particular, con un 70% de informalidad —sector donde más del 90% son mujeres—.

Entre los trabajadores migrantes, la incidencia de la informalidad es mayor que entre los nacionales. Desde el punto de vista etario, la informalidad es significativamente alta entre los jóvenes (15 a 24 años) y las personas mayores (más de 60 años).

El nivel educativo es un factor clave: a mayor escolaridad, mayor empleabilidad y menor probabilidad de estar en situación de informalidad, 16,5% entre quienes tienen estudios universitarios frente al 67,8% entre quienes no tienen estudios.

La informalidad reproduce la pobreza, ya que los ingresos de los trabajadores informales son un 58% menores que los de los trabajadores formales. En este contexto, este fenómeno está en el centro de la problemática actual: la inseguridad y desigualdad de los ingresos.



La relación entre informalidad y nivel educativo ha llevado a países como Polonia a centrar sus esfuerzos en reformas educativas para reducirla, con destacables resultados: una disminución del 24,9% al 17%, y con efectos positivos en la productividad y el crecimiento económico (Jones, 2023). Existe evidencia de que el crecimiento económico tiene una relación positiva con la creación de empleo formal.

La mayoría de las personas trabajadoras informales subordinadas se emplean en empresas formales, y la probabilidad de esta situación aumenta a medida que las empresas son más pequeñas

Cerca del 80% de los trabajadores informales subordinados en el país está empleado en empresas del sector formal de la economía. Este dato es significativo y desafía la correlación tradicional entre empresas informales y trabajadores informales presente en la literatura comparada.

En la práctica, esto se traduce en empresas que cumplen con el marco normativo tributario, pero vulneran el marco normativo laboral. Esta disparidad puede explicarse por dos razones: la primera, las diferencias en las sanciones y su efecto disuasivo entre ambos marcos, lo que podría estar incentivando el cumplimiento solo del primero; y la segunda, la facilitación del cumplimiento de las obligaciones tributarias a través del uso tecnológico del Servicio de Impuestos Internos.

La falta de inspección y sanciones efectivas es una causa relevante para que los empleadores eviten sus responsabilidades legales, lo que fomenta la expansión de la informalidad (Jones, 2023).

La probabilidad de estar en informalidad laboral está relacionada con el tamaño de la empresa: las micro y pequeñas empresas concentran alrededor del 60% de los trabajadores informales subordinados; las medianas, el 6%; y las grandes empresas, el 4,5% (Bravo, 2024a). La alta incidencia de informalidad en las empresas más pequeñas afecta directamente su productividad y genera un círculo vicioso de contratación de trabajadores informales —menos calificados—, bajos salarios, alta rotación e improductividad, lo que podría estar dificultando la expansión de este segmento de empresas en un mundo cada vez más competitivo y globalizado.

La evidencia comparada sugiere que existe una estrecha relación entre el aumento de la informalidad y la falta de fiscalización de la normativa

La falta de inspección y sanciones efectivas es una causa relevante para que los empleadores eviten sus responsabilidades legales, lo que fomenta la expansión de la informalidad (Jones, 2023). De manera similar, el Banco Mundial ya advertía sobre este problema en el contexto latinoamericano en 2007 (Perry et al., 2007). Lo anterior se combina con otras causas, como el nivel de cualificación y habilidades de la fuerza laboral y la complejidad de la economía.

Las dinámicas del sector informal son complejas e involucran a diversos actores y enfoques. Como se expuso, la informalidad subordinada representa casi la mitad del sector informal y se concentra en gran medida en empresas formales de menor tamaño (80%). Esta situación debe considerarse dentro del marco de atribuciones vigentes, teniendo en cuenta la especial vulnerabilidad de estos trabajadores (más pobres, con menor nivel educativo y alta incidencia de grupos vulnerables), quienes pueden enfrentar dificultades para garantizar sus derechos, como denunciar la falta de reconocimiento del vínculo laboral.



Comprender el perfil de los fenómenos laborales permite enfocar los esfuerzos bajo el paradigma de las instituciones públicas que enfrentan “necesidades infinitas y recursos limitados”. Esto incluye dirigir esfuerzos hacia sectores específicos e incluso considerar probabilidades según áreas geográficas (Livert & Espejo, 2022).

Esta limitación debe ser un componente estructural de las políticas de inspección orientadas hacia la formalización. La estrategia de la Dirección del Trabajo se ha basado principalmente en un enfoque reactivo. Sin embargo, existe literatura que muestra una relación imperfecta entre las denuncias y las empresas más infractoras (Weil & Pyles, 2006), situación que puede ser especialmente significativa para los trabajadores en condición de informalidad.



Figura N°12

Tasa de ocupación de formalidad de trabajadores de plataformas digitales (2024)

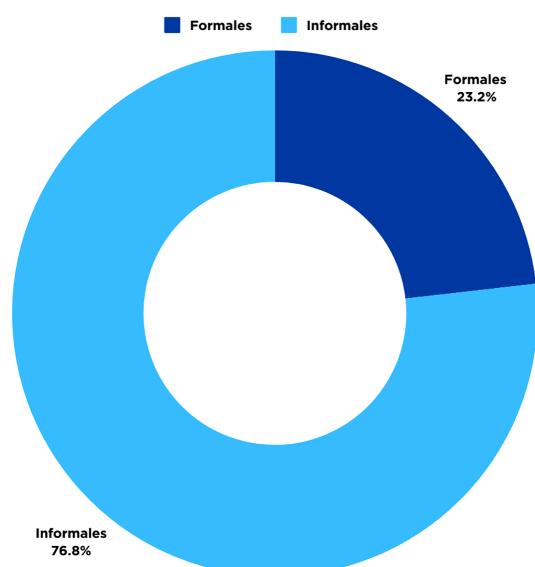
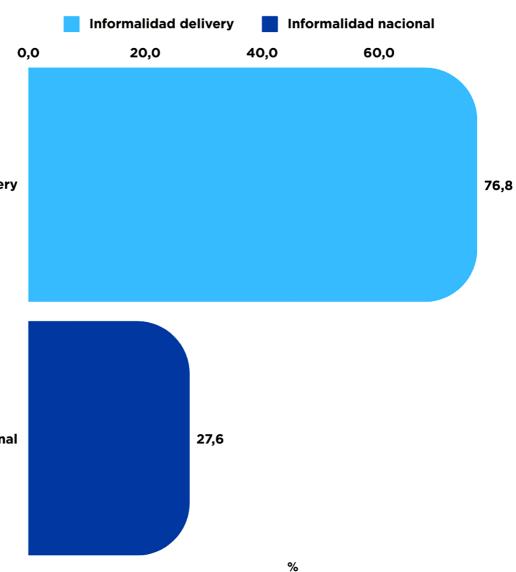


Figura N°13

Tasa de ocupación de informalidad nacional e informalidad de trabajadores plataformas digitales



Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Empleo, INE

La Comisión muestra su preocupación por el conflicto que genera el debilitamiento de la potestad de declarar relaciones laborales en los casos de subterfugio laboral, establecidas por los tribunales de justicia. El reconocimiento de esta facultad es un factor determinante para combatir la informalidad subordinada.

El debilitamiento de las actuaciones de la institución podría requerir reformas que reconozcan de manera expresa dicha facultad, así como la inclusión de mejores criterios para determinar la subordinación (Recomendación No. 198; OIT, 2020) cuando se presenten situaciones de informalidad, subterfugios y triangulaciones. Además, debe resguardarse la posibilidad de recurrir a los tribunales de justicia cuando se considere que no ha ocurrido alguna de estas situaciones. Si se quiere realmente disminuir la informalidad, los sistemas de inspección deben contar tanto con la capacidad como con las facultades necesarias (Jessen & Kluve, 2019; Perry et al., 2007; Jones, 2023).

Datos recientes sobre la efectividad de la normativa que buscó proteger a los trabajadores de plataformas digitales de servicios (Ley No. 21431 de 2022) sugieren que los márgenes muy flexibles y los vacíos en las facultades de aplicación y control de los órganos fiscalizadores resultan en una menor eficacia de los derechos que procura garantizar (Consejo Superior Laboral, 2024) (Figura N° 12 y 13).



2. Dualidad arraigada: empleos formales pero inestables

A nivel nacional e internacional, los trabajadores en empleos precarios enfrentan menor seguridad laboral, mayores diferencias salariales (Figura N°14) y mayores dificultades para acceder a la protección social frente a las contingencias del ciclo de vida. La OCDE ha advertido al país sobre la necesidad de reducir la creciente dualidad en el mercado laboral, donde los empleos precarios representan el 40%⁵ (OCDE, 2021).

Los vínculos laborales precarios generan condiciones más desfavorables en comparación con las relaciones laborales bien reguladas

Datos de la ENCLA confirman la tendencia hacia una disminución de la seguridad en los vínculos laborales y un aumento en la rotación. El 21% de los trabajadores con contratos indefinidos no supera un año de antigüedad, y el 48% no supera los tres años (Dirección del Trabajo, 2019). El número de trabajadores contratados bajo modalidades atípicas o precarias, con un fuerte componente de inseguridad (Figura N°15), está en aumento.

La proliferación de empleos de corta duración o limitados en derechos representa una restricción a la productividad y a la innovación, aspectos clave para alcanzar una verdadera competitividad global (Ministerio de Hacienda, 2022). De manera similar, la OIT (2020) ha concluido que la durabilidad de los vínculos laborales es un factor relevante para la productividad laboral y un elemento crucial para el comportamiento económico y el desarrollo (Figura N°16).

Figura N°14

Promedio de remuneración nominal imponible (en pesos) al seguro de cesantía, según tipo de contrato

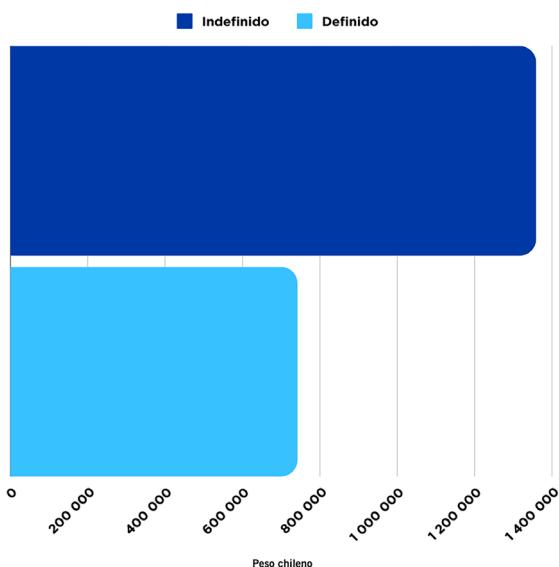
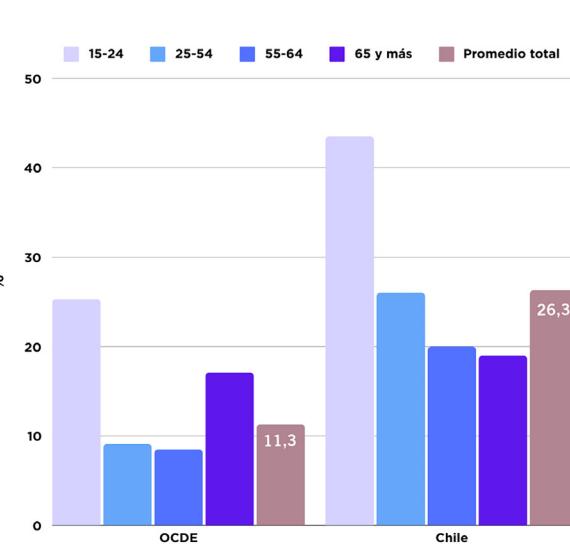


Figura N°15

Comparativo de promedio de trabajadores con empleos temporales, según tramo etario



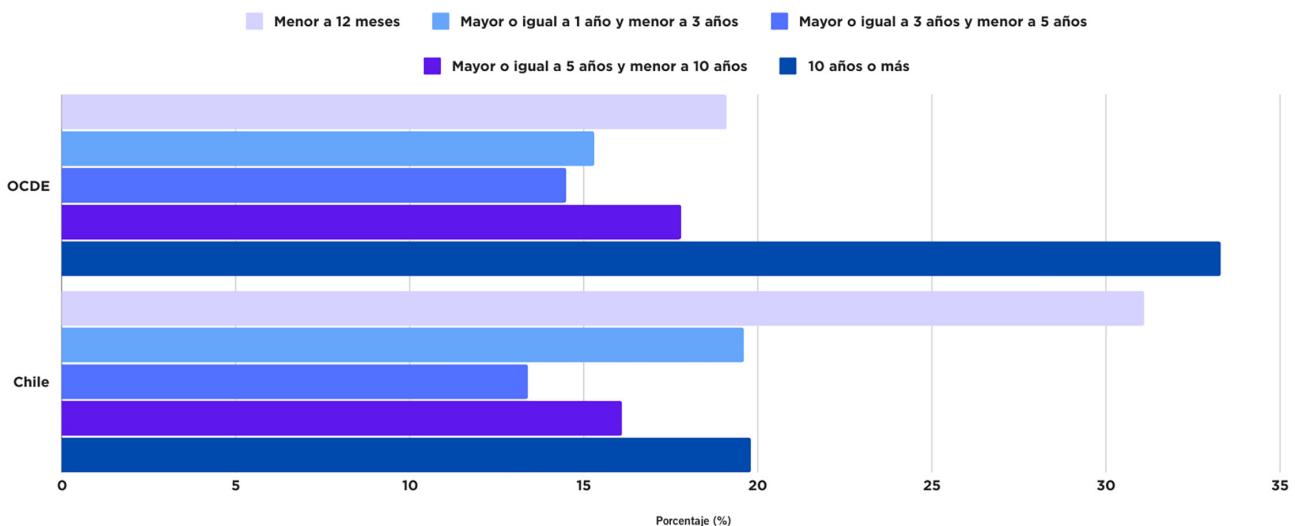
Elaborado en base a los datos de la Superintendencia de Pensiones (período agosto-2023 a julio-2024)

Elaborado en base OECD database. Datos del 2022 o los últimos disponibles

⁴ La estimación de la OCDE considera la informalidad laboral como los contratos de duración determinada.



Figura N°16
Comparativo de la duración de los contratos laborales de Chile y el promedio OCDE



Elaborado en base a los datos de la OECD database (últimos datos disponibles)

Nota: Chile muestra mayor inestabilidad laboral que el promedio de la OCDE: el 31% de sus trabajadores tienen vínculos laborales menores de 12 meses de antigüedad, frente al 19,1% de la OCDE. Además, solo el 19,8% alcanza 10 años o más de antigüedad, muy por debajo del 33,3% promedio, reflejando menores niveles de estabilidad en el empleo.

Sus efectos también son observables en el marco de los derechos colectivos. El carácter temporal disminuye su capacidad o las perspectivas organizativas, al igual que en las relaciones difusas, atípicas o encubiertas (Figura N°17). Aun cuando logren sindicalizarse, encuentran dificultades para ejercer derechos como la negociación colectiva y la representación de intereses, debilitándose su capacidad de influir en aquellas materias de su interés o que les afectan en momentos de importantes transformaciones (Villasmil, 2019).

Figura N°17
Porcentaje de trabajadores por tipo de contrato, según existencia de sindicato

Existencia de sindicato	Indefinido	Plazo fijo	Por obra o faena	Total
Hay sindicatos activos de empresa o establecimientos	79,3%	14,5%	6,0%	100%
Hay sindicatos activos, pero solo del tipo de interpresa	40,9%	12,3%	45,5%	100%
No hay sindicatos activos	67%	13,5%	19,5%	100%
Total de trabajadores	69,7%	13,8%	16,3%	100%

Tabla extraída de ENCLA, 2019

Nota: En términos agregados existe una relación estadísticamente significativa entre el tipo contractual y la existencia o inexistencia de sindicatos. A mayor estabilidad (contratos indefinidos) mayor probabilidad de la existencia de sindicatos en la empresa. La única excepción es en el caso de los contratos por obra o faena donde tienen una alta incidencia las organizaciones interempresas, lo que puede explicarse en parte, por dinámicas laborales de los sectores de la minera y construcción.



El elevado porcentaje de trabajadores con vínculos precarios reduce la productividad, debilita el financiamiento de la protección social y agrava las desigualdades

La falta de protección social puede forzar a los trabajadores a aceptar empleos precarios cuando no hay mejores alternativas disponibles o cuando enfrentan situaciones de desempleo prolongado (OCDE, 2018).

Los jóvenes menores de 29 años están sobrerepresentados en vínculos laborales más débiles, con una menor proporción de contratos indefinidos en comparación con el promedio nacional (51% frente al 70%). A medida que se avanza en los grupos etarios, aumenta la posibilidad de tener contratos indefinidos (Dirección del Trabajo, 2019). Esta sobrerepresentación también se observa en nuevas modalidades de trabajo, como el trabajo en plataformas digitales, donde la mayoría de los trabajadores tiene menos de 33 años (OIT, 2021).

Los trabajadores en estas condiciones suelen experimentar frecuentes transiciones entre empleos, que incluyen períodos de desempleo, inactividad y trabajo informal (PNUD, 2017; OIT, 2020).

