





**D E P A R T A M E N T O     D E     E S T U D I O S**

**CUADERNO DE  
INVESTIGACIÓN  
Nº30**

**LEJOS DEL TRABAJO DECENTE:  
El empleo desprotegido en Chile**

**Helia Henríquez  
Verónica Riquelme**

**Thelma Gálvez**  
*Consultora*  
**Gabriela Morales**  
*Ayudante*

**Departamento de Estudios  
Dirección del Trabajo  
Santiago, Noviembre de 2006**

---

---

## ÍNDICE

	Pág.
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>9</b>
<b>II. EL DEBATE PARA REVALORIZAR EL TRABAJO.....</b>	<b>15</b>
2.1 Reorganización del trabajo y pérdida de protección.....	15
2.1.1. Las relaciones de trabajo ¿De qué transformación se trata?.....	15
2.1.2. Los cambios productivos: el camino no es sólo uno.....	18
2.1.3. Un diagnóstico de consenso: la protección al trabajo se debilita.....	21
2.1.4. La regulación colectiva pierde eficacia cuando los intereses se dispersan.....	25
2.2. La regulación internacional: el Trabajo Decente.....	29
2.2.1. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo.....	29
2.2.2. Trabajo decente y globalización justa.....	32
2.2.3. Crear oportunidades para todos.....	35
<b>III. CONTEXTO DE FIN DE SIGLO EN CHILE.....</b>	<b>39</b>
3.1. La economía en los gobiernos de la Concertación: 1990-2005.....	39
3.1.1. Las políticas reparadoras desde la recomposición democrática.....	39
3.1.2. Un buen desempeño de las variables macroeconómicas.....	40
3.1.3. Más mujeres y más servicios, componentes del empleo total.....	42
3.1.4. El crecimiento no disminuye la desigualdad en los ingresos de los hogares.....	44
3.1.5. Crecimiento con concentración empresarial.....	46
3.1.6. Volatilidad de las empresas: ¿Es necesaria?.....	48
3.1.7. Una interpretación de la crisis, ajuste y flexibilidad.....	51
3.2. La política laboral desde los años noventa.....	53
3.2.1. El debate sobre las relaciones laborales.....	54

---

<b>IV. LOS EMPLEOS SIN PROTECCIÓN: QUÉ REVELAN LOS ESTUDIOS.....</b>	<b>59</b>
4.1. Subcontratación y suministro de trabajadores.....	59
4.1.1. Las dificultades para una conceptualización.....	59
4.1.2. Suministro de trabajadores en Chile: áreas de desprotección.....	62
4.1.3. La subcontratación: modalidades de regulación.....	73
4.1.4. Menos riesgos para el trabajo en la nueva legislación.....	81
4.2. Relaciones laborales con flexibilidad.....	88
4.2.1. Trabajadores(as) periféricos.....	93
4.2.2. Trabajadores(as) con vínculo laboral débil e inestable.....	102
4.2.3. Asalariados(as) en condiciones flexibles.....	105
4.2.4. Protección perdida versus nuevos riesgos.....	112
<b>V. MOVILIDAD, TRÁNSITO Y CAMBIO: RASGOS DEL MERCADO DE TRABAJO.....</b>	<b>117</b>
5.1. Dos maneras de analizar la movilidad.....	117
5.2. Medición estadística de trayectorias laborales.....	122
5.2.1. Qué aporta el estudio de trayectorias laborales.....	122
5.2.2. Diversos tipos de trayectorias.....	123
5.3. Entre el trabajo asalariado y el empleo independiente.....	127
5.3.1. Tránsito de la dependencia a la independencia.....	128
5.3.2. Tránsito de la independencia a la dependencia.....	131
5.3.3. Las trayectorias con más de un cambio.....	133
<b>VI. DEFICIENCIAS EN LA PROTECCIÓN DESDE EL APARATO PÚBLICO Y PROPUESTAS.....</b>	<b>135</b>
6.1. Desprotección por insolvencia de las empresas.....	137
6.1.1. El problema.....	137
6.1.2. El contexto económico y organizacional aumenta el riesgo para los trabajadores.....	137

---

6.1.3. Los derechos de los trabajadores frente a la extinción de la relación laboral.....	140
6.1.4. Desprotección en los casos de insuficiencia patrimonial de las empresas.....	141
6.1.5. Desprotección en relación con los problemas de identidad del empresario.....	142
6.1.6. En síntesis.....	144
6.2. Propuesta de un fondo de garantía.....	145
6.2.1. Antecedentes del Fondo.....	145
6.2.2. El Fondo propuesto para Chile.....	146
6.3. Desprotección por ineficiencia de la Justicia Laboral.....	151
6.3.1. Diagnóstico sobre el funcionamiento de la Justicia Laboral antes de la Reforma.....	152
6.3.2. Las propuestas del estudio y la Reforma de la Justicia Laboral.....	156
<b>VII. CONCLUSIONES PARA DISEÑAR POLÍTICAS.....</b>	<b>161</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>175</b>

---

---

## I. INTRODUCCIÓN

La estrategia productiva que se consolidó después de la crisis mundial de los años `70, en Chile como en otras partes del mundo, modificó de manera importante las relaciones laborales. El impacto ha sido severo, en cuanto debilitó el régimen de tutelas al trabajo que existía desde las primeras décadas del siglo XX, expresado en un sistema legal con legitimidad social y respaldo del Estado. El orden que se instalaba, lo hacía sobre soportes muy distintos: al buscar en el mercado el equilibrio de las relaciones laborales –y la señal del “sano” funcionamiento de la producción y de la sociedad– establecía una base que no era fácilmente compatible con el sistema de regulación legal del trabajo y la concepción de los derechos laborales.

No fue fácil desarrollar enfoques alternativos al neoliberalismo, un pensamiento monolítico y avalado por la capacidad que mostraba la economía para superar la crisis de esos años. A pesar de ello, se elaboró un diagnóstico que ha dado cuenta de las nuevas modalidades en la incorporación del trabajo a la producción y ha mostrado cómo en este proceso de transformación, el deterioro del trabajo ha sido un rasgo permanente, que hasta la fecha no se ha revertido<sup>1</sup>. No obstante, sólo en los últimos años se ha transformado en una inquietud generalizada, presente incluso en instituciones que han sido importantes impulsoras del neoliberalismo en la economía mundial durante este período<sup>2</sup>.

El deterioro indesmentible de las condiciones de trabajo se atribuye a la fuerte gravitación que ha tenido el mercado en la fijación de éstas. Sobre este juicio, resurge la expectativa de que la política pública pueda garantizar mejor un nivel aceptable de calidad para el trabajo. ¿Sobre qué bases proponer un sistema de protección que guarde sintonía con los requerimientos que hace la economía en la actualidad? Ésta es una interrogante que ha estado permanentemente interpelando a la investigación sobre el trabajo en América Latina.

---

<sup>1</sup> La Organización Internacional del Trabajo ha jugado permanentemente un papel clave durante todo el período de la apertura comercial. El concepto de “trabajo decente”, que dio a conocer en los últimos años, sintetiza la reflexión que en su seno se realizó y la investigación que en su entorno se desarrolló (ver más adelante acápite sobre la OIT).

<sup>2</sup> Sólo hasta hace poco las instituciones financieras internacionales, entre ellas el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se han puesto de acuerdo para aprobar los objetivos de los convenios fundamentales de la OIT. Por largo tiempo, su acción estuvo dirigida por la agenda neoliberal que considera las normas más como un obstáculo que como una ayuda para alcanzar mercados económicos eficientes y el desarrollo en general (Sengenberger, 2004).

---

Ha sido también un punto de mira central de los estudios que ha realizado en Chile la Dirección del Trabajo para cumplir su responsabilidad de observación e investigación de la realidad laboral<sup>3</sup>. En esta perspectiva, el análisis se ha dirigido a estimar las pérdidas y ganancias de protección que ha experimentado el trabajo en los últimos diez años en diferentes situaciones laborales y en diversos sectores de trabajadores(as). A evaluar, en otros términos, la eficacia de la ley y del conjunto de tutelas acordadas al trabajo. Como parte de sus resultados, también proporciona elementos para la formulación de una política que se oriente a mejorar el estándar de protección actual.

En este documento se sintetizan y se sistematizan estos estudios, con el objetivo de remarcar su sentido y destacar los hallazgos más pertinentes para el debate sobre políticas laborales. Sin perjuicio de la exposición que se hace en capítulos posteriores, se enumeran desde ya algunos de los puntos más significativos de la actual realidad del trabajo, los que conforman una especie de sedimento en que afirmar las transformaciones que se quieran introducir en el sistema de protección.

- ◆ Aún reconociéndose el carácter salarial de la relación laboral, la estabilidad de las condiciones de trabajo no está garantizada hoy en día; la inseguridad de los empleos y la variabilidad de las condiciones laborales son hoy características que se repiten. Ello se debe, en buena parte, a que las condiciones de trabajo se vinculan a los resultados de la gestión de la empresa (participando los trabajadores en riesgos propios del capital), y también al resultado rentable –y, por tanto, aleatorio– que logra el propio trabajador en su desempeño; no siempre al tiempo que ocupa o al trabajo que realmente desarrolla. ¿Es posible poner límites a los acuerdos a fin de moderar las variaciones de remuneraciones, jornadas y otras condiciones y hacerlas menos inciertas? O bien ¿tener políticas para compensar los deterioros excesivos?
- ◆ Como resultado de la dinámica de desconcentración productiva, que está en el centro de la organización de la economía de hoy, el trabajo autónomo se ha ampliado y diversificado. Así, junto con la modalidad de trabajador independiente con capacidad para acumular, hay una multiplicidad de otros productores, que mantienen un nivel de actividad bajo e intermitente, y son muy vulnerables en su relación con el sector moderno de la economía ¿Se han transformado estos últimos en sujetos de protección laboral? ¿No habría que pensar en redefinir las

---

<sup>3</sup> La ley Orgánica de la Dirección del Trabajo así lo contempla. (Artículos 8, 9 y 11).

---

categorías tradicionales, a fin de identificar a los que viven de su trabajo y no acumulan capital?

- ◆ La intermediación (o tercerización) es hoy una estrategia empresarial para proveerse de trabajo que está muy generalizada, y tanto la subcontratación como el trabajo suministrado y otras modalidades similares son muy frecuentes. La investigación muestra que las condiciones laborales se deterioran en las empresas más distantes del mercado, pudiendo hacerse muy precarias en algunas. Estas expresiones jurídicas son antiguas, pero hoy no tienen las limitaciones con que antes se garantizaba una mejor protección al trabajo incorporado conforme a este formato. Si la intermediación (otrora prohibida o resistida) se ha “blanqueado” y responde bien a las necesidades de flexibilidad que exige hoy la producción ¿Es posible mantener la laxa regulación laboral actual? La ley recientemente aprobada avanza sustancialmente al elevar la responsabilidad de la empresa mandante, exigir causas que autoricen el suministro de trabajadores y asegurar su carácter temporal.
- ◆ El ritmo al que se movilizan los factores en la producción es hoy día muy intenso; su rotación se ha acelerado, y se ha conformado un panorama de mucha inestabilidad en la actividad productiva. Pero no sólo las condiciones de trabajo y el empleo asalariado son inestables; también la sobrevivencia de las mismas unidades productivas se ha hecho muy incierta ¿Es posible hacer depender la protección social, o algunas de sus instituciones, de la vinculación laboral frecuentemente interrumpida? ¿O podrían instalarse ciertas políticas que prevengan o amortigüen los estados de más aguda desprotección, como es la cesantía o la insolvencia de las empresas?
- ◆ En un cuadro en que los acuerdos de trabajo son muy dispersos, el interés de los trabajadores aparece segmentado y la identificación de los objetivos comunes se hace difícil. Es frecuente la oferta de protecciones individualizadas, que provienen no sólo del mercado, sino también de la autoridad política (como ha sido nuestro sistema de previsión). Un sistema con tal carácter logrará una cobertura parcial y desigual, en función de la concurrencia al mercado. Hay que preguntarse si es posible –y conveniente– reinstalar políticas dirigidas a colectivos de trabajadores, para ganar eficacia de factores que sólo se dan en colectivos, como la envergadura de los fondos, la lógica de la solidaridad y la acción cooperativa.

- 
- ◆ La gestión en las empresas suele estar teñida de fuerte autoritarismo, el que no es fácilmente revertido por los trabajadores y, por el contrario, genera insatisfacción, angustia, estrés y enfermedades. La legislación prohíbe, en términos generales, comportamientos de este tipo, pero por otro parte, entrega al empleador tan amplias facultades para administrar la empresa, que rebaja el valor de las relaciones más horizontales y de la construcción democrática en el trabajo. Se está desarrollando una elaboración jurídica que intenta enfrentar este problema (en torno a las concepciones de derechos fundamentales y ciudadanía laboral) y se han introducido figuras específicas para sancionar estas conductas, como el acoso sexual y la prohibición de discriminar, pero además de estar regulados, deben existir instrumentos para que estos comportamientos sean rápida y ágilmente enfrentados en el propio lugar de trabajo ¿Es posible hacerlo sin organización laboral medianamente fuerte? ¿Puede hoy el sindicato cumplir su papel de tutelar los derechos laborales en el sitio mismo en que éstos son desconocidos?
  - ◆ La defensa de los derechos laborales, el cumplimiento de la ley y su adaptación a los cambios sociales requieren de una institucionalidad adecuada y eficiente ¿Qué tanto se da esta condición cuando la información sobre la judicatura del trabajo revela graves ineficiencias? Por otra parte, ¿Es posible plantear y negociar demandas dirigidas a mejorar las condiciones de trabajo y el salario? Las fuertes restricciones que mantienen las normas sobre negociación colectiva y la escasa cobertura que ésta alcanza hoy, indican que la mayoría de los trabajadores no ejercen este derecho, esencial para la protección del trabajo y para el funcionamiento del sistema de relaciones laborales.

El presente documento se ordena en los siguientes capítulos:

En el capítulo II, se exponen los puntos más significativos del análisis que proviene de las Ciencias Sociales para caracterizar el trabajo en el actual contexto de la economía neoliberal. De esta revisión es importante destacar: el desmantelamiento del sistema de protección al trabajo como una preocupación que se va generalizando, la posibilidad de lograr incrementos de productividad con estrategias distintas al detrimento de las condiciones de trabajo, las propuestas, desde la OIT, orientadas a reforzar el valor del trabajo y a impulsar políticas que eleven su calidad, para remontar la desigualdad social y de género.

---

El capítulo III, entrega información económica y laboral relevante para estimar la evolución de nuestro país desde 1990 y percibir las dificultades para modificar el orden del trabajo, aunque la economía está en crecimiento.

En el capítulo IV, se exponen los resultados arrojados por varias investigaciones, sobre trabajos que se desempeñan con baja protección o fuera del sistema laboral, que soportan riesgos propios del capital y condiciones inestables. Se incluyeron estudios sobre suministro de trabajadores, trabajo a domicilio y teletrabajo, vendedores “nómades” y asalariados fijos del comercio, y empleados de grandes empresas en otros sectores. Se propone una clasificación en tres tipos, según la distancia que guarda una particular relación laboral con el estatuto de asalariado clásico.

En el capítulo V, se sintetizan dos estudios de trayectorias laborales que dan cuenta de la intensa movilidad del mercado laboral, del desarrollo fragmentado de carreras laborales en las que se suceden las entradas y salidas del empleo, las ganancias y las pérdidas de protección. En ocasiones, las bajas condiciones de trabajo impulsan a los trabajadores dependientes a iniciar actividades independientes con escasas probabilidades de éxito, generándose un círculo de deterioros sucesivos.

El capítulo VI, aborda dos estudios realizados en vistas a políticas públicas específicas. El primero es el estudio para una propuesta que permita a los trabajadores más débiles, obtener el pago de remuneraciones y otros beneficios adeudados por empresas que han caído en insolvencia. Esta propuesta de un Fondo Salarial, que en otros países existe, no ha sido movilizada por el gobierno. El segundo es un diagnóstico de la judicatura del trabajo, realizado en su momento para apoyar la reforma de estos tribunales; reforma que ya está aprobada y en parte vigente

El texto termina en el capítulo VII con las conclusiones.

---

---

## II. EL DEBATE PARA REVALORIZAR EL TRABAJO

### *2.1 Reorganización del trabajo y pérdida de protección*

#### **2.1.1. Las relaciones de trabajo ¿De qué transformación se trata?**

El reordenamiento de la economía mundial ocurrido a fines de los años setenta, exigía desestandarizar los patrones que habían regido la incorporación del trabajo a la producción desde las primeras décadas del siglo. Éste fue uno de los puntos de apoyo del nuevo orden económico y, desde entonces, los contratos y los acuerdos de trabajo han adoptado modalidades muy diversas, y han marcado a las relaciones laborales con un grado de incertidumbre que la sociedad moderna había logrado superar. La caracterización del trabajo en este marco más elástico, móvil e incierto, ha sido una tarea que la investigación ha privilegiado en estas décadas, alertada por la temprana evidencia del deterioro que experimentaban las condiciones laborales en los nuevos empleos y, sobre todo, por la inestabilidad que se instalaba como rasgo central del trabajo. Para explicar esta situación de inseguridad, que desde entonces se proyecta desde el trabajo hacia otros ámbitos de la sociedad, se destacan dos factores: por una parte, el debilitamiento de un Estado que sea “capaz de impulsar un conjunto coherente de protecciones en el marco geográfico y simbólico de la nación, porque conserva el control de los principales parámetros económicos”. Y, por otra parte, la erosión de las “grandes formas de organizaciones colectivas”, en las que se atendía a la defensa de los intereses de los asalariados (Castel, 2004 p.56).

No sólo el cambio ha sido foco de interés, también los rasgos que permanecen deben integrarse al diagnóstico: ¿En qué medida y en cuáles dimensiones hay continuidad en el ámbito productivo laboral? Este ha sido un punto controvertido. Basándose en factores como el carácter de la tecnología actual, los patrones de organización, los criterios de gestión en las empresas, el elevado nivel de educación formal de la fuerza de trabajo, hay autores que han visto una dinámica de contracción del trabajo dependiente y expansión de la autonomía, lo que expresaría una declinación de la sociedad salarial<sup>4</sup>. Otros especialistas concluyen que las transformaciones experimentadas no han alterado el modo de producción ni el carácter salarial de las sociedades y que muchas de las nuevas formas de empleo contienen en el fondo el

---

<sup>4</sup> Y, junto con la contracción del trabajo asalariado, es el trabajo mismo lo que iría perdiendo la centralidad en las sociedades. André Gorz planteó tempranamente una tesis en esta dirección, pero ha sido Jeremy Rifkin el más visible de estos autores y el principal referente de la polémica que se ha suscitado. En todo caso, el tema es ya antiguo y no ha vuelto a levantarse.

---

“gen” del capital que compra trabajo ajeno para elaborar bienes o prestar servicios que realizará por sí en el mercado. Señala Castel (1997, p. 466) “... se deben tomar con muchas reservas las declaraciones sobre la muerte de la sociedad salarial, sea que se regocijen con esa muerte o que la lamenten. Hay, en primer lugar un error sociológico: la sociedad actual es todavía, masivamente, una sociedad salarial...Hay que tratar de pensar las condiciones de la metamorfosis de la sociedad salarial, más bien que resignarse a su liquidación”.

Lo que sí se reconoce consensualmente es que el trabajo ha tenido una importante transformación. Lejos de desaparecer, la figura del trabajo asalariado persiste, pero se ha hecho más heterogénea: junto con los dependientes típicos hay trabajadores dependientes cuyas condiciones laborales son menos estables, trabajadores subcontratados y otros que conforman una periferia al margen de toda protección y garantía laboral. Un *collage de trabajadores*. Según expresa un autor, “...la sociedad del capital y su ley del valor necesitan cada vez menos del trabajo estable y cada vez más de las diversificadas formas del trabajo parcial o part time, tercerizado, que son, en escala creciente, parte constitutiva del proceso de producción capitalista” (Antúnez, 2001). Desde esta perspectiva es que se intenta dar cuenta de la amplia diversidad en las formas de trabajo e indagar al mismo tiempo, sobre el papel estructurante en la socialización humana, que el trabajo conserva<sup>5</sup>.

¿Cuál es el peso que tienen las nuevas formas de trabajo, resultado de las estrategias de flexibilidad, en el conjunto de la fuerza laboral y de la economía? Las estimaciones pueden variar, pero es importante consignar el llamado de atención sobre el peligro de “exagerar la significación de las tendencias al aumento de la flexibilidad y de la movilidad geográfica, que nos deja ciegos ante el peso que los sistemas fordistas de producción todavía conservan...”. Pero, por otra parte, es “igualmente peligroso fingir que nada cambió, cuando hechos como la desindustrialización, la transferencia geográfica de fábricas, o las prácticas más flexibles en el empleo del trabajo y la flexibilidad de los mercados de trabajo, o la automatización y la innovación de los productos, están frente a la mayoría de los trabajadores” (Harvey, citado en Antúnez, 2001, p.33).

Las tendencias flexibilizadoras afectan a la totalidad del tejido productivo; su expresión no está sólo en los pequeños establecimientos que participan en la economía

---

<sup>5</sup> Sobre la potencia del trabajo para generar sociabilidad, se ha librado también una discusión que tiene como referencia el análisis del marxismo sobre el punto.

---

por la vía de la subcontratación. Hay que tener presente que los centros de trabajo con base fordista han modificado sus estrategias de contratación, la organización del trabajo y atribución de tareas, el uso del tiempo y el sistema de remuneraciones, removiendo el sello de certeza, propio del patrón de la Organización Científica del Trabajo. Esta tendencia venía desarrollándose desde antes de la crisis del `75, a través de experiencias dirigidas a modificar en algunos puntos la rigidez del fordismo, al menos en los países del primer mundo<sup>6</sup>. Luego, en los años `80 y `90, el modelo japonés, en las antípodas del fordismo, interesó vivamente a Occidente y su influencia ha sido enorme<sup>7</sup>; ciertas dimensiones universalizantes “dotaron al toyotismo de un impacto extraordinario en cuanto proceso ágil y lucrativo de producción de mercancías”(Antúnez, 2001).

Si bien se suele distinguir entre la empresa y los productores que están fuera de ella, lo interno de lo externo, como dos espacios o dos realidades recortadas con nitidez, lo cierto es que en la organización actual de la producción se pasa continuamente a través de estos límites. Los factores productivos muestran hoy mucha fluidez, especialmente el trabajo, debido a la necesidad que tienen las empresas de generar rápidas respuestas de producción para llegar a mercados inestables cuya captura depende de la agilidad con que actúen. Para atender a estos requerimientos, el proceso de producción se fragmentó en fases a ser realizadas por productores separados, pero que puedan ensamblarse con facilidad. De la contracción de la gran fábrica resultó una multiplicación de unidades de distinto tamaño y con diferente grado de fortaleza. Un objetivo constante en la investigación sobre el trabajo que se ha desarrollado en los últimos años ha sido captar la dinámica que rige el intercambio entre los productores y, sobre todo, las bases de poder desde las cuales operan y se relacionan entre sí. Se requiere, indudablemente una renovación conceptual que contrarreste la fuerza de las categorías jurídicas, específicamente del concepto de empresa, cuyos límites formales dificultan el análisis.

La gran acumulación de factores en la propia empresa no es pues lo que explica la ganancia del capital; al contrario, esta opción puede ser negativa y elevar los

---

<sup>6</sup> Una enumeración sintética de las principales experiencias en esta dirección aparece en Coriat (1982) y en Antúnez (2001).

<sup>7</sup> Coriat, en su libro dedicado al modelo japonés, escribe: “...si bien las nuevas prácticas de organización logran consolidarse en el respeto y el fortalecimiento de la regulación por el contrato, es toda la democracia en las relaciones de trabajo la que se puede fundar en bases renovadas y mucho más sólidas y dinámicas, pues podría lograr conjugarse eficacia económica y equidad” (Coriat,1995 p.146-147).

---

costos<sup>8</sup>; la ganancia depende más bien, de que estos factores estén disponibles en el exterior, de manera que puedan ser empleados en todas las oportunidades que el mercado lo indique, y depende también de lograr controlarlos en favor de una producción eficiente. Esta actuación flexible sí debe estar garantizada. El concepto de “flexibilidad” expresa este tipo de relaciones; ha sido definido básicamente, como el “conjunto de medidas adoptadas para que las empresas puedan responder al constante proceso de cambio, dando una respuesta oportuna en tiempo, calidad y costo a fin de aumentar la eficiencia económica” (Yáñez, 2004, p.6).

Además del intercambio comercial propio de los productores independientes, en este diseño hay relaciones de otra naturaleza, generadas porque sólo una parte de los productores concurre al mercado y otros, que no lo hacen o tienen una concurrencia menor, trabajan por cuenta ajena para los primeros. En esta última situación, lo que se contrata es trabajo. La relación se suele ir repitiendo en cascada entre productores que tienen distinto grado de fortaleza económica, constituyéndose así las cadenas productivas; jurídicamente son relaciones de subcontratación o prestaciones ocasionales de servicios. Los últimos subcontratados, en el extremo inferior de la cadena, lejos del mercado, suelen tener condiciones de trabajo deficientes, con escaso poder de negociación, los acuerdos en que participan son frecuentemente leoninos y sus posibilidades de acumulación nulas.

Esta posibilidad de incorporar flexiblemente el trabajo, es lo que proporciona el necesario dinamismo y maleabilidad a la economía, y el impacto que ello produce es intenso y amplio; se genera un contexto en el cual se están construyendo y derribando constantemente las formas de contratación y los puestos de trabajo así como los mecanismos de regulación del empleo, en el marco de procesos productivos que se descentralizan de la empresa según tradicionalmente se le reconoce y se adaptan a la nueva conformación más descentralizada que ésta adopta.

### **2.1.2. Los cambios productivos: el camino no es sólo uno**

El punto de inflexión es, como se ha señalado, la crisis económica de 1975. Desde los `80 empiezan a aparecer escritos sobre las nuevas formas de organización de la producción, los nuevos tipos de empleos y de trabajadores, se multiplican los libros y las recetas sobre gestión, irrumpe el modelo japonés en occidente y se innova en el vocabulario empresarial: la producción ajustada (lean production), el modelo de

---

<sup>8</sup> La “fábrica liviana” es una de las ideas más populares del postfordismo.

---

la rentabilidad a corto plazo, el auge del enfoque sobre la calidad del producto, el “outsourcing” y numerosos otros términos.

Una de las vertientes para explicar estos procesos alude a cambios tanto en un “nuevo paradigma de producción”, entendido como un conjunto de nuevas tecnologías, de organización de empresa, de principios de gerencia y de relaciones laborales, como en un nuevo “régimen de acumulación, el capitalismo flexible”, cuya lógica de valorización del capital está en la acumulación financiera, o más específicamente, en la valorización a corto plazo de las acciones de la empresa (Yáñez, 2004). De hecho, las técnicas de evaluación de proyectos se han modificado. La valorización de proyectos flexibles incluye la idea de incorporar en el precio de un activo el valor generado por su flexibilidad. La teoría de las “opciones reales” permite sugerir cuándo conviene ejercer las opciones de los proyectos flexibles para maximizar su valor, y una máxima es que *“a veces, un entorno volátil puede crear valor en vez de destruirlo, dependiendo de la naturaleza del activo y de la habilidad de quien lo administra”*.

Un relevante tema de discusión fue si las tendencias de recomposición productiva que se observaban convergían hacia un único modelo dominante, o más bien hacia diferentes soluciones según la realidad económica, social e institucional de las áreas geográficas y de los países (De la Garza, 2002). Partidaria del segundo enfoque ha sido la escuela regulacionista francesa<sup>9</sup>, que aclara cuáles son los elementos a examinar para entender las acciones tomadas por las empresas en un determinado momento y lugar. Qué buscan con los cambios en los patrones, cómo esos cambios favorecen la perdurabilidad y ganancia del capital, tanto en las empresas como en los consorcios.

A partir de un estudio muy detallado de los modelos aplicados en la evolución de la industria automotriz desde su origen, Boyer y Freyssenet (2001)<sup>10</sup> elaboran un modelo conceptual para describir la lógica económica de los cambios en la producción, que, a pesar de ser estudiada en la gran producción automotriz, contiene elementos generales aplicables a otros sectores.

---

<sup>9</sup> Gerpisa, Grupo de estudios e investigación permanente sobre la industria automotriz y sus asalariados, creado por iniciativa de Michel Freyssenet y Patrick Friedenson.

<sup>10</sup> Exponen conclusiones de los estudios de Gerpisa.

---

El objeto de la investigación es conocer bajo qué condiciones una empresa puede ser rentable, partiendo del hecho de que hay una incertidumbre frente a los mercados de lo producido y una incertidumbre respecto del trabajo. La gestión de estas incertidumbres se realiza en el espacio económico y político (nacional, regional) mediante el establecimiento de un modo de crecimiento y en el espacio de la empresa mediante una estrategia de ganancia, construyendo un modelo productivo para implementarla.

Las características de flexibilidad que, en una visión muy general, conforman un modelo productivo, están entonces en un contexto de crecimiento y dentro de estrategias de ganancias parecidas, originadas en las empresas que lideran el mercado mundial. Esta consecuencia es una generalización que no comparten los autores citados, que, al contrario trabajan en profundizar condiciones concretas de los países y los momentos económicos. Pero el instrumental analítico construido por ellos ayuda a entender por qué puede haberse generalizado el nuevo modo flexible de producción.

El modelo de crecimiento, contexto económico nacional en el cual se desenvuelven las empresas, se define por la fuente principal que hace de motor del crecimiento (inversiones, consumo interno o exportaciones) y por la distribución del ingreso que lo permite. En el contexto temporal del modelo de crecimiento, las empresas eligen su estrategia de ganancia, que consiste en una combinación posible y explotable de fuentes de ganancia. Los autores identifican seis fuentes de ganancia vinculadas a la producción de bienes y servicios: (a) economías de escala; (b) diversidad de oferta; (c) calidad del producto; (d) innovación comercial que garantiza renta de monopolio por un tiempo; (e) flexibilidad productiva y (f) reducción permanente de los costos. Una de ellas es la “flexibilidad productiva que permite ajustar rápidamente los costos a las variaciones de la demanda”. Las empresas utilizan diversas combinaciones y énfasis en unas y otras. La pregunta es por qué hay un sector creciente de empresas para las que es rentable elegir estrategias con flexibilidad, que causan desprotección. Un elemento puede ser que se trata de empresas cuyo mercado tiene altas variaciones, o que las variaciones son producidas intencionalmente como apertura de nuevos mercados. Estas características se observan en los mercados de productos financieros, de comunicaciones y en los servicios básicos de consumo masivo.

Siguiendo el esquema de análisis propuesto por los autores, en un modo de crecimiento y de distribución del ingreso nacional, y con una estrategia de ganancia, se implementa un modelo productivo que permita durabilidad y ganancia. Este es

---

definido como “un compromiso de manejo de empresa” con tres componentes: una política producto, una organización productiva y una relación salarial. Este esquema sirve de marco para el análisis de la economía chilena y de las probables causas por las que aparecen las tendencias flexibilizadoras.

Otra formulación para explicar el surgimiento de la flexibilidad, al menos en Europa, proviene de Dombois (2002). Agrega a las dinámicas del desempleo masivo y a la “ofensiva neoliberal de desregulación” otros elementos. En primer lugar, el proceso de transición de la sociedad industrial hacia la sociedad de servicios, con alza importante en el empleo femenino. Analiza las características de la producción de servicios: concurrencia simultánea de productor-vendedor y cliente, interacción y comunicación como parte central del proceso de trabajo. Esto deja espacio para nuevas formas de supervisión y control, con mayor autonomía del trabajador. El trabajo se organiza empleando “formas internalizadas de autocontrol, autoorganización y autorracionalización por parte de los mismos trabajadores”. Al mismo tiempo, esta especie de autonomía tiene una condición: organizar el trabajo según criterios de costos y precios, convirtiendo a los trabajadores en “empresarios de su propia mano de obra”. Y las empresas se encargan eficientemente de poner las normas necesarias para ello. Hasta aquí la explicación “economicista”. Estos cambios son posibles, en opinión de Dombois, porque este nuevo tipo de trabajador-empresario se basa en un cambio cultural que incluye la expansión de la educación superior, la profesionalización así como la individualización y pluralización de los estilos de vida. Otro cambio cultural es la participación amplia de las mujeres en el trabajo remunerado y la transformación familiar que conlleva.

### **2.1.3. Un diagnóstico de consenso: la protección al trabajo se debilita**

La relación salarial según la modalidad estandarizada de los años `70, no aceptaba suficiente elasticidad en las contrataciones y despidos, según demandaban las empresas para llevar adelante la estrategia de adecuación al mercado que la rentabilidad del capital exigía. Disminuida su legitimidad, la ley que regulaba el trabajo fue sobrepasada por prácticas impulsadas por las empresas, perdiendo, en definitiva, buena parte de su eficacia. Distintos autores han señalado que éste es un panorama de máxima desregulación del mercado laboral, y han anotado los duros efectos que han recaído en la fuerza de trabajo: inestabilidad, precariedad, desprotección, vulnerabilidad y desigualdad social son las principales características denunciadas.