Los empleos precarios afectan la cohesión social y el sistema democrático

La pérdida de calidad en los empleos tiene efectos en el desarrollo democrático y la cohesión social: los trabajadores inmersos en esta realidad tienden a participar menos en procesos democráticos, como el voto, en comparación con los trabajadores formales. Las débiles condiciones laborales no solo erosionan la participación cívica, sino que también afectan la estabilidad social. Este malestar puede ser especialmente preocupante en los índices de desempleo juvenil masculino, donde, a pesar de contar con formación, los jóvenes no pueden encontrar trabajos satisfactorios (OIT, 2015).

Dadas las presiones de múltiples crisis, es poco probable que estas tendencias se reviertan de manera espontánea, lo que requiere una movilización significativa de recursos estatales para abordar las fuentes del descontento.



La Comisión considera que uno de los aspectos centrales para una gobernanza justa y equitativa del trabajo es revisar los marcos de la Dirección del Trabajo que le permitan dar vigencia a la legislación laboral, a través de la aplicación normativa y el cumplimiento efectivo de los derechos que esta contiene.

En materia de trabajo precario, los esfuerzos por mantener una fiscalización constante, persistente y tantas veces como sea necesario en sectores especialmente incumplidores no tendrán un efecto social relevante si las facultades son desconocidas por los tribunales de justicia. En este sentido, en ámbitos como el suministro ilegal de trabajadores, se hace necesario el reconocimiento de la potestad de determinar el uso fraudulento de estas formas de contratación o el ocultamiento del verdadero empleador.

Se reitera que la especial condición contractual limita de forma desproporcionada a este grupo de trabajadores, cuya vulnerabilidad les priva de la posibilidad de gozar efectivamente de otros derechos.

La neutralización de las facultades de la Dirección del Trabajo termina por institucionalizar la ilegalidad en las relaciones laborales y profundiza la desconfianza en la utilidad de las instituciones públicas, deslegitimándolas, así como al sistema político y económico.



3. Acortar las brechas de género, aumentar las oportunidades

“Las crisis impactan con especial fuerza a los grupos más marginados” puede parecer un cliché, pero los datos lo confirman. Durante 2020 y parte de 2021, la vida económica y productiva de las mujeres se vio alterada de forma diferente a la de los hombres. Al igual que otros grupos marginados, como las mujeres indígenas, las mujeres migrantes y las que viven en zonas rurales, enfrentaron mayores dificultades para sobrellevar la crisis (ClapesUC & Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, 2021).

El rol histórico de las cuidadoras y la dependencia económica son factores determinantes en la división sexual del trabajo productivo

Dentro de las principales causas de la desigualdad de género se encuentra la histórica dependencia económica de las mujeres respecto de los hombres. El trabajo de cuidado y del hogar no remunerado es reconocido como un motor de la desigualdad, con consecuencias en la brecha salarial, los niveles educativos más bajos y factores de estrés que afectan la salud mental y física. La necesidad de conciliar las labores de cuidado con las demandas del mercado laboral genera importantes tensiones.

La baja participación femenina en la fuerza laboral se explica por la división sexual del trabajo, en la cual las responsabilidades de cuidado doméstico y familiar recaen de manera desproporcionada sobre las mujeres, limitando sus oportunidades de inserción en el mundo laboral. La escasez de tiempo disponible les restringe el acceso y la permanencia en el trabajo remunerado. Las dificultades para conciliar ambas responsabilidades desincentivan a un número significativo de mujeres a incorporarse al mercado laboral, con una pérdida social y personal de talento, autorrealización y productividad.

La distribución desigual del trabajo de cuidados no remunerado está contribuyendo a la caída sostenida de las tasas de fertilidad que, junto con el envejecimiento demográfico, plantea interrogantes sobre la capacidad futura de equilibrar los ámbitos productivo y reproductivo de manera que promueva la equidad de género.

En tiempos de crisis, todos nos vemos afectados, pero ellas resultan impactadas con especial intensidad

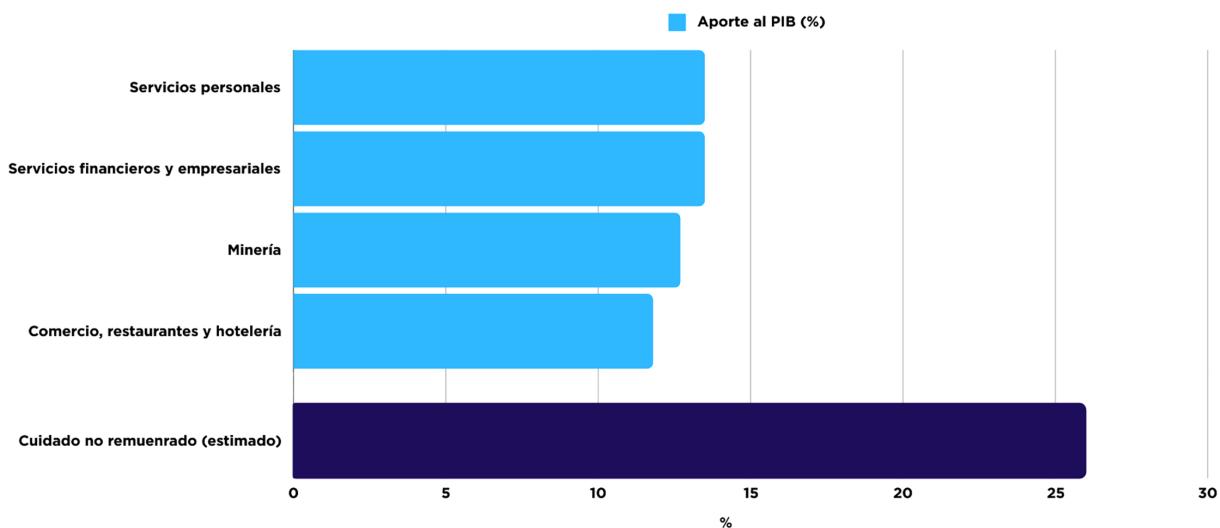
La crisis pandémica del COVID-19 y el cierre de establecimientos, junto con la imposibilidad de que las trabajadoras de cuidados remunerados pudieran concurrir a sus labores, destacó el rol social que cumplen los cuidados para la sostenibilidad de la vida y el bienestar de las personas —niños, niñas, adolescentes, personas mayores y quienes requieren cuidados—; así como el tiempo, la exigencia física y mental que demandan a quienes los realizan y la dependencia de la economía productiva del trabajo de cuidados y del hogar no remunerado. Se estima que esta actividad representa un relevante 25% del PIB nacional (Banco Central, 2021). A pesar de su importancia social y económica, las personas que la ejercen no son suficientemente reconocidas, y esta subvaloración persiste incluso cuando se realiza de manera remunerada (figura N°18). El impacto más evidente sobre las mujeres fue su exposición a dobles jornadas, combinando simultáneamente su trabajo remunerado con las labores domésticas no remuneradas. Cuando ambos progenitores estuvieron confinados en el mismo hogar, una de cada tres mujeres no buscó trabajo debido a responsabilida-

A pesar de su importancia social y económica (trabajo de cuidados), las personas que la ejercen no son suficientemente reconocidas, y esta subvaloración persiste incluso cuando se realiza de manera remunerada.



des de cuidado o tareas domésticas. Las mujeres de los segmentos más pobres dedicaron significativamente más tiempo al trabajo no remunerado, lo que limitó sus oportunidades de empleo y perpetuó un ciclo de falta de oportunidades, escasez económica y pobreza.

Figura N°18
Comparativo de aporte al PIB (%) de sectores económicos seleccionados y del trabajo de cuidado no remunerado (estimado).



Elaboración propia en base a la información sobre el PIB por clase de sector económico, Banco Central (2024) y el informe de 'Estimación de Trabajo no remunerado', junio 2021. Banco Central.

Nota: Es importante destacar que el TDNR no forma parte del PIB formal según las cuentas nacionales oficiales, por lo que es solo una comparación ilustrativa sobre la incidencia del TDNR versus los cuatro sectores con más incidencias en el PIB total.

La pandemia tuvo un sesgo de género en la pérdida de empleo. Según estimaciones del Banco Central, durante el período más crítico, los sectores más afectados fueron restaurantes y hoteles (-52,1%), transporte (-32,0%), servicios personales (-29,7%) y comercio (-19,5%), todos con una sobrerepresentación femenina. Incluso tras la recuperación, las actividades feminizadas mantuvieron una significativa brecha en la creación de empleo (Clapes UC, 2021).

Los avances en la inserción y las oportunidades de las mujeres han sido significativos, pero la brecha continúa siendo considerable

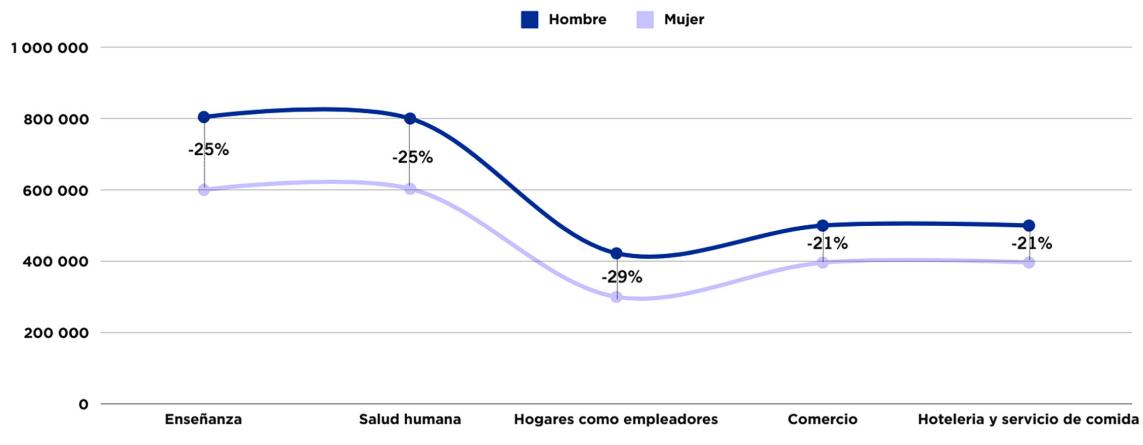
Del total de personas inactivas, el 96,6% de las mujeres cita el trabajo doméstico y de cuidados como la razón principal; en contraste, solo el 3,4% de los hombres expresa la misma razón, siendo los estudios el principal motivo de su inactividad (Barriga et al., 2020). Además, el 51% de las mujeres reporta tener personas a su cargo, principalmente niños, adolescentes y adultos mayores (CADEM, 2022).

La inserción laboral femenina está concentrada en sectores como comercio, enseñanza, salud y asistencia social, y trabajo doméstico, que reúnen al 55% de las trabajadoras, con salarios menores que los de los hombres en los mismos sectores. Los sectores donde predominan las mujeres tienen un fuerte componente de cuidados y atención a otros (enseñanza, salud, trabajo doméstico, etc.), perpetuando su rol social asignado (Figura N°19).



Las trayectorias laborales de las mujeres son más discontinuas, lo que perpetúa desigualdades al finalizar el ciclo de trabajo remunerado.

Figura N°19
Brecha salarial en las cinco actividades con mayor fuerza laboral de mujeres



Elaboración en base a datos de la Encuesta Suplementaria de Ingresos, últimos datos disponibles (2022)

Nota: La brecha laboral persiste dentro de las cinco actividades donde existe una alta presencia de mujeres. Esta tendencia se replica en todos los sectores económicos. La brecha más baja se da en actividades artísticas y de entrenamiento (-2%) y agricultura (-5%). En el otro extremo, las brechas más altas se da en actividades de hogares como empleadores (-29%), (actividades científicas (-28%) y en actividades de la información y comunicaciones (-28%).

La flexibilidad del tiempo de trabajo que observe a la trabajadora puede ser un mecanismo adecuado para avanzar en equidad y oportunidades

Durante la pandemia, el teletrabajo demostró ser una herramienta efectiva para mantener la productividad y facilitar la conciliación entre la vida familiar y laboral. Sin embargo, muchas empresas han ido en retroceso, limitando esta opción a alrededor del 10% de la fuerza laboral subordinada en 2024. Aunque una ley reciente intentó promover el teletrabajo con este enfoque, los resultados han sido limitados.

La sobrerepresentación de hombres en roles de decisión dentro de las empresas podría estar contribuyendo a una falta de comprensión de los desafíos que enfrentan las trabajadoras, afectando la creación de soluciones efectivas. La flexibilidad laboral, cuando se adapta a las necesidades de las trabajadoras, tiene un impacto especialmente positivo. Por el contrario, la falta de consideración de sus necesidades puede afectar negativamente su salud mental y bienestar, con efectos relevantes en la productividad dentro del entorno empresarial (Yeves et al., 2024).





Avanzar en la representación de las mujeres en posiciones de poder y cargos de decisión podría permitir la toma de decisiones con perspectiva de género de cara al futuro

Al igual que en el ámbito político, la escasa presencia de mujeres en los altos cargos de decisión en las empresas limita la capacidad de abordar los problemas desde una perspectiva diversa y multidimensional. La diversidad en los equipos directivos fomenta diálogos desde distintas perspectivas, lo que permite generar soluciones más efectivas.

En Chile, solo el 9,9% de los puestos en los directorios de las grandes empresas cotizadas en bolsa están ocupados por mujeres, cifra muy inferior al promedio de los países de la OCDE (36,3%). En cargos de alta dirección, la participación femenina es del 12,8% en grandes empresas y del 27,9% en promedio en medianas, pequeñas y microempresas.

Estas limitaciones también se reflejan en la representación de intereses colectivos de los trabajadores. A pesar de que la densidad sindical de las mujeres es mayor que la de los hombres (Riquelme & Huerta, 2023), ellas están subrepresentadas en los directorios sindicales, ocupando solo el 28,1% de las dirigencias en el país. Esto podría ser determinante, por ejemplo, en la baja incidencia que tienen en los instrumentos colectivos sobre materias de género e igualdad (Dirección del Trabajo, 2022).

La subrepresentación de las mujeres en los cargos de decisión en diversos ámbitos podría impactar las decisiones y enfoques a abordar en la gobernanza de los fenómenos del futuro del trabajo.

Es esencial que la Dirección del Trabajo, mediante sus programas de capacitación dirigidos tanto a empleadores como a sindicatos, promueva la concienciación sobre los beneficios de implementar políticas de igualdad en los lugares de trabajo, así como el rol de los instrumentos colectivos en el avance hacia la equidad. La evidencia indica que, desde que la igualdad de género se ha integrado en la agenda de los países y autoridades, se han logrado avances significativos en la reducción de las brechas.

A su vez, la Comisión reconoce que las desigualdades de género y la violencia en el entorno laboral reflejan patrones sociales arraigados y el rol tradicional asignado a las mujeres. Por lo tanto, es fundamental avanzar en políticas que promuevan la inserción laboral en igualdad de oportunidades.

Es urgente ampliar la cobertura y la calidad de las salas cuna y otros mecanismos que tengan en cuenta la diversidad de realidades laborales, incluyendo el trabajo nocturno, el trabajo en zonas rurales y la alta informalidad de las mujeres. Un enfoque central debería estar dirigido a avanzar hacia una corresponsabilidad efectiva. Esto requiere una revisión exhaustiva de la normativa actual. La normativa vigente ha demostrado tener resultados limitados debido a su carácter voluntario, perpetuando la elección tradicional de que sea la madre quien asuma el permiso parental, reforzando su rol de cuidadora natural.



Fortalecer las oportunidades de inserción, permanencia y ascenso laboral de las mujeres es clave para asegurar su soberanía económica y mejorar su resiliencia ante los desafíos emergentes y futuros.

La Comisión considera que la Dirección del Trabajo tiene una responsabilidad crucial en garantizar la igualdad de oportunidades y reducir las brechas a través de su labor inspectiva y de asistencia para facilitar el cumplimiento normativo. Los planes de inspección deben incorporar una perspectiva de género. Esto implica prestar especial atención a la vulnerabilidad de las trabajadoras, ideando planes que consideren sectores con alta participación femenina, como salud, educación, comercio y trabajo doméstico, así como a las temáticas con mayor incidencia de infracciones relacionadas con normas de igualdad de oportunidades. En particular, deben abordarse materias como acoso, igualdad salarial y derechos de maternidad, incluyendo prenatal, postnatal, derecho a sala cuna y permisos.



4. Entornos seguros

En junio de 2022, la Conferencia Internacional del Trabajo tomó la decisión histórica de enmendar la Declaración de la OIT sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998) para incluir “un entorno de trabajo seguro y saludable” como un nuevo principio y derecho fundamental. Esta enmienda también se aplicó a la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008) y al Pacto Mundial para el Empleo (2009).

Este hito histórico fue el resultado de un proceso iniciado formalmente en 2019, cuando la Conferencia reconoció, en la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, que las condiciones de trabajo seguras y saludables son esenciales para el trabajo decente.