---

Éste ha sido un tema privilegiado por los juristas del trabajo, alarmados por el componente de destrucción del derecho laboral que el neoliberalismo incluye: “...el debate hoy se centra en la demanda de flexibilizar o aun de desregular las relaciones laborales, cambiando sustancialmente o incluso eliminando el Derecho del Trabajo”, dice Ermida, y define la flexibilidad como “...la eliminación, disminución, aflojamiento o adaptación de la protección laboral clásica, con la finalidad -real o presunta- de aumentar la inversión, el empleo o la competitividad de la empresa” (Ermida, 2000, p.9). Además de las modificaciones a la ley, hay otros fenómenos que contribuyen a deteriorar la protección y “a crear una impresión de incertidumbre en cuanto al ámbito de la legislación a este respecto: el encubrimiento de las relaciones de trabajo y las situaciones objetivamente ambiguas acerca de la condición de los trabajadores. Tales fenómenos producen un “desenfoco” de la norma sobre la relación de trabajo, como si los trabajadores a los cuales la norma se dirige hubieran sido desplazados “fuera de su foco”. Esos fenómenos no son nuevos, pero han estado en expansión en las últimas décadas” (OIT, 2000).

Las legislaciones laborales de numerosos países han sido modificadas formalmente con el objeto de rebajar los estándares de protección, alzar la regulación respecto de algunos derechos que posteriormente han debido negociarse, ampliar las atribuciones del empleador en detrimento del espacio para que ambas partes negocien<sup>11</sup>. En el marco del intercambio comercial entre países ricos y pobres, la presión de las instituciones financieras internacionales fue determinante para el ajuste de las legislaciones nacionales “Las reformas del derecho laboral para eliminar del mercado de trabajo toda regulación “excesiva” y nociva, se convirtieron en una condición para el otorgamiento de créditos internacionales y otro tipo de asistencia” (Sengenberger 2004, p.59).

En los últimos años se ha detenido, o al menos se ha entibiado el entusiasmo por las reformas laborales de signo liberal (aunque en realidades como la nuestra, las asociaciones de empleadores siguen demandando flexibilidad), y se advierte un cierto movimiento que en sentido contrario se orienta a moderar las situaciones de desprotección más graves. En Chile se han promulgado desde 1991, numerosas reformas legales que con este objetivo han restablecido algunas regulaciones, han elevado ciertos estándares que los empleadores deben cumplir, han proporcionado mayores garantías para la organización de trabajadores y la negociación de sus

---

<sup>11</sup> “El orden público laboral u orden público social siempre admitió su modificación por normas heterónomas o autónomas, colectivas o individuales, más favorables para el trabajador. Por eso lo que hoy se llama flexibilidad, por lo general es, en verdad, la flexibilidad hacia abajo, de desmejora o in pejus” (Ermida, 2000).

---

condiciones de trabajo<sup>12</sup>. Al mismo tiempo, se han fortalecido políticas dirigidas a mejorar las oportunidades de las personas en el mercado laboral y también medidas de reparación ante las situaciones de desprotección más grave.

Pero no hay una marcha atrás. Lo que se busca es un nuevo camino para proteger adecuadamente el trabajo en las actuales condiciones productivas, sin que por ello se ponga en peligro la competitividad de la economía. Hay dos concepciones del trabajo que conforman los polos de este debate y que suelen estar oscurecidas; ambas se expresan en la siguiente cita: “La ortodoxia económica trata el trabajo como cualquier otra mercancía comercial...El paradigma económico institucional heterodoxo adopta una opinión fundamentalmente diferente. En la Declaración de Filadelfia de 1944, la OIT estableció que “el trabajo no es una mercancía” (Sengenberger, 2004, p.82). Y, continúa el autor: “Desde los días de Albert Thomas, el primer director general, la Organización ha sostenido que las condiciones de trabajo no mejorarán simplemente como consecuencia del progreso económico, sino que requerirían de un enfoque proactivo basado en los derechos legales y el consenso internacional” (Sengenberger, 2004, p.56).

En nuestro medio, la preocupación por la protección proviene principalmente de la inseguridad que provocó el desmantelamiento de la legalidad laboral de los años `70 y la desvalorización del carácter protector que ésta siempre tuvo. De aquí que el debate, al menos en un primer momento, se trabó entre posiciones que buscaban intensificar esta dinámica para no condicionar al mercado (expresada con mucha fuerza por los empresarios latinoamericanos que habían alcanzado gran poder político en la región), y otra posición que buscaba restablecer la regulación y, más que ello, el principio del *Derecho protector* (principalmente los trabajadores, sindicatos y algunos sectores ligados al aparato público). Estos últimos han enfrentado la acusación de obstaculizar la necesaria flexibilidad para el éxito económico esperado. El empresariado logró clavar la idea de que la política laboral que propicia es consustancial al crecimiento económico, proyectando, hasta el día de hoy, su imagen como promotor del progreso en las sociedades contemporáneas. La imagen de los trabajadores, por su parte, es todavía la de un sector degradado, que no ha recobrado su antigua significación social.

---

<sup>12</sup> La primera oleada de reformas incluyó cuatro importantes leyes; en opinión del ministro de la época “conforman una revisión completa al Código del Trabajo” (Cortázar, 1993). El último “paquete” de reformas, tramitado durante los años 2000 y 2001, entró en vigencia en diciembre de este último año y es nuevamente una modificación en temas sustanciales. En todos los casos, entre el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo y la ley aprobada por el Congreso hay una distancia apreciable.

---

Resultado de este proceso es que hoy en día la inseguridad se ha erigido como uno de los temores más fuertes, aun en sociedades donde el sistema de protección se ha mantenido sin modificaciones de fondo. La amenaza ha sido suficiente. En una elaboración de mucho interés, Castel (2004a) señala que “El hilo conductor es que las sociedades modernas están construidas sobre el terreno fértil de la inseguridad porque son sociedades de individuos que no encuentran, ni en ellos mismos ni en su medio inmediato, la capacidad de asegurar su protección” (p.13). El sistema de protección que llega hasta hoy –aunque vapuleado- es propio de las sociedades modernas cuyo fundamento político considera a los individuos libres e iguales, pero solos ante el Estado, “reconocidos por sí mismos, al margen de su inscripción en colectivos” (p.19). Con la modernidad desaparecieron las estructuras protectoras premodernas (iglesia, familia, gremio y otras) en las que “la seguridad estaba garantizada en lo esencial por la pertenencia directa a una comunidad y dependía de la fuerza de estas inserciones comunitarias” (p.17). Y los individuos entregados a sí mismos no tienen capacidad de protegerse.

En esta concepción de la igualdad, intrínsecamente destructora, se funda la necesidad de protegerse y el paso a la “sociedad de seguridad”<sup>13</sup>. Desde la sociedad civil, en que la inseguridad es consustancial, se mira al Estado para que tome el papel de organizar la seguridad, y adquiera condiciones para otorgar mínimas protecciones al grueso de los individuos. Éstos pasan a participar en un estatuto colectivo protector, paso que completa la constitución de la condición salarial. Se ha construido una “propiedad social”, una propiedad para la seguridad, a disposición de los excluidos de la propiedad privada y de las protecciones que ésta procura. El Estado opera como “reductor de riesgos”, “... es él mismo un vasto seguro” (Castel 2004a, p.44).

Según Castel (1997) “...el salariado fue muy desprotegido en su origen, partió como una relación de descrédito total (vulnerable, precario, inseguro, miserable) y evolucionó hacia un estatuto que es el principal dispensador de ingresos y protecciones”. Detrás de este proceso está el Estado de Bienestar, cuya intervención se ha desplegado en tres direcciones principales en la sociedad salarial: *la garantía de una protección social generalizada, el mantenimiento de los grandes equilibrios y el pilotaje de la economía, y la búsqueda de un compromiso entre los diferentes asociados en el proceso de crecimiento.*

---

<sup>13</sup> Ver desarrollo de este interesante tema en Castel (2004<sup>a</sup>).

---

En este marco tuvo lugar una poderosa sinergia entre crecimiento económico -con su corolario en el empleo casi pleno- y el desarrollo de los derechos del trabajo y la protección social. La sociedad salarial seguía una trayectoria ascendente que en un mismo movimiento aseguraba el enriquecimiento colectivo y promovía un mejor reparto de las oportunidades y las garantías. Los logros de la sociedad salarial parecían en vías de reabsorber el déficit de integración que había en los inicios de la sociedad industrial, mediante el crecimiento del consumo, el acceso a una vivienda digna, la mayor participación en la cultura y el tiempo libre, así como en los destinos de una nación, la consolidación del derecho del trabajo, la extensión de las protecciones sociales, la eliminación de los bolsones de pobreza, etc.

Esta trayectoria se ha interrumpido. Según se señaló, dos transformaciones productivo laborales se indican como razones principales: a) la incapacidad del Estado nación para dirigir la economía manteniendo el equilibrio social. Para responder al desafío de la competencia internacional, el liderazgo pasa a la empresa, cuyas capacidades productivas hay que maximizar, y b) el debilitamiento de las instancias de regulación colectiva, con lo cual ... la solidaridad de los status profesionales tiende así a transformarse en competencia entre iguales.

#### **2.1.4. La regulación colectiva pierde eficacia cuando los intereses se dispersan**

Como se señaló, la protección al trabajo se expresó en regulaciones colectivas, a través de un proceso que implicaba “des individualizar la relación contractual de trabajo que dejaba frente a frente a dos individuos, inscribiéndolos en sistemas de regulación colectiva” (Castel, 2004b p.46); “...inscribía al trabajador en regímenes generales, convenciones colectivas, regulaciones públicas de derecho del trabajo y de la protección social. Ni tutela ni simple contrato, sino derechos y solidaridades a partir de conjuntos estructurados en torno de la realización de tareas comunes”. Se daba con ello una vuelta de tuerca al pensamiento político liberal que, desde fines del siglo XVIII, había declarado que los hombres, iguales entre sí, no requieren de intermediaciones entre ellos y el Estado. Pero, en la sociedad moderna, el capitalismo mostraba permanentemente el carácter formal de tal igualdad y el intercambio de trabajo por salario era una relación de desigualdad que hubo de ser reconocida.

Los cambios laborales de los que se ocupa este documento, han desarticulado esta construcción social y han cuestionado su lógica; se han debilitado los estatutos que eran comunes a amplios conjuntos de trabajadores y se han particularizado intereses laborales que eran compartidos. Un proceso de individualización echó a andar

---

desde fines de los años `70 y en esta dinámica se ha visto la raíz de la pérdida de protección, una diáspora en que las relaciones laborales van constituyéndose fuera de los focos de protección, una diversificación de las formas de contratación en la que los estándares bases de los contratos son cada vez menos aplicables a las situaciones concretas. Por una parte, se presiona para flexibilizar la legislación del trabajo incorporando las nuevas prácticas, por otra se observa la multiplicación de trabajadores regidos por contratos comerciales sin protecciones laborales. Aunque siempre ha habido un significativo contingente de trabajadores fuera del régimen de asalariado, proporcionalmente mayor en los países en desarrollo, lo nuevo es que las formas distintas se hacen más frecuentes y numerosas, se amplían sus formatos y parecen insertarse en la economía de una manera funcionalmente útil a la empresa moderna.

Este ha sido un tema que muchos autores han abordado y es una argumentación frecuente en el debate político. Frente a esta visión de deterioro del trabajo, hay otra, claramente positiva, que ve a este proceso como proveedor de oportunidades, sean éstas inéditas o recuperadas, para un desarrollo más libre de las potencialidades del ser humano, por lo que resolvería de mejor manera la tensión que el sistema de protección desde el Estado había generado entre la participación en colectivos que exigen observar sus reglas, y la desvinculación de ellos para desarrollar más cabalmente la identidad de cada quien en el trabajo.

El sector empresarial ha enfatizado permanentemente las nuevas oportunidades y alternativas de libertad y autonomía laboral que ofrece la economía librada a este proceso de individualización y destaca que éste es un mejor espacio para que se desarrolle el espíritu emprendedor en la actividad productiva. Pero la argumentación más usual es, como se señaló antes, que el uso flexible de la fuerza de trabajo es condición del éxito económico. También se suele valorizar la flexibilización de las normas laborales para establecer una relación más equilibrada entre la vida familiar y del hogar, y el trabajo remunerado externo, ya que se generan posibilidades de recomponer la separación privado/público y remover así la base de la desigualdad de género<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Para contribuir a una mayor equidad en las relaciones de género, el punto no puede plantearse como un beneficio “para las trabajadoras” o “para que las mujeres se incorporen al trabajo”, sino que considerarlo un tema en beneficio de todos los trabajadores con responsabilidad familiar. Por otra parte, este progreso se alcanzará si las medidas para el uso más flexible del tiempo de trabajo son resultado de un convenio entre las partes y no de una medida unilateral tomada en función de la estrategia empresarial de manejo de la fuerza de trabajo.

---

La libertad de los trabajadores para hacer una carrera a su elección, para moverse tras nuevas oportunidades de empleo, para eludir la dependencia y los compromisos propios de los empleos asalariados, ha quedado muy cuestionada ante las crisis económicas, que cierran toda posibilidad de elección. La investigación ha mostrado más bien que las trayectorias laborales que muestran una intensa movilidad no son resultado de actuaciones voluntarias por parte de los trabajadores, sino que éstos buscan mayor estabilidad y que son dudosas las ventajas que obtienen de la alta rotación. Después de cierto entusiasmo por los patrones de actuación flexibles y la mayor libertad que ellos traerían, los autores han restringido esta aseveración, considerándola válida para ciertos sectores de trabajadores. Por una parte, para los que tienen alta calificación, cuya formación y especialidad les permite diseñar una carrera al margen de empleadores fijos e ir moviéndose según las oportunidades que ante sí aparezcan. Pero, se trata todavía de una conclusión que necesita mayor evidencia; la última crisis mostró que este segmento de trabajadores es también vulnerable. Por otra parte, se señala que los trabajadores más jóvenes se muestran más refractarios a participar en proyectos de trabajo fijo por largo tiempo y que, por el contrario, el cambio es un objetivo en su vida laboral. También es ésta una aseveración que debe ilustrarse más; es posible que este comportamiento varíe entre jóvenes de distinto estrato social, con diferente nivel de educación. En cualquier caso, es necesario considerar que hoy la identidad individual de los trabajadores debe ser más perfilada, pues siempre está la exigencia de moverse tras objetivos propios según las reglas de la competencia; según dice Castel, “no sólo hay que saber trabajar, también hay que saber venderse y venderse bien”.

Además de los enfoques que enfatizan la regulación del trabajo, es interesante considerar otros efectos del “nuevo capitalismo” en la conformación de actitudes en los trabajadores, en su identidad; “en la sociedad occidental en la que somos lo que hacemos, el trabajo ha sido factor fundamental para la formación del carácter y la constitución de nuestra identidad”, señala Sennett (2000) como introducción para analizar este tipo de impactos producidos por los cambios laborales en las décadas recientes. La inestabilidad que marca a todos los factores del trabajo y la inseguridad de los emprendimientos a largo plazo, la ruptura de la concepción de “carrera” laboral, porque los trabajadores son desviados repentinamente de un trabajo a otro, y la inutilidad, por tanto, de las proyecciones y planes, son todas expresiones de un mundo laboral en movimiento y flexible, impredecible e incierto para los trabajadores; ¿cómo puede, en tal escenario, formarse un individuo más comprometido? La experiencia desarticulada amenaza la capacidad de la gente de consolidar su carácter en narraciones duraderas. La incertidumbre que permea la vida

---

cotidiana de las personas crea una suerte de vacío existencial, de sentirse siempre “a la deriva”, en un piso movedizo, sobre todo en el ámbito laboral, y no contribuye a la formación de una identidad laboral concreta y clara, sino más bien ilegible, fragmentada, no reconocida. La idea del “nosotros” comunitario en el sentido clásico, se ha desconfigurado.

La reconstitución, la reinención de sí mismo es constante, según los vaivenes y cambios que se suceden en el mundo del trabajo. Por otra parte, el riesgo ya no es privativo de los capitalistas, sino que tiende a volverse una realidad diaria sostenida por las masas.

Con un enfoque similar, otro autor (Wittke, 2005) atribuye a ciertos procesos ocurridos en la empresa con especial significación en la construcción de identidad de los trabajadores. Señala, específicamente, la gestión que las empresas hacen para utilizar, en el proceso de trabajo, las capacidades cognitivo afectivas del trabajador y crear en él una actitud “empresarial” que es útil a la empresa. En efecto, una multiplicidad de prácticas modernas, como el salario variable y los incentivos, la venta de acciones a los trabajadores, o la entrega de acciones como parte de su remuneración, las prácticas orientadas a la autogestión, las variadas políticas de estímulo para que cada persona aproveche sus talentos y alcance su realización personal en función de los resultados financieros de la firma, importan una transferencia de la responsabilidad y gestión del proceso de trabajo, tanto al colectivo de trabajo como al trabajador individual. En realidad, se traspasan riesgos que siempre han sido asumidos por la empresa, pero la promoción de estas diferentes formas de participación tienen como efecto que el trabajador no se sienta explotado porque él se ve como su propio patrón, y “el enfrentamiento entre capital y trabajo, que siempre había tenido como campo natural la empresa, pasa a producirse en el interior del individuo, que se debate entre su tendencia a trabajar menos para protegerse de las exigencias de la empresa, y su inclinación a trabajar cada día más para aumentar sus beneficios y mejorar siempre los resultados”. Estos trabajadores hacen suya la lógica de la acumulación, que es propia de la empresa. Son políticas empresariales que “han permitido producir las formas más eficientes y profundas de internalización del control conocidas en la historia de la humanidad”.

---

## 2.2 La regulación internacional: El trabajo decente

### 2.2.1. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo

Desde su creación en 1919, la OIT ha tenido entre sus preocupaciones la regulación internacional del trabajo de modo de equiparar las condiciones de la competencia internacional, tarea que los primeros 40 años desarrolló a través de la creación de normas laborales de importancia histórica, como la jornada de trabajo de ocho horas, la protección de la maternidad, las leyes sobre trabajo infantil, y una amplia gama de políticas que promovían la seguridad en el lugar del trabajo y las relaciones laborales armoniosas.

Las normas se plasman en: *convenios*, que son tratados internacionales legalmente vinculantes que pueden ser ratificados por los Estados Miembros y *recomendaciones*, que actúan como directrices no vinculantes. Hasta ahora, alrededor de 185 convenios y 195 recomendaciones han sido adoptados por las Conferencias Internacionales del Trabajo desarrolladas desde la fundación de la OIT.

En la Conferencia Internacional del Trabajo de 1998 se adoptó la declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, la que surge de la preocupación de la comunidad internacional respecto de los procesos de globalización y las consecuencias sociales de la liberalización del comercio. En ella, ocho convenios de la OIT han sido calificados como fundamentales y comprometen a los Estados Miembros a respetar y promover los principios y derechos comprendidos en cuatro categorías, hayan o no ratificado los convenios pertinentes. Las categorías son: la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Estos derechos se anteponen a los demás, porque proporcionan los instrumentos necesarios para luchar libremente por la mejora de las condiciones de trabajo individuales y colectivas.

Estos principios y derechos establecen criterios de referencia para una conducta empresarial responsable y están incorporados en la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT. Las líneas directrices de la OCDE para las empresas multinacionales destacan los principios y derechos que figuran en la Declaración de la OIT. Asimismo, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas los promueve como valores universales que han de tenerse en

---

cuenta en las transacciones comerciales en el mundo entero. En el caso específico de Chile, en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, la inclusión de un capítulo laboral obliga a las partes a respetar los derechos fundamentales, conforme a la Declaración de la OIT de 1998. Por otra parte, un número creciente de códigos de conducta y otras iniciativas similares del sector privado se refieren también a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

**Recuadro N°1**  
**CONVENIOS FUNDAMENTALES DE LA OIT**

**Convenio N° 87** (1948) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, el que establece el derecho de los trabajadores y los empleadores de constituir sin autorización previa las organizaciones que juzguen convenientes y de afiliarse a ellas. Asimismo, contiene una serie de disposiciones para garantizar el libre funcionamiento de dichas organizaciones sin interferencia de las autoridades públicas.

**Convenio N° 98** (1949) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, el que prevé la protección contra la discriminación antisindical y de las organizaciones de trabajadores y de empleadores contra actos de injerencia de unas respecto de las otras; también estipula medidas para fomentar y alentar la negociación colectiva.

**Convenio N° 29** (1930) sobre el trabajo forzoso, dispone la supresión del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas. A efectos de dicho convenio se entiende por trabajo forzoso “todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente”. Además, el convenio requiere que se prevean sanciones penales “realmente eficaces” que se apliquen estrictamente a escala nacional en los casos de exigencia ilegal de trabajo forzoso u obligatorio.

**Convenio N° 105** (1957) sobre la abolición del trabajo forzoso, este convenio prohíbe el uso de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio: como medio de coerción o de educación políticas o como castigo por expresar determinadas opiniones políticas o ideológicas; como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico; como medida de disciplina en el trabajo; como castigo por haber participado en huelgas; como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa.

---

**Convenio N° 111** (1958) estipula que hace falta una política nacional para eliminar la discriminación basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, tanto en el acceso al empleo como en la formación y las condiciones de trabajo, y promover la igualdad de oportunidades y de trato.

**Convenio N° 100** (1951) estipula la igualdad de hombres y mujeres por un trabajo de igual valor. Todo Estado que lo ratifique deberá promover y, en la medida en que sea acorde con los métodos vigentes de fijación de tasas de remuneración, garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre las trabajadoras y los trabajadores por un trabajo de igual valor. El Convenio se aplicará al salario o sueldo básico y a cualquier otro emolumento pagado en dinero o en especie por el empleador para remunerar directa o indirectamente al trabajador en virtud de su empleo. A los efectos del Convenio, la expresión “igualdad de remuneración” por un trabajo de igual valor designa las tasas de remuneración fijadas sin discriminación en cuanto al sexo.

**Convenio N° 138** (1973) obliga a fijar una edad mínima para la admisión al empleo o al trabajo, y a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo infantil y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que permita el pleno desarrollo físico y mental de los menores. A tales efectos, una de las principales medidas a tomar consiste en prohibir el empleo o el trabajo de niños que no tengan la edad mínima debidamente fijada.

Por otra parte, el convenio estipula que la edad mínima puede variar en función del tipo de empleo o trabajo. Ahora bien, el primer principio es que ésta no deberá ser inferior a la edad en que cesa la escolaridad obligatoria o, en todo caso, a los 15 años. En aquellos países cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados, la edad mínima se podrá fijar inicialmente en 14 años.

El segundo principio establece que la edad mínima no debe ser inferior a 18 años, tratándose de trabajo peligroso. El convenio estipula que los tipos de empleo o trabajo peligrosos serán determinados por la legislación nacional, la reglamentación nacional o la autoridad competente, y corresponde a cada país definir el contenido de esas actividades.

Por último, en el caso de trabajos ligeros, la edad mínima puede fijarse en 13 o 12 años en lugares donde la economía y los medios de educación no estén suficientemente desarrollados.

---

Los ocho convenios fundamentales de la Declaración que se encuentran en el Recuadro 1 se refieren al derecho de sindicación, la libertad sindical destacando la importancia de la negociación colectiva, aspectos considerados centrales de los principios que cimientan la labor de la OIT y de quienes luchan por la justicia social. Una segunda categoría de derechos fundamentales es la relativa a la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, que se sintetiza en la frase “no se debe obligar a nadie a trabajar”. Los países que han ratificado el Convenio sobre trabajo forzoso se comprometen a “suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas”. La observancia de la igualdad de oportunidades y de trato ha sido uno de los objetivos fundamentales de la OIT. En la Declaración de Filadelfia se afirma que “todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”. Este principio se ha concretizado en otros dos convenios fundamentales de la OIT, uno sobre la discriminación y otro sobre la igualdad de remuneraciones. Finalmente, el octavo convenio fundamental está referido a la prohibición del trabajo infantil. La OIT adoptó su primer convenio sobre el trabajo infantil en 1919, año de su fundación. Posteriormente se adoptaron nueve convenios sectoriales sobre la edad mínima de admisión al empleo.

### **2.2.2. Trabajo Decente y globalización justa**

En 1999, persistiendo la preocupación de cómo hacer frente a las consecuencias sociales de la globalización, la Memoria del Director General de la OIT se tituló “Trabajo Decente” y es allí donde se introduce por primera vez este concepto, que se ha conformado en uno de los objetivos estratégicos de la OIT.

El concepto de trabajo decente surge como respuesta a la situación de creciente desprotección de los trabajadores y de inseguridad en que se desenvuelven las sociedades del capitalismo globalizado, especialmente los países en desarrollo, entre los cuales se incluye Chile. Desde 1999, la OIT ha venido realizando acciones destinadas a desarrollar y enriquecer el concepto y ha orientado sus objetivos hacia la conformación de una estrategia destinada a enfrentar las consecuencias del llamado proceso de globalización en las relaciones del trabajo.

En un primer momento se define el trabajo decente como: *“aquel trabajo productivo que es justamente remunerado y que se ejerce en condiciones de libertad, equidad, seguridad, y respeto a la dignidad humana”*. A ello se agrega que *“el trabajo decente*

---

*es el punto de convergencia de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT que son: la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo; el empleo; la protección social y el diálogo social” (OIT, 1999).*

De este modo la OIT aboga no sólo por la creación de puestos de trabajo, sino que además exige que sean de una calidad aceptable y dignos, con igualdad de oportunidades: así, una segunda noción de “trabajo decente” (OIT, 1999) lo define<sup>15</sup> *“como un empleo de calidad que respete los derechos de los trabajadores y a cuyo respecto se desarrollen formas de protección social”*. Por otro lado, la OIT plantea como finalidad fundamental de un trabajo decente, como sinónimo de un trabajo productivo, el derecho a ser protegido con generación de ingresos adecuados y una protección social apropiada. Significa también un trabajo suficiente, en el sentido de que todos deberían tener pleno acceso a las oportunidades de obtención de ingresos.

Por otra parte, la concepción de un trabajo decente implica también el respeto de todos los derechos relacionados con el trabajo, como los establecidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento.

Entre ellos, cabe destacar el derecho a la libertad sindical como componente del “trabajo decente”, considerándolo como condición y carácter esencial de éste. Se destaca así *“el cometido crucial de la libertad sindical y de la negociación colectiva”* para alcanzar el objetivo de un “trabajo decente”.

A manera de síntesis, Espinosa (2003) plantea que “se podría indicar que la idea matriz de “trabajo decente” es una propuesta integradora de diferentes aspectos que hacen a la “calidad y cantidad de los empleos”, pero también, y de manera fundamental, a las “relaciones sociales y en última instancia al tipo de sociedad y de desarrollo al que se aspira”. Como concepto requiere de un desarrollo teórico y de un sustento científico que lo pueda transformar en un paradigma explicativo de la realidad laboral, tomando como eje al empleo” (p.6).

---

<sup>15</sup> Esta sección se basa en Espinosa (2003).

---

**Recuadro N°2**  
**SÍNTESIS: CONTENIDOS ASIGNADOS AL CONCEPTO**  
**DE “TRABAJO DECENTE”**

1. Empleos de calidad y en cantidad suficiente
2. Ingresos adecuados
3. Seguridad en el empleo
4. Con formación profesional continua y pertinente a la empleabilidad
5. Con respeto a los derechos de los trabajadores
6. Fortalecimiento sindical y negociación colectiva.
7. Con participación de los trabajadores en las decisiones de política económica y social
8. Con diálogo social y tripartismo
9. Con protección social en el empleo y en la sociedad
10. En condiciones de libertad
11. Con equidad para todos los miembros de la sociedad
12. Con dignidad

La nueva situación del empleo en el mundo ha llevado a la OIT a replantearse y complementar sus estatutos y principios reforzando a aquellos puntos referentes a la promoción y creación de empleo, la creación de infraestructura, de sistemas de formación, fomento de la igualdad de oportunidades y disminución de la exclusión social para el trabajo, y la promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Por lo tanto, dado el contexto de transnacionalización de las economías y de los grandes avances en informática y tecnología, la OIT se preocupa de velar por las buenas prácticas laborales, a través de la promoción de políticas de empleo que sean acordes con los cambios tecnológicos e institucionales, siempre y cuando éstas vayan a la par con la eficiente integración de todos los individuos sin discriminación alguna. Por tanto promulga que “se crearán puestos de trabajo aceptables cuando las empresas y los trabajadores sean capaces de adaptarse y de adquirir una nueva capacidad con objeto de aprovechar nuevas oportunidades” (OIT, 1999).

En el año 2002, la OIT promovió la formación de una Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, un organismo independiente creado para dar respuesta a las necesidades de las personas, que resultan de los cambios sin

---

precedentes que la globalización provoca en sus vidas, sus familias y en la sociedad donde viven.

La Comisión estudió las distintas facetas de la globalización, las diversas maneras en que la opinión pública percibe el proceso y sus repercusiones en el progreso económico y social, como resultado de sus reflexiones y recomendaciones publicó un informe *“Por una globalización justa: crear oportunidades para todos”* (OIT, 2004 b). A partir de dicho informe, el Director General de la OIT preparó un segundo documento, que contiene las implicancias para la OIT (2004 a).

En el acápite sobre las consecuencias sociales y laborales, se reconoce el aporte de muchos beneficios del proceso de globalización (mayor eficacia en la producción y mejoras en la calidad de los productos, ampliación de las oportunidades de empleo en los países en desarrollo, especialmente para las mujeres, y la transferencia de tecnología y calificaciones, entre otras). También se formulan diversas críticas y preocupaciones, como la distribución desigual de los beneficios, entre los países de origen y de destino de las inversiones extranjeras, entre las empresas multinacionales y los proveedores y subcontratistas locales y entre éstos y los trabajadores, muchos de los cuales son mujeres. Incluso en algunas zonas francas industriales, existen pruebas que ponen de manifiesto la inobservancia de las normas fundamentales del trabajo, especialmente del derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva, las licencias de maternidad y el proveer guarderías, y el respeto a una jornada de trabajo adecuada.

Asimismo, hay una preocupación general por las repercusiones de los nuevos sistemas de producción global en el empleo, tanto en los países que están perdiendo segmentos de producción, como en aquellos en los que los nuevos empleos creados por la externalización tienden a ser precarios.

### **2.2.3. Crear oportunidades para todos**

Así como es justa y necesaria la creación de políticas macroeconómicas de inserción en los mercados, es también menester la inclusión efectivamente participativa de todos los sectores de la población. Jóvenes y mujeres y aquellos trabajadores de sectores informales deben ser integrados de tal manera que su participación contribuya tanto a la producción y economía como a su realización personal e identidad como trabajador (OIT, 1999). Todo ello junto con la erradicación total del trabajo infantil.

---

En relación con lo anterior, se ha hecho fuerte hincapié en la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, destacándose aquellos programas destinados a las mejoras en el empleo para las mujeres. La OIT trata este tema mediante muy diversos programas y actividades. El Programa “Más y mejores empleos para la mujer” tiene un planteamiento integrado del empleo femenino, destacando su conexión con la eliminación de la pobreza, el aprovechamiento pleno de los recursos humanos y la reducción del trabajo infantil. De este modo, el programa desemboca en planes de acción nacionales encaminados a crear condiciones económicas y sociales favorables para el empleo femenino, y a adoptar medidas destinadas específicamente a mejorar el acceso al mercado del trabajo de determinadas categorías vulnerables.

Otro programa importante de la OIT es el que se refiere a la igualdad entre los sexos, la pobreza y el empleo y que apunta a que en todos los programas y políticas de desarrollo se tengan presentes las prioridades correspondientes al género y al empleo. El programa se centra muy especialmente en las categorías vulnerables, en gran medida de sexo femenino, por ejemplo, quienes trabajan en su casa o en la economía no estructurada, y fomenta la elevación de la calidad de su empleo.

Así, el enfoque sobre más y mejores empleos se encuentra en la esencia del Trabajo Decente, en donde la calidad del empleo influye en una amplia gama de componentes: salario, prestaciones no salariales, regularidad del empleo, duración y cláusulas del contrato laboral, protección (salud, desempleo, pensión), representación (sindical u otras), jornada laboral, intensidad del trabajo, riesgos ocupacionales, participación en la toma de decisiones, posibilidad de progreso en la carrera o perfeccionamiento profesional, etc. En muchos de estos aspectos la mujer sigue sufriendo una dura discriminación y exclusión, por ello la OIT plantea que deben elaborarse políticas para el mercado del trabajo sensibles al género con el fin de ayudar a la mujer a mejorar su posición dentro de él. Políticas tales como la ampliación de políticas ocupacionales, políticas de apoyo, como la provisión de atención a los hijos y a los trabajadores con responsabilidades familiares, fomento para una mayor educación y formación para la mujer en materias no tradicionales sino más bien profesionales.

Por su parte, además de velar por un buen trabajo para las mujeres se debe legislar acerca de ciertas materias que tienen que ver con el medio ambiente en el cual se desenvuelve el trabajo de la mujer: no sólo aquel ambiente que pueda ser dañino para ésta (como en caso de embarazo o lactancia), sino también aquél que tenga que ver con un trato digno e igualitario: esto es, todo lo relacionado con el acoso laboral y las inequidades respecto de salarios, ascensos, oportunidades, etc.

---

Finalmente, se cree relevante la incorporación de las cuestiones de género, ya que significa un importante indicativo de la calidad de la gobernanza de una organización. Hace algunos años, la OIT se quedaba un tanto atrás respecto de estos temas y en relación con otras organizaciones, pero durante los últimos años se han hecho esfuerzos considerables para incorporar las cuestiones de género tanto en los contenidos de las políticas como en los principios de la OIT.

---

---

### III. CONTEXTO DE FIN DE SIGLO EN CHILE

#### *3.1. La economía en los gobiernos de la Concertación: 1990–2005*

Antes de describir el contexto económico de los años `90, es necesario recordar el tipo de transformación estructural llevada a cabo por la dictadura en el período 1973–1989. Sus soportes fueron la liberalización de los mercados, la apertura externa y el fortalecimiento del sector privado.

Las políticas, en lo interno, se centraron en la privatización de empresas estatales o intervenidas durante el gobierno de la Unidad Popular y la ampliación del sector privado traspasándole servicios públicos como la educación y la salud. En lo externo, se eliminaron impuestos y trabas para el comercio exterior y la inversión extranjera. El mercado laboral fue regulado por la aplicación del Plan Laboral, contenido en el D.L. 2.200 de 1978 y en la ley 18.018 de 1981. Con estas políticas se prepararon las condiciones para un cambio en la organización de la producción que permitiera la flexibilidad en todos los mercados, incluido el laboral.

El grado de concentración patrimonial aumentó y en el sector laboral se produjeron altas tasas de desempleo que hicieron necesarios los planes de empleo de emergencia. Sólo hacia fines de la década de los `80 se empezaron a recuperar los niveles perdidos y las tasas de crecimiento aumentaron, disminuyendo el desempleo.

#### **3.1.1. Las políticas reparadoras desde la recomposición democrática**

Las primeras acciones económicas del nuevo régimen de transición a la democracia, iniciado en 1990, fueron reparadoras: alza del salario mínimo, reajuste del sector fiscal, reforma tributaria, aumento y reorientación del gasto social. Reposición del poder de compra de los más pobres, además de la recuperación de libertades ciudadanas y de los trabajadores.

La Concertación optó por continuar la estrategia de un modelo de crecimiento basado en el aumento de las exportaciones con apertura a las inversiones extranjeras, pero con énfasis en el aumento del empleo y de la productividad, de manera que el mercado interno tuviera más relevancia, y el crecimiento de la producción y de los ingresos se hiciera sostenible. Para ello aplicó políticas macroeconómicas que permitieran mantener los equilibrios entre producto y gasto, y un control de las variables monetarias para disminuir la inflación.

---

La reforma tributaria de junio de 1990 tenía el objetivo principal de obtener recursos adicionales para expandir el gasto social sin provocar déficit fiscal. Los principales cambios fueron:<sup>16</sup>

- i. Retornar a la base imponible de las empresas las utilidades reinvertidas y subir la tasa del impuesto a las empresas del 10 al 15%;
- ii. Mantener las tasas de los impuestos personales pero acortar los tramos de ingreso;
- iii. Un incremento “temporal” del IVA de 16 a 18%.

Se lograron recursos tributarios nuevos para la acción pública social que se reorientó hacia el mejoramiento de la cobertura, calidad y equidad de los servicios sociales básicos, priorizando los programas de inversión social por sobre los asistenciales. Se privilegió la asignación de recursos a la educación, el desarrollo de microempresas y la capacitación laboral, y áreas como la participación laboral de la mujer, la salud pública y el acceso a la justicia. La expansión del gasto social fue acompañada de la creación de una institucionalidad de comisiones y grupos de trabajo para el desarrollo de una política social integral<sup>17</sup>.

El gasto total<sup>18</sup> del Gobierno Central había sido disminuido por la dictadura hasta el 22,1% del PIB en 1989, y desde 1990 mantuvo un ritmo de crecimiento muy similar al del PIB, alcanzando al 21,7% de éste en 2003. Los componentes sociales del gasto total<sup>19</sup>, a su vez, aumentaron desde el 13,5% del PIB en 1989 al 14,8% en 2003. Los mayores aumentos fueron en Salud, de 2% a 3% del PIB, y en Educación, de 2,4% a 3,9% del PIB.

### **3.1.2. Un buen desempeño de las variables macroeconómicas**

La transición desde el régimen de dictadura empezó en un clima de prosperidad económica, de crecimiento de la producción y del empleo. Las altas tasas de crecimiento empezaron a fines de los `80 y duraron hasta 1998. El crecimiento

---

<sup>16</sup> PNUD, Documento Chile. 1980-1997. En [www.undp.org](http://www.undp.org).

<sup>17</sup> PNUD, ob.cit.

<sup>18</sup> Se utiliza el concepto de “erogaciones” que corresponde a gastos corrientes y de capital. Dirección de Presupuestos. Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987 – 2003. En [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)

<sup>19</sup> El concepto de “gasto social” incluye Protección del Medio Ambiente; Vivienda y Servicios Comunitarios; Salud; Actividades Recreativas, Cultura y Religión; Educación y Protección Social.

continuo del PIB, con las tasas de crecimiento más altas de la historia, se logró con un aumento apreciable de la inversión y fue acompañado de un alto grado de apertura, tendencias marcadas ya desde fines de los '80. La buena coyuntura exterior permitió crecer sin interrupciones y recuperar niveles de empleo aceptables.

Hacia 1998 se empezaron a sentir los efectos de la crisis asiática, presentes hasta el año 2003, con una baja sustancial del crecimiento económico, con un descenso del ritmo de aumento del empleo y con alza de la tasa y la magnitud absoluta del desempleo.

**Cuadro N°1**  
**Tasas de crecimiento anual interperíodos**

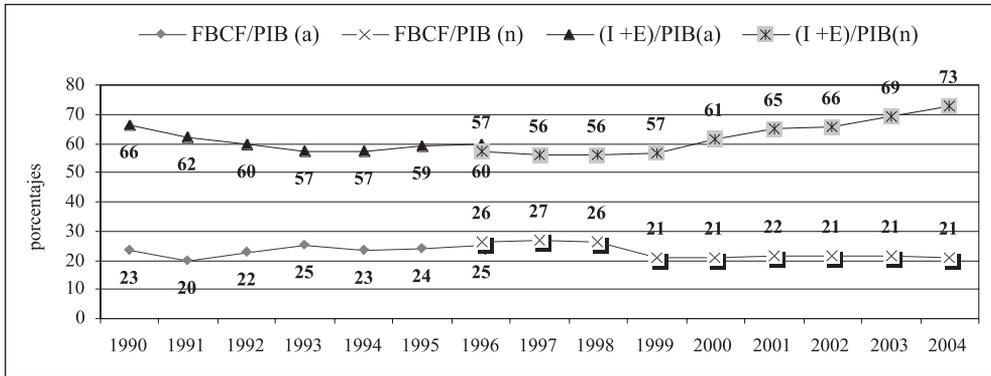
<b>Año</b>	<b>Crecimiento del PIB por persona</b>	<b>Crecimiento del empleo total</b>	<b>Crecimiento del empleo asalariado</b>	<b>Tasa media de desocupación</b>
1990–1997	6.6	2.4	3.0	6.5
1998–2003	1.4	0.9	0.4	7.9
2004	4.8	3.3	3.4	7.8

*Fuentes. PIB 1990 – 1997. Banco Central de Chile. Anuario de Cuentas Nacionales 1999. Cuadro 1.3. PIB 1998 – 2003. Cuaderno de Investigación 22, citado, Cuadro 15. H.Vega, citando a Banco Central. INE. Encuesta Nacional del Empleo, Trimestres octubre diciembre de cada año. Año 2004. PIB, Banco Central, Cuentas Nacionales 1996-2004. Cifras preliminares.*

La proporción de inversión (Formación Bruta de Capital Fijo, FBCF) sobre el PIB era de 17,1% en 1986 y continuó sobre el 20% durante todo el período, aunque se resintió durante la crisis desde 1998. El grado de apertura al exterior, medido por la suma de las exportaciones e importaciones como porcentaje sobre el PIB, era de 55% en 1986 y en los años de gobiernos de la Concertación continuó su tendencia al aumento. La crisis repercute, pero no cambia las tendencias estructurales.

La apertura fue exitosa en el sentido que se logró un crecimiento continuado con aumento de empleo y una cuota de comercio exterior creciente. A esto se agrega que los salarios reales se mantuvieron en alza durante el período, de manera que hubo un mercado interno creciente que apoyó también el proceso anterior.

**Gráfico N°1**  
**Coeficientes de Inversión y de apertura exterior sobre el PIB**



Fuente: Banco Central. Series en valores a precios corrientes.<sup>20</sup>

### 3.1.3 Más mujeres y más servicios, componentes del empleo total

La estructura del empleo tuvo grandes cambios en su composición sectorial y en la cuota de participación de las mujeres. El empleo en las ramas de servicios ha crecido mucho más rápidamente que en el resto y en conjunto los servicios aportan más del 90% del aumento neto de empleos en los últimos 15 años. En 1990, empleaban al 55% de los ocupados y en el año 2005 emplean al 64%.<sup>21</sup> El aumento relativo más alto se encuentra en la rama de servicios financieros.

<sup>20</sup> Banco Central de Chile. Series en valores corrientes. Serie (a) antigua, tomada de “Anuario de Cuentas Nacionales 1999” Años 1990 - 1996. Serie (n) nueva, tomada de “Cuentas nacionales 1996–2004” que corresponde a la actualización del Anuario 2003, con año base en 1996. Años 1996–2004.

<sup>21</sup> INE. Encuesta Nacional del Empleo. Cifras de ocupados, trimestres octubre – diciembre de cada año. Se incluye el Comercio, Transporte y Comunicaciones, Servicios Financieros y Servicios Comunales y Sociales.

**Cuadro N°2**  
**Ocupados en miles, variación en el período. Ramas de Servicios y Resto**  
**Trimestres octubre-diciembre de cada año**

Ramas	Miles de ocupados		Variación 1990–2005	
	1990	2005	miles	%
Comercio	790,3	1.114,8	324,5	41
Transporte y Comunicaciones	317,6	471,5	153,9	48
Servicios Financieros	205,7	521,2	315,5	153
Servicios Comunales y Sociales	1.181,2	1.665,1	483,9	41
<b>Subtotal Ramas de Servicios</b>	<b>2.494,8</b>	<b>3.772,6</b>	<b>1.277,8</b>	<b>51</b>
Resto Ramas: sectores primarios y secundarios	2.030,8	2.132,4	101,6	5
<b>Total</b>	<b>4.525,5</b>	<b>5.905,0</b>	<b>1.379,5</b>	<b>30</b>
% ramas de servicios sobre el total	55%	64%	93%	

*Fuente: INE, Encuesta Nacional del Empleo*

La población ocupada se feminizó en el período, proceso relacionado con el crecimiento mayor de los servicios, que ocupan proporciones mayores de mujeres en relación con otras ramas de producción primaria y secundaria.

Más de la mitad del aumento neto de los ocupados, que alcanzó a 1.379,5 miles de personas entre 1990 y 2005, fueron mujeres (707 mil). Las mujeres ocupadas aumentaron en 52%, en tanto los hombres lo hicieron en 21%. Así, en 1990 las mujeres representaban el 30% de la ocupación total, mientras en 2005 alcanzan al 35%<sup>22</sup>.

El proceso también ha favorecido el aumento de la población asalariada, que sigue siendo la más numerosa, aumentando en 37% entre octubre y diciembre de 1990 y 2005, por sobre el aumento de 30% de la ocupación total. Esto quiere decir que el sector de Cuenta Propia y del trabajo independiente en general, a pesar de todo lo que se ha promovido ideológicamente, ha crecido más lentamente que los asalariados(as).

En relación con la calidad de los empleos y la irrupción de nuevas formas de contratación, se cuenta con algunas cifras globales correspondientes al año 2003.

<sup>22</sup> INE. Encuesta Nacional del Empleo. Toda la información citada se refiere a los trimestres octubre-diciembre de cada año.

Un 75% de los asalariados(as) tiene contrato permanente, pero entre los asalariados del primer quintil de hogares este porcentaje baja a sólo 53%. En consecuencia, los empleos de temporada, ocasionales o por plazos determinados son mucho más frecuentes entre los más pobres. También hay diferencias por sexo, y aunque las mujeres tienen proporcionalmente más empleos permanentes, su desventaja se encuentra en la falta de contrato laboral (ver cuadro 3).

**Cuadro N°3**  
**Porcentaje de asalariados(as) por tipo de empleo y sexo**

<b>Tipo de empleo</b>	<b>Ambos sexos</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>
Empleo permanente	75	78	74
Empleo de temporada o estacional	11	10	12
Empleos ocasionales o eventuales	6	6	6
Empleos por plazo o tiempo determinado	5	5	6
Otros empleos y sin información	3	1	2
Total	100	100	100
% de asalariados(as) sin contrato de trabajo	22,3	25,2	20,5

*Fuente: Encuesta CASEN 2003.*

La conclusión es que los cambios en las formas de contratación probablemente estén afectando más a las mujeres y a los jóvenes, que son los entrantes netos a la masa laboral, y que habrá que observarlos también al interior de los asalariados y no solamente entre los trabajadores por cuenta propia o en los asalariados encubiertos.

La Dirección del Trabajo ha destinado recursos de investigación y de estudios al conocimiento de estas nuevas formas que se describen en los próximos capítulos, y a hacer mediciones en el universo de empresas correspondiente a la serie de cuatro encuestas laborales (ENCLA).

### **3.1.4. El crecimiento no disminuye la desigualdad en los ingresos de los hogares**

El crecimiento económico, con aumento del empleo y mantención o aumento de los salarios reales, ha tenido el efecto de disminuir la pobreza absoluta. La proporción de población bajo la línea de pobreza disminuyó continuamente desde el 38.6% en

1990 hasta el 18,7% en el año 2003<sup>23</sup>. Mientras la población total aumentó en 21%, la población residente en hogares pobres disminuyó en 41% entre 1990 y 2003.

Las primeras medidas reparatorias de 1990 tuvieron un impacto positivo en la distribución del ingreso. En el año 1991 el 20% más pobre de hogares obtuvo el 6% del ingreso, cifra que no se volvió a repetir<sup>24</sup>. En la trayectoria del período ha aumentado el nivel de ingresos y la pobreza absoluta ha disminuido, pero la distribución del ingreso generado sigue un mismo patrón de desigualdad. En el año 2003, el 20% de los hogares más pobres dispone del 5% del ingreso total y tiene el 24,5% de la población con un ingreso per cápita mensual de 33,5 mil pesos. El 20% de los hogares más ricos dispone del 54% del ingreso total y tiene el 14,5% de la población, con un ingreso per cápita de 606,2 mil pesos, es decir, 18 veces más alto<sup>25</sup>. Se configura así un mercado interno limitado y desigual, junto con un mercado externo creciente.

**Cuadro N°4**  
**Cifras sobre distribución del ingreso de los hogares**

Año	Participación en el Ingreso total del 20% de hogares		Ingreso medio per cápita del quintil más alto sobre el más bajo	Ingreso medio per cápita del decil más alto sobre el más bajo
	más pobres	más ricos		
1996	5,3	54,7	17,4	36,8
2000	5,4	53,4	16,5	34,7
2001	5,0	54,0	18,9	39,5
2002	4,9	53,9	18,4	41,4
2003	5,0	54,0	18,1	40,3

*Fuente: INE, Encuesta Suplementaria de Ingresos 2001 – 2003*

Las estadísticas de distribución del ingreso de los hogares también permiten saber de qué fuentes obtienen sus ingresos los hogares. En el año 2003, el 47% del ingreso de los hogares proviene de sueldos y salarios<sup>26</sup>. El 20% de hogares más ricos concentra el 44,3% de los salarios, en tanto el 20% de hogares más pobres accede sólo al 5,7% de la masa salarial distribuida, lo que confirma que al interior del sector asalariado hay también fuertes desigualdades que configuran el mercado interno.

<sup>23</sup> MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1990 y 2003.

<sup>24</sup> INE, Encuesta Suplementaria de Ingresos, 1991.

<sup>25</sup> INE, Encuesta Suplementaria de Ingresos, Octubre-Diciembre 2003.

<sup>26</sup> INE, Incluyendo transferencias y excluyendo el arriendo estimado de la vivienda propia.

### 3.1.5. Crecimiento con concentración empresarial

El crecimiento y las transformaciones de la estructura productiva se han dado en un contexto de concentración de las ventas y de la producción en pocas empresas de gran tamaño. Se ha medido el grado de desigualdad económica entre las empresas por la distribución según volumen de ventas anuales. De acuerdo con los registros del Servicio de Impuestos Internos<sup>27</sup>, en toda la economía habría alrededor de 342.000 empresas con ventas en 1995 y 437.000 en 2001. De ellas, sólo 4.200 empresas consideradas de tamaño grande<sup>28</sup> que representan el 1,2% de las empresas concentraban el 72% del mercado total en 1995, y 6.100 (el 1,4% de las empresas) concentran el 79% de las ventas en 2001 (Crespi, 2003).

**Cuadro N°5**  
**Distribución de las empresas y de las ventas**  
**por estrato de ventas anuales**

Año	Micro		Pequeñas		Medianas		Grandes	
	% empresas	% ventas						
1995	77.8	4	18.2	12	2.8	12	1.2	72
1996	77.3	3	18.5	11	2.9	11	1.3	74
1997	77.2	3	18.6	11	2.9	11	1.3	75
1998	74.3	3	20.4	10	3.5	11	1.7	76
1999	75.3	3	19.8	10	3.3	11	1.6	76
2000	77.0	3	18.6	10	3.1	10	1.4	77
2001	77.7	3	18.0	9	3.0	9	1.4	79

*Fuente: Elaborado con información de Crespi (2003).*

Dentro de la heterogeneidad de las empresas y las diferencias de poder económico entre ellas, se encuentra que parte de sus relaciones comerciales se hacen integrando sus procesos productivos a través de subcontrataciones. La importancia de esto es que los traspasos de riesgos entre ellas y el aumento de las fluctuaciones cíclicas afectan a trabajadores de todas las empresas relacionadas, aumentando la inestabilidad en las

<sup>27</sup> Información obtenida y trabajada por Gustavo Crespi (2003). El estudio comprende empresas formales, con rol tributario y la base de datos es la del SII, en el período de 1995 a 2001.

<sup>28</sup> Los tramos de ventas anuales utilizados para estratificar en el documento de referencia son los siguientes: Microempresa: Hasta 2.400 UF; Pequeña: 2.401 a 25.000 UF; Mediana: 25.001 a 100.000 UF; Grande: 100.001 UF y más.

crisis. Es posible que el empleo no tenga un grado de concentración tan alto como las ventas, por lo que los impactos que reciben las empresas se reflejan en variaciones importantes del empleo en empresas medianas y pequeñas. En diciembre del 2003, el 26% de los asalariados(as) del sector privado trabajaba en establecimientos con menos de 10 empleados(as), y el 25% lo hacía en firmas entre 10 y 49 personas ocupadas<sup>29</sup>.

Una medición hecha por el INE<sup>30</sup> de las relaciones entre empresas PYMES y empresas grandes encontró que las empresas grandes son importantes compradoras de la producción de empresas pequeñas y medianas, importancia que crece a medida que aumenta el tamaño de la PYME. También se midió el grado de asociación entre PYMES para distribuir la producción, para compartir innovación tecnológica y/o para comprar insumos. En todos los casos, la frecuencia de estas relaciones fue muy baja.

**Cuadro N°6**  
**Relaciones productivas inter empresas. Segundo semestre Año 2003**

Tamaño según ventas anuales	% de PYMES que venden a grandes empresas	% de PYMES que participan en grupos de iguales para		
		Distribuir la producción	Compartir innovación tecnológica	Comprar insumos en común
Pequeñas (P)	25.1	1.7	2.6	2.1
Pequeñas (G)	37.3	2.2	2.4	1.8
Medianas (P)	46.4	1.5	3.2	2.9
Medianas	55.7	4.5	6.6	3.5
Medianas (G)	55.8	3.3	6.3	3.9
<b>Total PYMES<sup>31</sup></b>	<b>30.4</b>	<b>1.9</b>	<b>2.8</b>	<b>2.2</b>

*Fuente: INE. Octava encuesta semestral de las pequeñas y medianas empresas. Segundo semestre del 2003*

<sup>29</sup> Datos procesados de Encuesta CASEN 2003.

<sup>30</sup> INE - CORFO. "Octava encuesta semestral de las pequeñas y medianas empresas". Resultados definitivos. Junio 2004.

<sup>31</sup> El informe considera que el sector PYMES está compuesto por las empresas pequeñas y medianas. Los tramos de ventas anuales en UF son los siguientes: Pequeñas (P): 2. a 10.000 UF; Pequeñas/(G): 10.001 a 25.000 UF; Medianas (P): 25.001 a 50.000 UF; Medianas: 50.001 a 75.000 UF; Grandes (G): 75.001 a 100.000 UF.

---

En este estudio se concluye que: “Estos resultados parecen indicar que contrariamente a una imagen corriente de dos conjuntos separados, grandes empresas y PYMES, se organiza en forma creciente una sola estructura compleja de ambos, cuyas relaciones internas sería necesario investigar” (INE–CORFO, 2004, p. 11).

### **3.1.6 Volatilidad de las empresas: ¿Es necesaria?**

La heterogeneidad, las diferencias de poder entre empresas y sus relaciones desiguales se producen en un contexto de volatilidad de las empresas, entendida como una alta mortalidad y creación de empresas, con vidas de corta duración.

La volatilidad de las empresas impacta el empleo asalariado directamente y también afecta el empleo independiente de las empresas micro y pequeñas, que son muy numerosas. Por lo tanto, hay un continuo movimiento de empleo que se crea y desaparece, junto con las empresas volátiles. Estas crean empleo inestable y pueden causar pérdidas que van más allá del empleo a sus trabajadores(as), como deudas previsionales, de salarios o de indemnizaciones. El nacimiento y muerte de empresas explica en parte la movilidad en el empleo. Las empresas que mueren causan término de la relación laboral. Las que nacen inician relaciones nuevas y se plantea la hipótesis de que cada vez más utilizan nuevas formas de contratación, tanto con sus asalariados como en los convenios de trabajo con otras empresas o independientes.

La volatilidad se origina en:

- ◆ El ciclo económico;
- ◆ las nuevas formas de funcionamiento como la subcontratación, que cada vez se hacen más frecuentes en las relaciones interempresariales, a partir de empresas núcleo, que facilitan la desaparición de empresas como sustituto de la reducción de tamaño de las grandes;
- ◆ la nueva modalidad de empezar y terminar empresas para aprovechar un hueco, una oportunidad, una relación con otras, aunque sea pasajera o transformable en otra;
- ◆ el aumento de la velocidad de los cambios patrimoniales: fusiones, compras y ventas.

El estudio ya citado (Crespi, 2003) midió la muerte y nacimiento de empresas en el período 1995–2001, que incluye las repercusiones de la crisis asiática. El universo está compuesto por las empresas formales que declaran ante el Servicio de Impuestos

---

Internos. Son 583 mil en 1995 y llegan a 687 mil en 2001 incluyendo las que siguen vigentes, aunque no hayan tenido ventas en el año.

La tasa de creación y de destrucción de empresas sigue el ciclo económico, es procíclica. La creación es más alta en los primeros tres años y desciende cuando empieza la crisis, de la misma manera que la tasa de destrucción es más baja en los primeros años y aumenta en los últimos en época de crisis.

**Cuadro N°7**  
**Tasas anuales de creación y de destrucción de empresas**

Año	Tasas promedio	
	Creación	Destrucción
1996	0,17	0,09
1997	0,15	0,09
1998	0,15	0,10
1999	0,13	0,11
2000	0,12	0,11
2001	0,11	0,17

*Fuente: Crespi, 2003.*

El autor calcula la creación y destrucción pura, sin considerar las empresas sin ventas en el año ni los cambios de giro, y concluye: “La tasa de entrada –de empresas activas– es en promedio 12,2% a lo largo del período, mientras que la tasa de salida –de empresas activas– es del 7,8%” (Crespi, 2003, p.54). Es decir, que el saldo es positivo, a pesar de los años de crisis.

El análisis por tamaño de empresa según monto anual de ventas detecta una creciente concentración de ventas en las grandes empresas durante el período y, en términos sectoriales, hay también una tendencia creciente a la concentración de las ventas en los servicios. Se encuentra también “un elevado movimiento en el margen, sectores con un elevado número de microempresas, experimentos formales, que tienen mayores tasas de creación y muerte pura” (Crespi, 2003, p.101).

Un mayor detalle de la evolución de las empresas en el período se encuentra en el siguiente cuadro. En la primera columna está el tamaño inicial y en las siguientes el estado después de siete años. El 40,8% de las microempresas sobreviven, el 40,3% mueren, el 4,2% aumenta de tamaño y el 14,7% está inactiva al final del período estudiado.

**Cuadro N°8**  
**Distribución porcentual de las empresas según su destino,**  
**entre el año 1994 y el 2001**

Tamaño en año	Tamaño en año t + 7					
	Se mantiene en el tamaño	Disminuye	Crece	Inactiva	Muere	Total
Inactiva	-	-	18,9	35,5	45,6	100
Micro	40,8	-	4,2	14,7	40,3	100
Pequeña	39,2	21,7	5,2	10,6	23,3	100
Mediana	37,3	29,8	10,7	6,0	16,2	100
Grande	59,6	23,8	-	3,3	13,3	100

*Fuente: Crespi, 2003*

Se observa que:

- ◆ La mortalidad y la probabilidad de terminar inactivas son mucho más altas entre las microempresas y disminuyen visiblemente a medida que aumenta el tamaño de las empresas.
- ◆ Casi el 60% de las empresas grandes permanecieron, al igual que el 48% de las medianas y el 44% de pequeñas y micro se mantuvo o creció, lo que indica una mayor fortaleza a medida que el tamaño es mayor.
- ◆ Más de un 20% en cada tamaño disminuye sus ventas bajando al estrato anterior, y superan en mucho a las que lo aumentan.

El estrato sin ventas y las microempresas son evidentemente más débiles, en general y en particular, frente al ciclo económico. Una hipótesis nuestra es que las empresas grandes y medianas, por haber trasladado riesgos fuera de ellas hacia otras más débiles, pueden sobrevivir mejor, lo que explicaría parte de la vulnerabilidad de las microempresas y de las PYMES, que como se vio, venden con frecuencia a las grandes.

Un recuento de las 67.310 nuevas empresas creadas en 1996<sup>32</sup> mostró que la mortalidad es mayor en el primer año, y va disminuyendo a medida que sobreviven, mientras las probabilidades de sobrevivir aumentan con el tamaño: las que lograron sobrevivir hasta el año 2001 nacieron con un volumen de ventas un 40% superior al promedio de todas las nacidas ese año.

<sup>32</sup> Con declaración de actividades en el SII.

---

La conclusión es que los pequeños se arriesgan a menudo para ganar con poca frecuencia. Más de la mitad de las empresas mueren o quedan inactivas. En consecuencia, el empleo en las microempresas es altamente inestable, ya sea como cuenta propia o como asalariados. Otro hallazgo es que las empresas de servicios mueren más y cambian menos de giro, en tanto las empresas que producen bienes físicos mueren menos y cambian más de giro.

La descripción anterior nos entrega un marco con un alto porcentaje de empresas inestables, con trabajadores inestables, en el cual habría que ahondar para conocer la relación entre la trayectoria de las empresas y los procesos de flexibilización.

### **3.1.7. Una interpretación de la crisis, ajuste y flexibilidad**

Una de las recientes publicaciones de la Dirección del Trabajo presenta una tesis sobre la relación entre el contexto económico y el reclamo empresarial por flexibilidad laboral en Chile<sup>33</sup>. Refiriéndose al período que incluye la crisis asiática, el estudio afirma: “...un sexenio caracterizado por un lento crecimiento, aumento de la tasa de desempleo y reducción de la calidad del empleo... Es en este último período, que va entre los años 1998 y 2003, donde surgen con mayor fuerza las propuestas y discusiones que constituyen la actual problemática de la flexibilidad laboral”<sup>34</sup>.

Se argumenta que la crisis afecta el crecimiento de la demanda y más fuertemente a la inversión. La tasa promedio 1998–2003 de crecimiento del PIB había caído a 1,4% anual, pero los tres componentes de la demanda se comportan de distinta manera: la inversión cae en -1,7%, la demanda interna crece lentamente al 0,7% y las exportaciones continúan aumentando al 4,3%. Estos promedios incluyen la desaceleración del crecimiento en 1998, la recesión a partir de 1999 y luego un lento crecimiento económico hasta el segundo semestre de 2003 en que se observa una reactivación liderada por las exportaciones.

El estudio comprueba un empeoramiento relativo de las ganancias respecto de la masa de salarios. El cálculo prueba que hasta el año 2000 las remuneraciones reales fueron todos los años mayores respecto a 1996, en cambio las utilidades reales estuvieron por debajo del nivel desde 1996 hasta 1999. Basado en estas evidencias,

---

<sup>33</sup> Las tesis expuestas son originales de Humberto Vega en Cuaderno de Investigación N°22. Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios, 2004. Las ideas y datos expuestos en este apartado provienen de este estudio y autor, excepto cuando se indica que no son de su autoría.

<sup>34</sup> Cuaderno de Investigación N°22, ob.cit.

---

el estudio concluye que las empresas buscarían formas de reducir sus costos y sus necesidades de capital para reponerse de la caída en las ventas, en las utilidades, de su menor rentabilidad y del efecto negativo sobre el control de sus recursos reales y financieros.

Esta búsqueda de menores costos se da en el contexto de la desigualdad entre empresas ya mencionado, por lo que se ven afectadas de distinta manera. Las que conforman los grandes grupos económicos chilenos que habían iniciado inversiones en el exterior también han sufrido pérdidas en esos negocios, por lo que intentan recomponer sus ganancias globales en Chile. En el otro extremo, están las que tienen márgenes pequeños de utilidad o enfrentan demandas débiles y las que son proveedoras y distribuidoras vinculadas a grandes empresas, en mercados oligopólicos u oligopsónicos, que reciben presiones de éstas para disminuir sus precios y por consiguiente sus costos. Como reacción de sobrevivencia, tienden a rebajar la calidad de las condiciones de trabajo y disminuir su costo. El ajuste se produce en primer lugar por la disminución y lento crecimiento de los asalariados(as) y de sus remuneraciones reales y luego por una mayor flexibilidad laboral, cuyo propósito principal es facilitar la disminución de costos salariales.

El autor advierte sobre las motivaciones y las formas de introducir y expandir la flexibilidad laboral en Chile. Por una parte, la flexibilidad en las pequeñas y medianas empresas, inducida por presiones de los grupos económicos, disminuye la estabilidad del trabajo en ellas y “por esa vía, afecta la productividad misma y la competitividad en un sector con bajos márgenes de ganancia”. Señala evidencias empíricas de que en los países de la OECD hay una relación entre estabilidad en el empleo y productividad del trabajador, que en Chile no ha sido considerada. La flexibilidad laboral en su concepción europea es una conquista del trabajador, en el ámbito de la reducción de la jornada laboral.

Finalmente, y más allá del estudio citado hasta aquí, desde la perspectiva liberal la capacidad de hacer rápidos ajustes en el empleo se considera una virtud. La concepción de flexibilidad microeconómica mide, en la acepción de otro estudio<sup>35</sup>, el tiempo que demoran las empresas en ajustar las brechas que se producen entre su productividad laboral y el costo marginal del trabajo utilizado, lo que quiere decir ajustar el nivel de empleo. La investigación mide la flexibilidad microeconómica en América Latina, Chile queda en un ranking relativamente bueno porque el indicador de “porcentaje

---

<sup>35</sup> Caballero, R., Engel, G. y Micco A., 2004.

---

del ajuste del empleo en un año” es del 70%, peor que el de EEUU, pero mejor que los de otros países de A.L. Las empresas grandes tienen mayor capacidad de ajuste por empleo que las medianas y pequeñas; dato que refuerza el hecho que tienen más capacidad y poder para trasladar sus costos hacia fuera de ellas.

La concepción de la política económica que hay tras esta otra mirada queda muy clara en la siguiente cita. “Si bien unas con más éxito que otras, las economías latinoamericanas han comenzado a superar algunas de sus fuentes más primitivas de fluctuaciones macroeconómicas. Poco a poco, las políticas se están dirigiendo a aumentar la flexibilidad macroeconómica, tendencia muy bienvenida, ya que, al promover la destrucción creativa, la flexibilidad microeconómica es la base del crecimiento de las economías de mercado modernas”<sup>36</sup>.

### ***3.2. La política laboral desde los años noventa***

Chile, como se sabe, fue un país pionero en la transformación de las relaciones de trabajo según lo requería el liberalismo económico que se instalaba en los años `70. La orientación central de este cambio fue otorgar mayor libertad a las empresas en la gestión de la fuerza de trabajo, una directiva que desarticuló el sistema de tutelas existente. Las medidas tomadas fueron en dos direcciones principales: por una parte, a disminuir el espacio de la política pública para fijar las protecciones al trabajo frente al capital; por otra, a restringir severamente el derecho de actuación colectiva de los trabajadores.

El amplio espacio que en este sistema de relaciones laborales tiene el mercado para fijar las condiciones de trabajo, no ha logrado ahogar la antigua concepción de los *derechos laborales*; ésta ha subsistido, aunque debilitada frente a la práctica empresarial de inspiración neoliberal, que ve en la rebaja del costo del trabajo el principal factor para su competitividad, y desatiende, en consecuencia, otras estrategias posibles para su fortalecimiento. Y también, por el alto rango de rentabilidad que ha fijado el capital.

El cambio político de 1990 incluía el compromiso de modificar la legislación laboral. A partir de entonces, se ha desplegado un esfuerzo por poner o reponer condiciones básicas de trabajo y por abrir mejores posibilidades para la acción colectiva, sin derribar los pilares del sistema de relaciones laborales: se mantiene la descentralización

---

<sup>36</sup> Caballero, R., Engel, G. y Micco A., 2004, p.5. ob.cit.