La seguridad y salud en el trabajo sigue enfrentando desafíos persistentes, como el impacto de la demografía, los cambios en el empleo y la organización del trabajo, las diferencias de género y el tamaño y la estructura de las empresas. Además, nuevas dinámicas, como las formas emergentes de empleo, el uso creciente de la tecnología y el cambio climático, están introduciendo nuevos riesgos y desprotecciones en el entorno laboral.

Es fundamental avanzar en la seguridad y salud laboral a través de una cultura de prevención, lo que requiere información, compromiso y participación. En ese sentido, el Convenio No. 155 de 1981 sobre seguridad y salud de los trabajadores, y el Convenio No. 187 de 2006 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, son ahora convenios fundamentales. Por ello, los países que integran la OIT se comprometen a su cumplimiento, independientemente de su estatus de ratificación. La ratificación por parte de Chile del Convenio No. 155 puede ser un paso importante para avanzar hacia entornos de trabajo seguros y saludables y en una cultura de prevención.

a. Ante el cambio climático

Existen estimaciones sobre los efectos del cambio climático en el sector primario, que incluye la agricultura, la silvicultura y la mitilicultura, las cuales representan entre el 3% y el 4% del PIB y emplean alrededor del 10% de la fuerza laboral. Estas actividades tienen una significativa dimensión económica y social, dada su fuerte conexión socio-geográfica. La agricultura en la zona central depende en gran medida de condiciones climáticas favorables y de un flujo constante de agua para riego, por lo que tiene una alta exposición ante escenarios de sequías o eventos extremos, así como a aumentos o disminuciones de temperatura en ciclos anormales, según estimaciones futuras.

El sector forestal, predominante en la zona del Biobío, enfrenta un mayor riesgo de incendios, cuyas consecuencias ya son bien conocidas, afectando no solo el entorno laboral, sino también a las comunidades a su alrededor. Más al sur del país, las actividades de mitilicultura están amenazadas por un fenómeno casi invisible: la acidificación del océano. El aumento de los gases de efecto invernadero incrementa la acidez del mar, con consecuencias en los productos del mar, como en los moluscos.



Las consecuencias del cambio climático afectan, en primer lugar, al sector primario de la economía. Este sector es frecuentemente ejercido por pequeños agricultores y campesinos, o por empresas familiares que venden sus productos a empresas manufactureras para exportación. Las restricciones financieras o el limitado acceso al crédito de estas unidades productivas dificultan su capacidad para implementar medidas de protección frente a la pérdida de producción causada por eventos extremos o sequías prolongadas.

El cambio climático y la degradación medioambiental también están afectando intensamente la seguridad y la salud en el trabajo, aumentando los riesgos existentes y generando otros nuevos. Los trabajadores expuestos al aire libre, como en el sector de la construcción, en trabajos relacionados con los recursos naturales o en ambientes interiores calurosos, así como los equipos de respuesta a emergencias ante desastres naturales, enfrentan un mayor riesgo por los fenómenos meteorológicos extremos. Estos riesgos incluyen problemas relacionados con el calor, que pueden causar lesiones y enfermedades profesionales, además de reducir la productividad si no se implementan medidas adecuadas de prevención y protección.



La informalidad laboral, predominante en sectores directamente expuestos al cambio climático, representa una amenaza significativa para la seguridad y salud de los trabajadores: el 32,4% en el sector agropecuario, silvícola y de pesca, y el 20,9% en la construcción. Estos trabajadores a menudo carecen de seguros contra enfermedades o accidentes y enfrentan una especial fragilidad económica y social. En el caso de los trabajadores formales, se observa un uso extendido de formas de empleo temporal, muchas veces no voluntarias, lo que dificulta la exigencia de derechos laborales, como períodos de descanso, feriados legales y medidas efectivas para mitigar los riesgos asociados a su actividad.

b. En las nuevas tecnologías

La innovación tecnológica mediante la robotización, la automatización de sistemas y las nuevas opciones digitales puede contribuir a prevenir algunas lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo, como los trastornos musculoesqueléticos asociados a carga física o movimientos repetitivos.



Sin embargo, los avances tecnológicos también pueden presentar nuevos riesgos para la seguridad y salud en el trabajo, particularmente aquellos que afectan a la salud mental y que pueden repercutir en accidentes laborales. Estos riesgos incluyen preocupaciones sobre la seguridad del empleo, un incremento en la vigilancia, el ciberacoso y amenazas cibernéticas para la seguridad de los sistemas automatizados, especialmente cuando la incorporación no se acompaña de evaluaciones adecuadas de riesgos y medidas preventivas.

En el ámbito de los servicios de contratación, la tecnología está desempeñando un papel importante, aunque se han identificado sesgos significativos que limitan los avances en materia de inclusión e incorporación al empleo. Se han observado sesgos de género en la selección de cargos, favoreciendo mayoritariamente a hombres en roles con alta presencia masculina, o el uso del lugar de residencia para seleccionar candidatos basados en su segmento social. En algunos lugares, como el Estado de Illinois en Estados Unidos, se ha regulado esta área, exigiendo que se informe a los candidatos sobre la evaluación mediante inteligencia artificial (Coddou & Padilla, 2024).

Las consecuencias de la incorporación de tecnología en la seguridad y salud de los trabajadores y los mecanismos que garantizan sus derechos fundamentales, especialmente cuando estos mecanismos son intrusivos o discriminatorios, aún están insuficientemente evaluadas.

c. Lugares de trabajo libres de violencia y acoso

La violencia y el acoso son problemas que afectan gravemente al mundo del trabajo. En Chile, estudios han revelado que tres de cada cinco trabajadores han experimentado alguna forma de violencia laboral, y uno de cada tres ha sido testigo de ella. Estas situaciones pueden resultar en graves enfermedades psicosociales e incluso en suicidios. Tanto a nivel internacional como nacional, se ha reforzado el enfoque en la prevención y protección mediante convenios internacionales, como el Convenio No. 190 de la OIT, y la Ley No. 21.643, que entró en vigencia el 1 de agosto de 2024.

La violencia y el acoso conllevan un elevado costo para la salud, el bienestar y los medios de vida de los trabajadores, así como para la productividad y prosperidad de las empresas y para la sociedad en general, debido a la pérdida potencial de trabajadores productivos, la pérdida de talento y el aumento de la presión sobre los servicios sociales en materia de licencias y atención de salud mental.

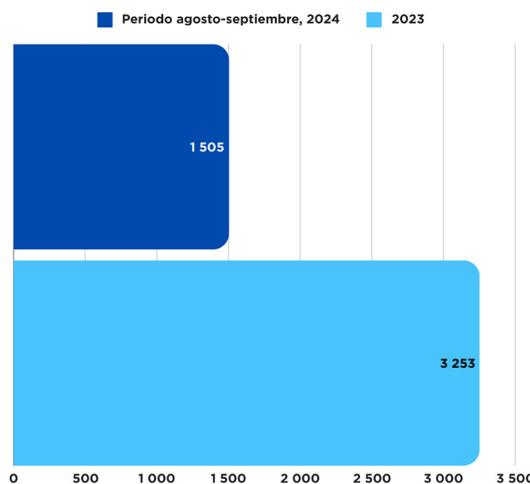
La OIT advierte que la violencia podría intensificarse en el futuro debido al deterioro de las formas contractuales, la intensificación del trabajo, la vigilancia digital y las persistentes brechas en la conciliación entre el trabajo y la vida privada.

Implementar los objetivos de los convenios sobre violencia ratificados por el país, así como la reciente "Ley Karin" (Figura N°20 y 21), representa importantes desafíos para las empresas, especialmente para las más pequeñas, los sindicatos y los órganos de inspección.



Figura N°20

Comparativo del número de denuncias acoso desde la entrada en vigencia de la Ley Karin (01.08.2024) y el total de denuncias por la misma materia del año 2023

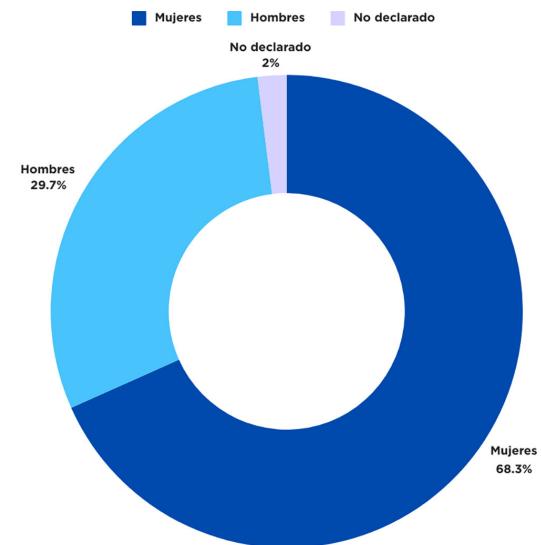


Elaboración propia en base al Anuario de Inspectivo, 2023 y registros internos de la Dirección del Trabajo

Nota: En dos meses de vigencia, la Ley Karin acumula dos tercios de las denuncias totales del año 2023 por las mismas materias.

Figura N°21

Distribución del total de denuncias de Ley Karin, por sexo del denunciante. Período 1 de agosto de 2024 (inicio de vigencia de la ley) hasta el 31 de septiembre de 2024

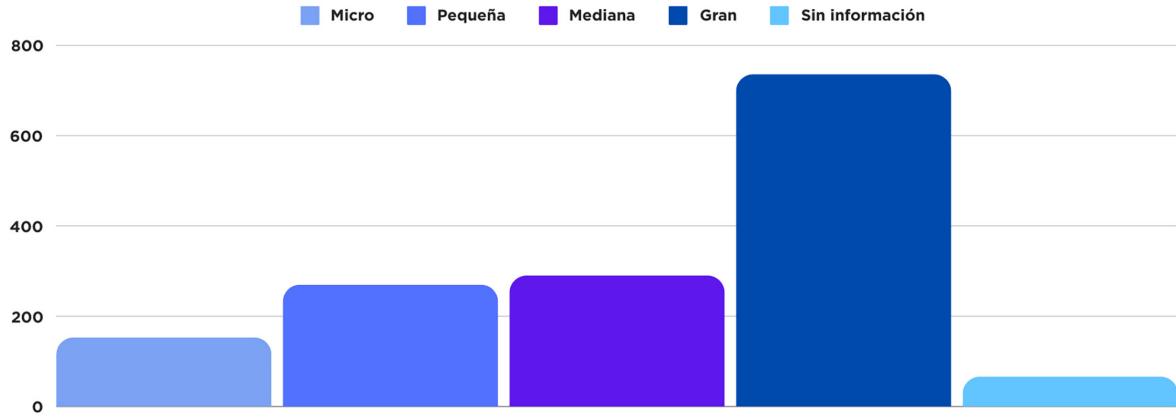


Elaboración propia en base a registros internos de la Dirección del Trabajo

Nota: Las mujeres representan dos tercios de las denuncias de acoso, lo que confirma la especial vulnerabilidad y exposición de las mujeres a la violencia y acoso en los ambientes laborales.

Figura N°22

Distribución de las denuncias desde la vigencia de Ley Karin (01.08.2024) por tamaño de empresa, período agosto y septiembre de 2024



Elaboración propia en base a registros internos de la Dirección del Trabajo

Nota: Los datos muestran cierta consistencia en la proporcionalidad según el número de trabajadores empleado según el tamaño de empresa. La gran empresa representa por si sola cerca del 50% de las denuncias. Con todo, se debe tener en cuenta que la gran empresa emplea al 55% del empleo total. Con todo, dado el acotado período de análisis, debería revisarse si se mantiene la tendencia en el mediano y largo plazo.



La Comisión exhorta a una debida coordinación entre los organismos responsables de garantizar entornos de trabajo seguros y saludables, a través de la vigilancia del cumplimiento de los deberes y obligaciones establecidos en la normativa vigente, fomentando una visión preventiva dentro de las empresas. La colaboración con los sindicatos y las asociaciones de empleadores, así como la repartición de responsabilidades, será clave para garantizar trabajos seguros.

Para disminuir al máximo los riesgos, será fundamental adoptar enfoques de prevención y colaboración, promoviendo una cultura organizacional inclusiva y respetuosa, considerando la seguridad y salud laboral como un objetivo estratégico dentro de los valores sociales y empresariales. En este sentido, los usuarios de la Dirección del Trabajo han reconocido la importancia del diálogo tripartito y la adecuada capacitación de funcionarios, dirigentes sindicales y empresas en estas materias.

En el ámbito de la transición tecnológica en el trabajo, deberán hacerse esfuerzos para que los sujetos expuestos a ella puedan participar de manera previa en su incorporación, especialmente para garantizar su seguridad, salud y bienestar, y disminuir al máximo los riesgos. Este aspecto debería integrarse en la legislación o en los Programas de Seguridad y Salud en el Trabajo, con énfasis en la participación previa y durante los procesos de automatización, así como en la capacitación y el monitoreo.



DIRECCIÓN DEL TRABAJO





IV. CONSTRUIR EL TRABAJO QUE QUEREMOS

Los desafíos que se arrastran y persisten sin resolverse en el país son múltiples: condiciones de trabajo, ingresos, oportunidades de empleo y segmentación laboral. El deterioro de los vínculos laborales y la informalidad es su cara más extrema, un fenómeno que tiene profundas consecuencias para los colectivos más segregados: sectores más pobres, mujeres, jóvenes, migrantes, minorías sexuales y personas mayores, reforzando su situación de fragilidad a lo largo de todo el ciclo de vida. Estos desafíos de arrastre no solo han permanecido sin ser resueltos por largo tiempo, sino que ahora también se entrelazan con otras nacientes formas de producción y ordenación del trabajo, como resultado de los avances tecnológicos, la automatización y la creciente presencia de plataformas digitales, entre otros.

Lo anterior plantea un desafío para la Dirección del Trabajo en su lucha contra las violaciones de la normativa laboral tradicional, al mismo tiempo que enfrenta la aparición de nuevos sectores, formas productivas y, en algunos casos, nuevas formas de incumplir la normativa de fiscalización.

Estos impactos han generado la necesidad de reflexionar sobre sus efectos en las empresas, los desafíos para la productividad, la sociedad, la función del trabajo y su importancia para el desarrollo de las personas y la sociedad en general. También obligan a definir el rol que debe desempeñar la Dirección del Trabajo en la aplicación de la normativa y lo que necesita para contribuir a la construcción de un entorno laboral que promueva sociedades más inclusivas y una economía más productiva.

La inspección laboral exige la responsabilidad de continuar velando por la protección de la normativa laboral, tanto para problemas no resueltos como para nuevos sectores y problemas cada vez más específicos, con necesidades particulares. A su vez, una normativa cada vez más extensa y compleja ha incre-



mentado las exigencias sobre la DT, con reglamentaciones cada vez más especializadas para sectores o modos de trabajo específicos. Sin embargo, este aumento de regulación generalmente no se acompaña de un incremento en los recursos disponibles, lo que somete a los organismos, y a sus funcionarios y funcionarias, a una carga y presión significativa. La tendencia muestra que esta complejización seguirá en auge.

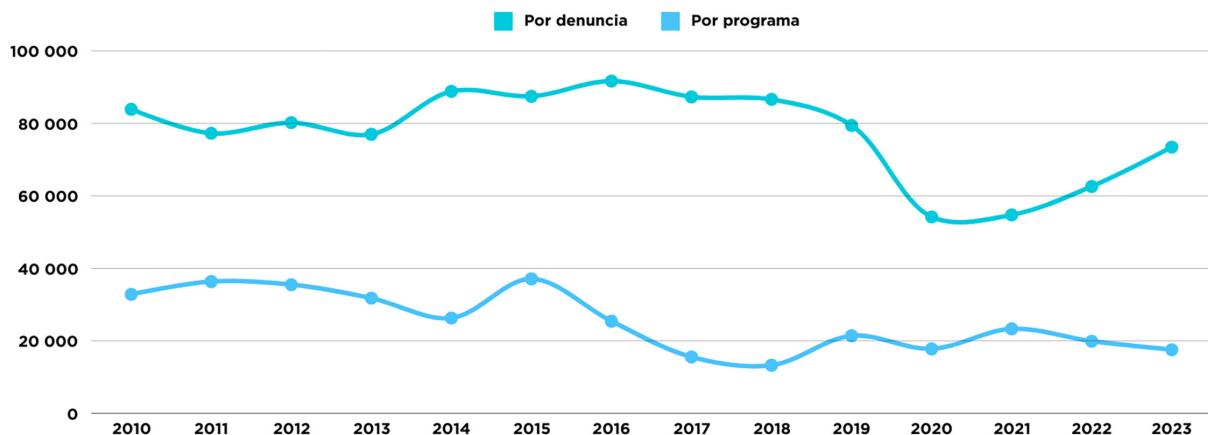
La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (CAN) reafirmó la importancia que deberían darle los Estados a los órganos de gobernanza del trabajo y de inspección, para que puedan anticiparse y adaptarse a los cambios y transformaciones en el mundo laboral. Esto implica dotarlos adecuadamente de recursos, medios y personal (Bueno, 2024).

1. Avanzar hacia una aplicación preventiva

Las complejidades empresariales contemporáneas han creado un entorno laboral cada vez más heterogéneo. Los rápidos cambios en las condiciones de trabajo, donde conviven los incumplimientos tradicionales al tiempo que surgen otros, exigen una reconsideración de las metodologías para proteger a los trabajadores.