---

de la negociación colectiva, las limitaciones a la acción colectiva, las posibilidades amplias para que las empresas flexibilicen la gestión de la fuerza de trabajo, el cierre a cualquier injerencia de los trabajadores en la administración de la empresa. Una de las carencias más importantes durante este período ha sido la debilidad de los instrumentos para proteger modalidades de empleo que se han desarrollado en la nueva economía y que son, como se sabe, precarias, aún en sectores económicos en expansión y con alta rentabilidad. Las elaboraciones jurídicas han sido débiles para evitar que este tipo de empleos se “fugue” del alcance de la ley (Henríquez, 2004 p.59).

A continuación se reseñan los puntos centrales del debate sobre las relaciones laborales.

### **3.2.1. El debate sobre las relaciones laborales**

El proyecto laboral que impulsaba la Concertación de Partidos por la Democracia en 1990, generó muchas expectativas en los trabajadores, pero también una fuerte resistencia en el sector empleador, lo que trajo una pugna que ha persistido y ha alejado la posibilidad de un acuerdo social sólido para definir una forma eficaz de protección al trabajo en el contexto productivo actual. En este cuadro, el cambio de las relaciones de trabajo ha sido lento, parcial y difícil. Esto no significa que no se hayan introducido modificaciones; por el contrario, éstas han sido numerosas y algunas, de gran importancia ¿Cómo calificar esta multiplicidad de reformas que se han sucedido?. Aunque no pueda decirse que las relaciones laborales están cualitativamente transformadas, ¿En qué medida se ha moderado el grave desequilibrio que las marcaba en 1990? ¿Se transita hacia un nuevo patrón?

Por considerarse pertinentes al objetivo de este documento, se enumeran a continuación algunos tópicos de este debate.

**a) La constitución de una lógica de diálogo social**, en virtud de la cual se reconstruyan las relaciones laborales. Éste fue uno de los ejes del programa de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia en 1990; en ese momento se planteó el diálogo como un factor de democratización, el valor central en torno del cual se producía el cambio político. Pero, al mismo tiempo, esta propuesta era una promesa al empresariado y a sus asociaciones, de mantener las bases de organización de la economía. Lo que en el fondo se buscaba era asegurar la gobernabilidad en un escenario donde las demandas de los sectores sociales que habían sido activos contra

---

el régimen militar no podían quedar sin respuesta, más aún en un momento en que el déficit social era muy severo<sup>37</sup>. Como orientación de este proceso se proclamaba el *crecimiento con equidad*, y se señalaba en 1990 que “las relaciones laborales son parte fundamental de la democracia. En la medida que ellas sean justas, equilibradas y posibiliten la participación, el sistema democrático tendrá estabilidad”(Feres, 2005). Dentro de las propuestas inmediatas del programa de gobierno, aparecía el compromiso de iniciar un proceso de diálogo y concertación social que avance en acuerdos sobre los principios, objetivos y medidas concretas a impulsar en el área, incluyendo los cambios legislativos que se requieran (Feres, 2005).

La idea del acuerdo de las partes como base para refundar todo el sistema de relaciones laborales, no ha tenido el espacio ni los resultados que se esperaban; las “mesas” que se constituyeron en los primeros tiempos dejaron de actuar muy pronto o se mantuvieron funcionando débilmente. En los sucesivos programas de gobierno, la idea del diálogo social perdió el peso que inicialmente tenía; ha subsistido en espacios acotados, para temas específicos, como una estrategia que opera intermitente y fragmentariamente, pero dejó de ser vista como un compromiso fundamental capaz de desarrollar una dinámica potente para generar normativa y entregar orientaciones en los temas laborales más significativos.

**b) El debate sobre la naturaleza de la regulación laboral.** El patrón de relaciones laborales vigente en 1990, según el cual el espacio en donde se definen las condiciones de trabajo es el mercado, se vio amenazado por el proyecto de la Concertación de Partidos por la Democracia, que revalorizaba la ley como instrumento de regulación laboral y se disponía a utilizarla para revertir las graves pérdidas de protección al trabajo. El primer programa de gobierno propuso numerosas modificaciones legales, cuya concreción ha sido muy difícil y cada iniciativa ha reavivado el debate entre el modelo de mercado, que se ha presentado como una clave para la competitividad de las empresas y para la lucha contra el desempleo, y los planteamientos que ven en la ley una mejor garantía de los derechos laborales.

La **autonomía colectiva** es una concepción que busca disminuir el papel de la ley en la fijación de las condiciones de trabajo e impedir, al mismo tiempo, que la dispersión de los trabajadores destruya el carácter colectivo que deben tener los acuerdos entre las partes. Así lo expresó el gobierno en el Mensaje del primer proyecto de ley sobre negociación colectiva que se envió al Congreso. Esta iniciativa señaló “como uno

---

<sup>37</sup> Baste señalar que casi el 40% de la población estaba en situación de pobreza.

---

de sus principios fundamentales, el apoyar el progreso de las relaciones laborales, considerando que son los trabajadores y empresarios los protagonistas del proceso negociador. Somos, por tanto, partidarios que la intervención del Estado sea sólo subsidiaria, sin sustituir el rol propio de los actores sociales involucrados” (Pereira, 1992).

Es cierto que en un sistema productivo que requiere adaptaciones constantes al mercado y rapidez en las decisiones, las regulaciones legales de carácter laboral pueden ser un factor de freno a la eficiencia económica. Pero, como en la economía hay otros valores que proteger, especialmente el trabajo humano, la racionalidad del capital no puede ser la única base de actuación.

Las propuestas que promueven la autonomía de los actores se preocupan por determinar cuáles son las condiciones del contexto y las características de estos actores, para que tal autonomía opere es necesario definir también el ámbito de acción para operar, las materias que puedan abordarse. Los convenios acordados deben respetar los derechos mínimos que establece la ley, aunque se ha planteado también la posibilidad de que los acuerdos modifiquen las normas vigentes y, en definitiva las flexibilicen (Razeto, 2000). Sin embargo, el elemento central para que la autonomía colectiva funcione es, sin duda, la organización sindical, cuya debilidad ha impedido generar acuerdos amplios, que vinculen a varios sectores. Algo parecido ocurre con los empresarios más pequeños, cuya dispersión tampoco ha podido ser superada.

**c) La redistribución del ingreso en el sistema de relaciones laborales**, es otro de los puntos en discusión. Las restricciones a la demanda de la parte trabajadora<sup>38</sup>, la disgregación del proceso productivo, la precariedad y la exclusión que resultan de un mercado de trabajo tan inestable, son factores que han anulado los objetivos de distribución propios de la relación capital trabajo: “Esto plantea un fuerte desafío al actor sindical que debe encontrar respuestas para escenarios productivos sociales y políticos nuevos, complejos y de profunda transformación... y deben generar capacidad de representación de un mundo social y laboral de gran diversidad, lo cual demanda fortalecer con prontitud su rol socio político” (Feres, 2005).

El primer programa de la Concertación planteaba un conjunto de modificaciones para remover las restricciones y la excesiva reglamentación del proceso negociador.

---

<sup>38</sup> Están restringidas las materias que pueden ser objeto de negociación colectiva y limitada su cobertura; se facilita la negociación dispersa y el procedimiento de negociación es muy desequilibrado.

---

Se planteaba: a) suprimir las prohibiciones sobre materias a negociar; b) aplicar los contratos colectivos o convenios a todos los trabajadores de la empresa y a los que se integraran después al sindicato; c) reconocer expresamente al sindicato como único sujeto titular de la negociación; d) prohibir el reemplazo de trabajadores en huelga y suprimir la caducidad de los contratos por la huelga; e) suprimir la prohibición de negociar más allá de la empresa; establecer tarifados mínimos sectoriales en los sectores en que los trabajadores, por las características de las actividades en que laboran, no tengan la posibilidad de sostener negociaciones eficaces. La existencia de tarifados mínimos no debiese impedir que empresas del sector negocien colectivamente.

Ninguna de estas propuestas se ha aprobado<sup>39</sup> y el panorama de la negociación colectiva en el país ha llegado a ser alarmante hoy en día. Sólo el 8.2% de los trabajadores asalariados está cubierto por un contrato o un convenio colectivo en el que negoció su salario y otras condiciones laborales. La eficacia de esta normativa es, como se ve, mínima.

El tema revela toda su importancia en el debate nacional sobre la desigualdad social, que ha irrumpido en el último año: ¿Cómo puede lograrse mayor igualdad si no se mejora la distribución del producto en el punto donde éste se genera? ¿Se trata de carencia de instrumentos adecuados? Sin duda, que la pregunta es más de fondo y se dirige a definir “qué relevancia se le asigna en la problemática de disminución de las desigualdades y de distribución de los ingresos, a los mecanismos colectivos de negociación salarial, en cuanto forma legítima y necesaria de distribución directa de los excedentes productivos” (Feres, 2005). La política en esta materia puede ser distinta; el objetivo de redistribución puede ser excluido de las relaciones laborales directas entre los actores principales, eximirse a las empresas de obligaciones en esta línea y asignarle a las políticas públicas el papel principal para hacer directamente las compensaciones cuando los salarios que pagan las empresas son muy bajos. Una estrategia de este tipo requeriría ampliar la política asistencial a segmentos de población más extensos que aquellos calificados en situación de pobreza<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Sólo se ampliaron un tanto las materias a negociar.

<sup>40</sup> Chile ha tenido un notable éxito en la reducción de la pobreza, sin embargo es uno de los países de Latinoamérica con mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

---

---

## IV. LOS EMPLEOS SIN PROTECCIÓN: QUÉ REVELAN LOS ESTUDIOS

Se ha seleccionado un conjunto de estudios realizados por la Dirección del Trabajo entre 1996 y 2004, para responder a su preocupación por la pérdida de protección que se ha venido haciendo evidente en ciertos tipos de empleos. La investigación ha caracterizado estos acuerdos de trabajo, ha mostrado cómo se transforma la relación laboral hasta diluirse en algunos casos, y ha hecho visibles las vías a través de las cuales se flexibilizan las condiciones de trabajo y se traspasan a los trabajadores riesgos que soportaban las empresas. El diagnóstico revela una amplia dispersión de situaciones de trabajo, que se distancian en distinto grado del estatuto salarial clásico, el que provee de protección.

La mirada se ha dirigido a dos objetos de estudio, que corresponden a distintas maneras respecto del cómo se traba la relación de trabajo. La primera incluye las figuras de subcontratación y de suministro de personal, en las cuáles hay una intermediación en la relación laboral y son dos las empresas que participan. En la segunda categoría se revisan otras formas de flexibilidad, que se aplican en la relación directa entre trabajador(a) y empresa. Se analizan nuevos tipos de contratación, de pagos, de incentivos, de delegación de responsabilidades y controles, y se caracterizan para llegar a reconocer las formas de desprotección que ellas provocan en los trabajadores.

### ***4.1. Subcontratación y suministro de trabajadores***

#### **4.1.1. Las dificultades para una conceptualización**

La externalización de la producción y del trabajo es una característica del desarrollo actual, constituyéndose en una práctica frecuente de parte de las empresas. En los últimos veinte años se ha extendido en muchos países y, en ese contexto, Chile no es la excepción, “tanto como estrategia desarrollada en forma abierta, promovida y celebrada por las empresas, como de modo soterrado, para disimular o evadir algún problema laboral, en muchos casos, y/o tributarios, en otros”<sup>41</sup>.

Desde fines de los años `90, la OIT intentó conceptualizar el llamado *régimen de subcontratación*, en la perspectiva de adoptar un convenio y una recomendación para aportar a la regulación de esta modalidad de trabajo. Sin embargo, como lo

---

<sup>41</sup> Echeverría, M. (2005)

---

señala Bronstein, A. (1999), hubo diversos problemas que impidieron concordar una postura común al respecto. En primer lugar, los actores laborales, trabajadores(as) y empleadores(as), que tenían posiciones opuestas, mientras para los primeros la subcontratación es percibida como una amenaza en relación con la estabilidad en el empleo y la precarización de sus condiciones de trabajo, para los empleadores esta forma de trabajo les proporciona ventajas en términos de flexibilidad. Otro problema fueron las dificultades para definir jurídicamente la subcontratación en un sentido amplio, de modo que abarcara las distintas formas que la subcontratación incluye, pero al mismo tiempo, con el fin de poder ser utilizado y aplicado en los diversos sistemas jurídicos de los países miembros de la OIT. Finalmente, también hubo dificultades idiomáticas para poder consensuar lo que se entiende por la expresión, trabajo en régimen subcontratación, la que cubre formas muy heterogéneas y distintas de organización del trabajo.

No es posible hablar de una sola forma de subcontratación, sino más bien establecer alguna tipología de ellas. En este sentido, Bronstein distingue formas tradicionales y formas recientes de subcontratación laboral:

### **Formas tradicionales**

- a) Contrato de equipo
- b) Contratistas de mano de obra
- c) Intermediarios
- d) Trabajo a domicilio (subcontratación de producción en condiciones de dependencia y subordinación personales)

### **Formas recientes**

- a) Empresas de trabajo temporal
- b) Préstamos entre empresas principales y subordinadas de un mismo grupo
- c) Cooperativas laborales
- d) “Entidades empleadoras”
- e) Contratación o *seudocontratación* de labores personales

Las discusiones promovidas por la OIT han permitido establecer la necesidad de distinguir respecto del *objeto subcontratado*, señalando que la distinción clave consiste en saber:

- 
- (a) Si se trata de subcontratar la producción de bienes o la prestación de servicios. Con esto se entienden las relaciones que se establecen entre dos empresas, en que una encarga a la otra la producción de etapas, partes o partidas completas de la producción de bienes o la prestación de determinados servicios, que la segunda empresa se compromete a llevar a cabo por su cuenta y riesgo, con sus propios recursos financieros, materiales y humanos. En esta forma, las relaciones laborales se establecen entre la empresa “contratista” y sus trabajadores. El empleador es uno e inequívoco, aquél con el cual el trabajador suscribe el contrato y de quien pasa a estar bajo su subordinación y dependencia.
- (b) O bien, se trata de subcontratar trabajo, específicamente trabajadores. En este caso una empresa contrata con otra no la compra de bienes o servicios, sino la provisión de trabajo, específicamente de trabajadores. Se trata entonces de una relación comercial, de prestación de servicios entre la empresa que utilizará las prestaciones efectivas del trabajo y una segunda que presta el servicio de suministrar trabajadores. Sin embargo, la relación entre el contratante (empresa usuaria) y el contratista (colocador) no acaba en el acto de colocación, sino que el segundo permanece como empleador formal del trabajador mientras dure la prestación. Es a esta forma que se le ha llamado *suministro de personal* (Echeverría et. al.,1998).

Como lo plantea Echeverría, “en la subcontratación lo que se obtiene siempre, aún cuando no sea lo que se busque, es la transferencia de responsabilidades, sacarlas hacia fuera, por distintos motivos. Una suerte de “tierra de nadie” cubre sus formas más precarias, constituyéndose en una situación de equívocos, órdenes confusas, y hasta contradictorias, lo cual acrecienta los riesgos laborales. El trabajo en régimen de subcontratación adolece o bien, tiene un déficit regulatorio e institucional, lo cual en sí mismo deja la puerta abierta a la incertidumbre respecto de las responsabilidades laborales”<sup>42</sup>.

Los diversos autores que han estudiado la subcontratación destacan que esta modalidad ha sido promovida para flexibilizar y disminuir los costos laborales y que su incremento se ha dinamizado y con ellos se han aumentado las desigualdades laborales, además de presionar a la baja las condiciones laborales de los no subcontratados. Adicionalmente se señala que puede afectar a los derechos sindicales

---

<sup>42</sup> Echeverría, M. (2005), op.cit.

---

fundamentales como el de sindicalización, negociación colectiva y ejercicio de la huelga.

#### **4.1.2. Suministro de trabajadores en Chile: áreas de desprotección**

La Dirección del Trabajo realizó un estudio sobre el suministro de trabajadores que incluye, en una primera parte, una discusión teórica y conceptual sobre esta particular modalidad de subcontratación del trabajo y que necesariamente define e intenta distinguirla de otras formas de subcontratación. Y una segunda parte, de carácter empírico, cuyas fuentes principales fueron: el análisis y discusión con fiscalizadores de casos concretos de suministro y la percepción de los distintos actores involucrados en el trabajo suministrado: empresas suministradoras, trabajadores suministrados y dirigentes sindicales de sectores o empresas con presencia significativa de suministro<sup>43</sup>.

##### **Objetivo**

El estudio trata una forma de relación laboral particular, las relaciones triangulares de trabajo, específicamente de la situación que se genera cuando una empresa se abastece de trabajadores a través de otra empresa, lo que se llama suministro de personal por un tercero.

##### **Descripción del sujeto de estudio**

Los trabajadores suministrados, trabajadores colocados por un suministrador (empresas de trabajo temporal) y que prestan servicios en otra empresa, la usuaria.

##### **Método**

1. Revisión bibliográfica teórica-conceptual sobre las relaciones de trabajo triangulares
2. Análisis de relaciones triangulares de trabajo a partir de 33 casos (fiscalizaciones y análisis de sus respectivos informes) en distintas regiones del país.
3. Análisis de 9 entrevistas a representantes de empresas de trabajo temporal (ETTs), encuentro con 30 representantes de ETTs y 10 encuestas a representantes de ETTs.
4. Percepción de los actores, a partir de 10 entrevistas a trabajadores y dos encuentros con representantes de sindicatos de empresas usuarias de personal suministrado.

---

<sup>43</sup> Cuaderno de Investigación N°7, Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios. Santiago, 1998.

---

## Principales resultados

### 1. Revisión bibliográfica teórica-conceptual sobre las relaciones de trabajo triangulares.

- ◆ Se analizan los cambios en el mundo del trabajo en el marco de la flexibilización del mercado de trabajo.
- ◆ Se analizan las relaciones triangulares de trabajo.
- ◆ Se hace una exhaustiva revisión de los aportes de la OIT respecto del concepto de subcontratación, específicamente en relación con: el objeto subcontratado, los grados de dependencia y las fronteras entre el comercio y el fraude.

### 2. Del análisis de los 33 casos de relaciones triangulares, los resultados más relevantes son:

- ◆ Es un fenómeno presente a lo largo de todo el país, en todas las ramas de actividad, especialmente en establecimientos financieros e industrias metalúrgicas, en una variedad de ocupaciones, con un claro predominio de aquéllas de calificación baja o media y en empresas de todos los tamaños.
- ◆ El trabajo suministrado constituye un porcentaje significativo del total, incluso en ocasiones hay una efectiva sustitución de trabajadores propios por externos.
- ◆ Las actividades desempeñadas presentan variados niveles de calificación, con un predominio de las de calificación baja y media.
- ◆ En la mayoría de los casos, el personal suministrado desempeña exclusivamente labores propias del giro.
- ◆ Hay distintos tipos de suministradoras según su nivel de formalidad, relación económica y dependencia con el usuario y especialización en la actividad de suministro. Desde las ETTs, más formales, autónomas y especializadas hasta las situaciones de mera interposición.
- ◆ En general hay un alto nivel de formalidad entre la empresa usuaria y la suministradora (contrato de prestación de servicios) y entre suministrador y trabajador (contrato laboral o convenio a honorarios). Los honorarios se usan especialmente en las suministradoras de empleo temporal (ETTs).
- ◆ Los salarios de los suministrados en general son inferiores al de los trabajadores propios, especialmente en las ETTs, mientras que cuando es mera interposición tienden a igualarse más a los propios.
- ◆ Se da una *paradoja*, cuando es mera interposición las características son menos precarias, en cuanto a salarios y a contratos, que cuando es a través de ETTs.
- ◆ Hay predominio de remuneraciones variables, especialmente sueldo base más comisión.

- ◆ En general, los suministrados no reciben beneficios (colación, locomoción, ropa de trabajo, aguinaldos, bonos, etc.). Y cuando los reciben se los otorga el suministrador, pero estos beneficios son menores que los del personal propio.
- ◆ Hay predominio de remuneraciones variables, especialmente sueldo base más comisión. Respecto de las condiciones materiales y la prevención de riesgo, son de cargo de la usuaria y de acuerdo a la constatación visual por parte de los fiscalizadores, comparten las mismas condiciones que el personal propio.
- ◆ Hay predominio de remuneraciones variables, especialmente sueldo base más comisión. Las labores son desempeñadas en dependencias de la usuaria, también esta provee las herramientas de trabajo, determina y controla la jornada de trabajo y dirige y supervisa el trabajo.

**3. Análisis de 9 entrevistas a representantes de empresas de servicios temporarios (ETTs), encuentro con 30 representantes de ETTs y 10 encuestas a representantes de ETTs.**

- ◆ En Chile los servicios temporarios datan de comienzos de los setenta y en el 2001 se estima que hay unas 135 empresas que prestan estos servicios y unos 66.000 trabajadores suministrados.
- ◆ Hay un predominio de mujeres y jóvenes, también adultos de mediana edad que buscan reinsertarse laboralmente.
- ◆ Utilizan preferentemente contratos a honorarios. Se hacen cargo del pago de remuneraciones, cotizaciones previsionales, seguro contra accidentes, vacaciones e indemnizaciones. Son efectivamente el “empleador formal”.
- ◆ Las remuneraciones cuando son servicios temporales, las determinan las ETTs. Si son servicios permanentes, es la usuaria quien determina el monto.
- ◆ Respecto de las condiciones materiales, aunque las ETTs señalan que son evaluadas por ellas, en la práctica resulta poco viable que ello funcione adecuadamente.
- ◆ La usuaria determina la jornada y su control, dirige el trabajo y lo supervisa, por lo tanto la relación laboral real, se da entre la usuaria y el trabajador.

**4. Percepción de los actores, a partir de 10 entrevistas a trabajadores y dos encuentros con representantes de sindicatos de empresas usuarias con personal suministrado**

- ◆ Las remuneraciones de los suministrados son generalmente menores que los contratados directamente por la misma labor. Excepto en el caso de los que presentan mayor calificación. Lo mismo ocurre con los beneficios.
- ◆ La formalización de la relación laboral es variada: contratos indefinidos, a plazo fijo, a honorarios y sin contratos.
- ◆ Hay casos con una alta rotación e inestabilidad y otros que tienen un carácter más permanente.

- ◆ La capacitación recibida es nula en la mayoría de los casos, la excepción son los trabajadores que llevan muchos años prestando servicios a la misma suministradora.
- ◆ Hay insatisfacción respecto de las condiciones sociales de trabajo, por la brecha que se da con los trabajadores propios.
- ◆ Respecto de las condiciones de higiene y seguridad no se mencionan diferencias.
- ◆ Hay un precario sentido de pertenencia, especialmente cuando se percibe una clara discriminación respecto de los trabajadores propios. Se manifiesta esto también al carecer de representación y de capacidad de negociación.
- ◆ Los entrevistados perciben que este trabajo no otorga posibilidades de ascenso o mejoría de la trayectoria laboral.
- ◆ Los dirigentes sindicales coinciden con las apreciaciones de los trabajadores suministrados entrevistados.
- ◆ Agregan que la principal ventaja del suministro es reducir los costos laborales, ya que estos trabajadores ganan menos, no reciben beneficios y se prescinde de ellos sin pago de indemnizaciones.
- ◆ El suministro, minimiza el rol de los sindicatos.

**Publicación de la Dirección del Trabajo**

**EL OTRO TRABAJO: El Suministro de personas en las empresas. Cuaderno de Investigación N° 7.**

A continuación se anuncian y enumeran problemas que han sido detectados entre trabajadores suministrados y que se relacionan con su pérdida de derechos en tanto trabajadores. Son situaciones que corresponden a la realidad de Chile hacia fines de los 90 y principios de 2000. Se presentan como un inventario de problemas posibles que la legislación, reglamentación y fiscalización deberían corregir.

*a) El suministro se puede utilizar para encubrir relaciones laborales asalariadas*

El suministro no debería ser una manera de encubrir relaciones asalariadas entre una empresa (usuaria) y sus trabajadores, sino una forma de resolver necesidades imprevistas o temporales de personal en las empresas. En la práctica chilena se encuentra que hay casos de continuidad laboral en una misma usuaria, y algunos de ellos se mantienen en las mismas condiciones, en tanto otros llegan a ser contratados directamente por esta empresa. También se encuentra que hay empresas formadas desde la usuaria, exclusivamente para suministrarle personal en forma exclusiva y continua, de manera que sólo son una extensión de la primera. De aquí se derivan dos tipos de reglamentación necesarias. Una, que si hay continuidad laboral el trabajador debe ser recontratado directamente por la usuaria. Otra, que no debe haber suministradoras filiales, coligadas o sucursales de una matriz que las utiliza

---

exclusivamente, ya que en ese caso el personal debería ser contratado directamente por la usuaria.

**Esperando ser trabajador fijo:** *“...una persona pasó 7 años como subcontratado antes de que lo contrataran y yo no espero quedarme todo ese tiempo”*. Cuaderno N°7, pág.153.

**Trabajo continuo** *“Yo prestaba servicios sólo en ese banco. Trabajé en la misma sección durante tres años y me retiré... aunque el promedio de duración de los trabajadores externos era de seis meses”*. *“El tiempo de trabajo que he durado en los bancos ha sido variable: desde una semana hasta tres años...”* Cuaderno N°7, pág. 159 y 172.

**Externalización de los propios asalariados.** *“... la suministradora, con 70 trabajadores distribuidos entre administrativos y digitadoras... fue creada por ex trabajadores del banco, que actuando como una empresa particular, ofrecía sus servicios sólo a esta empresa e incluso, contaba con una oficina en las mismas dependencias, donde los trabajadores suministrados recibían sus sueldos”* Cuaderno N°7, pág.160.

**Continuidad y estabilidad en la suministradora.** Digitadora: trabaja hace seis años en la empresa de empleo temporal y hace dos forma parte del equipo de contratados en forma indefinida por la suministradora. Cuaderno N°7, pág 175.

*b) El suministro puede afectar los derechos laborales de los trabajadores suministrados o de los trabajadores de la empresa usuaria*

La relación laboral temporal con intermediación no puede afectar los derechos laborales de ningún tipo de trabajador, por lo que hay que establecer límites y definir en qué situaciones se debería permitir el suministro de trabajo temporal y en cuáles no.

El suministro debería servir para enfrentar situaciones de reemplazo de trabajadores (embarazo, licencias médicas, descanso de maternidad); peaks de producción estacionales o imprevistos o repentinos; obras de término fijo accesorias a la producción; fase de inicio de actividades de una empresa.

---

No debería permitirse:

- ◆ En caso de trabajo continuo más allá de un plazo limitado,
- ◆ en caso de trabajos peligrosos o dañinos,
- ◆ para reemplazo de trabajadores en huelga,
- ◆ para desempeñar funciones directivas en la usuaria,
- ◆ para reemplazos por despidos de trabajadores con fuero maternal o sindical,
- ◆ para reemplazos por despidos con remuneraciones, cotizaciones o indemnizaciones adeudadas y sin conciliación, y
- ◆ para externalizar una función o parte de la empresa.

*c) Los trabajadores suministrados podrían quedar desprovistos de sus derechos laborales básicos*

Los trabajadores suministrados deberían tener las garantías que les asegura el Código del Trabajo y las mismas condiciones laborales que los trabajadores de planta en la empresa usuaria. El Convenio 181 sobre las agencias de empleo privadas de la OIT (1997) hace una lista de las protecciones a asegurar a los trabajadores suministrados y llama la atención sobre la necesidad de determinar responsabilidades entre la empresa suministradora y la usuaria respecto de varias materias.

<b>Asegurar a los trabajadores:</b>	<b>Determinar responsabilidades de las suministradoras y las usuarias respecto de:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Libertad sindical</li> <li>◆ Negociación colectiva</li> <li>◆ Salarios mínimos</li> <li>◆ Tiempo de trabajo y demás condiciones de trabajo</li> <li>◆ Prestaciones de seguridad social obligatorias</li> <li>◆ Acceso a la formación</li> <li>◆ Seguridad y salud en el trabajo</li> <li>◆ Indemnización en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional</li> <li>◆ Indemnización en caso de insolvencia y protección de los créditos laborales</li> <li>◆ Protección y prestaciones de maternidad y protección y prestaciones parentales</li> </ul> <p><i>Artículo 11. Convenio 181</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Negociación colectiva</li> <li>◆ Salario mínimo</li> <li>◆ El tiempo de trabajo y las demás condiciones laborales</li> <li>◆ Las prestaciones de seguridad social obligatorias</li> <li>◆ El acceso a la formación</li> <li>◆ La protección en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo</li> <li>◆ La indemnización en caso de accidente del trabajo o enfermedad profesional</li> <li>◆ La indemnización en caso de insolvencia y la protección de los créditos laborales</li> <li>◆ La protección y las prestaciones de maternidad y parentales</li> </ul>

La insolvencia de la suministradora es un riesgo que corren tanto sus trabajadores como las empresas usuarias. Como no hacen falta instalaciones ni gran capital para una empresa suministradora, el riesgo de insolvencia es alto. Por la naturaleza de su capital, tampoco dan garantías suficiente a los bancos y si se dedican a suministrar personal a pocos clientes, la situación es aún peor. Claramente se necesitan medidas precautorias para minimizar el problema. Una de ellas es la exigencia de un registro de empresas suministradoras. Otras podrían establecer responsabilidades subsidiarias y/o solidarias frente al no pago de la suministradora de remuneraciones, cotizaciones e indemnizaciones.

*d) Obligaciones de la suministradora para proteger a los trabajadores*

Como empresa empleadora, la suministradora es la responsable del cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores suministrados. Temas como el tipo de contrato, el pago de cotizaciones previsionales y de salud, el derecho a descansos y vacaciones, los fueros maternos y sindicales, la indemnización por años de servicio, deberían resolverse con ella. Sin embargo, el trabajo se desarrolla bajo la supervisión y control de la usuaria, lo que puede llevar a indeterminaciones, confusiones y conflictos de intereses en materias tales como: jornada laboral, período

---

de vacaciones, licencias médicas, licencia maternal, permisos para alimentar al hijo, beneficio de sala cuna, resolución de casos de asedio sexual, ejercicio de la libertad sindical, y otras faltas a los derechos fundamentales del trabajador, etc.

**Contratos:** Respecto de los contratos hay una alta heterogeneidad, existiendo contratos indefinidos, a plazo fijo, a honorarios y contratos no escriturados.

**Contratos a honorarios, sin previsión**

*“... ella lleva 20 años vinculada con una de las agencias temporales de servicios más antiguas del país ...ahora tiene 43 años y no tiene cotizaciones previsionales.”* Cuaderno N° 7, pág.154

**Suministro de trabajo temporal a la agricultura, sin previsión**

*“Antes estaba en una empresa agrícola donde tenía previsión y FONASA. Pero la idea es no enfermarme, porque yo hasta ahora he estado siempre muy sano”.* Obrero agrícola suministrado como “independiente”, en conjunto con una cuadrilla. Cuaderno N° 7, pág.169

**Derechos de maternidad.** Se detectan casos en que no son respetados los derechos de maternidad de las trabajadoras suministradas. Hasta la fecha, los pagos de licencias maternales pre y post natal son pagadas por el Estado, lo que no causa gasto a la suministradora. Sin embargo, parece haber un castigo solapado a quienes se han embarazado no asignándoles nuevos trabajos, y también no cumplimiento de los permisos por las empresas usuarias.

**Derechos maternales**

Las cajas dependientes de la suministradora tampoco cuentan con la hora de alimentación para el niño menor de dos años como lo estipula la ley, en cambio sí lo tienen las de la usuaria. Cuaderno N° 7, pág.157

---

### **Discriminación por maternidad**

a) Empleada de una suministradora que trabajaba en una sucursal de una empresa de telecomunicaciones: alcanzó a estar seis meses, pues le correspondía su pre y post natal, período en el cual mantuvo la secreta esperanza de volver a la misma empresa usuaria y que además la contrataran. Pero eso no ocurrió. La suministradora no le asigna otro trabajo.

b) Empleada de suministradora en tareas de administración: si bien el pre y post natal fue cubierto sin problemas, hoy no entiende a partir de qué le descuentan su previsión y el seguro contra accidentes si no le asignan ningún tipo de trabajo desde que volvió de su post natal hace dos meses. ... “¿Qué hacer si cuento con fuero maternal, no recibo sueldo y no me asignan ningún tipo de trabajo? Cuaderno N°7, pág. 175.

### **Sala cuna**

“...las trabajadoras suministradas no tenían derecho a sala cuna”. Cuaderno N°7, pág.161

## **Derechos sindicales de los trabajadores suministrados**

El derecho existe, las dificultades prácticas son mayores. De hecho la visibilidad de la afiliación sindical se hace frente a dos empleadores: el de la suministradora y el de la usuaria. Este aspecto es uno más en los cuales hay que poner atención para evitar las discriminaciones ejercidas por las usuarias hacia los trabajadores suministrados.

“... en la usuaria no permitían que existieran sindicatos y en la suministradora era algo imposible, porque los trabajadores temporarios no se ven, apenas se conocen, no se relacionan” Cuaderno N°7, pág.164.

“Los trabajadores propios tenían un sindicato. Pero los sindicatos estaban prohibidos para nosotros (el personal externo)”. Cuaderno N°7, pág.162.

“Fui despedida en calidad de Presidenta del sindicato y antes del mes ya tenían a todos los socios (26) fuera de la empresa (suministradora de personal). Dieron como argumento que ya no habían más faenas en la empresa. .... dejaron pasar 20 días, nuevamente contrataron y siguieron trabajando para la misma firma”. Cuaderno de Investigación N°20; pág. 74.

“El personal de la empresa (usuaria) cuenta con un sindicato que los apoya, pero nosotras no podemos participar”. Cuaderno N°7, pág.158.

---

## Capacitación ¿Quién la provee?

El estudio de la Dirección del Trabajo dice: “En general, los entrevistados no han recibido ningún tipo de capacitación de parte de la suministradora para el desempeño de sus labores, excepto aquellos casos donde el trabajador lleva muchos años prestando servicios a través de la misma suministradora”<sup>44</sup>.