Tradicionalmente, la Dirección del Trabajo ha organizado sus actividades con una marcada preferencia por las denuncias, principalmente individuales. Aunque este enfoque puede ser útil como guía, presenta limitaciones significativas. Actualmente, la relación entre fiscalizaciones por denuncias (reactivas) y las fiscalizaciones programadas (proactivas) es de 3:1 (Figura N°23) lo que reduce la efectividad en la identificación de patrones más amplios de violaciones laborales. Limitando la capacidad de la institución para identificar y abordar los problemas de manera sistémica.

Figura N°23
Cantidad de fiscalizaciones según origen (por denuncia y por programas), período 2010-2023.



Elaboración propia en base al Compendio Estadístico Inspectivo, 2023. Dirección del Trabajo



El silencio no debe confundirse con cumplimiento: la informalidad, los vínculos precarios y los sectores sociales rezagados suelen enfrentar dificultades para el pleno ejercicio de la ciudadanía laboral

La evidencia sugiere que no existe una relación perfecta entre el número de denuncias de trabajadores y las empresas más infractoras (Weil & Pyles, 2006). Aumentar la incidencia de la estrategia inspectiva basada en programas permitiría suplir estas brechas. Las investigaciones basadas en programas son especialmente necesarias en países con baja presencia sindical, donde la propia naturaleza de la denuncia impide que muchos trabajadores ejerzan este derecho desde el inicio (OIT, 2022a). Esto es especialmente complejo en casos de violaciones de disposiciones de seguridad y salud en el trabajo, donde el persistente incumplimiento no denunciado puede derivar en accidentes graves con secuelas permanentes e, incluso, fatales.

Dadas las tendencias a mediano plazo y las proyecciones de diversos organismos nacionales e internacionales, los nuevos fenómenos que someten a presión el trabajo pondrán a los trabajadores en una situación de mayor vulnerabilidad, con destrucción, pérdidas o deterioro en la calidad de los empleos. Equilibrar las actuaciones entre las fiscalizaciones programadas y por denuncias permitirá dirigir los esfuerzos y recursos hacia aquellos lugares donde existan problemas graves en extensión y profundidad, que por diversas razones no son denunciados. Tanto CEPAL como Libertad y Desarrollo coinciden en que la especial vulnerabilidad de los trabajadores en situación de informalidad subordinada debiera ser combatida por la Dirección del Trabajo a partir de un aumento de su actividad proactiva –por programa– (Jones, 2023; Livert & Espejo, 2022).

Basar el enforcement en métodos reactivos y proactivos regulares, ofreciendo así una cobertura más completa

Las complejidades actuales obligan a los organismos inspectivos a reconsiderar sus metodologías, revisando los criterios para valorar las intervenciones y garantizar el cumplimiento de la ley. El método tradicional basado en denuncias de los trabajadores suele ser efectivo para guiar a los inspectores hacia lugares con problemas importantes, pero no asegura que las inspecciones se realicen en los sitios con mayores dificultades.





Las inspecciones programadas pueden ser valiosas, pero necesitan regirse por principios estratégicos para garantizar su eficacia. Un sistema balanceado, que incremente la incidencia de la fiscalización proactiva y considere las condiciones materiales actuales de la Dirección del Trabajo, permitiría combinar las ventajas de ambos métodos. El aumento de la labor preventiva permite cubrir a un mayor número de trabajadores y es un método eficaz para abordar problemas sistémicos dentro de las empresas inspeccionadas.

Para alcanzar estos objetivos, la programación debe ser una cuestión central. El rol participativo de los distintos departamentos, de los interlocutores sociales, junto con la información recopilada y el uso de tecnología, será clave para determinar dónde, cuándo y cómo se deben realizar las inspecciones.

Consideraciones para su implementación:

- **Balance mayor entre denuncias y programación:** adoptar un enfoque híbrido que combine la recepción de denuncias con inspecciones programadas, equilibrando ambos métodos, con una fijación anual realista de incrementos en la incidencia de la fiscalización programada a mediano y largo plazo, disminuyendo paulatinamente la relación 3:1 actual, teniendo en cuenta las condiciones materiales disponibles y asegurando la calidad del servicio en el ámbito de las fiscalizaciones por denuncia.
- **Participación de departamentos y coordinación con otras entidades:** fortalecer la colaboración entre los distintos departamentos de la Dirección del Trabajo y otras entidades públicas para compartir información y coordinar esfuerzos. La participación activa de todos los departamentos es crucial para una programación efectiva, especialmente en la selección de grupos de riesgo, sectores o empresas, y en la valoración de probabilidades. La profundización en la coordinación entre servicios públicos y privados, como el Servicio de Impuestos Internos o las instituciones encargadas de la gestión de la seguridad social, significaría un mejoramiento notable en la planificación de las actuaciones proactivas.
- **Consulta a los interlocutores del trabajo:** la inspección proactiva tiene como desafío constante la determinación de las materias a fiscalizar y la segmentación de los sujetos objetivos de fiscalización. Un mecanismo relevante es la opinión y experiencia que puedan aportar los representantes de trabajadores y empleadores, dirigida a lograr una correcta segmentación.
- **Ánalisis de datos y tecnología:** Utilizar tecnologías avanzadas y análisis de datos para identificar áreas y sectores con mayor riesgo de violaciones laborales, e implementar sistemas de monitoreo y análisis predictivo para orientar las inspecciones proactivas.



2. Política inspectiva y planificación como base de acción

Conforme a las normas internacionales, las inspecciones deben realizarse con la frecuencia y el esmero necesarios para garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones legales (Convenio No. 81 y Convenio No. 129). Las directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo, aprobadas tripartitamente por la OIT en 2022, promueven un enfoque proactivo basado en políticas y planes de inspección.

La aplicación normativa debe ser comprendida en un sentido amplio, abarcando todos los ámbitos de potestades dirigidos a lograr el cumplimiento

Lograr la aplicación o cumplimiento de la normativa no se reduce solo a la visita, sino que incluye acciones y campañas de prevención, asesoramiento, sensibilización y educación/capacitación de los trabajadores sobre sus derechos y de los empleadores sobre sus obligaciones y los mejores métodos para cumplir la normativa. Todo esto debe realizarse desde una visión holística que integre todas las necesidades para el cumplimiento de la ley laboral en general. En esta perspectiva amplia, la idea de plan, o lo que en algunos casos se define como enforcement policy o "política para la aplicación efectiva de la ley", es fundamental.

La Dirección del Trabajo es una institución de carácter mixto, como gran parte de las inspecciones en el mundo –al menos, en los de tradición jurídica romana–, que combina instancias de fiscalización con otras funciones, tales como asistencia en el cumplimiento, sensibilización, intervención en conflictos colectivos e individuales (mediaciones, conciliaciones, etc.), apoyo en la formación de sindicatos, la negociación colectiva y la huelga, así como funciones formativas y de atención directa a los usuarios. Todo esto se complementa con una serie de servicios específicos, tanto digitales como presenciales, esenciales para el buen funcionamiento de las relaciones laborales.

Una política y planificación adecuadas permiten una coordinación institucional orientada a generar efectos sistémicos, coherentes y persistentes, que a largo plazo pueden tener un efecto disuasorio (OIT, 2022).

Una política de inspección permitirá establecer la visión y los objetivos generales que facilitarán el trabajo y la coherencia institucional

Las políticas de inspección son directrices generales que establecen el marco normativo y estratégico bajo el cual se desarrollan las actividades de inspección. Estas políticas determinan los objetivos generales, principios, prioridades y enfoques que guiarán la labor de la institución.

Las políticas fijan las prioridades de la inspección, como la protección de los derechos laborales, la mejora de las condiciones de trabajo o la promoción del cumplimiento de la legislación laboral. Sin una política clara, las inspecciones pueden carecer de dirección y coherencia.



La política combinada con la programación anual de inspecciones es un paso hacia una mayor racionabilidad e inteligencia inspectiva

La complejidad en la organización del Servicio, así como la necesidad de utilizar de manera óptima y eficiente los recursos públicos, hace que la institucionalización de programas de inspección sea un factor esencial. Estos planes deben permitir que todos los involucrados tengan una visión clara de las materias y ámbitos centrales que recibirán protección, con especial atención a los grupos vulnerables que no presentan denuncias o en los que existen subregistros. Además, los planes deberían ser anuales, estableciendo responsabilidades específicas para abordar las diversas líneas de acción, con metas cuantitativas y cualitativas, plazos y otros indicadores.

Una adecuada coordinación con objetivos y prioridades permite enviar un mensaje claro a la ciudadanía, a los trabajadores y a las empresas sobre los ámbitos centrales de la política laboral, incentivando el cumplimiento al orientar la institucionalidad hacia objetivos de alta relevancia social.

La determinación de objetivos, metas, sujetos de protección y objetos de fiscalización requiere diagnósticos precisos sobre el estado actual del trabajo, las condiciones de los trabajadores, las organizaciones sociales, los sectores económicos y los fenómenos laborales. La recopilación y análisis de información serán condiciones previas esenciales para una programación adecuada.

La tecnología debería ser un elemento central en los mecanismos de recopilación y análisis de datos. El uso de *machine learning* y los avances de la inteligencia artificial serían un importante avance para superar un problema persistente en la determinación de los lugares y objetivos de inspección. Sin embargo, las decisiones y determinaciones deben estar siempre bajo el control humano.

La planificación y programación de una estrategia del Servicio es, a su vez, una buena práctica de gobernanza en los estados de derecho. Su condición como compromiso de la autoridad pública queda sujeta a la evaluación y escrutinio ciudadano, mejorando los estándares de transparencia de los organismos públicos a través del control social. Esto es un incentivo en sí mismo para la correcta ejecución de la función, con efectos directos en el mandato de la Dirección del Trabajo y en los sujetos de protección y tutela.

Una política institucional debería considerar los siguientes elementos en su conformación:

- Realizarse bajo la **coordinación del Director del Trabajo**, con una proyección de trabajo a corto y mediano plazo.
- La **determinación de los objetivos, metas y responsabilidades en las materias y sectores** que formarán parte del plan deberá basarse en un diagnóstico del mercado. La correcta utilización de la información recopilada es fundamental para el análisis. Además, la participación de las visiones regionales y la experiencia de las jefaturas y funcionarios operativos, a través de instancias participativas o memorándums, también debe considerarse esencial.
- La **coordinación e información de otros servicios debería ser prioritaria** en la estructuración del plan, pudiendo incluir la participación activa de dichos servicios según los objetivos y metas planteados.



- La **determinación de los objetivos y prioridades permitirá tomar medidas organizativas**, lo que podría incluir el reforzamiento de los estamentos, la capacitación y el desarrollo de las habilidades requeridas.
- El proceso de elaboración y los objetivos requieren **una alta participación a través de procesos de diálogo social, consulta y transferencia de información**. Se debería priorizar tanto la elaboración como el seguimiento del plan con la participación de los actores del trabajo. En este proceso, deberían participar ministerios sectoriales, organismos responsables de la fiscalización en materias de seguridad y salud en el trabajo, así como de la seguridad social, observatorios laborales, centros de investigación, entre otros.
- Desarrollar **criterios de seguimiento y evaluación periódica** será clave para velar por la aplicación adecuada de los planes, así como para comunicar las dificultades no resueltas en su ejecución. Los informes periódicos son fundamentales para medir los resultados y establecer algunos criterios comunes.

La planificación no es un proceso unidireccional; la información obtenida de los inspectores durante sus visitas ayudará a preparar los planes futuros para garantizar que la inspección se realice de la manera más eficaz y eficiente posible, en un proceso continuo. El trabajo de los inspectores y fiscalizadores es central al momento de su organización.

Un plan de estas características puede requerir investigaciones y evaluaciones sobre la metodología y el contenido de la formación de los fiscalizadores. Esto debería ser incluido de manera prioritaria en los planes formativos de los fiscalizadores actuales y de los nuevos, a fin de asegurar que se consideren las necesidades y objetivos planteados.

3. La tecnología al servicio de las personas

Frente a las necesidades y riesgos crecientes, y con recursos limitados, surge la necesidad de desarrollar inteligencia inspectiva mediante la selección estratégica de objetos de inspección y el uso de tecnologías avanzadas.

Desde los años noventa, la Dirección del Trabajo ha emprendido un proceso de modernización que ha incluido la incorporación progresiva de tecnologías. Actualmente, existe un importante avance en servicios y productos informatizados.

Los sistemas tecnológicos cumplen una función relevante en el ámbito de los registros de procesos y actuaciones, pero cuentan con poca o nula capacidad de análisis automatizado. Esto ha llevado a que el servicio disponga de una gran cantidad de información, con escasa utilidad en su planificación y estrategias. Esta carencia es común en inspecciones comparadas (OIT, 2017).



En los sistemas informáticos actuales sobre los que opera la institución, existen brechas significativas en la mejora de la calidad, estabilidad y compatibilidad, limitando su potencial. Para los usuarios internos, esto puede implicar tareas duplicadas, al tener que utilizar o extraer información de múltiples sistemas que no son compatibles, lo que resulta en una pérdida significativa de productividad. Para los ciudadanos, las deficiencias de los sistemas afectan negativamente su experiencia y satisfacción, con consecuencias para la imagen pública de la institución. En algunos segmentos, la mala implementación tecnológica podría representar una fuerte carga o dificultad de uso, lo que limita su participación en registros obligatorios por ley.

Estas situaciones ejercen presión sobre la institución, que debe mantener operativos sus sistemas y cumplir con los compromisos estatales de modernización, imponiendo una carga adicional sobre sistemas cada vez más obsoletos.

La OIT ha instado a los organismos de administración del trabajo y de fiscalización laboral a utilizar las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) para aumentar su impacto en la fijación de objetivos, prioridades y análisis de riesgo. Una reciente publicación en el ámbito inspectivo laboral ha encontrado buenos resultados en el uso potencial de la inteligencia artificial para mejorar la capacidad de las inspecciones, superando la falta de datos y permitiendo la aplicación de inspecciones específicas basadas en datos (Huibresgtse & Alogianni, 2023). El uso de las TIC puede ser especialmente útil en la adaptación a los cambios constantes provocados en épocas de crisis.

El uso de tecnologías avanzadas debe integrarse como parte de un enfoque estratégico que combine medidas disuasorias e incentivos

La adopción de técnicas de *data mining* (DM) y *machine learning* (ML) por parte de las inspecciones puede aumentar significativamente la precisión en la planificación de inspecciones. Estos métodos permiten descubrir patrones de comportamiento y características de empleadores riesgosos, identificar patrones emergentes y reducir el sesgo en la toma de decisiones.

Los modelos predictivos de alta tecnología pueden generar conocimientos valiosos para los inspectores. Al reducir el sesgo humano y aumentar la precisión en el análisis de datos, mejora la exactitud de las predicciones sobre quién, con qué frecuencia y cuándo un empleador puede estar violando la normativa vigente. Este enfoque ya se encuentra vigente en el ámbito de la fiscalización laboral en países como España, Albania, Grecia, Noruega, entre otros. Además, ha sido utilizado en áreas como la seguridad social, la seguridad y salud en el trabajo (SST) y en instituciones tributarias, con un uso cada vez más extendido.

Cuando estas predicciones se incorporan a la planificación de las inspecciones, se espera que un mayor número de visitas de inspección identifiquen casos de trabajo no declarado, aumentando así la eficacia institucional. Una mayor eficacia se traduce en una mayor eficiencia.

Las utilidades de la incorporación de data mining y machine learning podrían posibilitar múltiples mecanismos fiscalizadores, aumentando la capacidad de presencia e incentivando el cumplimiento



La incorporación de mecanismos tecnológicos basados en la previsibilidad de riesgos podría representar un cambio significativo en la política pública, generando un incentivo para la adecuación de conductas al aumentar la probabilidad de ser detectado en caso de violar normas sociales (Huibregt & Alogogianni, 2023).

1) Planificación de fiscalizaciones mediante visitas presenciales: este mecanismo permite ajustar la planificación en función de categorías de riesgo de infracción, segmentación por grupos vulnerables, sectores económicos, entre otros factores. Este aspecto ya se trató con detalle en los párrafos anteriores.

2) Avisos de detección de alta probabilidad de infracción: permiten que el infractor corra la violación normativa antes de la visita presencial, restaurando así la eficacia de las normas. Esto puede funcionar como un incentivo sutil para el cumplimiento, similar a un *nudge*, al hacer que la opción de cumplir con la normativa sea más atractiva y fácil de elegir, sin imponer una sanción inmediata⁵. De este modo, se corrige la infracción y se garantiza el cumplimiento de los derechos del trabajador o grupo de trabajadores.

Este método se alinea con las recomendaciones de la OIT, que sugieren otorgar al inspector la facultad discrecional de decidir entre la sanción o el requerimiento de subsanación, sin perjuicio de la combinación de ambos enfoques.