En la suministradora ... *“me dictaron un curso de dos días para saber cómo trabajar de cajera en un banco, hoy los cursos duran una semana.”* Asimismo le han dado cursos sobre atención a público. Cuaderno N°7, pág. 170.

### *e) Situaciones confusas respecto a los derechos y obligaciones de la suministradora y la usuaria*

En varios aspectos relacionados con el trabajo cotidiano puede haber confusiones o indefinición sobre dónde se decide lo atinente a ellos. Para evitar problemas a los trabajadores suministrados estos aspectos deberían ser normados.

#### **Vacaciones.**

*“El único problema que tuve fue cuando pedí mis primeras vacaciones, pues me comuniqué con la suministradora y avisé muy tarde al jefe del banco”.* Cuaderno N°7, pág. 161.

#### **Salud.**

*“...a veces la ISAPRE reclama que no le han depositado el porcentaje correspondiente “yo pregunto acá y me mandan allá, en definitiva, nadie se hace responsable y el resultado es que tengo meses vacíos y ninguna explicación”.* Cuaderno N°7, pág. 171.

#### **Jornada.**

*“Desde hace dos meses es la suministradora la encargada de designar los días libres, pues antes lo determinaba la empresa usuaria”.* Cuaderno N°7, pág. 157.

### *f) Diferencias y discriminación entre trabajadores de la usuaria y suministrados*

Dado que los trabajadores suministrados se integran (temporalmente) en un ambiente laboral común, resulta muy problemático que haya diferencias evidentes entre personas que realizan un mismo trabajo.

---

<sup>44</sup> Cuaderno N°7, ob.cit.

---

**Diferencias salariales**

*“Yo sé que un trabajador propio del banco gana alrededor de 250 mil pesos y tiene varios beneficios, pero uno puede alcanzar esa suma sólo si hace horas extras”. O “...muchas veces yo ganaba bastante más que la secretaria a la cual yo llegaba a reemplazar” Cuaderno N°7, pág.151 y 154.*

**Discriminación entre trabajadores**

*“se percibe cierta discriminación ... en las celebraciones conjuntas, donde todo el personal está con una identificación que señala: –personal externo– o del banco”.*

*“... una vez me tocó trabajar para el día de la secretaria, donde todas las secretarias de la usuaria fueron invitadas a un almuerzo y a mí me dejaron en la recepción”. Cuaderno N°7, pág. 153 y 155.*

**Disminución de costos... con los mismos trabajadores**

*...”después de la negociación colectiva de 1994 se despidieron 120 trabajadores y les ofrecieron recontratarlos por medio de una empresa externa; esto significó que los trabajadores se reincorporaron con la mitad del sueldo”. CuadernoN° 7, pág. 183.*

**Cambio de funciones**

*“Nosotros, por ser personal externo, estábamos en una situación, donde aparte de ser administrativo, podíamos hacer de junior, acarreando materiales de la sección, llenando formularios o pagando cuentas”. Cuaderno N°7, pág.159.*

*g) Discriminación del trabajador*

La discriminación ejercida por la propia suministradora contra un trabajador puede estar sugerida por las usuarias. Sus preferencias discriminatorias sobre sexo, edad, raza, religión, nacionalidad, discapacidad, etc., son difíciles de probar. Una posibilidad es dar ventajas especiales a las categorías más discriminadas. Es difícil comprobar que no se formen “listas negras” para sindicalistas, mujeres embarazadas, trabajadores inmigrantes, etc.

*h) Seguridad e higiene*

La seguridad en el proceso de trabajo está ligada a la empresa usuaria, sin embargo, los trabajadores suministrados no tienen derecho a participar en los comités paritarios y es posible que sean asignados a faenas con mayor peligrosidad o accidentabilidad, o que no se les provean los elementos necesarios.

---

**Comités paritarios**

*“Nunca participé en comités paritarios del banco, puesto que no existía ninguna posibilidad de hacerlo y la suministradora no tenía estos grupos”*. Cuaderno 7, pág.162.

#### **4.1.3. La subcontratación: modalidades de regulación**

La expresión *trabajo en régimen de subcontratación*, no tiene una acepción fija y unívoca y se la utiliza con poca precisión para designar diversas modalidades de empleo que se apartan de la relación clásica entre un empleador y un asalariado (ver antes definición y acepciones). Esta falta de claridad conceptual es, obviamente, una dificultad seria en la elaboración de medidas e instrumentos adecuados para proteger a los trabajadores en esta situación. El tema se hace cada vez más importante en la medida en que los actuales mercados de trabajo continúan su proceso de fragmentación y los acuerdos de trabajo prosiguen diversificándose; en tal panorama, la subcontratación se multiplica, especialmente la subcontratación de mano de obra.

Lo que define esencialmente a la subcontratación, es la voluntad de uno o de los dos actores laborales, de celebrar un acuerdo de trabajo apartándose de la modalidad tradicional de contratación y sustrayendo, en consecuencia, la relación entre la empresa usuaria y los trabajadores a la ley laboral general. Ante esta situación, en que los trabajadores subcontratados pueden quedar desguarnecidos, las legislaciones se han empeñado en proveer formas para otorgarles protección.

La reflexión se ha dirigido a aclarar la naturaleza de las relaciones que se establecen entre los participantes en la subcontratación y a detectar entre quienes se traba la relación propiamente laboral. Respecto de esta última relación, la libertad de contratación (pilar del derecho) debe someterse a condiciones que impidan el establecimiento de un contrato comercial. Éste es el criterio central con que los tribunales, en casi todos los países, examinan: a) la relación entre la empresa usuaria y los trabajadores subcontratados (con cuanta autonomía actúan), y b) la naturaleza de las relaciones de estos trabajadores con la usuaria y con los subcontratistas.

Lo que en el fondo se analiza es la condición de *dependencia*. El criterio tradicional estimaba que el trabajador era autónomo cuando se le subcontrataba para una tarea o servicio, y se consideraba, en cambio, que era empleado cuando el usuario dirigía la operación. Pero este criterio de la *supervisión directa* se ha relativizado, como se sabe, debido a varios factores entre los cuales está la multiplicación de las situaciones de subcontratación en las empresas, a la especialización de buena

---

parte de las tareas encargadas, y a los cambios tecnológicos que permiten efectuar el control por otros medios. Enfrentado a estas realidades, el pensamiento y la práctica jurídicas han ampliado el sentido atribuido a la dependencia, (como ha ocurrido a través del concepto de *parasubordinación* en Italia), pero también ha creado otros criterios, como es *el control* (el “derecho a control” es la legitimidad de dar órdenes en la medida en que haya margen para ello), *la actividad* (si el trabajador desempeña una actividad autónoma) y *la integración* (si ejerce su función como parte integrante de la empresa usuaria).

Los cambios en la doctrina judicial se han ido expresando en las legislaciones nacionales. Los criterios que éstas han incorporado para caracterizar las relaciones en la subcontratación han sido objeto del siguiente ordenamiento (OIT, 1997).

- a) Si el trabajador subcontratado trabaja para una sola empresa usuaria;
- b) si la empresa usuaria es el proveedor exclusivo de recursos, instrumentos y equipo;
- c) si la usuaria da instrucciones a los trabajadores subcontratados;
- d) si es la usuaria o el trabajador subcontratado quien escoge el lugar de trabajo;
- e) si el subcontratista asume algún riesgo comercial o si tiene expectativa de obtener beneficios vinculados al suministro de sus servicios que no consistan en el cobro de una comisión fija;
- f) nivel de integración de la actividad que desempeñan los trabajadores subcontratados en la actividad de la empresa usuaria ;
- g) en qué medida las funciones desempeñadas por los trabajadores subcontratados exigen conocimiento especializado;
- h) si es la empresa usuaria o el contratista quien paga las contribuciones fiscales y de la seguridad social;
- i) si los trabajadores subcontratados hacen el mismo trabajo que el de los trabajadores de la plantilla de la empresa usuaria;
- j) si las funciones de los trabajadores subcontratados son definidas como una actividad o como un resultado (producto final);
- k) si es la usuaria o el contratista quien remunera a los trabajadores subcontratados;
- l) quien establece tiempo de trabajo y descansos de los trabajadores subcontratados;
- m) cuál es la regularidad y continuidad en el desempeño del trabajo;
- n) ante quién responden los trabajadores subcontratados, y
- o) si la usuaria puede imponer sanciones a los trabajadores subcontratados.

---

Los indicadores señalados se evalúan conjuntamente, pero se da más importancia a los que indican control, aun cuando el subcontratista asuma un riesgo importante en relación con las ganancias. Esta metodología multifactorial es criticada por cuanto no se logra una definición jurídica y lo que en realidad mide es el grado de dependencia.

Pero lo cierto es que, con estas herramientas, en casi todos los países los tribunales han extendido de hecho la protección legal a ciertos tipos de trabajo en régimen de subcontratación, aquellos en que pueden aplicar el criterio de dependencia de manera similar a como lo aplican para cualquier tipo de empleo.

En las legislaciones nacionales las fórmulas de tratamiento y las definiciones de los actores son variadas. Se señalan, a continuación, algunas de las soluciones establecidas para mejorar la protección a los trabajadores subcontratados. Están referidos, como se apreciará, a la tríada de relaciones que configuran la figura de la subcontratación.

**a) Respecto de la relación entre los *subcontratistas* y la *empresa usuaria*,** la principal dificultad en relación con la protección, es que bajo esta figura pueda ocultarse, una relación simplemente asalariada. Frente a ello, la aplicación de los criterios clásicos basta para corregir la calificación. Una mayor elaboración ha llevado en algunos países a diferenciar a los subcontratistas en dependientes e independientes. Lo interesante es que los subcontratistas que no son asalariados según los indicadores tradicionales, pero que tampoco pueden ser claramente asimilados a subcontratistas económicamente independientes, son calificados como “subcontratistas dependientes”.

---

En **Canadá**, por ejemplo, la ley describe situaciones en que la subcontratación es dependiente, en una lista que no es exhaustiva, pero que termina con una formulación general al incluir *a cualquier persona que, ya esté empleada o no en virtud de un contrato de trabajo, ejecute un trabajo para otra persona o le preste servicios en condiciones tales que, en relación con esa otra persona, esté en situación de dependencia económica y sujeta a la obligación de desempeñar tareas para la misma.*

Hay otros países en que, sin utilizar la expresión “contratistas dependientes”, la legislación de negociación colectiva extiende la definición de trabajadores a estos subcontratistas. Por ejemplo, en **Suecia**: *el término trabajador se extiende a toda persona que ejecuta un trabajo para otra persona sin haber celebrado con ésta un contrato de arrendamiento de servicios, pero cuya condición jurídica esencialmente sea la misma que la de un asalariado. La persona para la cual realiza el trabajo será considerada el empleador.*

Respecto de los subcontratistas asalariados, la **ley francesa** de 1994 intenta distinguirlos de los independientes al decir que *la relación de empleo puede reconocerse si esas personas, directamente o por medio de un intermediario, proporcionan trabajos o prestan servicios a las empresas usuarias en condiciones tales que esos subcontratistas están legalmente en una situación de subordinación permanente con respecto a dichas empresas.*

**b) La definición del intermediario y la relación que establece con los trabajadores subcontratados**, es otra materia central. El intermediario es definido como la persona que contrata servicios de otras para ejecutar trabajos en beneficio y por cuenta exclusiva de un empleador.

---

La **legislación colombiana** establece responsabilidad: en el caso que la persona no señale que actúa como “simple intermediario”, y no facilite el nombre del empleador, responde solidariamente con el empleador de las obligaciones respectivas. La calificación de subcontratista independiente es importante en algunas legislaciones que los reconocen como verdaderos patronos y no como representantes o intermediarios de los empleadores. Así la ley colombiana los define como las personas que contratan la ejecución de una o varias obras o labores, en beneficio ajeno, por un precio determinado, asumiendo todos los riesgos, para realizarlas por sus propios medios y con libertad o autonomía técnica y directiva.

Otro tratamiento interesante es el de la **legislación mexicana**, al definir al intermediario como la persona que interviene en la contratación de otra u otras para que preste servicios a un patrón; estos intermediarios no pueden recibir pago con cargo a los salarios de los trabajadores; las empresas usuarias corren con todo ese gasto. Se diferencia a este simple intermediario, de las empresas establecidas que contratan trabajos para ejecutarlos con elementos propios “suficientes para cumplir las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores”. Si no cumplen esta última condición no son consideradas empleadores y, en tal caso, son empleadores las usuarias. La solución en este punto es diferente en **Venezuela**, ya que se consideran patronos tanto al intermediario como a la persona por cuya cuenta se efectúa la actividad de que se trate; esta legislación entiende por intermediario a la persona que en nombre propio y en beneficio de otra utilice los servicios de uno o más trabajadores.

c) **La relación entre la empresa usuaria y los trabajadores subcontratados** es otro punto crucial de preocupación, que las legislaciones suelen incluir. La usuaria, denominada también contratista principal, es definida en general como la entidad o persona jurídica que durante sus actividades u ocupaciones o a efecto de ellas, encomienda al exterior la totalidad de sus tareas o una parte de las mismas. La idea central para mejorar la protección de los trabajadores en régimen de subcontratación, es que las empresas usuarias tengan frente a éstos, alguna responsabilidad como empleadoras.

Entre las normas que tienen esta orientación está, por ejemplo, **Australia**, país en que la ley contra la discriminación sexual y la discriminación por incapacidad, define al *principal contratista*, en relación con el trabajador subcontratado, como la persona para la que este último trabaja, en virtud de un contrato entre el empleador del trabajador subcontratado y el principal contratista.

---

Es muy interesante el tratamiento que las normas sobre convenios colectivos dan a la relación entre la empresa usuaria y los trabajadores subcontratados, en cuanto permite que estos últimos queden cubiertos por el convenio de la empresa usuaria. Para que así ocurra, la usuaria debe ser catalogada como el empleador de los trabajadores subcontratados. Las prácticas de arbitraje que existen en ciertos países han utilizado los siguientes criterios para tomar esta decisión: a) a quién corresponde la dirección efectiva de los trabajadores subcontratados; b) quién soporta la carga de la remuneración; c) si la remuneración se paga en función de la labor desempeñada o de los servicios prestados o más bien según la calificación y la situación de empleo de los trabajadores; d) quién tiene poder en relación con la contratación, las medidas disciplinarias y los despidos; e) a quién consideran los trabajadores subcontratados como su empleador; f) quién pretende ser el empleador legítimo, la empresa usuaria o el subcontratista.

Pero aún sin que la empresa usuaria sea reconocida como empleadora, hay situaciones en que los trabajadores subcontratados quedan cubiertos por el convenio colectivo de la usuaria. Para ello se emplean distintas fórmulas que obedecen a la misma lógica. Una de ellas es la concepción del *empleador común* que existe en algunas legislaciones, como **Canadá** (país en que los consejos de relaciones laborales tienen la facultad discrecional de considerar a dos o más empleadores independientes como un empleador único, a efectos de los convenios colectivos y de la legislación en caso de que “las ocupaciones, negocios, actividades o tareas asociadas o conexas sean o fueran realizadas, bajo el mismo control o dirección, ya sea o no de manera simultánea por o mediante una corporación, individuo, empresa, agrupación o asociación o por una combinación de éstos”).

Sobre la base de esta decisión, el subcontratista está obligado a cumplir el convenio colectivo de la empresa usuaria en sus relaciones con sus propios trabajadores asignados a dicha empresa. Los criterios para declarar al empleador común han sido: a) los trabajadores subcontratados realizan tareas relacionadas con una actividad esencial de la empresa usuaria; b) el contratista no ejerce un control real sobre sus asalariados, c) el contratista no tiene autoridad efectiva sobre el tipo de servicios que se proporcionan, y d) existe una relación corporativa entre el subcontratista y la empresa usuaria.

En **EE.UU.** el tratamiento en relación con la negociación colectiva, es parecido. Se elaboró el concepto de *empleador asimilado*, que opera cuando las dos empresas actúan con a) una interrelación en el funcionamiento; b) un control centralizado de las relaciones de trabajo; c) una gestión común, y d) un sistema de propiedad o gestión financiera comunes. Con estos mismos criterios, los tribunales han declarado en ocasiones que empresa usuaria y subcontratista son, de hecho, *una misma empresa*, lo que permite a un sindicato negociar en nombre de un grupo reducido de trabajadores subcontratados (aún en el caso que el establecimiento del contratista no pueda legalmente negociar). Otra manera parecida de operar ha sido la calificación, para efectos de la negociación colectiva, de *empleadores*

---

**conjuntos**, lo que es posible cuando la empresa usuaria ejerce un control suficiente sobre la relación de empleador a empleado de un subcontratista (el criterio ha sido el grado de control de la empresa usuaria sobre: a) la contratación y el despido; b) las medidas disciplinarias sobre los asalariados; c) el salario, los seguros; d) la supervisión, y e) la participación en el procedimiento de negociación colectiva).

En general, como se aprecia de los indicadores usuales, mientras más depende el subcontratista de la empresa usuaria, más probable es que los trabajadores de este subcontratista estén cubiertos por las disposiciones del convenio colectivo en vigor en la usuaria.

Una solución diferente es la admisión, en algunos países, de la **existencia de dos empleadores**, determinándose que tanto la usuaria como el subcontratista lo son. La legislación de **Canadá** incluye este tipo de normas.

En síntesis, las “zonas de peligro” en las que la desprotección se consume son: a) los contratistas y subcontratistas con los que se hace un acuerdo comercial y son, en realidad, asalariados; b) los contratistas y subcontratistas que son independientes, pero económicamente vulnerables; c) los contratistas y subcontratistas que son meros intermediarios d) los trabajadores subcontratados frente a subcontratistas muy débiles económicamente, y e) los trabajadores subcontratados que se desempeñan bajo dependencia del empleador principal (medida con indicadores distintos a la vigilancia directa).

Las soluciones se dirigen a: a) establecer responsabilidad al contratista respecto de sus trabajadores (ciertas garantías de solvencia, la obligación de informar sobre el cumplimiento de sus obligaciones laborales, obligación de aclarar el tipo de su intervención); b) establecer responsabilidad del empleador principal con los trabajadores subcontratados siempre, sea subsidiaria o solidariamente con el contratista; obligación de desplegar mayor diligencia para controlar el cumplimiento de los contratistas con quienes celebra acuerdos de trabajo, pidiendo la información pertinente, rechazando contratos con contratistas que tienen “mala hoja de vida” en su relación con sus trabajadores; c) el contratista debe asumir como empleador “pleno” frente al cumplimiento de algunos derechos, como derechos fundamentales y negociación colectiva; d) establecer responsabilidad conjunta de empleador principal y contratista), y e) reconocer la existencia de dos empleadores frente a los trabajadores subcontratados.

---

La subcontratación ha sido siempre una figura sospechosa. Especialmente la subcontratación de trabajo, porque se altera la norma básica de derecho laboral que indica como empleador a aquella persona para la cual se trabaja efectivamente y en vez de ello el empleador es un tercero que no se beneficia finalmente del trabajo desempeñado; es un intermediario. Este intermediario, que caracteriza la subcontratación, puede tener distintos grados de intervención, desde ser un mero relacionador entre las partes hasta dirigir el trabajo propiamente tal y participar en él.

Sobre la base de estas ideas, las legislaciones han tenido habitualmente disposiciones que prohíben figuras como el enganche, la colocación de trabajadores, las agencias de empleo, a pesar de que en estos casos el intermediario o tercero tiene un papel fugaz y acotado a la contratación del trabajador, para luego retirarse sin que pueda considerársele empleador. La prohibición se sostiene en la idea de que este tercero obtiene una ganancia indebida por haber establecido la relación. Sin embargo, en la medida en que los mercados de trabajo se hicieron más complejos, la colocación de trabajadores facilitaba su funcionamiento al acercar la oferta y la demanda de empleo y de habilidades. Esta necesidad fue atendida gratuitamente de preferencia por organismos estatales.

Con el tiempo, la función de colocación se amplió, incluyendo la búsqueda sistemática de fuerza de trabajo con calificaciones específicas, así como de la oferta de empleos existentes; la permanente actualización de esta información, la orientación y asesoría para la búsqueda de empleo e incluso la capacitación de la fuerza de trabajo. La figura se fue haciendo más compleja hasta incluir parte de la administración (o gestión) de mano de obra que ya ha sido colocada, mientras está cumpliendo con su desempeño. Por último, los trabajadores pasaron a ser contratados directamente por el intermediario, que se convirtió así en parte estable de la figura, conformándose el suministro de trabajadores y haciendo emerger las empresas de servicios temporales.

Existe otra figura de intermediación, en la que el tercero no es un mero relacionador de oferta y demanda de empleo, sino que él mismo interviene en la realización de una parte del trabajo del giro de una empresa, en razón de que ésta se lo encarga. Se trata de un destajista o contratista (a quien se le paga la totalidad del trabajo y él remunera al grupo de trabajadores bajo su dependencia). La relación entre este contratista y los trabajadores que él incorporó debe ser clarificada (¿son asalariados, socios?). Pero, sobre todo, la relación que hay entre la empresa que encargó el trabajo y los trabajadores que incorporó el contratista. Aquí está la particularidad de

---

la subcontratación, por cuanto no opera la norma clásica que obligaría a reconocer a esta última como una relación de trabajo asalariado.

La valoración de la subcontratación ha variado en el tiempo, y de ser una modalidad de contratación fuertemente rechazada, ha pasado a considerarse un régimen positivo para el empleo y la competitividad empresarial, que puede proporcionar empleos de buena calidad.

#### **4.1.4. Menos riesgos para el trabajo en la nueva legislación**

##### **Antecedentes**

La responsabilidad subsidiaria de las empresas que subcontratan servicios ya existía en el Código del Trabajo de 1931. En el año 1968, la ley 16.757 prohibía que la producción principal y permanente de la industria, así como la reparación habitual de equipos, fueran ejecutadas con contratistas o concesionarios. Esta norma fue derogada por el Plan Laboral en 1978, admitiéndose la subcontratación en cualquier etapa del proceso productivo, y en todas las actividades de la empresa, fueran principales o de apoyo.

A partir de los '90 se han realizado algunas modificaciones a las normas que regulan la subcontratación. En 1993 se reformó el Código Laboral extendiendo la responsabilidad subsidiaria de las empresas mandantes a las deudas laborales o previsionales en que incurrieran no sólo los contratistas, sino también los subcontratistas. En el año 2000 se estableció que el trabajador puede demandar en un solo juicio a su empleador directo (contratista o subcontratista) y a la empresa mandante, y se reforzaron los instrumentos legales de que disponen las empresas mandantes para controlar que sus contratistas y subcontratistas estén al día en el pago de sus obligaciones laborales y previsionales.

La Dirección del Trabajo encargó a expertos nacionales y extranjeros diversos estudios respecto de la legislación sobre las empresas de trabajo temporal en diversos países de América Latina y de Europa, que sirvieron de insumos para la elaboración de un proyecto de ley sobre las empresas de empleo temporal para el caso de Chile<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Cuaderno de Investigación N°10, Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios. Santiago, 1999.

---

En el año 2002 se presentó un nuevo proyecto sobre subcontratación y suministro de trabajadores, el cual se aprobó en mayo de 2006, con el compromiso de enviar un veto presidencial destinado a perfeccionar su contenido y así permitir su mejor entendimiento y aplicación. El veto fue aprobado por el poder legislativo, posteriormente la oposición realizó una presentación al Tribunal Constitucional, por considerar inconstitucional el nuevo concepto de empresa que incluía la nueva ley de subcontratación, requerimiento acogido por el TC. Ahora, sólo resta la dictación de un reglamento por parte del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, para la regulación de ciertos aspectos y, posteriormente, la ley entrará en vigencia, 90 días después de su publicación.

La ley y el veto aditivo sobre trabajo en régimen de subcontratación y que regula el funcionamiento de empresas de servicios transitorios y el contrato de servicios transitorios, incluye modificaciones a la subcontratación, reconoce y regula por primera vez la figura del suministro. A continuación se destacan los aspectos más relevantes de la mencionada ley.

### **Las modificaciones sobre el trabajo en régimen de subcontratación**

La ley define legalmente qué es subcontratación: “Es trabajo en régimen de subcontratación, aquél realizado en virtud de un contrato por un trabajador para un empleador, denominado contratista o subcontratista, cuando éste, en razón de un acuerdo contractual, se encarga de ejecutar obras o servicios, por su cuenta y riesgo y con trabajadores bajo su dependencia, para que una tercera persona natural o jurídica dueña de la obra, empresa o faena, denominada mandante, en la que se desarrollan los servicios o ejecutan las obras contratadas”<sup>46</sup>.

Sin embargo, en el veto enviado por el ejecutivo se estableció que quedan excluidos del trabajo en régimen de subcontratación, los servicios que se prestan en forma discontinua o esporádica.

### **¿Responsabilidad solidaria o subsidiaria?**

Se mantiene como regla general la responsabilidad subsidiaria de las empresas que utilicen servicios subcontratados respecto de las obligaciones laborales y previsionales, incluidas las eventuales indemnizaciones legales y contractuales

---

<sup>46</sup> El veto presidencial reemplaza el término “mandante” por el de “empresa principal”.

---

que correspondan por término de la relación laboral<sup>47</sup>. Tal responsabilidad estará limitada al tiempo o período durante el cual el o los trabajadores prestaron servicios en régimen de subcontratación para el mandante.

Sin embargo, si estas empresas no se informan debidamente de cómo los contratistas y subcontratistas cumplen con sus obligaciones laborales y previsionales, la sanción será que su responsabilidad subsidiaria original se transformará en solidaria. De esta forma la falta de diligencia de las mandantes se sancionará con un incremento de su responsabilidad ante las deudas laborales y previsionales de los contratistas y subcontratistas que utilicen. Dependerá entonces, de las propias mandantes si son imputadas como subsidiaria o solidariamente responsables.

El monto y estado del cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales de contratistas y subcontratistas deberá ser acreditado con certificados emitidos por la Inspección del Trabajo. La ley también permite que la veracidad de este cumplimiento se garantice por otros medios idóneos, que deberán ser precisados por la Dirección del Trabajo. Durante la discusión, se sugirió la dictación de un reglamento que regule esta facultad, por ello en el veto se estableció que el reglamento fije el procedimiento para la dictación de los aludidos certificados dentro del plazo y con los efectos que con toda precisión éste defina.

### **Responsabilidad directa de la empresa principal en higiene y seguridad**

La empresa principal deberá adoptar las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y salud de todos los trabajadores que laboran en su obra, empresa o faena, ya sean directamente contratados o subcontratados.

Los empleadores que contraten o subcontraten con otros la realización de una obra, faena o servicios propias de su giro, deberán vigilar el cumplimiento por parte de dichos contratistas o subcontratistas de la normativa relativa a higiene y seguridad, debiendo para ello implementar un sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo para todos los trabajadores involucrados, cualquiera que sea su dependencia, cuando en su conjunto agrupan a más de 50 trabajadores.

Para la implementación de este sistema de gestión, el mandante deberá confeccionar un reglamento especial para empresas contratistas y subcontratistas, en el que se

---

<sup>47</sup> El veto excluyó las obligaciones de naturaleza contractual.

---

establezcan como mínimo las acciones de coordinación entre los distintos empleadores de las actividades preventivas, a fin de garantizar a todos los trabajadores condiciones de higiene y seguridad adecuadas. Asimismo, se contemplarán en dicho reglamento los mecanismos para verificar su cumplimiento por parte de la empresa mandante y las sanciones aplicables.

Asimismo, corresponderá a la empresa principal, velar por la constitución y funcionamiento de un Comité Paritario de Higiene y Seguridad y un Departamento de Prevención de Riesgos para tales faenas. Para el cálculo del número de trabajadores exigidos, se considerará la totalidad de los trabajadores que prestan servicios en un mismo lugar de trabajo, directamente contratados y subcontratados. Los requisitos para la constitución y funcionamiento de los mismos serán determinados por el reglamento que dictará el Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

### **La regulación del suministro, nuevas definiciones**

En relación con el trabajo suministrado, la ley define qué se va a entender por Empresa de Servicios Transitorios, Usuaria y Trabajador Transitorio. Se define, *Empresa de Servicios Transitorios(EST)*, como toda persona jurídica, inscrita en el registro respectivo, que tenga por objeto social exclusivo poner a disposición de terceros, denominados para estos efectos empresas usuarias, trabajadores para cumplir, en estas últimas, tareas de carácter transitorio u ocasional, como asimismo su selección y capacitación<sup>48</sup>. Por *usuaria* se entiende a toda persona natural o jurídica que contrata con una empresa de servicios temporarios, la puesta a disposición de trabajadores para realizar labores o tareas transitorias u ocasionales. Y se define como, *Trabajador de Servicios Temporarios*, todo aquél que ha convenido un contrato de trabajo con una empresa de servicios temporarios para ser puesto a disposición de una o más usuarias de aquélla<sup>49</sup>.

### **Limitaciones para las empresas y contratos de servicios temporarios**

La ley establece que las EST no podrán ser matrices, filiales, coligadas, relacionadas ni tener interés directo o indirecto, participación o relación societaria de ningún tipo, con empresas usuarias que contraten sus servicios. Toda EST deberá constituir

---

<sup>48</sup> El veto presidencial, propuso que manteniéndose el giro exclusivo de las EST, se amplíe únicamente a las actividades de formación de personal u otra afín al ámbito de los recursos humanos.

<sup>49</sup> El veto sustituye el término “temporarios” por el de “transitorios”.

---

una garantía permanente a nombre de la Dirección del Trabajo, la que estará destinada preferentemente a responder, en lo sucesivo, por las obligaciones legales y contractuales de la empresa con sus trabajadores transitorios<sup>50</sup>. Asimismo, las EST deberán inscribirse en un registro especial y público que llevará la Dirección del Trabajo.

Los contratos de trabajo de servicios transitorios tienen un carácter excepcional, pudiendo sólo celebrarse cuando concurren determinadas circunstancias en la empresa usuaria de los servicios del trabajador, tales como:

- a) Suspensión del contrato de trabajo o de la obligación de prestar servicios, según corresponda, de uno o más trabajadores por licencias médicas, descansos de maternidad o feriados; podrá cubrir el tiempo de duración de la ausencia del trabajador reemplazado.
- b) Eventos extraordinarios, tales como la organización de congresos, conferencias, ferias, exposiciones u otros de similar naturaleza; no pudiendo exceder los 90 días.
- c) Proyectos nuevos y específicos de la usuaria, tales como la construcción de nuevas instalaciones, la ampliación de las ya existentes o expansión a nuevos mercados; hasta 180 días.
- d) Período de inicio de actividades en empresas nuevas; hasta 180 días.
- e) Aumentos ocasionales, sean o no periódicos, o extraordinarios de actividad en una determinada sección, faena o establecimiento de la usuaria; no pudiendo exceder los 90 días.
- f) Trabajos urgentes, precisos e impostergables que requieran una ejecución inmediata, tales como reparaciones en las instalaciones y servicios de la usuaria.

Por otra parte, la ley establece que no se podrá contratar la puesta a disposición de trabajadores de servicios temporarios, en los siguientes casos:

---

<sup>50</sup> El monto original fue rebajado en el veto de 500 UF a 250 UF, para disminuir las barreras de entrada de las pequeñas y medianas empresas que desean dedicarse al giro de los servicios transitorios.

- 
- a) Para realizar tareas en las cuales se tenga la facultad de representar a la usuaria, tales como los gerentes, subgerentes, agentes o apoderados;
  - b) para reemplazar a trabajadores que han declarado la huelga legal en el respectivo proceso de negociación colectiva; o
  - c) para ceder trabajadores a otras empresas de servicios temporarios.

La puesta a disposición de trabajadores de servicios temporarios a una usuaria por una EST, deberá constar por escrito en un *contrato de puesta a disposición de trabajadores de servicios temporarios*, que deberá indicar la causal invocada para la contratación de servicios temporarios, los puestos de trabajo para los cuales se realiza, la duración de la misma y el precio convenido. Deberá señalar también, si los trabajadores puestos a disposición tendrán o no derecho, durante la vigencia de dicho contrato, a la utilización de transporte e instalaciones colectivas que existan en la usuaria.

En el caso de que el trabajador continúe prestando servicios después de expirado el plazo de su contrato de trabajo, éste se transformará en uno de plazo indefinido, pasando la usuaria a ser su empleador y contándose la antigüedad del trabajador, para todos los efectos legales, desde la fecha del inicio de la prestación de servicios a la usuaria.

La usuaria que contrate a un trabajador de servicios temporarios por intermedio de empresas no inscritas en el registro que llevará la Dirección del Trabajo, considerará al trabajador como dependiente de la usuaria, vínculo que se regirá por las normas de la legislación laboral común.

### **Las condiciones laborales de los trabajadores de servicios temporarios**

Será obligación de la usuaria controlar la asistencia del trabajador de servicios temporarios y poner a disposición de la empresa de servicios temporarios copia del registro respectivo.

La usuaria tendrá la facultad de organizar y dirigir el trabajo, dentro del ámbito de las funciones para las cuales el trabajador fue puesto a su disposición por la empresa de servicios temporarios. Además, el trabajador de servicios temporarios quedará sujeto al reglamento de orden, seguridad e higiene de la usuaria.

---

La usuaria deberá cumplir íntegramente con las condiciones convenidas entre el trabajador y la empresa de servicios temporarios relativas a la prestación de los servicios, tales como duración de la jornada de trabajo, descansos diarios y semanales, naturaleza de los servicios y lugar de prestación de los mismos.

Sólo podrán pactarse horas extraordinarias entre el trabajador de servicios temporarios y la empresa de servicios temporarios de acuerdo con lo que establecen las normas del Código del Trabajo al respecto.

En relación con los derechos fundamentales, el ejercicio de las facultades que la ley le reconoce a la usuaria tiene como límite el respeto a las garantías constitucionales de los trabajadores, en especial cuando pudieran afectar la intimidad, la vida privada o la honra de éstos.

En el caso de los *trabajadores con discapacidad*, el plazo máximo de duración del contrato de puesta a disposición de trabajadores de servicios temporarios, será de seis meses renovables.

Las empresas de servicios temporarios estarán obligadas a proporcionar *capacitación* cada año calendario, al menos al 10% de los trabajadores que pongan a disposición en el mismo período.

Las trabajadoras contratadas, gozarán del *fuero maternal* cesando éste de pleno derecho al término de los servicios en la usuaria.

### **Responsabilidad subsidiaria y directa de la empresa usuaria**

La usuaria será *subsidiariamente responsable* de las *obligaciones laborales y previsionales* que afecten a los trabajadores de las empresas de servicios transitorios.

Y será de *responsabilidad directa* de la usuaria el cumplimiento de las *normas referidas a la higiene y seguridad en el trabajo*, incluidas las disposiciones legales y reglamentarias relativas al Seguro Social contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Ley N° 16.744, especialmente las medidas de prevención de riesgos que deba adoptar respecto de sus trabajadores permanentes.

---

## 4.2. Relaciones laborales con flexibilidad

Los siguientes cuatro estudios de la Dirección del Trabajo son una muestra de la variedad de relaciones laborales presentes en la actualidad, desde aquéllas que externalizan al máximo la relación con el trabajador y debilitan el compromiso ligado a una relación laboral clásica, hasta otras que, conservando las obligaciones establecidas entre empleador y asalariado, introducen cambios en el contrato que afectan el desempeño laboral y la calidad del empleo asalariado de manera significativa. Los estudios se enfocan hacia los trabajadores a domicilio, vendedores, asalariados del comercio y de grandes empresas.

En el segundo capítulo se hizo referencia al proceso mundial de transformación de la relación salarial que ha producido un alejamiento de las protecciones establecidas. Este proceso y la literatura sobre él han sido el marco teórico para analizar la diversidad de relaciones laborales en Chile, teniendo como referencia la relación asalariada clásica, subordinada en el proceso de trabajo y dependiente contractualmente de un empleador. La relación asalariada se define por la existencia de un empleador, la supervisión directa, la determinación de una jornada laboral y de una remuneración convenida que no es afectada por ningún tipo de riesgo empresarial. A ella están asociados los derechos laborales, las protecciones sociales y los derechos de asociación sindical del trabajador. A partir de este modelo se estudian las variaciones en sus componentes en cada uno de los tipos de trabajo considerados en los estudios señalados para establecer una tipología de grados de dependencia y protección<sup>51</sup>. Como señala uno de los estudios<sup>52</sup>, en realidad los trabajos se sitúan en *“...puntos diferentes en un continuo desde la dependencia hacia la independencia y desde la subordinación a la autonomía. En ese tránsito hay también un traspaso de riesgos empresariales desde la empresa al trabajador, y un acercamiento de éste a las condiciones del mercado, que repercuten en él cada vez más directamente. Las variables que más influyen para cambiar su condición, se relacionan con las modalidades de pago y las formas de controlar su rendimiento. A medida que el trabajador se torna más independiente de la empresa o empleador, los pagos se hacen más ligados a su desempeño, se relajan los controles de horarios, va perdiendo beneficios de la protección social y asumiendo sus propios riesgos de enfermedad, accidentabilidad, incapacidad y vejez.”*

---

<sup>51</sup> Para un tratamiento extenso de las relaciones laborales que se alejan de la figura clásica del asalariado ver: Para reclasificar el empleo: lo clásico y lo nuevo. Cuaderno de Investigación N° 14, 2001.

<sup>52</sup> Aporte al Debate Laboral N° 16, 2005.

En la siguiente tabla se consignan los datos básicos de los cuatro estudios seleccionados.

	<b>Trabajadores(as) a domicilio</b>	<b>Vendedores(as)</b>	<b>Empleados(as) de grandes tiendas, supermercados y pequeñas tiendas en malls</b>	<b>Asalariados(as) de grandes empresas</b>
<b>Objetivo</b>	Conocer y dimensionar estadísticamente la modalidad de trabajo a domicilio en la perspectiva de determinar con precisión sus necesidades de protección a través de la regulación legal y de la acción administrativa.	Estudiar las relaciones laborales de grupos de trabajadores que estuvieran en los límites de la dependencia y la independencia y entre la subordinación y la autonomía, en el sector de vendedores, con el objeto de elaborar conceptos para su medición estadística y conocer en qué medida se cumplen los estándares medios de protección.	Conocer los sistemas de jornada de trabajo y descansos actualmente vigentes en el personal que atiende público en el comercio moderno al por menor. Indagar en los efectos de las jornadas extensas en la vida de dichos trabajadores y recoger propuestas y sugeridas por ellos y por empleadores.	Identificar las formas en que las empresas están utilizando, organizando y administrando el tiempo de trabajo, para identificar los sistemas flexibles de jornada, así como el resto de las modalidades de flexibilización que conforman un sistema.
<b>Descripción del sujeto de estudio</b>	Personas de 15 años y más que hacen trabajo a domicilio en todo el país, según la estimación en base a una muestra nacional de hogares.	Vendedores de intangibles financieros, de centros de llamada y comunicaciones y de productos tangibles por catálogo.	Trabajadores del sector comercio que atienden público en grandes tiendas, supermercados y pequeñas tiendas en malls.	Los asalariados de: empresa de servicios telefónicos, industria procesadora de alimentos, multiempresa de cobertura nacional, industria metalúrgica e industria de neumáticos

	Trabajadores(as) a domicilio	Vendedores(as)	Empleados(as) de grandes tiendas, supermercados y pequeñas tiendas en malls	Asalariados(as) de grandes empresas
<b>Método</b>	<p>Aplicación de un módulo anexo a la encuesta nacional del empleo del INE en el trimestre julio- septiembre de 1997 a todas las personas de 15 años y más, (ocupadas, desocupadas o inactivas). El módulo incluye nueve preguntas que definen y luego caracterizan a los trabajadores a domicilio. Se repitió el módulo en julio - septiembre de 2000, solo en la Región Metropolitana. El período de referencia fueron los doce meses anteriores a la encuesta.</p>	<p>Realización de tres talleres con alrededor de 8 participantes cada uno, entre octubre y diciembre de 2003. Se aplicó una pauta de entrevista grupal centrada en las variables que definen la relación laboral y con los resultados se estableció una tipología de contratación en el sector de ventas. Informaron 25 trabajadores, 3 hombres y 22 mujeres que respondieron en reuniones grupales cómo califican su relación de trabajo, describieron detalladamente sus acuerdos laborales – forma de pago y su variabilidad, tipo de contrato, controles sobre su trabajo – y las protecciones a que tienen derecho.</p>	<p>Aplicación en 1997 de una encuesta a 151 trabajadores que atienden público en comercios del tipo seleccionado. Muestra no probabilística en las comunas de Santiago, Ñuñoa, Macul, Peñalolén, La Reina, Providencia, Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea. Posteriormente, indagación cualitativa de la visión de dirigentes sindicales, empresariales, trabajadores y directivos de empresas comerciales, recogida en entrevistas personales y en grupos de discusión.</p>	<p>Estudio durante 2003 – 2004 en profundidad de cinco empresas mediante la aplicación de una o dos entrevistas con pauta predefinida a la gerencia de recursos humanos u otros ejecutivos y, por separado, a representantes de las organizaciones sindicales. Una entrevista precodificada a trabajadores de la multitienda y a la empresa de alimentos. Revisión de contratos y/o convenios colectivos, reglamentos internos de orden, higiene y seguridad y algunos contratos individuales de trabajo.</p>

	<b>Trabajadores(as) a domicilio</b>	<b>Vendedores(as)</b>	<b>Empleados(as) de grandes tiendas, supermercados y pequeñas tiendas en malls</b>	<b>Asalariados(as) de grandes empresas</b>
<p><b>Principales resultados</b></p> <p>Los trabajadores a domicilio equivalen al 1,5% de los ocupados y el 82% son mujeres. El 96% de ellos residen en zonas urbanas y el 51% está en actividades de servicios y comercio, siendo la más importante la promoción o venta por teléfono.</p> <p>Del total de trabajadores a domicilio encontrados, el 56,7% lo ejerce como su trabajo principal, el 17,6% lo combina con otro trabajo principal y el 25,7% lo ejerce esporádicamente, o no está haciéndolo en el momento de la encuesta.</p>	<p>Se establecieron tres modalidades principales de contratación según la fortaleza del vínculo laboral creado.</p> <p>Los “asalariados” son empleados con protecciones habituales, pero cuya remuneración depende en gran medida de su rendimiento en ventas.</p> <p>Los “asalariados flexibles” reconocen un vínculo laboral sin protección social, con mayor rotación y tienen ingresos solamente según lo que producen.</p> <p>Los “periféricos” no reconocen vínculo laboral, pero constituyen fuerza de ventas de una organización con reglas propias, que les provee los productos y fijan los precios y las modalidades de venta.</p>	<p>Se comprobó que la jornada extensa es habitual en el comercio: 57,6% tiene una jornada superior a 48 horas.</p> <p>Se prolonga mediante horas extraordinarias, suprimiendo el descanso para colación, por supresión del descanso en domingos y festivos.</p> <p>Para cumplir con los largos horarios también hay contrataciones a tiempo parcial, generalmente más desventajosas.</p> <p>La jornada y su distribución está muy relacionada con el sistema de pagos por comisión. El salario base más porcentaje de ventas se encontró en el 50% de los casos, sólo salario fijo en el 38% y sólo comisiones en el 11,5%.</p> <p>Se comprobó un bajo nivel de remuneraciones en el sector.</p>	<p>Las empresas utilizan una amplia gama de flexibilidad laboral con estrategias integrales, basadas en la combinación y aplicación simultánea de aspectos flexibilizadores, que potencian la transformación de las condiciones de contratación y trabajo.</p> <p>Una visión empresarial de la flexibilidad la concibe como el recurso para resolver cualquier contingencia productiva, sin proyecto estratégico de relaciones laborales. Otra visión la instrumentaliza de acuerdo con decisiones organizacionales adoptadas previamente según las necesidades productivas no coyunturales.</p> <p>La flexibilidad del tiempo de trabajo no considera la capacidad de adaptación personal de los trabajadores, las condiciones de trabajo ni la calidad de vida resultante.</p>	

Publicación de la Dirección del Trabajo	Trabajadores a domicilio	Vendedores(as)	Empleados(as) de grandes tiendas, supermercados y pequeñas tiendas en malls	Asalariados(as) de grandes empresas
	Trabajadores a control remoto. El trabajo a domicilio. Cuaderno de Investigación N° 9, 2001	Vendedor@s cuentan: actuales formas de contratación. Aporte al debate laboral N° 16, 2005.	Jornada de trabajo en el sector comercio: la experiencia en grandes tiendas, supermercados y pequeñas tiendas en malls. Cuaderno de Investigación N°12, 2000.	Flexibilidad laboral en Chile: las empresas y las personas. Cuaderno de Investigación N°22, 2004.

---

La diversidad de situaciones encontradas en los cuatro estudios se ha clasificado en tres tipos de relación laboral o contratación, según el grado de vinculación entre el trabajador y el empleador o proveedor, y pretende describir cómo los términos de la relación se alejan del estatuto clásico de asalariado en el que se basa el sistema de protección laboral y social.

- ◆ **Trabajadores(as) periféricos:** corresponde a trabajadores que conforman claramente la periferia de la empresa, con relaciones en el límite de lo laboral–comercial. En este grupo se incluye a las vendedoras por catálogo<sup>53</sup> y a los trabajadores a domicilio<sup>54</sup>.
- ◆ **Trabajadores(as) con vínculo laboral débil e inestable:** incluye modalidades de trabajo flexible en varios aspectos, con vínculos laborales debilitados. Se analizan los casos de vendedores de servicios financieros, ventas por teléfono y similares, con relación laboral muy flexible. Se incluye a los “asalariados flexibles” del estudio sobre Vendedores y algunas referencias al caso de la empresa de Servicios Telefónicos<sup>55</sup>.
- ◆ **Asalariados(as) en condiciones flexibles:** son asalariados cuyos contratos tienen flexibilidad horaria, salarial y/o polifuncional. Comprende casos de tres estudios<sup>56</sup> sobre asalariados en grandes empresas, vendedores del sector financiero y empleados del sector comercio.

Estas categorías son utilizadas para organizar la siguiente exposición sobre las características de los acuerdos de trabajo, los efectos sobre los trabajadores en cuanto a problemas y riesgos que afrontan y las desprotecciones resultantes.

#### 4.2.1. Trabajadores(as) periféricos

Los trabajadores de este grupo formalmente podrían considerarse independientes, porque producen en situación externa a la empresa empleadora o proveedora, pero trabajan con un alto grado de subordinación hacia ella. Los estudios se refieren a vendedoras por catálogo y trabajadores a domicilio.

---

<sup>53</sup> Aporte al Debate Laboral N° 16.

<sup>54</sup> Cuaderno de Investigación. N° 9.

<sup>55</sup> Cuaderno de Investigación N° 22.

<sup>56</sup> Cuadernos de Investigación N° 12 y N° 22 y Aporte al Debate Laboral N° 16.

---

En el caso de las vendedoras por catálogo las empresas operan formalmente como si el trabajador actuara por cuenta propia, sin embargo, la venta es claramente por cuenta ajena y existe subordinación a la empresa en la forma de vender. Es una relación inspirada en las empresas con sus “representantes de ventas”, en uso en sectores tales como bebidas o combustibles. La diferencia es que en estos casos el representante es una empresa formal, con un grado de solidez económica que no tiene este tipo de trabajadora de ventas por catálogo, generalmente muy vulnerables y de bajos ingresos. Es evidente que necesitan de un estatuto protector como trabajadoras, combinando su propia responsabilidad con la de quien provee el trabajo y la del Estado.

En cuanto a los trabajadores a domicilio, trabajan para el mandante con las especificaciones de éste, lo que implica subordinación en términos de ejecución del trabajo según normas, calidad, metas y/o plazos. Dichas especificaciones son visibles en el producto final: productos terminados y entregados, clientes contactados, servicios vendidos y fechas cumplidas. El contrato entre mandante y trabajador se refiere solamente a la parte visible del mismo y las responsabilidades mutuas se acuerdan en ese plano solamente. Las condiciones ambientales de trabajo son de responsabilidad del trabajador y al mismo tiempo, invisibles: el espacio físico, los horarios de trabajo, la ayuda o delegación en otros. Queda oculta, y es parte de la “libertad” del trabajador, la forma en que ejecuta el encargo, como si fuera una producción de su propiedad, rasgo que se desdibuja en el moderno teletrabajo en el domicilio del trabajador. Otro rasgo constitutivo de esta relación es que la producción no es de su propiedad y está vendida en el momento en que es encargada, al precio definido por el mandante. Por lo tanto, es posible probar que hay dependencia económica y subordinación en el trabajo a domicilio, elementos constituyentes de una relación laboral, como se reconoció en el primer estatuto legal de 1931 y, recientemente, en la reforma al Código del Trabajo del año 2001.

### **Recuadro N°3**

#### **Recuento histórico del estatuto legal del trabajo a domicilio**

D.F.L. N° 178 de 1931. Define el trabajo a domicilio y aplica el Reglamento a quienes habitual o profesionalmente ejecuten un trabajo manual por cuenta ajena en su propio domicilio o en el de un tercero que no sea su patrón. Existe un contrato de trabajo a domicilio que determina la clase de trabajo, el salario y el período de duración. Se definen causales de terminación y prohibiciones al trabajo de menores y enfermos, así como otras que cuidan la salud del obrero. Se estipula un salario mínimo, requisitos mínimos de seguridad e higiene y sanciones.

---

Decreto Ley N° 2.200 de 1978. Reemplaza al anterior y acepta el contrato de trabajo introduciendo en él la venta del empleador al trabajador de materias primas u objetos para su elaboración. Establece la remuneración por libre convención y las impositivas previsionales de cargo de los trabajadores. No rigen las normas de indemnizaciones por terminación del contrato, excepto si se estipulan expresamente.

Ley 18.018 de 1981. Deroga las disposiciones sobre trabajo a domicilio señalando que “los servicios prestados en forma habitual en el propio hogar” no dan lugar a contrato de trabajo. Desconoce la calidad de asalariado del trabajador a domicilio con lo cual lo excluye de protección laboral.

Ley 18.620 de 1987 que aprueba el Código del Trabajo. Regula el contrato manteniendo la presunción de independencia del trabajador a domicilio.

Ley 19.250 de septiembre 1993 que modifica el Código del Trabajo. Abre la posibilidad de probar su calidad de asalariado. Debe demostrar subordinación y vigilancia y dirección inmediata del empleador.

Reforma al Código del Trabajo del año 2001. El trabajo a domicilio está sujeto al régimen común. Es asalariado si concurren los requisitos de subordinación y dependencia para realizar un trabajo por cuenta ajena. En caso contrario es autónomo. Los trabajadores que presten servicios preferentemente fuera del hogar o sitio de funcionamiento de la empresa, mediante la utilización de medios informáticos o de telecomunicaciones, quedan excluidos de la limitación de la jornada laboral.

*Fuente: Olate, S, 1995 y Cuaderno de Investigación N° 26. Diciembre 2005*

El tipo de subordinación y de controles a los que se someten los trabajadores a domicilio se ha atenuado en el caso de los sectores modernos de comercio y servicios (teletrabajo), pero de acuerdo a Olate (1995) *“la existencia de tal subordinación aparece de manifiesto si se considera, en especial, el carácter de continuidad y estabilidad en la ejecución del trabajo, lo que configura una dependencia económica, de la cual surge la dependencia jurídica con el empleador dador del trabajo”*<sup>57</sup>. La dependencia se manifiesta en que el trabajador no accede por sí mismo al mercado y el producto de su trabajo es ajeno a su propiedad. De acuerdo a Vega (1992): *“la prestación debida no es en sí el producto terminado, sino el trabajo que lo genera. Nos hallamos ante la relación de una obligación personalísima que implica una obligación final de hacer – lo que no desvirtúa su naturaleza de prestación de servicios- , por la que se percibe un salario y no un simple pago”*.

---

<sup>57</sup> Vega, Luz y Olate, Sara, son citadas en Cuaderno de Investigación N° 9, 2001.

---

A continuación se describen las situaciones encontradas en estos dos sectores de trabajadores.

### **Vendedoras por catálogo**

Las vendedoras por catálogo participantes en el estudio venden diversos productos dirigidos a consumidoras, generalmente mujeres dueñas de casa, para su uso personal o para la casa, por encargo de diferentes empresas. Se autodenominan vendedoras, consultoras de belleza, colaboradoras, supervisoras o representantes y consideran a la empresa para la que trabajan como su proveedora, no como empleadora. El compromiso inicial consiste en la compra de un catálogo y/o un muestrario, la firma de un pagaré o garantía y un mandato o contrato, aceptando las reglas. Ellas contactan a los clientes, toman sus pedidos a los precios establecidos por la empresa y, cuando alcanzan los montos exigidos por ésta, compran los productos con un crédito de muy corto plazo que reponen al cobrar los pedidos. La intensidad del trabajo es “motivada” por los sistemas de metas, premios e incentivos y castigos de la empresa. La supervisión directa es reemplazada por el autocontrol de la vendedora para cumplir las reglas puestas por la empresa y su autoexigencia para conseguir ingresos. Los gastos de venta corren por su cuenta: transporte, muestrarios, llamados telefónicos, otros.

Los riesgos y desprotecciones que enfrentan son abundantes. Como la relación laboral no es reconocida, ni por el empleador ni por la vendedora, no se incluye en el acuerdo ninguna protección relacionada con el desempeño de su trabajo: ni cotizaciones para salud, ni para previsión, ni para accidentes del trabajo, ni seguros por robos o pérdidas.

La estabilidad y continuidad de su trabajo no está asegurada: el fin de la relación puede darse en cualquier momento, sin obligaciones pendientes de parte de la empresa proveedora. El monto de sus ingresos tampoco es seguro: depende de su propio emprendimiento en la búsqueda del cliente y también de las reglas que pone la empresa para la venta y su retribución.

El riesgo empresarial<sup>58</sup> traspasado a la trabajadora es total: arriesga su tiempo de trabajo empleado en vender, en cobrar, en recoger y entregar los productos al cliente,

---

<sup>58</sup> Se entiende por riesgo empresarial la posibilidad de recuperar o no con ganancia lo invertido o gastado, con las reglas del mercado. Supone enfrentar directamente los efectos del mercado en algún aspecto.

---

en relacionarse con la empresa proveedora y dueña del producto. También arriesga los gastos desembolsados: transporte, comunicaciones, gastos de demostración, inversión en catálogos y muestras, vestuario adecuado, etc. Sólo la venta de los productos le asegura su ingreso y reposición de gastos, como a cualquier empresa económicamente más sólida. Por lo mismo, las crisis del mercado en general, la escasa demanda de los productos que venden, el agotamiento de su propia cartera de clientes, la falta de liquidez para salir a vender y, por supuesto, los eventos personales (accidente, enfermedad, robo—pérdida o deterioro de la mercadería) son soportados enteramente por estas trabajadoras que absorben los riesgos del negocio y los personales.

### **Trabajadores(as) a domicilio por encargo**

El estudio de Dirección del Trabajo reseñado no se dirigió inicialmente a profundizar en la relación laboral, sino a la medición estadística de trabajadores a domicilio, definiendo las siguientes condiciones para ser considerado como tal:

- ◆ realizar trabajo remunerado principalmente en su domicilio,
- ◆ realizar el trabajo para otro: empresa, taller, institución, local, tienda comercial,
- ◆ recibir por su trabajo un valor determinado por quien lo encarga,
- ◆ no comercializar directamente el producto de su trabajo, y
- ◆ producir con las especificaciones de quien encarga el producto y elegir libremente los horarios y las secuencias de las operaciones que debe hacer.

Con esta definición quedaron clasificados como trabajadores a domicilio 79.700 personas, el 82% mujeres. Evidentemente, también es un sector de trabajo femenino, realizado por activas y por “inactivas”. Las combinaciones encontradas fueron variadas, desde ocupados cuyo trabajo principal era a domicilio, ocupados en otro trabajo principal cuyo trabajo secundario era a domicilio, inactivos y cesantes que hacían trabajo a domicilio, pero no lo consideraban su actividad principal, hasta otros que habían trabajado durante el año en alguna actividad remunerada a domicilio, pero no lo habían hecho la semana anterior a la encuesta. Ello reveló que el trabajo a domicilio es desempeñado en condiciones estables o en la transición entre otros trabajos y la inactividad, o como actividad principal o complementaria de otras, por ejemplo, de los “quehaceres del hogar” de las mujeres. La alta movilidad laboral es una característica de este conjunto de trabajadores. Al momento de la encuesta el 66% de los trabajadores a domicilio (56% entre los mayores de 34 años) tenía menos

de tres años en dicha calidad y de ellos, el 30% había trabajado menos de tres meses en el último año.

Su distribución según las principales actividades en las cuales se desempeñaban es la siguiente.

**Cuadro N°9**

<b>Principales actividades de los trabajadores a domicilio Total país, julio-agosto-septiembre 1997</b>	<b>Total en miles</b>	<b>% de mujeres</b>
<b>Actividades de servicios</b>		
Promoción o venta de bienes y servicios, mediante llamadas telefónicas (seguros, tarjetas de crédito, cursos, viajes, vacaciones u otros)	34.800	97
Trabajos técnicos: digitación, dactilografía, ingreso de datos, dibujo técnico, contabilidad u otros	5.800	70
<b>Actividades de producción de bienes</b>		
Confeción de prendas o partes de prendas de vestir, tejidos y/o artículos del hogar	14.800	85
Confeción, armado o actividades en artículos de cuero	6.000	48
Confeción, armado o actividades en papel o cartón	3.300	81
Confeción, armado o actividades en artículos de metal	2.600	16
<b>Resto de actividades</b>	12.400	72
<b>Total</b>	<b>79.700</b>	<b>82</b>

Los resultados indican que esta modalidad de trabajo ha penetrado en actividades de servicios y en el comercio, consideradas parte de un sector moderno de trabajo domiciliario. Es interesante notar que la sectorización del trabajo a domicilio está relacionada con su feminización: el 58,5% de las mujeres se encuentra en la producción de servicios y en el comercio, en tanto el 72,1% de los hombres está en la producción de bienes a domicilio. En una encuesta posterior (año 2000), limitada a la Región Metropolitana, el porcentaje de trabajadores a domicilio en actividades de servicios y comercio había aumentado en esta región desde el 45.2% en 1997 al 56%, tendencia aún más acentuada entre las mujeres. Los “trabajos profesionales” a domicilio, tales como asesorías, análisis, consultorías, diseños de sistemas, contabilidades u

---

otros, eran desempeñados por el 10% de los trabajadores a domicilio de la Región Metropolitana en 1977 y subieron al 25% en la medición del año 2000.

La evidencia obtenida en esta medición de que existe un “nuevo trabajo a domicilio” en el comercio y los servicios coincide con la apreciación de que estos dos sectores han experimentado cambios importantes en los últimos años, apoyados en las nuevas tecnologías de comunicaciones. Ha aparecido la fragmentación de los procesos productivos y el trabajo a distancia, favorecido “*por las nuevas concepciones para gestionar la fuerza laboral, que debilitan el control directo sobre el trabajador... En el sector de servicios... muchas actividades son encargadas a trabajadores que operan en sus domicilios desde donde mantienen comunicación más o menos intensa con la empresa dadora del trabajo... El comercio ha diversificado las estrategias para buscar clientes... se va tras ellos en una búsqueda que debe ser focalizada y persistente...El domicilio del trabajador es una **sucursal** en la cual se vende, y también una **estación** donde se organiza una nueva salida para ampliar la red que permite multiplicar las ventas*”<sup>59</sup>.

El hallazgo de estos nuevos trabajos motivó la realización de entrevistas en profundidad en dos ocasiones más (entre abril y agosto de 2001 y en el segundo semestre del mismo año)<sup>60</sup>, orientadas a conocer los elementos de dependencia y subordinación del teletrabajo en los sectores de servicios y de comercio. Se obtuvieron 29 entrevistas a los llamados “teletrabajadores” definidos como quienes “*realizan su trabajo desde su hogar y/o móvilmente; utilizando las tecnologías de la información y la comunicación: teléfonos fijos y móviles, internet, correo electrónico, videoconferencias, fax.*” Entre los servicios prestados por ellos se encuentran: “*labores de gestión, de diseño de productos, prototipos y procesos, asesorías de diversa índole, de contabilidad, de ingreso de datos en equipos computacionales, de recuperación de información desde redes locales, nacionales e internacionales, de atención de clientes, traducciones, cobranzas*”<sup>61</sup>.

En todos los casos, los trabajadores reciben directrices e instrucciones sobre la prestación desde alguna organización. Para conocer el grado de subordinación en el proceso de trabajo se examinó el ámbito de decisiones: en algunos casos tienen pocos grados de libertad para decidir y no pueden intervenir en aspectos sustanciales,

---

<sup>59</sup> Cuaderno de Investigación N° 26, 2005.

<sup>60</sup> Henríquez, H.; Riquelme, V.; Ugarte, J.L., 2001. Cuaderno de Investigación N° 26.

<sup>61</sup> Cuaderno de Investigación N° 9. Reedición 2001.

---

como el perfil de los clientes o la forma de pago de éstos en actividades de cobranzas, en otros casos se observa una mayor delegación de decisiones y responsabilidad en el trabajador y mayor horizontalidad en las relaciones de trabajo hasta el punto en que se habla de “*independencia ejecutiva*”<sup>62</sup>. Generalmente esto último coincide con un nivel educacional del trabajador más elevado. Las modalidades de control varían desde un control diario hasta relaciones de cooperación laboral y autocontrol por parte del trabajador. Henríquez et al. (2001) comentan, al referirse especialmente a actividades de cobranza y venta de intangibles por teléfono: “*los trabajos a domicilio modernos aparecen asociados a un alto grado de libertad para desempeñarlos... pero... se observa que el espacio para la iniciativa del trabajador se otorga en ámbitos o en relación con contenidos que benefician la productividad*”<sup>63</sup>. Lo usual es que la remuneración sea variable, según rendimiento o tarifa y se detecta variabilidad del ingreso mensual y a veces discontinuidad.

Estas características de heterogeneidad y variabilidad se reflejan también en la jornada laboral: en general no se explicitan normas horarias, pero el tiempo está determinado por los requerimientos de la prestación, y los teletrabajadores tienden a adaptar sus tiempos a las necesidades de la empresa. La irregularidad del ritmo de trabajo es una realidad y algunos experimentan sobrecarga seguida de lapsos de inactividad. Se sabe que los trabajadores a domicilio están sometidos a jornadas de trabajo variables: algunas jornadas suelen ser más largas que las de los asalariados en las empresas y de ello hay numerosos testimonios entre las trabajadoras a domicilio de la confección, pero también se encuentran jornadas más cortas. En los nuevos empleos a domicilio en servicios modernos hay trabajadores que deben estar disponibles en cualquier momento para llamadas de clientes. Acuerdos más favorables permiten concertar turnos durante los cuales se exige al trabajador disponibilidad total, pero cuando se trata de trabajos asociados a la marcha y ritmo de la empresa que los encarga, puede haber dificultades prácticas para reconocer y respetar los límites de la jornada acordada.

La ventaja para el mandante o empleador se encuentra precisamente en que la modalidad de contratación permite la parcelación de los tiempos de los trabajadores. El trabajo a domicilio configura un tipo de empleo moldeable, volátil y que se muestra *capaz de aprovechar retazos de tiempo del que disponen muchas personas*. (Henríquez et al, 2001) Estas condiciones son compartidas por las vendedoras por

---

<sup>62</sup> Cuaderno de Investigación N° 26.

<sup>63</sup> Henríquez, H.; Riquelme, V.; Ugarte, J.L.

---

catálogo: “*En general, las mujeres no emplean una jornada completa en las ventas. Combinan sus tareas de dueñas de casa, estudiantes u otras con estas actividades. Se encuentra una diversidad de horarios... y todas organizan su tiempo en el día y a través de la duración de las campañas según diversas estrategias*”<sup>64</sup>. Las necesidades empresariales de contar con tiempo muy flexible pueden coincidir con las de algunos trabajadores, pero la falta de control y de visibilidad del tiempo realmente invertido puede llevar al trabajador a la auto explotación, a no cumplir con tiempos de descanso necesarios, incluso a afectar su salud si el ingreso es determinado por su productividad. Si realiza simultáneamente varios trabajos para distintos mandantes, la necesidad de cumplir lo pactado con cada uno de ellos puede ocasionarle estrés cuando las demandas se superponen en el tiempo o cuando todas decaen al mismo tiempo. Muchos de los entrevistados realizan varios trabajos simultáneamente, sin embargo, la mayoría ejecuta por lo menos un trabajo en condiciones estables, estabilidad que se logra por la continuidad de los pedidos y permite rutinas de vinculación regular con los mandantes.

En la mayoría de los casos entrevistados no hay contrato laboral con protecciones: son contratos de prestación de servicios, con pago a honorarios, sin reconocer derechos laborales y sin descuentos legales para previsión social ni salud<sup>65</sup>. En general no hay beneficios como bonos de movilización, de colación, por desempeño, ni derechos básicos como vacaciones pagadas, licencia médica, maternal, negociación de condiciones laborales. La relación de trabajo a domicilio, por su falta de protección y reconocimiento, puede ser fácilmente interrumpida, a lo que se suma su debilidad económica, en el sentido que si la empresa mandante está en crisis, probablemente empezará a reducir su actividad cortando en primer lugar los encargos externalizados de trabajo. El trabajador asume el riesgo de no recibir pedidos, de sufrir discontinuidades en el ritmo de producción, de pedidos en plazos perentorios y también de variaciones de la tarifa no controlables por él. Todo ello puede incidir en una gran variabilidad del flujo de ingresos percibidos. A estos riesgos se suma el hecho que gran parte de los teletrabajadores utilizan elementos de su propiedad como teléfono, fax, computador, absorbiendo su desgaste. La mantención, reparación y renovación se hace según las necesidades del trabajo, financiada por el trabajador que generalmente no transfiere estos costos a la empresa. Ocasionalmente el mandante proporciona el software o la conexión a internet si se trabaja en línea.

---

<sup>64</sup> Aporte al Debate Laboral N° 16.

<sup>65</sup> Sólo se reportó el caso de los asalariados formales de una empresa de telecomunicaciones que fueron externalizados a sus domicilios conservando su contrato de trabajo como asalariados al cual se introdujeron modificaciones sobre jornada y lugar de trabajo.

---

Finalmente, la heterogeneidad, la rotación, la transitoriedad, el aislamiento domiciliario y, en algunos casos el compartir este trabajo con otros empleos o actividades, remuneradas o no, debilita su identidad laboral y de pertenencia a un colectivo. Es muy difícil establecer lazos o vínculos sociales con sus pares e impide que se organicen de manera colectiva para negociar con sus empleadores y hacer valer algunos derechos y protecciones básicas asociadas a su condición laboral dependiente.