3) Fiscalización a distancia mediante información registrada: este mecanismo aumenta la cobertura en materias de índole puramente documental. Aunque la Dirección del Trabajo ha implementado actuaciones en este ámbito, los resultados han sido imperfectos, principalmente debido a las limitaciones en el análisis de grandes volúmenes de información. La incorporación de técnicas de *data mining* y *machine learning*, junto con una metodología adecuada, podría mejorar la capacidad para abordar ciertos sectores y detectar problemas específicos.

La incorporación de tecnologías avanzadas requiere tanto un aspecto tecnológico como un factor humano, que deben mantenerse siempre en un adecuado equilibrio

Implementar y actualizar sistemas de gestión de datos que permitan una recopilación, almacenamiento y análisis eficientes de grandes volúmenes de información es crucial. Aunque existen sistemas en la actualidad, se necesitan técnicas avanzadas para el tratamiento de datos masivos que garanticen la disponibilidad de información útil de acuerdo con los objetivos establecidos.

⁵ Nudge es un concepto de economía conductual que se refiere a una técnica para influir en las decisiones y comportamientos de las personas de manera sutil, sin restringir sus opciones. Ver más en: Thaler R. & Sunstein C. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press.



- **Desarrollo del Sistema de Gestión Inspectiva (SGI):** el desarrollo actual del SGI podría convertirse en un elemento central para la creación de bases de datos ordenadas, potenciando así sus efectos. Esto garantizaría la calidad e integridad de los datos recopilados.
- **Capacitación del personal:** es imprescindible capacitar a los inspectores laborales y al personal administrativo en el uso de herramientas de data mining y machine learning, así como en el de grandes bases de datos. También se debe fomentar el desarrollo de competencias digitales y analíticas entre los funcionarios de la Dirección del Trabajo para maximizar el aprovechamiento de las nuevas tecnologías.
- **Equilibrio en las inspecciones:** mantener un equilibrio entre las inspecciones planificadas basadas en análisis predictivos y las inspecciones por denuncias es fundamental para evitar sesgos y asegurar una cobertura completa.
- **Modelos de machine learning transparentes:** desarrollar modelos de ML que sean transparentes y fácilmente interpretables por los funcionarios es crucial para aumentar la confianza y la aceptación de estos modelos en la planificación de inspecciones.
- **Protección de datos:** los sistemas deben incluir mecanismos para proteger la privacidad de los datos generados y evitar el uso indebido de la información personal.
- **Evaluación continua:** implementar mecanismos para evaluar continuamente el impacto y la efectividad de los modelos predictivos, ajustando las estrategias de inspección según los resultados obtenidos.

Cualquier recurso tecnológico, especialmente aquellos capaces de generar contenido de forma autónoma, debe estar siempre al servicio y bajo el control de los funcionarios y funcionarias

Cualquier información proporcionada mediante el uso de la tecnología debe complementar la labor administrativa y estar dirigida a ser una herramienta útil para los funcionarios y funcionarias, entendiendo por tal que disminuya su carga y mejore la administración de la gestión.

La tecnología y la información que esta genere deben diseñarse y utilizarse siempre con el fin de alcanzar los objetivos institucionales. Es crucial que estas tecnologías se empleen bajo criterios claros y racionales para garantizar la pertinencia y utilidad de la información en el desarrollo de sus funciones, incluyendo las visitas inspectivas a los centros de trabajo y la prevención y solución de conflictos colectivos.

La adopción de tecnologías puede ayudar a identificar sectores de alto riesgo y mejorar los sistemas de inspección del trabajo, permitiendo una mejor detección de patrones de incumplimiento y apoyando la toma de decisiones estratégicas. No obstante, el uso de estas tecnologías debe ir acompañado de una formación adecuada del personal para garantizar que los resultados generados por estas herramientas se comprendan y manejen correctamente.



4. Sanciones adecuadas: garantizar la justicia laboral

El mandato de cualquier sistema de inspección del trabajo incluye funciones cruciales, como garantizar el cumplimiento de las disposiciones laborales, proporcionar información a empleadores y trabajadores, e informar a las autoridades competentes sobre deficiencias en el sistema normativo (art. 3 del Convenio No. 81).

Para cumplir con la misión de asegurar el cumplimiento normativo en todos los sectores y para todos los trabajadores, el sistema de inspección debe contar con una serie de elementos esenciales. Estos incluyen una dotación adecuada de funcionarios y funcionarias, quienes deben ser contratados en condiciones que aseguren su imparcialidad y estabilidad. Además, se requiere disponer de medios materiales suficientes y de facultades de actuación que permitan decidir la mejor manera de garantizar el cumplimiento normativo, incluyendo la imposición de sanciones creíbles y suficientemente disuasivas cuando sea necesario.

Las sanciones son un elemento central para la credibilidad de un sistema cuya misión principal es garantizar la aplicación normativa

La aplicación de la norma por parte de la Dirección del Trabajo busca equilibrar la fiscalización con la asistencia a empleadores y trabajadores. En ambos casos, es crucial garantizar sanciones disuasivas en situaciones de resistencia o cuando los incumplimientos sean significativos. Ambos métodos son inseparables y se refuerzan mutuamente (Bueno, 2024).

Las sanciones desempeñan un papel fundamental en el contexto de la política regulatoria y la gobernanza, ya que son herramientas esenciales para garantizar el cumplimiento y proteger los bienes públicos. Por ello, las sanciones deben considerar el nivel de riesgo y enfocarse en reducir el riesgo real asociado con las infracciones. En su aplicación subyace la materialización de la justicia (OCDE, 2014).





El actual sistema de sanciones de Chile posee numerosas opciones a disposición de los fiscalizadores, pero estas han disminuido su carácter disuasivo

En términos formales, la Dirección del Trabajo se ajusta a los estándares internacionales generales. La legislación nacional otorga rangos de discrecionalidad administrativa al fiscalizador, permitiéndole usar diversas medidas adecuadas para lograr el cumplimiento laboral, según la envergadura del incumplimiento, el tipo de empresa, la reiteración y otras consideraciones. Esto incluye la solicitud de corrección de incumplimientos detectados, la imposición de multas e incluso, en casos calificados, el cierre del establecimiento. Además, tiene la facultad de imponer multas si el empleador se niega a entregar la información requerida. Lo anterior, sin necesidad de intervención judicial, facilitando así la gestión de la función en la mayoría de las infracciones.

Sin embargo, las transformaciones en el entorno laboral han reducido el efecto disuasivo de las sanciones, especialmente las pecuniarias. Mientras que en las empresas de menor tamaño estas sanciones siguen siendo un incentivo efectivo debido al impacto patrimonial que representan, en las empresas más grandes las sanciones no logran modificar el comportamiento. Un estudio reciente de la Dirección del Trabajo reveló que en las grandes empresas —objetos de estudio— se detectaron infracciones en el 90% de las visitas programadas, más de 500 en 2023, y por las mismas materias, sin que se haya logrado corregir los incumplimientos (Oyarzo & Tassara, 2024). Esto sugiere que la normativa actual presenta sesgos que reproducen la desigualdad.

En el contexto actual, el rol de la Dirección del Trabajo se ve significativamente reducido debido a mecanismos sancionatorios con efectos limitados, afectando su credibilidad y su capacidad de generar el efecto de *enforcement* necesario para garantizar la vigencia de las normas laborales, el orden público y el estado de derecho.

La debilidad de las instituciones públicas puede ser un elemento que nutra la sensación de falta de justicia de la sociedad (PNUD, 2024).

La debilidad de las instituciones públicas puede ser un elemento que nutra la sensación de falta de justicia de la sociedad (PNUD, 2024). A su vez, rentabilizar las infracciones laborales podría incentivar a otras empresas a competir a la baja en las condiciones de trabajo.

El criterio de tamaño de empresa como principal consideración para la cuantía de las multas es un elemento limitado y con riesgo de obsolescencia

En la normativa actual predomina el parámetro basado en el tamaño de las empresas para determinar la sanción punitiva, siguiendo una noción fordista de empresa, donde el éxito financiero se medía en función del número de trabajadores. Sin embargo, los procesos de descentralización productiva, las nuevas formas de contratación y el impacto de la tecnología han limitado la utilidad de este método.

La literatura especializada señala que las sanciones deben ser suficientemente disuasorias y creíbles, y deben considerarse aspectos como su proporcionalidad en relación con la gravedad y naturaleza de la infracción, las características o estado del infractor, el posible riesgo o daño causado, y el número de trabajadores afectados (Bueno, 2024; OCDE, 2017). También deben considerar agravantes, así como la



complejidad, calidad y claridad de las leyes cuyo cumplimiento se vigila, situación que no se observa en el método sancionatorio actual.

En el marco actual, esta ineficacia se ve agravada por la relativización de las potestades de la Dirección del Trabajo ante los tribunales de justicia, tanto en las multas como en la facultad de cerrar establecimientos.

La potestad de iniciar acciones judiciales directamente ante el tribunal, basándose en el informe elaborado por la DT, podría ser un método útil de corrección en aquellos lugares donde las multas no logran tener un efecto disuasivo suficiente para corregir el comportamiento infractor. Esta facultad debería considerarse como una herramienta adicional en el sistema sancionatorio, manteniendo las otras medidas existentes (multas administrativas, clausura, suspensión, entre otras). Estos mecanismos no son del todo novedosos, ya que existen en la legislación actual, aunque están reducidos a sanciones en violaciones específicas.

La Comisión reconoce que mejorar los procesos administrativos, tecnológicos, materiales o de capacidad fiscalizadora por sí solos no es suficiente para alcanzar el cumplimiento normativo. Es necesario introducir reformas en los criterios establecidos, creando mecanismos que permitan diferenciar más claramente entre el tipo de infracción, el número de trabajadores afectados por la misma, las características o estado del infractor, el riesgo o daño causado, y la conducta general seguida por el infractor, incluyendo la inobservancia de requerimientos previos, y considerando también el tamaño de la empresa y su capacidad económica.

Además, se propone ampliar las facultades de la Dirección del Trabajo para perseguir la responsabilidad judicial en casos de incumplimiento grave o cuando las multas no logran el efecto disuasivo necesario para corregir el comportamiento infractor. Estas medidas serían útiles para proteger la formalización y abordar mecanismos de evasión, especialmente cuando la multa no tiene efecto correctivo y los trabajadores en situación de vulnerabilidad no pueden desafiar a su empleador debido a condiciones materiales desfavorables.

La efectividad futura en la gobernanza y protección dependerá, en gran medida, de la capacidad para hacer cumplir la normativa de manera efectiva.





V. FORTALECER OTRAS INSTITUCIONES DEL TRABAJO

1. Diálogo social para gobernar el trabajo del futuro

La Dirección del Trabajo tiene un rol importante en garantizar las transiciones que ocurran en los entornos laborales, pero las empresas y los sindicatos deben asumir sus propias responsabilidades.

Resolver los problemas de arrastre y abordar las transformaciones emergentes requiere una inclusión activa y una gestión eficaz de los posibles conflictos sociales. La participación de los actores sociales a lo largo del ciclo de inversión puede reducir significativamente el riesgo de conflictos derivados del empeoramiento de las condiciones de trabajo. Un compromiso compartido es esencial para desarrollar una sociedad competitiva y cohesionada, elementos cruciales para la sostenibilidad de cualquier estrategia de desarrollo a largo plazo (Castillo et al., 2019).

Así, por ejemplo, una adopción inadecuada de las nuevas tecnologías podría acentuar las brechas y la segmentación persistentes en la fuerza laboral, aumentando la conflictividad social y teniendo impactos negativos a largo plazo (OECD, 2021). La percepción de injusticia y de que el contrato social beneficia solo a unos pocos está incrementando la desconfianza en el sistema económico y en las instituciones democráticas del país.

En este contexto, los actores laborales deben tener el convencimiento de que el debate sobre el futuro del trabajo no se centra únicamente en las herramientas digitales ni en los efectos de los diversos fenómenos que se arrastran históricamente y que se combinan con otros nacientes, sino en las políticas y consensos necesarios para gestionar estos cambios y definir el trabajo de las futuras generaciones (Winkler & Gar-



ganta, 2024). Diversos países lo han comprendido, y las economías más avanzadas están llevando a cabo iniciativas activas en este sentido.

Los acuerdos derivados del diálogo social ofrecen múltiples beneficios, entre ellos, el alto nivel de conocimiento técnico de los interlocutores sobre las problemáticas del sector y el contexto que regulan. Acuerdos más flexibles permiten una adaptación más rápida a los cambios vertiginosos.

más flexibles permiten una adaptación más rápida a los cambios vertiginosos. A su vez, un conocimiento de los problemas de los sectores permite a las partes buscar ideas innovadoras y creativas para abordar problemas de largo arrastre y realizar prospección sobre los futuros, preparándose de manera adecuada. Al abarcar a un gran número de trabajadores y empresas, estos acuerdos pueden tener efectos macroeconómicos significativos (OCDE, 2019^a; Comisión Para el Futuro del Trabajo, 2019). Deben considerarse múltiples mecanismos que las partes libremente decidan, como los tradicionales surgidos del tripartismo dentro del Consejo Superior Laboral, mesas temáticas ad hoc, acuerdos marcos o a través de las negociaciones colectivas, entre otros (Figura N°24).

El diálogo social es un instrumento clave para construir una institucionalidad laboral legítima y aceptada por todos los actores socio-laborales

La alta desconfianza en los órganos políticos y legislativos del país podría dificultar la creación de reglas claras y oportunas para enfrentar los desafíos planteados. A esto se suma la falta de capacidad para prospectar de manera eficaz, en comparación con los actores empresariales y sindicales. En este contexto, el diálogo social y la negociación colectiva emergen como herramientas clave para regular las condiciones de empleo en tiempos de transformación.

Los acuerdos derivados del diálogo social ofrecen múltiples beneficios, entre ellos, el alto nivel de conocimiento técnico de los interlocutores sobre las problemáticas del sector y el contexto que regulan. Acuerdos

Figura N°24

Dimensiones del diálogo social



Elaboración propia en base a OIT (2022)



Los sectores productivos enfrentan desafíos específicos que requieren soluciones adaptadas a sus propias circunstancias

Empleadores y sindicatos deben ser partes integrales de sistemas tripartitos para el diseño y aplicación de la normativa que aborde fenómenos emergentes, como la automatización, la inteligencia artificial, la seguridad y salud en el trabajo y la gestión de nuevos riesgos. También deben enfrentar desafíos como la mejora de las condiciones laborales, el tránsito de la informalidad a la formalidad, el subempleo y los derechos laborales en nuevas formas de trabajo, con una perspectiva interseccional que considere los efectos en sectores vulnerables. Afrontar los desafíos de largo arrastre es una condición indispensable para aprovechar las oportunidades tecnológicas que traerá consigo la actual revolución.

Los interlocutores deben esforzarse por garantizar la eficacia de las instancias de diálogo social mediante pluralismo, representación participativa, voluntad de alcanzar acuerdos e instancias de seguimiento. Un principio fundamental es asegurar los derechos laborales básicos en el trabajo.

El pluralismo y la representación en las políticas de diálogo social deben incluir a grupos tradicionalmente subrepresentados, como mujeres, jóvenes y trabajadores informales, para asegurar soluciones inclusivas y representativas de toda la fuerza laboral. En el ámbito empresarial, las empresas menores deben tener espacios de representación adecuados para defender sus intereses y contribuir a la toma de decisiones de manera efectiva.

Es crucial implementar mecanismos de consulta adecuados para supervisar el uso de tecnología en los lugares de trabajo, lo que puede influir positivamente en la gestión del cambio. Los interlocutores tienen la responsabilidad de mitigar los efectos negativos sobre los trabajadores mediante la reconversión o re-colocación laboral, especialmente en sectores altamente expuestos a la automatización. Estas instancias deben actuar de manera preventiva y prospectiva, creando mecanismos de evaluación continua para monitorear el impacto de las políticas implementadas y hacer ajustes necesarios basados en evidencia.

El papel de la Dirección del Trabajo puede ser relevante en el apoyo técnico de las asistencias, tanto en la organización como en la provisión de insumos relacionados con las tendencias del mercado laboral

La Dirección del Trabajo desempeña un rol crucial en la facilitación del diálogo social para gobernar el trabajo del futuro, asegurando que las transiciones en los entornos laborales se manejen de manera justa y equitativa. Los profundos cambios en el mercado laboral requieren no solo la inclusión activa de los actores sociales, sino también la gestión efectiva de posibles conflictos que puedan afectar la productividad y el crecimiento. La OCDE et al. (2023) destacan la importancia de restaurar la confianza en las instituciones públicas y empresas, y la Dirección del Trabajo puede actuar como mediadora y garante de un proceso de diálogo inclusivo y transparente.

- **Apoyo técnico y organizativo:** asegurar que las instancias de diálogo sean eficaces y representativas de toda la fuerza laboral.



- **Garantizar la participación:** incluir a grupos subrepresentados y a pequeñas empresas, promoviendo soluciones inclusivas y adaptadas a las circunstancias específicas de cada sector productivo.
- **Preparación del diálogo social:** determinar las materias de interés, transferir información de manera que facilite diálogos más fructíferos y negociar sobre las metodologías a utilizar.