#### **4.2.2. Trabajadores(as) con vínculo laboral débil e inestable**

En este grupo se ha clasificado a un tipo de vendedores denominados “asalariados flexibles”<sup>66</sup>, porque su relación laboral contiene la mayor parte de los elementos que flexibilizan la fuerza de ventas, potenciándose de tal manera que debilitan el vínculo laboral. El resultado es una suerte de trabajadores con débil pertenencia a la empresa que los emplea, ingresos muy variables y alta rotación. Se asimila a este grupo el caso de los trabajadores de una empresa de servicios telefónicos estudiada en otra investigación<sup>67</sup>, que reproduce y confirma los procedimientos encontrados en este sector de vendedores. Como se describirá a continuación, la relación contiene elementos de dependencia económica, subordinación en el trabajo a desempeñar y supone continuidad.

Sus condiciones laborales corresponden claramente a la categoría de asalariados y consideran a la empresa como “su empleador”, sin embargo, algunas empresas no reconocen una relación laboral, sino una de “compra de servicios”, por lo que los contratan sobre la base de honorarios y no hacen descuentos previsionales ni de salud. Otras, como la empresa de servicios telefónicos, cumplen con el contrato laboral.

Los rubros estudiados son principalmente de llamadas telefónicas y de promociones y ventas de intangibles. Un primer elemento de flexibilidad es que la empresa empleadora puede ser subcontratista, filial, dealer, canal indirecto, socio comercial, empresa externa, distribuidora, asociada o cualquier otra denominación que reciba su relación con una empresa mandante. La empresa de servicios telefónicos funciona como una filial para operar una externalización de servicios a su empresa matriz, que es su dueña y principal cliente a la vez. El riesgo de término, fracaso o cambio de

---

<sup>66</sup> Aporte al Debate Laboral. N° 16.

<sup>67</sup> Cuaderno de Investigación N° 22.

---

giro de este tipo de empresas es alto, por lo que los vendedores necesitan protección contra la inseguridad de su empleo y sus ingresos, así como de la falencia económica de las empresas. Una trabajadora opina sobre su empleador: *“es una empresa pequeña, transitoria, que no pretende proyectarse por sí misma ... es una empresa de oportunistas ..., quieren ganar harto y después cerrar e irse a otra empresa que les ofrezca un producto que se venda masivamente”*.

La cultura organizacional desvaloriza al personal contratado y actúa como si éste fuera “desechable”. Son negocios con procesos de trabajo intensivos en mano de obra, de modo que todo ahorro en compensarla tiene impacto muy directo en la ganancia obtenida. Por otra parte, para desempeñar el trabajo no se requiere especialización ni experiencia previa y el aprendizaje del negocio se hace a costa del propio trabajador, que produce y gana menos mientras aprende. Las prácticas de la contratación a honorarios y la contratación a prueba por tres meses facilitan el despido, el abandono del trabajo y producen alta rotación. Aún con contrato indefinido, el despido es fácil y las reglas internas de las empresas alientan el abandono, al que se suma el desaliento durante el período de aprendizaje y la desvalorización del trabajo que se transmite al trabajador, caldo de cultivo para la alta rotación observada. En la empresa de servicios telefónicos la rotación es de alrededor del 20% al 25% de la plantilla al año y se observa, además de lo anterior, que las perspectivas de ascenso son prácticamente nulas.

Otro elemento de flexibilidad lo constituyen las formas de pago. Los honorarios se componen de un monto fijo muy bajo y comisiones por ventas, de manera que la parte más importante de la remuneración es variable: comisiones, bonos y premios. La empresa de servicios telefónicos remunera al personal con un sueldo mensual muy bajo, (\$26.000 por jornadas de 48 horas semanales, año 2004) al que se suman pagos como “bono nivel” por hora conectado, “incentivo”, “bonificación por meta” asociada a campañas, todos ellos variables según el desarrollo y resultados de las campañas. Como promedio, la parte variable de la remuneración alcanza al 75% del total. Si el trabajador no completa las horas pactadas en su contrato, aún cuando sea por problemas de asignación de jornadas ajenos a su voluntad, sólo cobrará su sueldo base.

En esta relación laboral no se paga el tiempo invertido por el trabajador, se paga solamente lo producido. Se trasladan los riesgos del mercado al trabajador, ya que los componentes variables de la remuneración son altos y cuando hay contracción del mercado disminuyen los ingresos del trabajador, quien probablemente hace un

---

esfuerzo de ventas mayor con un resultado peor. Por su parte, en esas circunstancias, la empresa disminuye sus costos laborales sin necesidad de recurrir a despidos. El riesgo de pérdida económica ha sido trasladado en parte al trabajador.

Al mismo tiempo, los sistemas de pago en un contexto de alta rotación pueden tener costos mayores para los trabajadores. En varios casos se establece una cantidad mínima de ventas para ganar el sueldo base, si no las logran no tienen sueldo, y las comisiones sólo se pagan por las ventas que superan el mínimo. Juntando estos mínimos sin salario y sin comisiones, las empresas aprovechan un servicio de ventas que no han pagado y el vendedor ha trabajado sin ninguna compensación. El sistema de premios tiene también una contrapartida en castigos. Por ejemplo, en algunos casos no se paga el bono de productividad al vendedor que en el período ha presentado licencias médicas. Con este tipo de reglas las empresas no compensan algunos aumentos de productividad y lo que pierde el trabajador se transforma en ganancia extra para ellas.

Por otra parte, varían las reglas internas de las empresas sin consulta a los trabajadores. Los sistemas y escalas de las comisiones se fijan por la empresa y pueden ser modificados unilateralmente para obtener más esfuerzo (mayor intensidad del trabajo) y mejores resultados sin aumento de costo. Las empresas reducen costos calculando y recalculando permanentemente sus tasas de comisiones y metas, así como revisando medidas administrativas de premios y castigos. A veces se utiliza la condición de dealers: *“los jefes directos apelan a sus obligaciones con la empresa madre para imponer determinadas reglas. Por ejemplo, en un caso se dice que cada empresa es responsable de su cliente por seis meses. Si en ese plazo el cliente se da de baja, hay multa para el “dealer” y éste la traspasa a sus vendedores”*<sup>68</sup>.

La asistencia al lugar de trabajo y los horarios son flexibles. Algunos trabajadores cumplen con horarios establecidos, otros trabajan part time, otros en turnos. La empresa de servicios telefónicos tiene producción continua, 24 horas diarias, 7 días a la semana, por lo que debe asegurar la disponibilidad del personal en diferentes turnos, en la semana y en el fin de semana, en jornadas completas y parciales y utilizando horas extraordinarias cuando se presentan desfases entre los turnos.

Más importante que el control del tiempo es el del rendimiento obtenido, asociado a los ingresos, por lo que los trabajadores están directamente interesados en él y la

---

<sup>68</sup> Aportes al Debate Laboral N° 16.

---

supervisión directa se apoya en el autocontrol. El tiempo que produce ingresos es el que interesa al empleador y en esta concepción, el tiempo improductivo suele no pagarse, alargando la jornada laboral con reuniones de coordinación y de balances en horas fuera del horario acordado. La empresa de servicios telefónicos tiene una variedad de 120 turnos semanales que se asignan a los trabajadores al final de cada semana, en forma variable, lo que les produce un alto nivel de incertidumbre respecto de su jornada. La flexibilidad ideal, expresada por la empresa de servicios telefónicos sería un “horario de trabajo no preestablecido (sin jornada de trabajo)”<sup>69</sup>.

Las quejas contra este tipo de empresas son abundantes y de hecho, los vendedores están sometidos a una mayor indefensión como colectivo, producto del proceso de externalización. Una vendedora dice: *“Antes eran elefantes grandes con sus trabajadores... cuando aparecieron empresas chicas, ya no permitieron contratar por la empresa grande, porque implicaba tener miles de sindicatos con un montón de beneficios...”*. Las condiciones descritas de alta rotación de personal, empresas volátiles y desechabilidad de los trabajadores, además de abundante oferta de personal en el rubro de ventas, conspiran contra la formación de sindicatos y aumentan la debilidad de los existentes.

#### **4.2.3. Asalariados(as) en condiciones flexibles**

Son formalmente asalariados, pero sus características básicas se van alejando de la modalidad tradicional. El contrato laboral y las formas de gestión aplicadas introducen elementos de flexibilidad en las formas de control, en el cálculo de la remuneración, en las jornadas laborales y en las tareas asignadas.

En este grupo se incluyen los asalariados en grandes empresas, en el comercio de mall y supermercados y en empresas del sector financiero<sup>70</sup>. Cada estudio describe las formas concretas en que ocurren estas nuevas tendencias, sus efectos sobre los trabajadores y los problemas y riesgos a que quedan sometidos. Las similitudes pesan más que las diferencias, por lo que se presentarán en conjunto.

Las empresas en las que se ha investigado este tipo de relación laboral son grandes, solventes y más antiguas que las de los casos anteriores, con la única excepción de las pequeñas tiendas en centros comerciales (mall). En general, emplean

---

<sup>69</sup> Cuaderno de Investigación N° 22.

<sup>70</sup> Cuadernos de Investigación N° 22 y N° 12; Aportes al Debate Laboral N° 16.

---

grandes volúmenes de personal, contratado directamente y por intermediación. Los asalariados mantienen parte de las condiciones tradicionales: contratos escritos, la mayoría indefinidos, con descuentos para previsión y salud y derechos laborales garantizados por el Código del Trabajo, entre ellos sindicalización y negociación colectiva. Sin embargo, no toda la fuerza de trabajo tiene continuidad en su empleo: una parte parece flotar inestablemente alrededor de las empresas, trabajando con reglas variables, presionados por cumplimiento de metas y temor a perder el empleo, temor real por la facilidad de despido y de reemplazo. Son estamentos de empleados con alta rotación, generalmente los más jóvenes y menos calificados -entre ellos muchas mujeres- trabajando en paralelo con otros que gozan de mayor estabilidad.

En el sector financiero, las empresas de los trabajadores entrevistados operan en el campo de la banca, los seguros, la salud, los fondos previsionales y la mayoría son empleadoras directas y administradoras de su propio negocio. Los asalariados tienen sentido de pertenencia a su empresa y una clara identidad laboral como vendedores profesionales. Han sido afectados por cambios en la propiedad de las empresas, fusiones y llegada de inversionistas y administración extranjeras, pero reconocen que, aunque ha aumentado la inseguridad, la intensidad del trabajo y la variabilidad de las normas, cuentan con los beneficios básicos de la relación asalariada.

Entre los empleados de comercio contratados directamente por los establecimientos se observa una alta rotación, facilitada porque se trata de personal de baja calificación y fácil reemplazo. La rotación es más alta en las pequeñas tiendas, donde un entrevistado reconoce que *“tiene mucho que ver con las bajas remuneraciones, pero también obedece a una política de las empresas que prefieren renovar periódicamente a su personal... antes de verse obligadas a construir un fondo de indemnizaciones”*. Y agrega: *“la desinformación de la mayoría de los trabajadores... casi siempre jóvenes, no les permite exigir el pago de vacaciones proporcionales y otros beneficios al momento de ser finiquitados”* <sup>71</sup>.

Las modalidades de flexibilidad que se destacan aquí son las llamadas de flexibilidad interna, o cómo la empresa logra diferentes cantidades de trabajo modificando la relación con el trabajador: flexibilidad de jornada (diversos horarios de trabajo, sistemas de turnos con distribución preestablecida y sin variaciones o con distribución variable), flexibilidad salarial -definida como tal en los casos en que al menos la cuarta

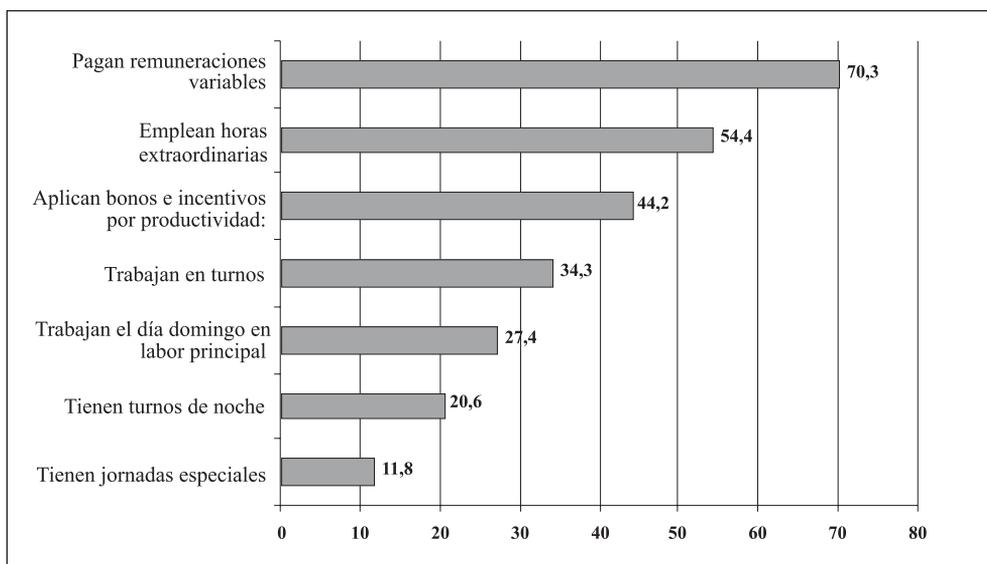
---

<sup>71</sup> Cuaderno de Investigación N° 12.

parte de la remuneración es variable- y flexibilidad funcional, que consiste en que el trabajador desempeña al menos dos funciones alternativas y/o complementarias.

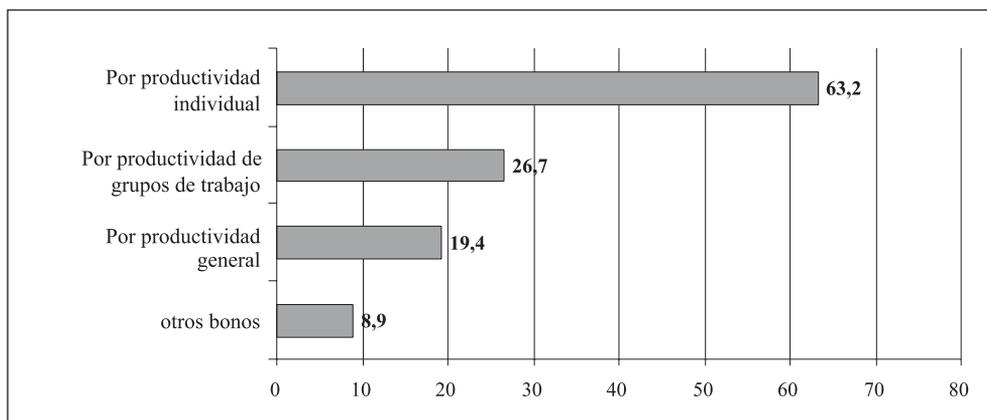
Más allá de los estudios, este tipo de prácticas es de uso muy extendido entre las empresas. Las mediciones para el año 2004 realizadas por la Dirección del Trabajo, mediante la ENCLA de ese año, comprueban que ellas están presentes en los acuerdos laborales de muchos asalariados.

**Gráfico N°2**  
**ENCLA 2004. Empresas que aplican medidas de flexibilidad**  
**Porcentaje del total de empresas que:**



*Fuente: ENCLA 2004. DIRTRAB.*

**Gráfico N°3**  
**Porcentaje de las empresas que aplican bonos e incentivos, según tipo de bonos**



Fuente: ENCLA 2004. DIRTRAB

La prolongación de la jornada de trabajo es una práctica de flexibilidad frecuente en las grandes empresas, ya sea recurriendo a horas extraordinarias, hábito generalmente aceptado y deseado por los trabajadores que aumentan de esta manera su remuneración, o no computando como trabajo los tiempos previos (vestirse para el trabajo, preparar equipos), posteriores (ordenar, cerrar, contabilizar) u otros (reuniones de coordinación, capacitación). En el comercio, el 57,6% de los empleados encuestados tiene una jornada de trabajo superior a las 48 horas semanales y se utiliza la extensión de la jornada con horas extraordinarias. A veces se exige la disponibilidad de alargar la jornada en una suerte de lealtad hacia la empresa y el 22,6% de los encuestados declara que su motivación para trabajar horas extraordinarias es *demostrar al jefe que es buen trabajador*. También se encuentra la obligación de llegar antes del comienzo de la jornada de atención al público y retirarse después del cierre, con tareas por cumplir que corresponden al trabajo como *ordenar mercadería, cuadrar caja, terminar de atender clientes que están comprando a la hora del cierre*. Tales alargamientos no constan en el registro de asistencia ni son objeto de pago extra.<sup>72</sup> La extensión total de la jornada, que incluye el horario normal, más horas extras, traslados desde y hacia el hogar, preparación y cierre, llega hasta 12 horas diarias reduciendo el tiempo

<sup>72</sup> Cuaderno de Investigación N° 12.

---

de descanso y el tiempo para compartir con la familia a mínimos inaceptables.<sup>73</sup> Al mismo tiempo, tiene repercusiones fisiológicas dañinas para el trabajador.<sup>74</sup> En el caso de las mujeres, las jornadas se prolongan con el trabajo doméstico y las responsabilidades de la crianza si las hay, lo que aumenta su cansancio y estrés.

Otra práctica para flexibilizar el tiempo trabajado es el trabajo en turnos, fijos o variables, que permiten el funcionamiento continuo: en cuatro de las cinco grandes empresas investigadas hay turnos diurnos y nocturnos. Al respecto se encuentra que *“todas las empresas se reservan en el contrato individual de trabajo o en el reglamento interno, la facultad de cambiar la duración y distribución de las jornadas de trabajo; funcionan con una potencial variabilidad del tiempo de trabajo, sobre todo tratándose de los sistemas de turnos”*. En tres empresas hay variabilidad semanal y mensual en la distribución de los días de trabajo y descanso de los trabajadores, en otra el reglamento permite variar los turnos con aviso previo y en una sola empresa hay turnos estables. La necesidad que tienen las empresas de servicios de acomodar el tiempo de trabajo a los requerimientos de los clientes lleva también a la utilización de la contratación de personal en diferentes modalidades de jornada parcial, que se combinan con los sistemas de turnos. En el comercio también se encuentra esta práctica, dada la permisividad actual en los horarios de atención.<sup>75</sup> Los sistemas de llamado a turnos en que el trabajador tiene la posibilidad permanente de ser llamado a trabajar, no permiten el descanso en que se dispone libremente del tiempo y generan insatisfacción en los trabajadores. *“La disminución crónica de sueño, además de la fatiga y el estrés cotidiano, en el que juega un importante papel la amenaza de pérdida del empleo, facilitan la emergencia de las diferentes formas de depresión...”*<sup>76</sup>

La variabilidad de los salarios, presente en todas las grandes empresas del estudio, se origina en el alargamiento remunerado de la jornada y/o en premios al desempeño. El componente variable de la remuneración alcanza al 75% en una multitienda y en

---

<sup>73</sup> Situación a la fecha de la investigación, posiblemente mejorada por la reducción de la jornada normal de 48 a 45 horas semanales (equivalentes a 36 minutos diarios en cinco días de trabajo por semana).

<sup>74</sup> La recomendación es: “destinar 1/3 del tiempo diario a trabajar, 1/3 a reparar el cansancio y 1/3 a la recreación y la vida social.” Cuaderno de Investigación N° 22.

<sup>75</sup> La ley 1.900 de 1907 estableció el descanso dominical obligatorio, que se amplió a los domingos y festivos en 1917. Según el Código del Trabajo de 1931, el descanso significaba el cierre obligatorio del establecimiento. En 1970 se estableció la jornada especial de 44 horas semanales para el comercio, hasta que en 1975 se decreta la libertad de horario de trabajo para los establecimientos comerciales.

<sup>76</sup> Cuaderno de Investigación N° 22.

---

la empresa de servicios telefónicos y corresponde a bonos por desempeño y metas, ya que los sueldos fijos son muy bajos y las horas extraordinarias no implican un aumento apreciable del salario.

Entre los empleados de comercio se encuentra que la modalidad de pago más extendida es el salario base más porcentaje de ventas, en segundo lugar el salario fijo y por último, sólo comisiones, esta última expandiéndose cada vez más en las grandes tiendas. Las comisiones por ventas han llegado a ser un mecanismo para mejorar (y empeorar en crisis) las remuneraciones. Cuando el monto de la remuneración depende del volumen de ventas, las jornadas no tienen igual valor, ya que las ventas en los malls y supermercados son mayores durante los fines de semana y las quincenas, los fines de mes y los festivos. Los turnos que las comprenden, y el alargamiento de la jornada, son apreciados como una manera de aumentar ingresos y ventas, lo que causa complicidades entre vendedor y empleador difíciles de fiscalizar. Los vendedores de intangibles también son remunerados sobre la base de salario y comisiones, en combinaciones muy variadas. La remuneración no se pacta, se “gana”, y se combina con sistemas de premios y castigos monetarios.

Cuando la remuneración fija es muy baja o inexistente y la remuneración variable es utilizada para mantener una alta intensidad del tiempo trabajado, se produce la autoexplotación, prolongando el tiempo de trabajo en las formas descritas para lograr mayor ingreso. Pero también ocurre que el riesgo empresarial de las crisis de mercado, los tiempos muertos, los malos días, son de costo directo del trabajador, cuyos ingresos se ven afectados, así como favorecidos en las buenas coyunturas, con la variabilidad consiguiente de estos, no totalmente controlada por ellos. A esta sensación de indefensión y de variabilidad contribuye el cambio unilateral que realizan las empresas en sus normas internas. Los vendedores de intangibles han sido *“muy afectados por los cambios y las nuevas reglas de administración de personal en el área de ventas. El continuo cambio de normas parece hacerse desde un poder sin contrapeso, que crea inseguridad sobre el futuro, desde un presente que se evalúa peor que el pasado reciente. No se vislumbra protección para el tipo de nuevas técnicas de administración, de pagos y de incentivos a las ventas, que son bastante similares entre empresas y que han disminuido la calidad del trabajo en ventas”*.<sup>77</sup>

La flexibilidad lograda mediante la polivalencia del trabajador se encuentra en cuatro de las cinco grandes empresas, en dos de ellas como parte de un plan de promoción

---

<sup>77</sup> Aporte al Debate Laboral N° 16.

---

y en otra como una oportunidad para subir remuneraciones variables. El plan de promoción permite a los trabajadores hacer carrera ascendente en la empresa y mejorar sus salarios a medida que desempeñan otras funciones. Otro tipo de utilización de la polivalencia es el desempeño simultáneo de varias tareas, pagadas con diferentes tarifas, pero algunas de ellas consideradas “improductivas” y por lo tanto, de cargo del empleado. Ello ocurre, por ejemplo, con las reuniones de equipo en la empresa de servicios telefónicos. En las grandes tiendas del comercio se aplica la polivalencia a los vendedores. *“El vendedor integral... consiste en que el dependiente debe cumplir con una cadena de funciones: vende, empaca, cobra. Con esta fórmula las empresas logran reducir costos y ser más competitivas. Disminuyen su personal y el monto de las comisiones canceladas, pues cada vendedor comisionista debe dedicar un tiempo mayor a realizar cada venta”*.<sup>78</sup> La polivalencia del trabajador puede ser un factor positivo para su carrera laboral. En el caso de los trabajos de menor especialización, con alta rotación, tiende a ser utilizada para intensificar el trabajo y ocasionar ahorro en el pago de funciones específicas a la empresa sin beneficio adicional para el trabajador.

Considerando el panorama de conjunto, en el estudio de grandes empresas se encuentra que la estrategia flexibilizadora de las empresas no es parcial, sino integral, esto es, que se aplican varias modalidades simultáneamente. En unas, estas se orientan a *“obtener el máximo posible de flexibilidad sobre todas las condiciones de trabajo... (orientada a...) la reducción de costos involucrados en la utilización de trabajo... (Logran) una flexibilidad generalizada... con un incremento en las tareas desempeñadas, una prolongación de los tiempos de trabajo a la vez que una creciente variabilidad de la jornada y una significativa variación en las remuneraciones”*.<sup>79</sup> Otro tipo de orientación consiste en focalizar el empeño flexibilizador en ciertos aspectos estratégicos, concentrando la variación de las condiciones de trabajo, por ejemplo sobre la duración y distribución de la jornada, o sobre las tareas desempeñadas, o aplicando remuneraciones inestables, pero manteniendo seguridad o estabilidad en otros aspectos de las condiciones de trabajo. Se utiliza la flexibilidad para mejorar la gestión del recurso humano, para obtener más rendimiento, mejor productividad o reducción del tiempo de trabajo.

Los efectos de la flexibilidad aplicada sobre los trabajadores se suman: la flexibilidad del tiempo de trabajo, de la remuneración y la polivalencia contribuyen a aumentar

---

<sup>78</sup> Cuaderno de Investigación N° 12.

<sup>79</sup> Cuaderno de Investigación N° 22.

---

la intensidad del trabajo. Las bajas remuneraciones fijas, combinadas con pagos directamente relacionados con la producción individual y con diversas opciones de duración y distribución del tiempo de trabajo hacen que los resultados en términos de remuneración sean “producidos” por el trabajador dentro de las reglas impuestas por la empresa. Si su empeño principal es obtener una mayor remuneración, cumpliendo las reglas para no ser despedido, habrá una tendencia a quebrantar su salud sacrificando su descanso. La legislación, más la administración de personal de cada empresa, puede poner límites a esta autoexplotación. Por su parte, la legislación sobre la jornada laboral ha tenido en su origen la intención de establecer y regular los necesarios tiempos de descanso del trabajador. Queda por resolver si la visión y acciones de los sindicatos permiten negociar en conjunto mejor remuneración y limitación del tiempo de trabajo y su variabilidad.

#### **4.2.4. Protección perdida versus nuevos riesgos**

¿Cuáles son las protecciones perdidas cuando el trabajador se aleja del estatuto de asalariado y cuáles son las protecciones necesarias frente a los nuevos riesgos que los distintos tipos de trabajadores enfrentan hoy?

El Código del Trabajo contiene protecciones asociadas a los empleos bajo subordinación y dependencia referidas a garantías generales (no discriminación, irrenunciabilidad de derechos), al contenido y término del contrato laboral, a la jornada laboral y los descansos, a algunas características de la remuneración, restricciones para la contratación de menores, apoyos a la maternidad de las trabajadoras, a la higiene y seguridad de las faenas así como la cobertura de accidentes, al derecho a la organización sindical y su libre ejercicio, vigilando todas ellas por medio de tutela administrativa y judicial.

A medida que la relación laboral se aleja de la clásica asalariada, los trabajadores pierden las protecciones establecidas en el Código Laboral y se enfrentan a riesgos adicionales producto de su inserción directa en el mercado y no a través de un empleador cuyo papel era asumir tales riesgos. Por otra parte, a medida que su status se acerca al de trabajador independiente, también pierden la obligatoriedad de afiliarse a sistemas de salud y previsionales, quedando a su arbitrio la decisión de proteger sus riesgos de enfermedad y previsión de vejez o incapacidad laboral.

---

A continuación se presenta una síntesis de los riesgos que sufren los tipos de trabajadores propuestos, con el fin señalar las áreas en que sería necesario rediseñar políticas de protección para las nuevas situaciones y los nuevos riesgos.

Los riesgos que se describieron en las páginas de este apartado se han clasificado como:

- ◆ **De condiciones de trabajo:** son los que regula el Código del Trabajo y remiten a la relación entre trabajador y empleador.
- ◆ **De protección de las condiciones de trabajo:** son los que regula el Código del Trabajo y remiten a la sindicalización y las tutelas administrativa y judicial.
- ◆ **Universales:** son los que están asociados al status de trabajador para otorgarle beneficios a él y a su familia, tales como cobertura de salud y previsional.
- ◆ **De mercado:** son los que enfrentan los trabajadores independientes y, cada vez más, los que laboran en áreas grises o de indefinición entre la dependencia y la independencia. Se manifiestan en indefensión en su contacto directo con las variaciones del mercado.

Estos riesgos se sistematizan en el cuadro que sigue:

**Cuadro N°10**  
**Riesgos que afectan a los distintos tipos de trabajador**

Riesgos	Trabajadores(as) Periféricos	Trabajadores(as) con vínculo laboral débil e inestable	Asalariados(as) en condiciones flexibles
<p><b>De condiciones de trabajo</b></p>	<p><b>Vendedores(as) por catálogo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Desembolsar gastos para poder desempeñar su trabajo.</li> <li>◆ Exposición a los riesgos de trabajar recorriendo las calles y las casas de clientes, haciendo demostraciones, llevando muestras, enseñando el uso de los productos, tomando los pedidos, cobrando. Los accidentes, robos, enfermedades profesionales no están asegurados.</li> </ul> <p><b>Trabajadores(as) a domicilio:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Interrupción de encargos o término de ellos sin avisos ni indemnizaciones.</li> <li>◆ Sobreexplotación y autoexplotación si los estándares exigidos son superiores a los de quienes desempeñan igual trabajo como asalariados en establecimientos y por plazos convenidos.</li> <li>◆ Daños en salud por jornada laboral sin límites o excesivamente variable.</li> <li>◆ Pérdidas y desgaste de equipos en el proceso de producción, no recuperadas</li> <li>◆ Falencias, malas prácticas o abusos de los empleadores sin derecho a reclamos o compensación por no estar cubierta legalmente su condición laboral y por no estar tipificadas las normas aceptables.</li> </ul> <p><b>Para ambos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ No existe el descanso anual pagado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Inestabilidad del empleo por abuso de contrataciones por 3 meses y a honorarios, como políticas de las empresas.</li> <li>◆ Tiempo de trabajo sin pago y exceso de tiempos “muertos” de cargo del trabajador, cuando se paga solamente si hay llamada a trabajar, aunque haya que mantener la disponibilidad para la empresa. La espera de turnos variables sin pago es un riesgo muy alto para el trabajador.</li> <li>◆ Cambio unilateral de reglas de funcionamiento interno con repercusiones en los sistemas de pago y en sus ingresos. Los contratos de las empresas con sus mandantes incluyen rápidos ajustes a las demandas contando con la disponibilidad del tiempo de los trabajadores.</li> <li>◆ Alargamiento de las jornadas y variabilidad no prevista de los turnos, con trastornos en la vida familiar del trabajador.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Autoexplotación por sistema de pago ligado a rendimientos</li> <li>◆ Cambios unilaterales en las normas internas sorprendivos con efectos en la intensidad del trabajo y la remuneración obtenida.</li> <li>◆ Facilidad para el despido, por contratos de tiempo limitado y también en contratos indefinidos.</li> <li>◆ Estrés por cumplimiento de metas condicionadas a la continuidad o pérdida del empleo.</li> <li>◆ Efectos nocivos sobre la salud y trastornos en la vida familiar por mal manejo de los horarios y turnos.</li> </ul>

Riesgos	Trabajadores(as) Periféricos	Trabajadores(as) con vínculo laboral débil e inestable	Asalariados(as) en condiciones flexibles
<p><b>De protección de las condiciones de trabajo</b></p>	<p><b>Vendedores(as) por catálogo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Escasas posibilidades de reclamo o negociación con la empresa.</li> </ul> <p><b>Trabajadores(as) a domicilio</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Inexistencia de organización gremial o sindical que los acoja.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ No se afilian a sindicato de empresa por ser contratados a honorarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ No parece haber una intervención de los sindicatos en materias de organización interna con efectos sobre la salud como el largo de la jornada ligada a la remuneración variable.</li> <li>◆ No hay defensa contra los cambios de norma por reglamentación interna.</li> </ul>
<p><b>Universales</b></p>	<p><b>Ambas categorías de trabajadores(as):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ No gozan de beneficios de salud como trabajadores: licencias, derechos de maternidad, cobertura de accidentes y enfermedades profesionales.</li> <li>◆ No acumulan ahorros previsionales, excepto como opción independiente.</li> <li>◆ No tienen protección económica frente a eventos que impiden trabajar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Las contrataciones a honorarios no reconocen la relación laboral sino la compra de un servicio. Se trabaja con dependencia económica, sin protección social y están excluidos de beneficios de salud como trabajadores: licencias, derechos de maternidad, cobertura de accidentes y enfermedades profesionales.</li> </ul>	

Riesgos	Trabajadores(as) Periféricos	Trabajadores(as) con vínculo laboral débil e inestable	Asalariados(as) en condiciones flexibles
<p><b>Del mercado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ <b>Ambas categorías de trabajadores(as):</b></li> <li>◆ Contracción del mercado en crisis afecta las ventas y los encargos, y directamente sus ingresos.</li> <li>◆ Inestabilidad en el volumen de trabajo y de ingresos.</li> <li>◆ Dificultades para mantener cotizaciones independientes estables.</li> </ul> <p><b>Vendedores(as) por catálogo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Pérdida por gastos desembolsados.</li> <li>◆ Pérdida si el cliente no paga el producto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Inestabilidad de empresa que los contrata.</li> <li>◆ Absorben la falta de demanda ya sea por menos tiempo trabajado (de llamada) o por obtener menores rendimientos, lo que repercute en sus ingresos. Generalmente, si los ingresos suben en épocas buenas, se limitan cambiando las reglas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Inestabilidad pequeñas tiendas en malls.</li> <li>◆ Ingresos variables de comisionistas por variación mercado. Sus ingresos dependen de las ventas y éstas en parte del mercado y en parte de las políticas de las empresas.</li> </ul>	

---

## **V.- MOVILIDAD, TRÁNSITO, CAMBIO: RASGOS DEL MERCADO DE TRABAJO**

### ***5.1. Dos maneras de analizar la movilidad***

Se exponen en esta sección, dos estudios de trayectorias laborales realizados con el objetivo de captar la movilidad del mercado de trabajo y asociarla a las fluctuaciones en la protección laboral.