Estos ámbitos pueden influir sustancialmente en el éxito de los procesos y eventuales acuerdos. La experiencia de la Dirección del Trabajo en materia de diálogo social, a través de sus diversos servicios (mediación, mesas de trabajo y CTRU), le ha permitido generar reconocimiento y confianza con los interlocutores, realizar diagnósticos de las organizaciones representativas de los sectores económicos y geográficos, y establecer una base sólida en materias de interés. Estos valores agregados la posicionan como una institución clave en la gestión de los cambios en el mercado laboral.

2. Revitalizar a los actores del trabajo

La alta confianza ciudadana en los actores del mundo del trabajo invita a confiar en sus capacidades para abordar y asumir responsabilidades en los ámbitos de preocupación ciudadana que la política no ha logrado resolver. El reconocimiento que gozan las organizaciones de empleadores y sindicatos implica un esfuerzo conjunto para evitar la polarización y la falta de acuerdos, una tarea que deberían asumir activamente. El Estado debería promover instancias con la participación de organizaciones suficientemente representativas, garantizando la participación de las demás en marcos adecuados, bajo los principios de la OIT y de la libertad sindical pluralista y democrática.

El reconocimiento que gozan las organizaciones de empleadores y sindicatos implica un esfuerzo conjunto para evitar la polarización y la falta de acuerdos, una tarea que deberían asumir activamente.

Las economías más avanzadas han establecido instituciones permanentes para debatir y formular propuestas sobre cómo adaptarse al futuro mediante el diálogo social y la negociación colectiva. Ejemplos de esto incluyen Dinamarca, Japón, Indonesia y Canadá (OIT, 2020). En Canadá, prácticamente todos los convenios colectivos incorporan cláusulas relacionadas con el cambio tecnológico.

El caso de Chile enfrenta desafíos adicionales en materia de representación para abordar de manera inclusiva los desafíos presentes y futuros en el mundo del trabajo

A pesar de que el país mantiene cifras de sindicalización similares al promedio de la OCDE, el sistema totalmente descentralizado y descoordinado podría limitar la capacidad de enfrentar los desafíos laborales actuales. Fenómenos como la automatización, la exposición a nuevos riesgos laborales, el teletrabajo y el trabajo en plataformas han sido parte de la realidad laboral durante años, pero su incidencia en los acuerdos colectivos sigue siendo baja. Por ejemplo, áreas como la participación en la gestión o las cláusulas de controversias relacionadas con la automatización o la transición de riesgos laborales están presentes en menos del 4% de los acuerdos. Las cláusulas de capacitación, formación y reconversión laboral representan solo un 0,1% (Dirección del Trabajo, 2022).

Incluso si se superan las limitaciones en las materias negociadas, persisten problemas estructurales en la



cobertura del sistema. Actualmente, solo alrededor del 20% de los trabajadores del país están cubiertos por un instrumento colectivo. El sistema actual aumenta las brechas entre los trabajadores y refuerza las desigualdades al excluir a la mayoría, especialmente a aquellos en situación de subempleo, informalidad, trabajadores de plataformas y del sector agrícola (Figura N°25 y 26). Esta exclusión es "inaceptable en sociedades democráticas y un incumplimiento del contrato social" (Comisión Para el Futuro del Trabajo, 2019).

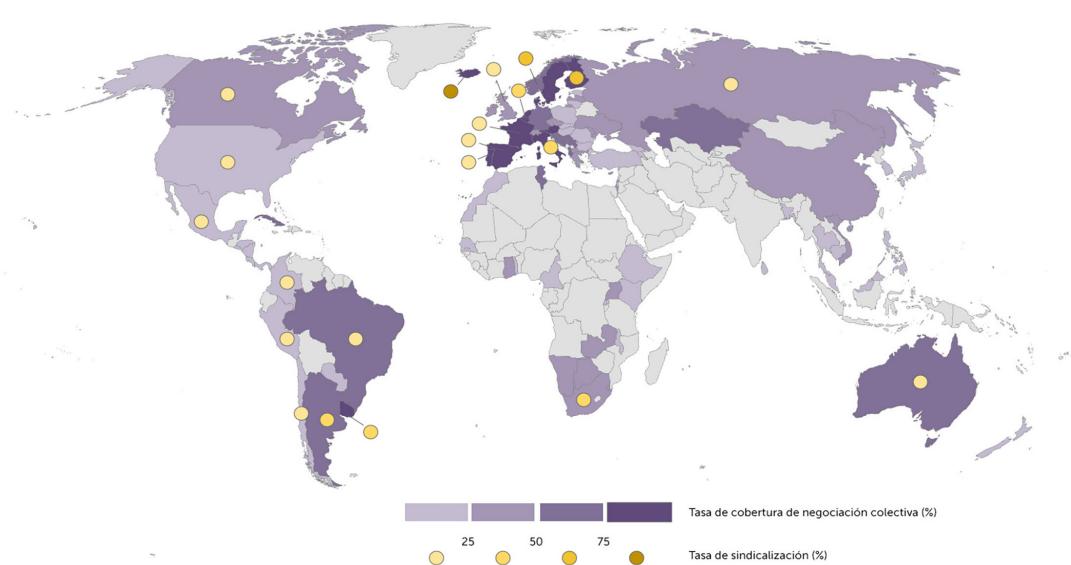
Figura N°25
Población nacional afiliada a sindicatos y cubiertos por instrumentos colectivos, periodo 2009 a 2023



Elaboración propia en base a los Compendios estadísticos de la Dirección del Trabajo, 2023

Nota: En términos generales, los niveles de cobertura por instrumentos colectivos se encuentran directamente vinculados a la tasa de sindicalización, este fenómeno es explicado por las características de un sistema de relaciones laborales colectivo totalmente descentralizado y descoordinado (OCDE, 2019; OIT 2022b).

Figura N°26
Tasa de cobertura de la negociación colectiva en el mundo y de sindicalización (países seleccionados)



Elaboración propia en base a los datos de ILOSTAT (últimos datos disponibles por país)

Nota: El diseño de los modelos de diálogo social en el mundo son múltiples y variados, lo que permite que existan países con niveles bajos de sindicalización pero con altos niveles de cobertura (ej.: Francia, España, Portugal, Uruguay, Brasil o Australia). En el otro extremo, existen países donde su nivel de cobertura está anclado a sus niveles de sindicalización (ej.: Chile, Estados Unidos, Reino Unido o Colombia).



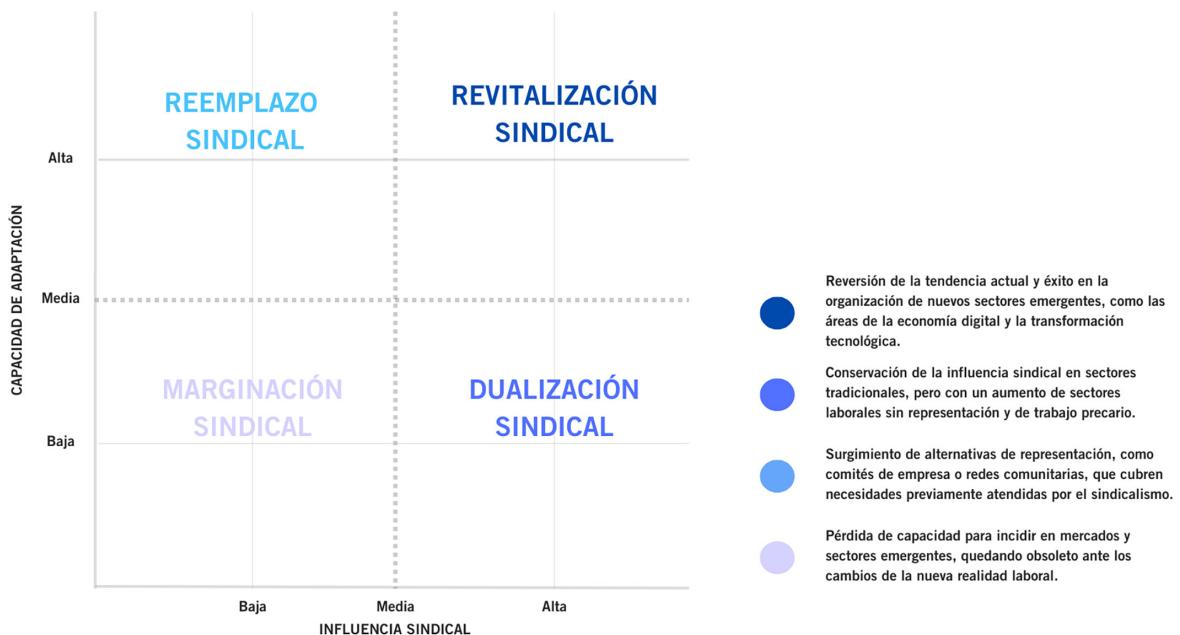
La preocupación por la pérdida de representación en el sector laboral debido al surgimiento de organizaciones fuera del marco

Los desafíos en el mercado laboral son evidentes y podrían afectar la estabilidad democrática, la productividad económica y la satisfacción laboral. La falta de representación y organización en ciertos sectores es un reto significativo para alcanzar acuerdos en temas como la reconversión laboral, la transición justa, la gestión de riesgos y la brecha de género. La ausencia de representación efectiva ha llevado al surgimiento de movimientos laborales no sindicales que buscan métodos alternativos para defender sus intereses y, a menudo, recurren a mecanismos extralegales para hacer oír sus demandas (Figura N°27).

En algunos países, los empleadores temen que estas nuevas formas de organización representen una amenaza para las formas tradicionales de regulación laboral, basadas en la confianza y la paz laboral (OCDE, 2019b). La legitimidad sindical es crucial para mantener la cohesión social.

La falta de legitimidad de los actores laborales puede llevar a una mayor conflictividad laboral y a un diálogo social menos efectivo. Sin una representación adecuada, se dificultan los acuerdos y regulaciones laborales aceptados por todas las partes (OIT, 2022b). Esto puede dar lugar a un círculo vicioso de falta de resiliencia institucional, menor legitimidad y gobernanza del trabajo, y un impacto negativo en la cohesión social.

Figura N°27
Futuros escenarios de los sindicatos



Elaboración propia en base a la clasificación de Visser (2019), OIT.



La Comisión exhorta a la Dirección del Trabajo a:

- Apoyar la constitución y asistencia a las organizaciones sindicales, respetando el principio de autonomía sindical. Reducir los tiempos de respuesta para solicitudes relacionadas con la conformación y otras actuaciones que requieren la presencia de un ministro de fe.
- Establecer marcos instruccionales claros para que los funcionarios proporcionen respuestas precisas a trabajadores de nuevas formas de empleo sobre sus derechos y garantías.
- Avanzar en el proyecto de un sistema electrónico de votación sindical para incluir a más trabajadores, especialmente aquellos afectados por ambientes antisindicales o la descentralización de sus puestos de trabajo, como los trabajadores remotos o de plataformas digitales.
- Priorizar la tutela y protección del derecho a la sindicalización para garantizar el pleno ejercicio de este derecho y mejorar la representación y legitimidad sindical frente a los desafíos actuales.
- Utilizar su función de aplicación normativa para identificar y fortalecer deficiencias en la legislación, especialmente en lo que respecta a la protección del derecho fundamental a la libertad sindical.



3. Sindicatos y gremios empresariales ante los desafíos de la DT

La relación e interdependencia de los cuatro convenios de gobernanza se fundamenta en sus objetivos comunes: promover el empleo, fortalecer los sistemas nacionales para garantizar el cumplimiento de las normas laborales y fomentar la participación activa de empleadores y trabajadores en consultas tripartitas sobre la aplicación de normas internacionales del trabajo. Sin embargo, la creciente debilidad de los actores colectivos del trabajo y las reformas continuas en el ordenamiento laboral nacional, sin un costo presupuestario asociado para asegurar su implementación, contribuyen al aumento del fraude laboral y del dumping social, resultando en una mayor desprotección de los trabajadores.

La responsabilidad de alcanzar el cumplimiento normativo solo será posible si la Dirección del Trabajo logra cumplir con los objetivos que se le asignan

La Comisión de Expertos de Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ha señalado que la autoridad de la institución debe implementar medidas que promuevan la colaboración efectiva entre empleadores y trabajadores en sus operaciones y actividades (OIT, 2006).

El tripartismo fortalece la acción de la inspección y otorga mayor valor a las medidas impuestas. Esta cooperación mejora el diálogo social sobre temas específicos y fomenta una cultura de prevención y cumplimiento. Las investigaciones demuestran que la participación activa de los actores sociales en los procesos de inspección no solo aumenta la eficacia de las intervenciones, sino que también promueve un mayor respeto por las normas laborales entre empleadores y trabajadores.

Es fundamental que la Dirección del Trabajo integre dinámicas colaborativas en sus operaciones diárias y en sus protocolos de actuación

Esta integración debe reflejarse tanto en las mallas formativas de los inspectores y las pautas de actuación, como en los programas de capacitación continua. Dado que la inspección laboral se desarrolla en un entorno en constante transformación, es esencial apoyar e integrar a los diversos actores para asegurar una supervisión efectiva y adaptada a las nuevas realidades del mercado laboral.

Además, la DT debe reconocer su papel dentro del sistema de gobernanza del trabajo, junto con sindicatos y organizaciones de empleadores. El logro de los objetivos respectivos solo será posible mediante una colaboración efectiva. El Convenio No. 81 sobre inspección del trabajo subraya la importancia de esta colaboración, que puede manifestarse en actuaciones específicas, tales como visitas a los centros de trabajo en las que se entreviste a los dirigentes sindicales con la misma oportunidad que a los representantes de la empresa. Asimismo, esta colaboración debe considerarse en la evaluación de criterios, procedimientos y en el funcionamiento de productos y servicios.



La Comisión valora la permanencia y el rol de los Consejos Tripartitos de Usuarios (CTRU) en la DT. Sin embargo, es consciente de los diversos grados de desarrollo que estos consejos pueden alcanzar, dependiendo de las condiciones materiales en las que operan a lo largo del país. Por ello, exhorta a la institución a reforzar su rol y a garantizar que estos consejos sean parte fundamental de la colaboración del Servicio como instancias de diálogo social. Además, se debe reconocer a estos consejos como parte integrante de la institucionalidad de la DT en un entorno laboral cambiante.

Es indispensable que las visiones de los CTRU se integren de manera efectiva en las directrices globales de la DT. Esto permitirá mejorar la calidad del servicio y aumentar la adhesión a los criterios y decisiones, promoviendo el conocimiento de la normativa laboral y el autocumplimiento mediante la colaboración y el reconocimiento mutuo de las funciones desempeñadas por cada parte. El autocumplimiento o las formas voluntarias de autorregulación deben ser siempre un complemento, no un reemplazo, de la función pública de la inspección laboral.

Finalmente, la Dirección del Trabajo debe continuar profundizando las instancias actuales que desarrolla para hacerlas realmente influyentes en el desarrollo de su actividad institucional. Esto incluye la mejora de planes y programas de fiscalización, la optimización de programas de capacitación, el diagnóstico de productos y servicios, la creación de oficinas según necesidades detectadas y la identificación de segmentos de trabajadores o sectores económicos que requieran especial atención.





VI. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES EN EL CENTENARIO

1. Propuestas para el trabajo decente

Revisión de la institucionalidad de las relaciones de trabajo adaptativa a los tiempos

Para abordar estos desafíos, es posible que se requieran cambios legislativos que aseguren, por un lado, la libertad sindical y de asociación de las y los trabajadores en empleos atípicos o 'zonas grises' y, por otro, garanticen el diálogo social para que sindicatos tradicionales y nuevos puedan participar en decisiones relativas a los cambios tecnológicos que afectan a los trabajadores, tanto dentro como fuera del lugar de trabajo. Las instituciones laborales deben adaptarse a las nuevas realidades del trabajo, incluyendo el trabajo remoto y las plataformas digitales.

Se deben considerar instituciones que permitan la participación de grupos tradicionalmente subrepresentados, como mujeres, jóvenes, trabajadores informales, trabajadores agrícolas y, en general, las nuevas formas de empleo que actualmente no encuentran cabida bajo los marcos vigentes, y que se encuentran en situaciones de alta precariedad e inseguridad, con una alta exposición a seguir disminuyendo.



Creación de un “Consejo Tripartito de los Desafíos del Trabajo” al alero del Consejo Superior Laboral

Las economías más avanzadas han establecido instituciones permanentes para debatir y formular propuestas sobre cómo el país puede adaptarse a los nuevos desafíos del mundo del trabajo. Tal es el caso de Dinamarca, Japón, Indonesia, Canadá (OIT, 2020), Nueva Zelanda y Portugal.

Del análisis de los diversos fenómenos y desafíos que enfrenta la Dirección del Trabajo surgen hallazgos de materias que requieren especial atención y que superan las posibilidades del órgano inspectivo. Estos fenómenos impactan las condiciones y la calidad del trabajo, así como los modos de producción, influyendo en la capacidad de garantizar la aplicación normativa.

La transformación tecnológica, los cambios en las estructuras laborales, la creciente informalidad y sus nuevas formas, las brechas de género, la descarbonización y el reemplazo de la matriz, entre otros, son desafíos que ejercen presión sobre las sociedades, generando desafección hacia el sistema democrático y económico, y poniendo en riesgo los pactos sociales de posguerra. La complejidad y transversalidad de estos fenómenos requieren la creación de un espacio de diálogo y coordinación donde los principales actores del mundo laboral puedan participar activamente en la formulación de políticas y estrategias, logrando acuerdos que tengan legalidad y sostenibilidad en el tiempo, aprovechando las oportunidades y enfrentando los desafíos y carencias que surgirán.

Sin perjuicio de mantener su actual estructura tripartita, el Consejo podría incluir a representantes del ámbito social más amplio, logrando la necesaria coordinación sectorial e interinstitucional. En estas instancias, debería promoverse la participación de organizaciones suficientemente representativas, garantizando la inclusión de otras en marcos adecuados.

Se debería garantizar la adecuada coordinación y participación de la actual Política de Prospección que desarrolla la Subsecretaría del Trabajo, en lo que respecta a las competencias y la capacitación necesarias para enfrentar el futuro del trabajo.

Aumentar la presencia de mujeres en los espacios de decisión dentro de las empresas

Liderazgos más inclusivos permitirán que decisiones centrales en un entorno en transformación sean tomadas con mayores perspectivas, especialmente cuando involucren a segmentos rezagados. La baja diversidad en los directorios de las empresas dificulta abordar los problemas de manera multidimensional. La diversidad fomenta el diálogo y la capacidad de abordar problemas desde diversas perspectivas, generando soluciones más efectivas. Estudios han mostrado que los equipos diversos son más innovadores y están mejor preparados para afrontar desafíos complejos.

La participación de mujeres en las instancias superiores de decisión podría impulsar mecanismos de conciliación y vida familiar que beneficien a las personas cuidadoras, facilitando el equilibrio entre su trabajo remunerado y no remunerado. Aunque durante la pandemia la normativa que permitió el teletrabajo o trabajo a distancia tuvo su auge, con resultados positivos en términos generales, esta modalidad ha ido retrocediendo de manera significativa, ejerciendo mayor presión sobre las mujeres.



Aumentar los mecanismos de financiamiento para ampliar la oferta de cuidados permitiría incrementar la incorporación de las mujeres en la fuerza laboral

Mejorar la accesibilidad y disponibilidad de servicios de cuidado, como guarderías y cuidado de personas mayores, permitiría a más mujeres ingresar y permanecer en la fuerza laboral. La implementación de políticas públicas que subsidien estos servicios o que incentiven a las empresas a ofrecerlos podría ser un paso crucial.

Aumentar la oferta de cuidados y jardines infantiles no solo representa un acto de justicia hacia las mujeres, sino también hacia los niños y niñas, ya que es parte de sus derechos. Además, es un interés social para promover la natalidad.

Para establecer un mecanismo adecuado, se deben considerar múltiples formas de cuidado, que abarquen tanto a los trabajadores urbanos como a los de sectores rurales, donde la escasez de establecimientos suele suplirse con cuidadoras. Asimismo, el sistema debería ampliarse para brindar una cobertura adecuada que incluya a las trabajadoras informales y aquellas que no cotizan en ningún sistema. Por lo tanto, los mecanismos de financiamiento deben incluir sistemas solidarios, a través de cotizaciones de empleadores y trabajadores, así como recursos provenientes de impuestos generales.

2. Propuestas para la DT

Sanciones adecuadas que permitan garantizar la vigencia de las normas y la protección de los trabajadores

Las sanciones son un elemento central en el sistema de inspección laboral, ya que de ellas depende la credibilidad del sistema, cuya misión principal es garantizar la aplicación normativa. La aplicación de sanciones no solo actúa como un medio de corrección, sino que también refuerza el cumplimiento de las normativas laborales, siendo herramientas esenciales para la gobernanza y la protección de los bienes públicos.

Las transformaciones en el mundo del trabajo han limitado el efecto disuasivo de las sanciones, especialmente las pecuniarias, que en muchos casos no logran modificar el comportamiento de las empresas, particularmente las de mayor tamaño. Estudios recientes han mostrado que, especialmente en grandes empresas, las infracciones persistentes no son corregidas, lo que sugiere que el carácter disuasivo de las sanciones ha disminuido significativamente. Esto tiene efectos negativos tanto para los trabajadores como en la generación de competencia desleal entre las empresas en una carrera hacia abajo, sacrificando productividad, innovación y ocasionando la pérdida de talentos.

El mandato de la Dirección del Trabajo será cumplido en la medida en que logre cumplir con los valores y competencias que le dieron origen. Para lo anterior, se proponen dos medidas para alcanzarlo:

- a. Revisar la normativa de sanciones generales, incorporando elementos que sean proporcionales a la gravedad de las infracciones, al número de trabajadores, a la severidad del daño producido y a un nuevo sistema de clasificación de empresas basado en criterios acordes con la realidad actual.



b. Otorgar a la Dirección del Trabajo la facultad de remitir directamente al Poder Judicial los casos graves o de persistente incumplimiento, como una herramienta adicional para fortalecer la eficacia del sistema sancionatorio y garantizar la protección de los trabajadores en un entorno laboral en constante cambio, salvaguardando el sistema de sanciones administrativas vigente.

Establecimiento de una Política y planes que determinen objetivos y prioridades de actuación

La aplicación normativa debe entenderse en un sentido amplio, incluyendo visitas de inspección, asesoramiento e información, ya sea a través de campañas de prevención o acciones de sensibilización y capacitación. Una política y planificación adecuadas permiten una coordinación institucional orientada a generar efectos sistémicos y persistentes de intervención, con un impacto disuasorio a largo plazo.

La Dirección del Trabajo, como institución mixta, combina funciones de fiscalización, asistencia al cumplimiento, intervención en conflictos colectivos e individuales, y apoyo en procesos sindicales y de negociación colectiva. La complejidad de su estructura y la necesidad de utilizar óptimamente los recursos públicos requieren la institucionalización de políticas y planes de inspección laboral. Estos planes deben priorizar la protección de grupos vulnerables con alta tasa de incumplimiento laboral y establecer responsabilidades específicas, metas cualitativas y cuantitativas, y plazos definidos.

Debieran considerarse aspectos para una buena práctica:

- a. Coordinación del Director del Trabajo;
- b. Determinar objetivos a corto y mediano plazo;
- c. Basar los objetivos en diagnósticos del mercado laboral y análisis de la información recopilada;
- d. Incluir la participación de visiones regionales y de funcionarios operativos, priorizando la colaboración con otros servicios públicos y su participación activa;
- e. Incorporar instancias de diálogo social y consulta con actores laborales, ministerios sectoriales, organismos de fiscalización y centros de investigación en la elaboración, y;
- f. Seguimiento del plan y evaluación periódica, con informes que midan los resultados y comuniquen las dificultades no resueltas.

Impulsar la fiscalización proactiva

Los rápidos cambios en el trabajo requieren una reconsideración de las metodologías para proteger a los trabajadores más vulnerables. Tradicionalmente, la Dirección del Trabajo ha organizado sus actividades en base a denuncias individuales, pero este enfoque presenta limitaciones significativas.

El silencio no debe confundirse con cumplimiento. La informalidad y los vínculos laborales precarios dificultan el disfrute pleno de la ciudadanía laboral. La evidencia sugiere que no existe una relación perfecta entre el número de denuncias y las empresas más infractoras. Aumentar la incidencia de la estrategia inspectiva basada en programas permitiría suplir estas brechas.



Avanzar en la fiscalización a través de modelos predictivos (análisis de datos e IA)

El fraccionamiento de los tipos contractuales, las nuevas formas de organización y la irrupción de la tecnología legitiman la necesidad de transformar las herramientas y metodologías utilizadas por la Dirección del Trabajo para enfrentar las crecientes complejidades del entorno laboral. La IA ofrece oportunidades únicas para analizar grandes volúmenes de datos, identificar patrones y predecir posibles incumplimientos, mejorando así la eficacia y eficiencia de las inspecciones laborales. Un número creciente de países la ha ido incorporando en sus sistemas inspectivos, como son los casos de Brasil, Albania y España.

El caso de Brasil, en colaboración con la Universidad de Stanford, ha combinado imágenes satelitales para identificar deforestación ilegal, generalmente asociada a formas de trabajo informal o forzado. El caso de Albania se centró en la informalidad o trabajo no declarado a través de la segmentación de empleadores y sectores por probabilidades de incumplimiento, aumentando su tasa de aciertos del 39% al 64%.

Para el éxito, se debe tener especial consideración en el carácter de herramienta de la tecnología, es decir, estar al servicio de la función inspectiva y no determinándola. El dominio de la decisión siempre deberá estar en los inspectores y fiscalizadores, debiendo considerarse como un factor para la planificación inspectiva. También es vital la identificación de prioridades que permitan la elaboración de modelos desarrollados para la identificación de patrones, que sean modelos interpretables y permitan a los funcionarios comprender los resultados (caja blanca).

Aumentar facultades de la Dirección del Trabajo para combatir el fraude laboral

El presente informe intentó hacer breves referencias a problemas de arrastre, donde, a pesar de los esfuerzos persistentes realizados por diversas administraciones para dar aplicación a la normativa y, en consecuencia, mejorar la calidad del empleo, esto no ha sido posible por la limitación de competencias. Tal es el caso, por ejemplo, del suministro ilegal de trabajadores, la informalidad subordinada y, más recientemente, la ley de teletrabajo.

Los casos expuestos muestran que las normas laborales, para ser cumplidas, requieren necesariamente de la imperatividad y de la posibilidad efectiva de ser fiscalizadas. De lo contrario, se desnaturalizan a simples mandatos morales, disponibles para quien tenga el poder de decisión.

Se hace indispensable que la legislación reconozca de manera expresa la facultad de la Dirección del Trabajo para declarar la relación laboral cuando exista informalidad, subterfugios laborales, triangulaciones, entre otros. La decisión estará siempre sujeta a la revisión de los tribunales de justicia.

Discutir sobre la conveniencia de ratificar los convenios de inspección del trabajo de la OIT

Los Convenios No. 81 y No. 129 de la OIT son considerados por la propia organización como convenios prioritarios o de gobernanza, lo que destaca su importancia para el funcionamiento del sistema de normas



internacionales del trabajo en su conjunto. El Convenio No. 81 ha sido ratificado por 150 de los 187 países que integran la OIT, siendo uno de los más ampliamente ratificados.

La discusión de estos convenios por parte de Chile mostraría su compromiso con los estándares internacionales, reforzando la función inspectiva y ajustando aspectos necesarios para aumentar su capacidad.

Además, podría significar un reconocimiento importante de la función de la inspección del trabajo en el país e impulsar la revitalización de la agenda, priorizando la asignación de nuevos recursos para el óptimo cumplimiento de sus objetivos.

Introducir, como buena práctica legislativa, el aspecto presupuestario para la Dirección del Trabajo

En las últimas décadas, la normativa laboral ha crecido considerablemente, regulando nuevos contratos especiales, nuevos derechos, nuevas funciones para la Dirección del Trabajo y reformas al sistema de jornadas, entre otros aspectos. Muchas de estas normativas implican una mayor necesidad de formación y un mayor despliegue operativo. Sin embargo, estas nuevas normas no siempre vienen acompañadas de un ítem presupuestario, tecnológico o de capacidad humana, lo que ha implicado una sobrecarga de trabajo que afecta la capacidad de abordar óptimamente las nacientes y diversas leyes.

Para garantizar que los órganos inspectivos cuenten con los recursos necesarios para operar efectivamente, es fundamental introducir, como buena práctica legislativa laboral, el elemento presupuestario que permita discutir específicamente cuál será el impacto en la carga de los funcionarios y qué refuerzos deberían realizarse para lograr la efectiva vigencia de estas nuevas leyes. Este aspecto es fundamental en el derecho del trabajo.

Esto no solo facilitará una mayor cobertura y eficiencia en las fiscalizaciones, sino que también contribuirá a la aplicación efectiva de las normativas laborales, reduciendo las brechas de cumplimiento y mejorando las condiciones laborales en general.

Gestor de contrato de trabajo digital para mejorar el cumplimiento de las MYPES

Entre los diversos estudios, una de las principales brechas que enfrenta este segmento de empresas es la abultada carga de trámites y formalidades, especialmente en el ámbito tributario y laboral. La escasez de recursos y conocimientos, muchas veces sobre las materias legales, dificulta aún más su capacidad de cumplimiento. En este sentido, la Dirección del Trabajo debería realizar el esfuerzo de disponibilizar mecanismos para la celebración de contratos 100% digitales, permitiendo también gestionar los anexos posteriores.

Una propuesta como esta tendría dos ventajas: la primera sería que, al contar con una herramienta útil para formalizar de manera expedita y rápida, se incluirían todos los elementos mínimos que debería contener un contrato de trabajo. A su vez, para la Dirección del Trabajo, podría implicar la obtención de un volumen importante de información actualizada, impulsando el conocimiento de un segmento que presenta importantes brechas en el actual Registro Electrónico Laboral. Esto podría ser un mecanismo



eficaz para disminuir costos y el conocimiento requerido para dar cumplimiento a la normativa laboral. La implementación de un gestor de contratos digitales puede proporcionar múltiples beneficios a las MIPES: facilitaría el cumplimiento normativo al automatizar y estandarizar los procesos de contratación, reduciendo los errores y aumentando la precisión de los datos. Además, centralizaría la gestión de documentos, mejorando la accesibilidad y seguridad de la información. La carga económica que puede representar para una MYPE la realización de contratos o modificaciones implica un costo relevante, que podría ser mitigado mediante un sistema con las características planteadas. Esta herramienta también permitiría un mejor seguimiento y visibilidad de los contratos, optimizando la preparación para auditorías y renovaciones de contratos.

Incorporar el módulo de autoaprendizaje laboral en la constitución de “Tu Empresa en un Día”

Proponer un módulo de autoaprendizaje para el cumplimiento laboral puede ayudar a las nuevas empresas a entender mejor sus obligaciones legales desde el inicio. Este módulo debería incluir cursos en línea, guías interactivas y recursos educativos que expliquen las normativas laborales y las mejores prácticas.

Uno de los patrones detectados, tanto en la experiencia institucional como en la comparada, son los desafíos que enfrentan las empresas menores, especialmente en el ámbito de dar cumplimiento a diversas materias tributarias, laborales, municipales, derechos de los consumidores, sanitarias, entre otras. Parte de los empleadores de empresas menores incumplen por desconocimiento. Por esto, una manera de otorgar competencias mínimas en el cumplimiento normativo es a través de la transferencia de información y el acceso inmediato en el momento en que surge el carácter de empleador.

Actualmente, el portal de creación de empresas, al terminar la constitución de estas, entrega módulos informativos sobre obligaciones en materia tributaria. En este mismo sentido, se debería avanzar para incorporar el módulo laboral. Existe evidencia sobre la formalidad empresarial y laboral, y su correlación con la productividad.

Reforzar y promover los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad

Los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad tienen un rol esencial en la gestión de los riesgos laborales a los que están expuestos los trabajadores, incluyendo los riesgos derivados de la transformación tecnológica, la crisis climática y la violencia de género.

La Dirección del Trabajo debería garantizar la creación de los comités en aquellas empresas que, por ley, deban tenerlos, así como en aquellas que requieran un prevencionista de riesgos, a través de la segmentación de empresas por tamaño y la realización de planes proactivos. Esto podría requerir un monitoreo constante de los cambios que se producen en el entorno, ya sea en sectores con altos niveles de automatización o robotización, o ante cambios de condiciones climatológicas extremas.

Es fundamental reivindicar el carácter de los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad como instancias de diálogo social bipartito, y no limitarlos a meros instrumentos de gestión preventiva. Esto implica una noción participativa que fortalece la voz de los trabajadores en la gestión de los riesgos que les afectan de manera directa.



3. Recomendaciones

En el texto se desarrollaron una serie de recomendaciones de buenas prácticas o mecanismos de abordaje para los problemas detectados en materias específicas, o que no se priorizaron para ser incluidas en el título de Propuestas. Estas son sintetizadas en este apartado.

Gobernanza

Se debería avanzar en la discusión acerca de la autonomía reforzada de la Dirección del Trabajo, en el marco de su mandato constitucional y legal, según la organización del Estado chileno, en el ámbito de sus funciones de interpretación, fiscalización, relaciones laborales, entre otras.

Fiscalización

Proactividad en la fiscalización de grupos vulnerables: adoptar un enfoque proactivo en la fiscalización de sectores con alta presencia de mujeres, jóvenes, migrantes y trabajadores en empleos precarios, asegurando que se respeten sus derechos.

Fiscalización en sectores afectados por el cambio climático: intensificar la fiscalización en sectores y actividades sometidas a condiciones climáticas extremas, como el sector rural y los trabajos manuales al aire libre.

Fiscalización con perspectiva de género: priorizar la fiscalización en sectores feminizados y con alto incumplimiento en materias laborales, como salud, educación, comercio y trabajo doméstico.

Evaluación de riesgos en nuevas tecnologías: incluir la evaluación de riesgos en la fiscalización de empresas que implementen nuevas tecnologías, con la participación de los trabajadores.

Coordinación institucional pública y privada

Colaboración con el Poder Judicial: la Dirección del Trabajo debería generar instancias de colaboración con el Poder Judicial para garantizar y reforzar sus potestades, especialmente en materias como la lucha contra la informalidad, las actividades de solución de controversias, capacitaciones, entre otras. Todo esto, procurando dar cumplimiento al mandato constitucional de separación de poderes.

Colaboración tripartita: fortalecer la colaboración entre sindicatos, empleadores y la Dirección del Trabajo, lo que incluye hacerlos parte de la fiscalización bajo una visión de coadyuvancia.

Capacitación en espacios tripartitos: fomentar la capacitación en espacios tripartitos para fortalecer el conocimiento de derechos y obligaciones, y generar confianza mutua.



Rol facilitador de la Dirección del Trabajo: potenciar el rol de la Dirección del Trabajo como facilitador del diálogo social, garantizando la representación sectorial y el apoyo técnico en las negociaciones, orientado a enfrentar los desafíos del mundo del trabajo.

Tecnología

Actualización y modernización de sistemas informáticos: mejorar los sistemas de información y modernizar las tecnologías utilizadas en la fiscalización, asegurando la compatibilidad entre sistemas nuevos y existentes.

Uso estratégico de la información: incrementar el uso de la información y el análisis de datos como herramienta estratégica en la fiscalización y prevención de irregularidades laborales.

Interpretación normativa

Dictámenes en lenguaje fácil: la función interpretativa tiene un gran efecto pedagógico para los funcionarios y ciudadanos, ya que facilita el cumplimiento normativo y es vital en las nuevas normativas. Esta función podría ser potenciada si se considerara una redacción más breve, con un lenguaje más accesible y procurando su emisión en tiempos oportunos.

Capacitaciones oportunas para los fiscalizadores: se debe potenciar y mejorar las capacitaciones a los fiscalizadores con una antelación adecuada al inicio de la vigencia de la nueva normativa laboral. Esto facilitará la calidad y coherencia de los criterios aplicados al momento de las visitas inspectivas.

Ampliación de indicios de laboralidad: revisar y ampliar los criterios utilizados para identificar la existencia de una relación laboral, facilitando la formalización y protección de los trabajadores.

Reconsideración de dictámenes sobre votación electrónica: revisar los dictámenes actuales que limitan la constitución de sindicatos a través de votación electrónica, facilitando la sindicalización en formas laborales descentralizadas.

Fortalecer capacidades

Capacitación en competencias digitales: fortalecer la capacitación del personal en competencias digitales y analíticas para mejorar la efectividad de la fiscalización y la adaptación a nuevas tecnologías.

Fortalecimiento de programas de formación continua: impulsar programas de formación y capacitación continua para los trabajadores, enfocándose en el desarrollo de habilidades para enfrentar los cambios tecnológicos y las nuevas demandas del mercado laboral.



Diálogo Social y Relaciones Laborales

Abordaje de problemas estructurales: fomentar el diálogo social entre sindicatos, empleadores y la Dirección del Trabajo para resolver problemas estructurales en el mundo laboral.

Reducir tiempos de respuesta en constitución sindical: agilizar los procesos de constitución sindical y otras actuaciones que requieran la presencia de un ministro de fe, implementando mecanismos como la votación electrónica.

Protección de representantes sindicales: priorizar la tutela y protección de representantes sindicales y trabajadores que participen en procesos de negociación colectiva.

Igualdad de Género

Flexibilidad laboral para la conciliación: promover la flexibilidad laboral que observe a la trabajadora para facilitar la conciliación entre el trabajo remunerado y las responsabilidades de cuidado.

Formalización de trabajadoras de casa particular: implementar programas de formalización específicos para las trabajadoras de casa particular, incluyendo campañas dirigidas y mecanismos de fiscalización efectivos. Restablecer la práctica de citación del empleador cuando se prohíba el ingreso a su domicilio.



DIRECCIÓN DEL TRABAJO



VII. REFERENCIAS

Abud, M. J., & Ugarte, G. (2022). Trabajadores informales: ¿Qué sabemos de su bienestar social? Centro de Estudios Públicos (CEP), 624.

Ahumada, D., & Salas, A. (2018). La participación de la Oficina del Trabajo en la configuración del sistema de previsión social chileno, 1909-1925. *Revista de Historia y Geografía*, 39, 73-97.

Banco Central. (2020). Estimación del trabajo doméstico no remunerado: Una aproximación metodológica y cuantitativa [Informe técnico]. Departamento de Cuentas Nacionales. https://www.bcentral.cl/documents/20143/2282187/Estimacion_Trabajo_Domestico.pdf

Banco Mundial. (2016). *Poverty and shared prosperity 2016: Taking on inequality*. World Bank Publications.

Banco Mundial. (2024a, 12 de agosto). El Grupo Banco Mundial establece un consejo de alto nivel para abordar la inminente crisis del empleo [Comunicado de prensa N.º 2025/008/EXC]. <https://www.worldbank.org/news/press-release/2024/08/12/world-bank-group-establishes-high-level-council-to-address-impending-employment-crisis>

Banco Mundial. (2024b). *Revitalizing growth: An urgent agenda for Latin America and the Caribbean*. Banco Mundial.

Barriga F., Durán, G., Sáez, B., & Sato, A. (2020). No es amor, es trabajo no pagado: Un análisis del trabajo de las mujeres en el Chile actual. Fundación Sol. https://fundacionsol.cl/cl_luzit_herramientas/static/wp-content/uploads/2020/03/No-es-amor-es-trabajo-no-pagado-2020.pdf

Beccaria, L., & Maurizio, R. (2019). Pobreza, desigualdad y el fenómeno del “trabajador pobre”. En F. Bertranou & A. Marinakis (Eds.), *Reflexiones sobre el trabajo: Visiones desde el Cono Sur de América Latina en el Centenario de la OIT* (pp. 113-128). Organización Internacional del Trabajo.

Bueno C. (2024). *El marco normativo internacional en materia de inspección del trabajo*. Santiago: Organización Internacional del Trabajo.

Bravo, D. (2024a). Empleo asalariado informal en el sector privado: Sin autonomía y sin seguridad. Enfoque Laboral, 43, Observatorio del Contexto Económico UDP.

Bravo, D. (2024b). Permanencia en el empleo de trabajadores dependientes en Chile y la OCDE. Enfoque Laboral, 40, Observatorio del Contexto Económico UDP.

CADEM. (2022). *Estudio mujeres: Situación y autopercepción de las mujeres*. Cadem Research y Estrategia. <https://cadem.cl/wp-content/uploads/2022/01/Informe-Fundacio%CC%81n-Todas-VF-Presentacion.pdf>



Campusano, R. (2024). La Dirección del Trabajo en tiempos de dictadura. Un aporte, a 50 años del golpe de Estado. Dirección del Trabajo. https://www.dt.gob.cl/portal/1629/articles-125638_archivo_01.pdf

ClapesUC & Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. (2021). Informe final: Recomendaciones para el aumento de la participación laboral femenina en tiempos de post pandemia.

Castillo, J. C., Espinoza, V., & Barozet, E. (2022). Cohesión social en Chile en tiempos de cambio: indicadores, perfiles y factores asociados. Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/3). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/7e723e9a-1735-4320-ae21-0a3525621e29/content>

Coddou Mc Manus, A., & Padilla Parga, R. (2024). Discriminación algorítmica en los procesos automatizados de reclutamiento y selección de personal. Revista Chilena de Derecho y Tecnología, 13, e71312. <https://doi.org/10.5354/0719-2584.2024.71312>

Comisión Para el Futuro del Trabajo (OIT). (2019). Trabajar para un futuro más prometedor – Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Conferencia Internacional del Trabajo. (2006). Informe III (Parte 1B): Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y otros. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Consejo Superior Laboral. (2024). Evaluación implementación de la Ley 21.431, que modifica el Código del Trabajo, regulando el contrato de trabajadores de empresas de plataformas digitales de servicios.

Dirección del Trabajo. (2023). La Dirección del Trabajo en la conmemoración de los 50 años del Golpe de Estado en Chile. Dirección del Trabajo. https://www.dt.gob.cl/portal/1629/articles-124999_archivo_01.pdf

Dirección del Trabajo. (2019). Novena Encuesta Laboral, ENCLA 2019. Dirección del Trabajo. <https://www.dt.gob.cl/portal/1629/w3-article-59934.html>

Dirección del Trabajo. (2022). Compendio Estadístico 2022, Capítulo III: Negociación Colectiva. Departamento de Estudios. https://www.dt.gob.cl/portal/1629/articles-125208_archivo_01.pdf

G20. (2024). Não deixar ninguém para trás: Declaração Ministerial de Desenvolvimento do G20 para reduzir as desigualdades. Documento consolidado. [@download/file](http://www.g20.org/pt-br/documentos/documents-resultantes-da-reuniao-ministerial-de-desenvolvimento-do-g20-rio-de-janeiro-22-e-23-de-julho-de-2024/pt-dwg_-_compact_inequalities_-consolidated-version-20jul24.pdf)

Gmyrek, P., Winkler, H., & Garganta, S. (2024). Buffer or bottleneck? Employment exposure to generative AI and the digital divide in Latin America (ILO Working Paper No. 121). International Labour Organization and The World Bank. <https://doi.org/10.54394/TFZY7681>



Gutiérrez, F., Medel, R., Pérez, D., Pérez, P., & Velásquez, D. (2021). Informe de huelgas laborales en Chile 2021. Observatorio de Huelgas Laborales, Centro para el Estudio del Conflicto y la Cohesión Social (COES) y Universidad Alberto Hurtado (UAH).

Huibregtse, A., & Alogogianni, E. (2023, July 10–12). Data mining and machine learning: Supporting labour inspectorates to address undeclared work. Paper presented at the 8th Conference of the Regulating for Decent Work Network: Ensuring Decent Work in Times of Uncertainty, International Labour Office, Geneva, Switzerland.

Jessen, J., & Kluve, J. (2019). The impact of informality on labour market outcomes. In OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work (pp. 141-179). OECD Publishing.

Jones, J. I. (2023). 6 medidas para disminuir la informalidad laboral en Chile. Libertad y Desarrollo. Serie Informe Económico, 312. ISSN 0717-1536.

Livert, F., Miranda, F., & Espejo, A. (2022). Estimación de la probabilidad de informalidad laboral a nivel comunal en Chile. Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/5). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Mellado, V. (2015). ¡Por el derecho de asociación de huelga! La Federación Obrera de Chile (FOCH) y el camino a la legislación laboral (1921-1924). Cuadernos de Historia, 42, 85-125.

Ministerio de Hacienda. (2022). La informalidad en Chile. Biblio Hacienda. <https://biblio.hacienda.cl/la-informalidad-en-chile>

Naciones Unidas. (2023). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023: Edición especial. Por un plan de rescate para las personas y el planeta. Naciones Unidas. https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Spanish.pdf

OCDE. (2014). Regulatory enforcement and inspections. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264208117-en>

OCDE. (2018). La nueva estrategia de empleo de la OCDE: Empleo de calidad para todos en un entorno laboral cambiante. OECD Publishing.

OCDE. (2019a). Tackling vulnerability in the informal economy. OECD Publishing. https://www.oecd-ilibrary.org/protecting-informal-economy-workers-and-their-dependents_120e596f-en.pdf

OCDE. (2019b). Negotiating our way up: Collective bargaining in a changing world of work. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1fd38b84-en>

OCDE. (2021). Estudios económicos de la OCDE: Chile 2021. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/79b39420-en>



OCDE. (2023). OECD Compendium of Productivity Indicators 2023. OECD iLibrary.

OCDE, CEPAL, Banco de Desarrollo de América Latina y El Caribe & Comisión Europea. (2023). Perspectivas económicas de América Latina 2023: Invirtiendo para un desarrollo sostenible. OECD Publishing.

Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina. (2017). Utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo: Una visión comparada en torno a países seleccionados (Informes Técnicos OIT Cono Sur, No. 2).

Oficina Internacional del Trabajo. (1999). Trabajo decente: Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo, 87a reunión. OIT.

Organización Internacional del Trabajo. (1975). 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) [Edición provisional]. Oficina Internacional del Trabajo.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2010). Trabajo decente para los trabajadores domésticos: Cuarto punto del orden del día, Informe IV(1). Conferencia Internacional del Trabajo, 99.^a reunión, 2010. Oficina Internacional del Trabajo.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2015). World employment and social outlook: Trends 2015. Oficina Internacional del Trabajo.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020). Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante. Conferencia Internacional del Trabajo, 109.^a reunión, 2020. Oficina Internacional del Trabajo.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2021). Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: El papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo. Oficina Internacional del Trabajo.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2022a). Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo (6^a ed.). Oficina Internacional del Trabajo.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2022b). Informe sobre el Diálogo Social 2022: La negociación colectiva en aras de una recuperación inclusiva, sostenible y resiliente. Oficina Internacional del Trabajo.

Ostry, J. D., Berg, A., & Tsangarides, C. G. (2014). Redistribution, inequality, and growth. International Monetary Fund.

Oyarzo Alfaro, M., & Tassara Oddó, G. (2024). Infraccionalidad laboral en el rubro del retail: Análisis de resultados de fiscalizaciones recientes de la Dirección del Trabajo. Revista Trabajo en Debate, 1(1). https://www.dt.gob.cl/portal/1629/articles-126254_archivo_01.pdf



Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A., & Saavedra-Chanduvi, J. (2007). Informalidad: Escape y exclusión. Banco Mundial.

PNUD. (2017). Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD. (2024). Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2024. ¿Por qué nos cuesta cambiar?: Conducir los cambios para un Desarrollo Humano Sostenible. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Riquelme, V., & Huerta, M. C. (2023). ¿Más mujeres en las directivas sindicales? Estudio de casos en la región del Biobío. Cuaderno de Investigación N°65. Dirección del Trabajo.

Rodríguez Rojas, M. A. (2010). La Inspección General del Trabajo: El surgimiento de la fiscalización laboral 1924-1934. Dirección del Trabajo. https://www.dt.gob.cl/portal/1629/articles-97598_recurso_1.pdf

Salazar, G., & Pinto, J. (2002). Historia contemporánea de Chile III. La economía: Mercado, empresarios y trabajadores. LOM Ediciones.

Stuven, A. M. (2008). El "primer catolicismo social" ante la cuestión social: Un momento en el proceso de consolidación nacional. *Teología y Vida*, 49(3), 483-497. <https://doi.org/10.4067/S0049-34492008000200018>

Ugarte Cataldo, J. L. (2008). Inspección del Trabajo en Chile: Vicisitudes y Desafíos. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 6, 187-204. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2008.6.9545>

Vega Ruiz, M. L. (2013). Garantizando la gobernanza: Los sistemas de inspección de trabajo en el mundo. Tendencias y retos. Un enfoque comparado. Equipo Técnico de Trabajo Decente de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana. OIT.

Villasmil, H. (2019). Del trabajo industrial al mediado por plataformas digitales: Las relaciones de trabajo del postfordismo. En F. Bertranou & A. Marinakis (Eds.), *Reflexiones sobre el trabajo: Visiones desde el Cono Sur de América Latina en el Centenario de la OIT*. Santiago, Chile: Organización Internacional del Trabajo.

Visser, J. (2019). Trade unions in the balance. International Labour Organization. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_dialogue/%40actrav/documents/publication/wcms_722482.pdf

Weil, D., & Pyles, A. (2006). Why complain? Complaints, compliance, and the problem of enforcement in the U.S. workplace. *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 27(1), 59-92.

World Economic Forum. (2020). The Global Risks Report 2020. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020>

Yáñez Andrade, J. C. (2008). La intervención social en Chile: Y el nacimiento de la sociedad salarial, 1907-1932. Santiago de Chile: RIL Editores.



Yeves, J., Bargsted, M., Orlandini, E., & Ureta, S. (2024). Flexibilidad laboral en pandemia y sus efectos en estrés, inseguridad y satisfacción laboral. *Psykhe*, 33(1), 1-22. <https://doi.org/10.7764/psykhe.2021.41401>



Equipo - Comisión del Centenario

Secretaría Técnica

Coordinador técnico

Diego Varas V.

Asistente técnico

Felipe Mourguet H.

Equipo de realización

Investigación, sistematización y redacción:

Diego Varas V. - Felipe Mourguet H.

Estadísticas institucionales:

Gonzalo Tassara O. - Viviana Larenas R.

Insumos institucionales:

Nataly Astorga S. - Gonzalo Tassara O. - Cristian Troncoso S. - Carolina Lagos M. - Rodrigo Henríquez M. - Carolina Godoy D. - Harold Espinosa R. - Cecilia Castro C.

Insumo OIT y revisión externa:

Carmen Bueno P.

Equipo de sesiones temáticas – CTRU:

Luis Villazón L. - Georgie Letelier A. - Juan Freses M. - Constanza Bravo N. - José Luis Ibáñez V. - Carolina Bascuñán E.

Diseño gráfico y diagramación:

Johanna Finsterbuch M.

Corrección de estilo:

Jorge Castillo P.