El primer estudio es un análisis de información contenida en la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del Instituto Nacional de Estadísticas. Para componer la trayectoria se consideraron todas las transiciones que durante un período efectuaron las personas entre la ocupación y la desocupación, el trabajo dependiente y el independiente, con el objetivo de obtener una visión más completa de su condición de sujeto de derechos laborales

El segundo estudio, de carácter cualitativo, se propuso captar las orientaciones que determinan la conducta de quienes transitan entre empleos dependientes e independientes. Éste es un movimiento clave, porque es el trabajo dependiente el que queda bajo el paraguas de la ley, la administración y la judicatura especial del trabajo.

La intensidad de la dinámica en el mercado de trabajo, que revela el análisis realizado, ha sido también registrada en otros estudios desarrollados en el país en los años siguientes. Cuando la rotación y la volatilidad de los empleos se intensifican, las instituciones de protección al trabajo pierden eficacia; este panorama de inestabilidad debe ser considerado por las políticas hacia el trabajo si se quiere actuar sobre la vulnerabilidad que aquí se origina.

La investigación sobre trayectorias laborales se apoya en el supuesto de la estabilidad como una condición de buen trabajo, aún cuando este enfoque ha sido discutido por algunos análisis que ven en los cambios en el empleo, un dinamismo que indica oportunidades y ofrece posibilidades de elección en las trayectorias ocupacionales; la aceleración y el cambio son vistas como generadores de productividad, tanto a nivel de empresas como a nivel individual.

	Trayectorias Laborales a partir de la Encuesta de Empleo del INE	Trayectorias con empleos dependientes e independientes
<b>Objetivo</b>	<p>Recoger la trayectoria laboral de las personas registrando las ganancias o pérdidas de protección cuando su inserción laboral cambia, en un contexto que incluye reiterados periodos de desempleo, inactividad estacional y cambios frecuentes de categoría laboral.</p>	<p>Indagar en las razones, factores y motivaciones que inciden en que las personas cambien de categoría de empleo, específicamente cuando transitan entre empleos dependientes e independientes y ganan o pierden protección laboral y social. El propósito fue captar los patrones que guían este comportamiento y contribuir al conocimiento y reflexión en torno de tres cuestiones: a) el alcance y efectividad del actual sistema legal de protección laboral y social en Chile; b) la calidad de los empleos que se generan en el mercado de trabajo chileno, y c) los problemas que afrontan las personas en su inserción en mercados laborales flexibles, las formas como los encaran y los efectos que se derivan en sus vidas cotidianas.</p>
<b>Descripción del sujeto de estudio</b>	<p>La población de 15 años y más, que en la Encuesta de Empleo del INE tenía la condición de <i>ocupada</i> al menos en una de las seis mediciones sucesivas que se consideraron. Es una población estimada a partir de la muestra de hogares que utiliza esta encuesta, con cobertura nacional.</p>	<p>Hombres y mujeres de 15 años y más, que hubieran transitado al menos una vez entre un empleo dependiente y otro independiente. Un segmento de ellos con alto nivel educacional y otro con calificación baja.</p>

<p><b>Método</b></p>	<p><b>Trayectorias Laborales a partir de la Encuesta de Empleo del INE</b></p> <p>Esta investigación es un análisis específico de datos ya recogidos por la Encuesta de Empleo del INE, y consistió en configurar la trayectoria de trabajo que tuvo cada persona durante un lapso de 18 meses. Para ello se recuperó la posición ocupacional de cada individuo en las seis mediciones de que fue objeto mientras estuvo integrando la muestra de la ENE. La trayectoria se describió utilizando dos características: la <i>condición de actividad</i> y la <i>categoría en la ocupación</i>. Por el tratamiento estadístico de los datos, el análisis se extendió desde el trimestre abril-junio de 1998 a octubre-diciembre de 2000.</p> <p>Un segundo modo de analizar los datos consistió en capturar el tránsito que realizan los sujetos entre dos aplicaciones consecutivas de la ENE, es decir entre dos trimestres. En este caso el análisis comprendió un período más largo, de cinco años.</p> <p>El estudio cubre el tiempo de la última crisis económica mundial.</p>	<p><b>Trayectorias con empleos dependientes e independientes</b></p>
		<p>La investigación, de carácter cualitativo, siguió el diseño de estudio de casos, dirigiéndose a sujetos en cuya trayectoria laboral hubiese al menos un cambio entre empleo dependiente e independiente en los últimos cinco años. La selección de casos fue intencional y sin criterios de representatividad muestral. La primera fase de selección se realizó a partir de la información proporcionada por el INE sobre personas que participaron en la ENE, entre 1999 y 2000; se contactaron 20 sujetos en esta primera selección. En una segunda fase, se seleccionaron 27 personas a través de contactos personales e institucionales del equipo investigador. Se realizaron 47 entrevistas, seleccionándose finalmente 40 casos (20 mujeres y 20 hombres)</p>

	Trayectorias Laborales a partir de la Encuesta de Empleo del INE	Trayectorias con empleos dependientes e independientes
<p><b>Principales resultados</b></p>	<p>a) El tránsito entre ocupado, desocupado e independiente (condición de actividad) es un episodio muy frecuente: el 58% de la población estudiada había efectuado alguno de estos cambios en el lapso de 18 meses.</p> <p>b) En el conjunto de estos cambios, el 30% de las personas tuvo, en este mismo tiempo, algún episodio de desempleo.</p> <p>c) Si bien predomina la trayectoria de empleos asalariados (el 57% de las personas se mantuvo siempre en esta categoría), el empleo independiente muestra un peso que no es menor: el 43% de las trayectorias registran alguna incursión en el trabajo independiente.</p> <p>d) Las mujeres y los jóvenes muestran un patrón muy inestable de participación ocupacional: entre las primeras, sólo la cuarta parte se mantuvo con empleo en todas las mediciones. Entre los jóvenes, esta proporción fue casi la misma; alcanzó al 23%.</p>	<p>a) Las trayectorias recogidas fueron clasificadas en tres tipos. La más frecuente es aquella en que el trabajador se había movido una vez desde un empleo dependiente a otro independiente. En las del segundo tipo, menos frecuentes, también habían hecho un sólo cambio, pero en sentido inverso. En la tercera trayectoria, las personas habían cambiado más de una vez de categoría ocupacional en distintas direcciones.</p> <p>b) Respecto de las razones y factores del cambio: el tránsito dependiente-independiente se debe a medidas de flexibilidad externa aplicadas por las empresas o a decisiones del propio trabajador. Lo más revelador en estas trayectorias es que en un número apreciable de casos, detrás de la decisión aparentemente voluntaria se advierte una profunda insatisfacción con el empleo dependiente, lo que se debe principalmente a la intensidad del trabajo (sobrecarga de tareas, constantes presiones, abusos y exigencias, jornadas excesivas). Estos trabajadores viven un quiebre psicológico que los impulsa hacia empleos independientes. Ven en este tránsito una estrategia de supervivencia y una mejor posibilidad de preservar su salud. En muchos casos, la experiencia laboral posterior, como independiente, es extremadamente precaria y a pesar de ello las personas se resisten a volver a ser asalariados.</p> <p>c) El cambio de empleo independiente a dependiente de las trayectorias del segundo tipo, se debe generalmente a la inestabilidad del negocio y del ingreso que obtienen estos trabajadores, así como al gran esfuerzo que deben desplegar para mantener su empresa autónomamente; también a la desprotección en que se sienten. El agotamiento los hace muchas veces volver a la condición de asalariado.</p>

<p><b>Principales resultados</b></p>	<p>Trayectorias Laborales a partir de la Encuesta de Empleo del INE</p> <p>e) Si se consideran dos trimestres seguidos y se excluye a los inactivos, el 35% de los trabajadores, efectuaron algún cambio. Los dos tercios de estas transiciones son salidas o entradas al empleo y fueron más significativas para las mujeres.</p> <p>f) Las diversas formas como se analizaron los datos arrojaron siempre una franja minoritaria de trabajadores con empleo estable, que pueden hacer valer los derechos laborales. Para la mayoría esto no es posible. Esta evidencia debiera agilizar los esfuerzos orientados a revisar el sistema tradicional de protección al trabajo.</p>	<p>Trayectorias con empleos dependientes e independientes</p> <p>d) Las trayectorias en que hay constantes cambios de categoría ocupacional constituyen experiencias muy difíciles; la inestabilidad es una constante; la posición que se ocupa siempre es vulnerable. Son la expresión más clara del efecto en la vida de las personas de la flexibilidad que marca la organización del trabajo.</p> <p>e) En las trayectorias recogidas en este estudio los cambios no están asociados a una expectativa amable para el desarrollo laboral, la carrera y la vida de los entrevistados; no se advierte que ellos tengan oportunidad de elección. En la mayoría de los casos los sujetos están frente a opciones laborales malas y la búsqueda de un nuevo empleo se hace más bien por escapar a condiciones insoportables, sean éstas asalariadas o de trabajo autónomo.</p> <p>f) La insatisfacción que los trabajadores expresan está asociada a las prácticas de flexibilidad laboral, por un lado, y al fuerte autoritarismo que marca las relaciones de trabajo en las empresas, por otro. También queda en evidencia la excesiva vulnerabilidad de muchos empleos independientes y lleva a preguntarse sobre las condiciones para que los microemprendimientos consigan cierto nivel de consolidación y sean efectivas opciones.</p>
<p>Publicación de la Dirección del Trabajo</p>	<p>Trayectorias Laborales: la certeza de la incertidumbre, Cuaderno de Investigación N° 18, 2003.</p> <p>Trayectorias Laborales: El tránsito entre el trabajo asalariado y el empleo independiente, Cuaderno de Investigación N° 23, 2005.</p>	

---

## 5.2. *Medición estadística de trayectorias laborales*

### 5.2.1. **Qué aporta el estudio de trayectorias laborales**

La trayectoria laboral es un tipo de estudio que permite captar el cambio, la movilidad en el trabajo, lo que es central en un contexto en que los factores productivos se desplazan y se modifican aceleradamente.

Las mediciones habituales del empleo (a través de encuestas de hogares, pero también de establecimientos) no permiten hacer análisis longitudinales; no están diseñadas para captar el recorrido laboral que hacen las personas durante períodos prolongados, sino que presentan cortes de la situación de ocupación y de las condiciones de trabajo en momentos determinados, para el conjunto de la población o para subconjuntos de ella.

El enfoque de trayectoria, en cambio, permite ensanchar la visión del mercado laboral al revelar los innumerables movimientos realizados por la población que quedan ocultos en las mediciones habituales. Estas últimas muestran los resultados “netos” de esta dinámica que, en realidad, es mucho más intensa y múltiple<sup>80</sup>.

El análisis longitudinal entrega una visión más precisa de protección, ya que muchas veces ésta depende del tiempo durante el cual se mantienen los derechos. Así, la necesidad de conocer el recorrido que hacen las personas por el empleo ha sido planteada desde la política de seguridad social; la evaluación de este sistema y las propuestas para modificarlo exigen conocer la historia de trabajo de los beneficiarios. Pero el conocimiento de las historias laborales personales es relevante también para examinar el ejercicio de otros derechos, como por ejemplo, las políticas de capacitación laboral que requieren saber si quienes participan en programas de este tipo van cumpliendo la expectativa de ir alcanzando mejores empleos. Los derechos colectivos del trabajo deben, asimismo, ser vistos longitudinalmente; la experiencia de cada trabajador en negociaciones colectivas y en organizaciones sindicales

---

<sup>80</sup> Para analizar longitudinalmente la información de la encuesta de empleo, hay que atender a ciertas limitaciones iniciales que para este objetivo tiene esta encuesta: a) no cuenta con sistema para identificar a las personas en las sucesivas mediciones de que son objeto (sí a los hogares); b) las personas interrogadas permanecen integrando la muestra de la ENE durante un periodo corto de tiempo: dieciocho meses; c) la muestra se va renovando parcialmente: un sexto cada trimestre. El INE implementó un método estadístico para la identificación de los encuestados y para la recomposición de la muestra (que representa a la población del país).

---

permite apreciar la capacidad acumulada para fortalecer el ejercicio de estos derechos. En relación con los derechos frente a los riesgos de salud en el trabajo, es necesario tener en cuenta la acumulación de riesgos distintos en personas que cambian constantemente de empleo, y una política de prevención debe saber cuáles son las más frecuentes trayectorias de riesgos. Los derechos de maternidad tampoco pueden evaluarse acertadamente si no se considera que las trayectorias de trabajo de las mujeres, con frecuentes entradas y salidas de la ocupación, indican una alta probabilidad de perder beneficios o de quedar excluida de toda protección.

### 5.2.2. Diversos tipos de trayectorias

Para describir la trayectoria se seleccionaron dos de las variables que incluye la ENE en su caracterización del empleo:

- a) La **condición de actividad**, que incluye las categorías de:
  - ◆ Ocupado
  - ◆ Desempleado
  - ◆ Inactivo
  
- b) La **categoría en la ocupación**, que incluye las categorías de:
  - ◆ Empleador en empresa de hasta 9 trabajadores
  - ◆ Empleador en empresa de 10 trabajadores o más
  - ◆ Trabajadores por cuenta propia profesionales o técnicos
  - ◆ Trabajadores por cuenta propia con calificación de menor nivel
  - ◆ Asalariados en empresas de hasta 9 trabajadores
  - ◆ Asalariados en empresas de 10 trabajadores o más
  - ◆ Trabajadores de servicio
  - ◆ Familiares no remunerados

En primer término **el análisis estuvo dirigido a evaluar la movilidad de las personas**, considerando los cambios de posición en una o en las dos variables antes señaladas. Mientras mayor sea el número de personas que efectúan cambios, así como la cantidad de cambios, más inestable es el mercado de trabajo y mayor es el riesgo de desprotección.

- ◆ El primer resultado a destacar es la **alta movilidad laboral**: el 78% de los encuestados realizó uno o más cambios en su condición de actividad o en su categoría ocupacional; menos de la cuarta parte de esta población permaneció, entonces, en la misma posición ocupacional.
- ◆ Los tránsitos más frecuentes son de entrada y salida de la ocupación: el 58% de la fuerza de trabajo se movió una o más veces hacia o desde la condición de ocupado.
- ◆ El 30% de la fuerza de trabajo estuvo desocupada una vez a lo menos en el lapso de 18 meses (el 13%, más de una vez), lo cual da cuenta de la magnitud que alcanza este riesgo hoy en día. Y, por otra parte, el 44% de la fuerza de trabajo efectuó tránsitos entre inactividad y ocupación en el período.
- ◆ Las trayectorias laborales detectadas **muestran diferencias apreciables para hombres y para mujeres**. Uno de los rasgos más notorios de la participación femenina es su discontinuidad, lo que tiene graves efectos en el nivel de la protección. Las trayectorias intermitentes incluyen ciclos cortos y repetidas salidas a la inactividad. Menos de la cuarta parte de las trabajadoras mostró una trayectoria con empleo continuo.

**Cuadro N°11**  
**Movilidad en la condición de actividad**  
**en porcentaje sobre la fuerza de trabajo. Por sexo.**

Tránsitos entre ocupado, desocupado e inactivo	% de la fuerza de trabajo	
	Mujeres	Hombres
<b>No cambiaron</b>	<b>23.2</b>	<b>52.7</b>
<b>Cambiaron</b>	<b>76.8</b>	<b>47.3</b>
Un cambio	19.5	12.0
Dos cambios	30.6	19.6
Tres cambios y más	26.7	15.7
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

*Fuente: procesamiento especial ENE del INE; 18 meses.*

- ◆ Las **trayectorias de los jóvenes** fueron también muy móviles: la ocupación se pierde y se recupera más de una vez, con intervalos de desempleo y/o de inactividad. Son trayectorias intermitentes en las que el acceso al empleo es

esporádico y de muy corto plazo; se trabaja a intervalos. En los 18 meses considerados, el 71% de los menores de 30 años había integrado la fuerza de trabajo al menos una vez.

### Cuadro N°12

#### Movilidad de los trabajadores jóvenes en porcentaje sobre la fuerza de trabajo

Cambios en la condición de actividad y en la categoría ocupacional	Trabajadores de 15 a 29 años de edad
No cambiaron	9.1
Cambiaron	90.9
Un cambio	15.3
Dos cambios	26.8
Tres cambios y más	48.8
<b>Total</b>	<b>100.0</b>

Fuente: procesamiento especial ENE del INE; 18 meses.

En una segunda dirección, **el análisis se dirigió a distinguir grados de calidad de las trayectorias.** Para ello se utilizaron dos características de la inserción ocupacional que la ENE registra o permite componer: a) **el carácter dependiente o independiente** de la relación de trabajo que se establece, y b) **el grado de fortaleza económica** que se puede atribuir a las distintas posiciones en el empleo.

- ◆ El empleo dependiente es mayoritario; en el 57% de las trayectorias la categoría de dependiente persiste en las seis mediciones. Por lo tanto, el 43% de los recorridos incluye empleo independiente por lo menos una vez en los 18 meses analizados. Sólo una parte de éstos, el 16%, fueron trayectorias en que sólo hubo empleos independientes.
- ◆ Estas cifras muestran la fuerte limitación de protección que proviene de la naturaleza de los empleos desempeñados: cerca de la mitad de los trabajadores queda, por esta sola razón, excluida de las tutelas básicas, en forma permanente o interrumpida.
- ◆ Los trabajadores que se mantuvieron como independientes durante los 18 meses son, en su mayoría, micro empresarios o trabajadores por cuenta propia con baja o sin ninguna calificación.

- 
- ◆ El 26% de las trayectorias mostró tránsitos entre ambas posiciones; estos cambios tan drásticos son efectuados por trabajadores con clara disposición a asumir riesgos y por otros que los realizan porque sus oportunidades de empleo son escasas y deben aceptar el puesto que encuentren<sup>81</sup>.
  - ◆ Las trayectorias de los jóvenes y las mujeres incluyeron preferentemente empleos asalariados, pero muy inestables, según se señaló. En el segmento de trabajadores de mayor edad, casi la mitad ha permanecido siempre como independiente; por esta razón son muy vulnerables, pero también porque los retiros a la inactividad -no al desempleo- son muy frecuentes.
  - ◆ Se distinguieron cinco trayectorias con distinto nivel de **fortaleza económica**. De esta clasificación resultó que menos de un tercio de los trabajadores se ubicó en la primera trayectoria, que agrupa a los empleadores y trabajadores de establecimientos de 10 o más empleados y a los cuenta propia con alta calificación. Éste es el único sector que puede estimarse plenamente protegido.
  - ◆ El grueso de la fuerza de trabajo, más de dos tercios, se ubicó en las trayectorias que siguen, en las cuales es gradualmente menor la probabilidad de contar con protección legal o con medios económicos para cubrirse por sí mismo. Son especialmente vulnerables las trayectorias de los dos últimos niveles, en las que se transita por todas las posiciones (excepto las del primer nivel) o sólo por los empleos más débiles (familiar no remunerado y personal de servicio). En estos dos últimos se agrupó el 15% de la población estudiada.
  - ◆ La educación formal es un factor que se mostró asociado al tipo de trayectoria. Es el nivel de educación superior el que permite trayectorias estables, bajas posibilidades de desempleo y de inactividad. El 40% de este segmento apareció ocupado en las seis mediciones y en un empleo dependiente.
  - ◆ En el segmento sin educación, el grueso de las trayectorias fue de trabajo independiente solamente, con entradas y salidas de la ocupación, más hacia la inactividad que hacia el desempleo. El segmento de educación básica mostró menos desempleo manteniéndose ocupados a cambio de una movilidad alta por las distintas categorías ocupacionales. Aquí se encuentra

---

<sup>81</sup> La investigación que más adelante se describe, se dirige precisamente a este sector.

---

la mayor proporción de trayectorias que combinan trabajo dependiente e independiente. Las trayectorias de trabajadores con educación media, por el contrario, mostraron mucho más episodios de desempleo, pero poca frecuencia en las combinaciones entre empleos asalariados y autónomos.

- ◆ El análisis que se hizo cubriendo sólo dos trimestres consecutivos, confirma la alta movilidad; ésta alcanzó al 35% de quienes estaban ocupados en una o en las dos mediciones. Los dos tercios de estos cambios se produjeron entre las categorías de ocupado, desocupado e inactivo y fueron más intensos para las mujeres.
- ◆ En la fase de recesión del ciclo económico, la movilidad se intensificó, especialmente los tránsitos hacia el desempleo y la inactividad y hacia el empleo independiente.

### ***5.3. Entre el trabajo asalariado y el empleo independiente***

Esta investigación de carácter cualitativo, permitió incursionar en las razones que han tenido las personas para cambiar su relación laboral, y ha mostrado los efectos que estos tránsitos han producido en sus vidas. El contenido de los relatos tiene que ver con la calidad de los empleos, la incertidumbre laboral, las posibilidades de elección que tienen los trabajadores para controlar su carrera laboral, las oportunidades de desarrollo en el trabajo, la cobertura de protección que tienen. Hay también referencias a las organizaciones de trabajadores y al sentido del trabajo en la sociedad actual.

Lo que homogeniza los relatos es que una grave insatisfacción con las condiciones del trabajo ha provocado el cambio de empleo; concretamente estos trabajadores señalan: la continua sobrecarga de tareas, la extensión de las jornadas de trabajo más allá del límite legal, los constantes abusos de poder, exigencias y presiones por parte de los empleadores y el ambiente de hostilidad, competencia y falta de solidaridad entre los compañeros de trabajo. Pero el trabajo independiente también es fuente de frustraciones y de fracasos, debido principalmente a que los emprendimientos son muy precarios, con escaso capital, sin apoyo ni orientación. La inestabilidad del trabajo autónomo y la larga jornada son asimismo factores de insatisfacción que a veces se compensan, y a veces no, con la satisfacción de estar trabajando para sí mismo y no estar sometido a una autoridad.

---

Se hallaron tres tipos de trayectorias laborales con cambios entre empleos dependientes e independientes. La principal es aquella donde los trabajadores y trabajadoras se han movido desde la dependencia a la independencia laboral en una sola oportunidad. Otra trayectoria, bastante menos frecuente, muestra también un sólo cambio, pero en dirección contraria: desde la independencia a la dependencia. La tercera trayectoria corresponde a las personas que han incurrido en más de un cambio de categoría de empleo y en donde la dirección es variable. A continuación se exponen más latamente.

### 5.3.1. Tránsito de la dependencia a la independencia

El mayor número de trayectorias recogidas fue el tránsito de un empleo dependiente a uno independiente. Respecto del trabajo asalariado que se ha abandonado, se recogieron relatos muy reveladores y muy diversos, que explican la salida de estos trabajos:

- ◆ Uno de los puntos más frecuentes en las historias es la intensidad del trabajo: *nos exigían demasiado y...como tú tenías que entregar los proyectos sí o sí porque había que cumplir las metas establecidas, te tenías que quedar muchas noches en la oficina. Entonces todo eran inquietudes y tensiones... llega un momento en que la plata no compensa.*
- ◆ *“Me mataba mucho para sacar 80 mil pesos...Estaba horas y horas de rodillas limpiando escaleras con unos líquidos que hacían mal...”.*
- ◆ También aparecieron incumplimientos de las obligaciones legales por parte del empleador: *“la empresa tenía muy estudiados todos los resquicios legales y me hacía contratos a honorarios de tres meses y luego se demoraban un mes en volverme a contratar. Así estuve tres años”.*
- ◆ Otro reclamo reiterado es la jornada excesiva: *“Trabajaba horas y horas sin descanso, porque el horario no se cumplía. Se supone que había un horario establecido pero había que quedarse más horas porque prácticamente te obligaban, y no te las pagaban”.*
- ◆ Se relataron conductas de maltrato, como las siguientes: *“Tenías al jefe gritándote y montones de cámaras que te vigilaban...con tanto estrés decidí que yo no quería trabajar así”.*

- 
- ◆ *“...el jefe del departamento tenía muy mal carácter. Por ejemplo, te pedía un informe, se lo llevabas y “al tiro” te decía que no, que no era eso, que tenías que hacerlo de nuevo”.*
  - ◆ *Se dan las condiciones para que los trabajadores se autoexploten: “Yo ganaba 26 mil pesos fijos, el resto era por comisiones y llegué a ganar 1 millón de pesos mensuales. Pero me sacaba la mugre; trabajaba de lunes a lunes ...mientras más plata ganaba, más trabajaba... y estaba la presión de tu jefe, que tienes que vender cada vez más”.*

Situaciones como las descritas generan, según se desprende de la información recogida, un clima de disconformidad con el trabajo, conciencia del incumplimiento de la legislación laboral y menoscabo de la dignidad. Cuando llegan a un estado de mucha angustia, los trabajadores toman la decisión de abandonar ese empleo; este rechazo se generaliza a la condición de dependiente y optan por iniciar una actividad autónoma. Los autores hablan de esta trayectoria como una experiencia de *“dependencia fallida: las empresas hoy en día no te tratan bien; sólo piensan cuánto es lo mínimo que te pueden pagar para que no te vayas...”*.

- ◆ *“El empleador hace al empleado. Si ellos te explotan, tú no puedes sentirte comprometida con la empresa... Lo único que piensas es irte lejos”.*

Una situación distinta es aquella en que el cambio a un empleo independiente es forzado por medidas flexibilizadoras aplicadas por las empresas (reducción de personal, despidos, quiebre o cierre de la empresa). En varias de estas situaciones la frustración de los trabajadores ha sido fuerte, entienden que fueron despedidos, porque la empresa no quiso reducir sus utilidades y se sienten víctimas de una gestión empresarial deshumanizada, que no les ha entregado compensaciones mínimas. Su actitud es también de rechazo a la condición de asalariado.

El despido u hostigamiento a trabajadores de mayor edad en las empresas de las que son empleados, apareció asimismo como factor que motiva el paso a un empleo independiente; también es el caso de personas que pasan a ser pensionadas, pero quieren seguir activas. En la mayor parte de estos casos el tránsito del trabajo dependiente al independiente no ha sido realmente una decisión libre.

Un patrón distinto es el de personas que se van de un empleo dependiente e inician proyectos autónomos, porque valoran la independencia y ven en el trabajo

---

autónomo una mejor posibilidad de desarrollo. No fueron muchos en el conjunto de los entrevistados: “*Yo sentía la necesidad de ser independiente, de hacer mis propios proyectos porque sentía que mi vida podría ser mejor en lo profesional y en lo personal*”. En otras entrevistas se da cuenta de una elección racional entre dos alternativas equilibradas: “*La empresa cumplía con todo, pero yo me quería retirar porque era muy lejos y cuando tenía turno de tarde tenía que quedarme en una pensión sin ver a mi esposa y a mi hijo*”.

Mirando hacia el destino del cambio, esto es el empleo independiente que se inicia, se advierte que la mayoría de los trabajadores que hicieron esta trayectoria -21 de los 26 casos- eran, en el momento de la entrevista, *trabajadores por cuenta propia*; su desempeño como independiente se basaba en acciones individuales de autoempleo, los recursos con que contaban eran propios o prestados, utilizaban sólo sus capacidades y conocimientos, sin contratar dependientes. Sin embargo, algunos de ellos no eran propiamente *independientes* sino ***dependientes periféricos***, que trabajaban para muy pocos clientes-empleadores, a cuya dirección estaban sometidos (una anesthesióloga y un mecánico).

Gran parte de estos empleos son extremadamente vulnerables y en algunos casos permiten apenas subsistir. Junto a ellos hubo cinco casos de *empleadores*, cuya experiencia de emprendimiento había sido exitosa y les permitía contratar a algunos dependientes.

El más grave riesgo que enfrentan estos trabajadores es la gran inestabilidad de los empleos independientes, que casi todos quieren mantener (sólo cuatro casos esperaban volver a ser asalariados). Casi todos indicaron que sus proyectos implican un proceso lento y laborioso para su consolidación y que constantemente se enfrentan a diferentes riesgos de capital y trabajo. Sus negocios son muy débiles económicamente, disponen de un capital escaso que proviene sólo del ahorro propio o de préstamos familiares; en muy pocos casos han contado con crédito bancario y solo en uno, con subvención estatal. En algunos casos la experiencia fue un fracaso; falta de conocimiento del mercado, escaso conocimiento técnico, planificación insuficiente, irregularidad de las demandas, fueron los más frecuentes factores de debilidad que ellos señalaron.

Esta apertura al empleo independiente apareció repetidamente en mujeres que tenían la determinación de encontrar una mayor armonía entre su vida laboral y sus otros espacios cotidianos, objetivo que veían inalcanzable en los empleos dependientes,

---

donde no podían evitar la intensificación del trabajo y las jornadas extensas. Se trata de una actitud vital, de liberación, más que expresión de racionalidad empresarial.

Los relatos concuerdan en que la gran ganancia al abandonar la condición de asalariado ha sido la mayor libertad para manejar el tiempo. Para algunos, el tiempo de trabajo ha aumentado, para otros ha disminuido, pero han podido compatibilizar en forma más satisfactoria su vida laboral y personal (no sólo familiar); han podido flexibilizar el tiempo según sus conveniencias.

El salto al empleo independiente significa perder protección en salud y previsión social; sólo 6 de los 26 entrevistados estaban cotizando en alguno de estos sistemas; eran de los que tenían ingreso más alto. La seguridad es un problema que estos trabajadores perciben y quisieran una posibilidad de integrarse al sistema, aceptando la idea de la cotización obligatoria. Sin embargo, algunos expresan que su bajo ingreso no les permite hacer cotizaciones: *hay otras obligaciones en la familia ...tengo dos hijas en la universidad y uno prefiere repartir las platas de otra manera.* Otros dejan ver su desconfianza en el sistema...*me da la impresión que algún día van a sacar una ley que va a decir que no se devuelve nunca más esto, o sea tengo una inseguridad total frente a estas leyes... Averigüé y me dijeron que no podía tener FONASA sin estar afiliada a una AFP, y decidí que no, porque no me motiva mucho el asunto de las AFP.*

Son pocos los emprendimientos que se lograron consolidar; en siete de los 26 casos, los trabajadores sienten que su negocio ya es seguro.

### **5.3.2. Tránsito de la independencia a la dependencia**

Este tipo de trayectoria fue menos frecuente entre los entrevistados: cuatro hombres y dos mujeres habían hecho este tránsito, todos adultos con responsabilidad económica en sus hogares.

En la mitad de los casos, las razones que señalaron para el cambio fueron forzadas y en la otra mitad, la voluntariedad era manifiesta. Entre estos últimos, se señaló la inseguridad del empleo...*se trataba de la inestabilidad en los proyectos en que uno trabajara, porque todos eran de una duración diversa...mi sueldo se componía de lo que ganara en cada uno de ellos; cuando se terminaba uno, inmediatamente mi sueldo se reducía; y eso podía pasar varias veces en el año. Esa sensación de*

---

*incertidumbre era constante y agotadora* (profesional que desarrollaba diversos proyectos para una universidad; el empleo era, en realidad, dependiente periférico).

La otra razón que se dio fue la jornada excesiva y la dificultad para armonizarla con la vida familiar. En estos casos se observó una suerte de agotamiento y fatiga con los rigores de sobrecarga que imponen los empleos independientes. En los casos de la trayectoria antes descrita, la actitud de los trabajadores que venían de un empleo dependiente era distinta y el hecho de trabajar para sí mismos les hacía aceptar la larga jornada. La flexibilidad horaria de los trabajos independientes tampoco es siempre tan *valorada puedes ir al médico y demorarte dos, tres horas, pero eso equivale a que trabajas más en la noche y que trabajas varios sábados y los domingo* (profesional).

En los casos de tránsito forzado a un empleo dependiente, la principal razón esgrimida fue que su actividad no le proporcionaba ya ingresos sino pérdidas, que no era rentable (dueño de botillería). *La competencia era tan grande que ya no se podía competir... así que no fue decisión mía. Estuve dos meses cesante viviendo de algunos ahorros hasta que encontré este trabajo.*

En otro caso en que el trabajador independiente trabajaba para una sola empresa, el empleo llegó a su fin porque la empresa decidió terminar con el contrato comercial por el que le encargaba trabajo... *Para mí el trabajo era estable; era para seguir harto tiempo. El problema fue que tuve un accidente, entonces, por asunto de tiempo me cortaron el contrato de servicio, porque tuve que mandar a arreglar la camioneta* (transportista).

Al enjuiciar el tránsito que han hecho, estos trabajadores manifiestan dificultad para adecuarse a las normas del empleo dependiente, especialmente para mantener una actitud de subordinación. Tampoco sienten que el empleo es seguro y estable: *yo por el momento no creo que tenga problemas para seguir en esta empresa, pero conozco tantas personas que pensaban lo mismo y luego fueron despedidas, que no me atrevo a decir nada.*

La jornada es larga en casi todos los casos; sólo en dos no se realizan horas extraordinarias y se respeta lo pactado o legalmente establecido. En algunos casos se extiende en forma abusiva, porque no hay horas extraordinarias acordadas, pero en otros significa pago de horas extraordinarias y ésta constituye una parte importante del ingreso de estos trabajadores.

---

El grado de satisfacción por el cambio es alto en algunos casos que aluden a la estabilidad, tranquilidad y protección social que han conseguido. Otros trabajadores, en cambio, aceptan su actual condición de asalariado, pero esperan otra oportunidad para volver a un empleo independiente...*en estos momentos es más seguro trabajar asalariado...Pero si me preguntas qué prefiero, a mí me gusta más trabajar independiente, porque uno puede realizar sus ideas libremente, mientras que trabajando dependiente, dependes no más del jefe que te dice este palo hay que ponerlo ahí y ahí se pone no más.* Hay, además otros trabajadores que están claramente insatisfechos por la considerable rebaja de ingreso que les significó el cambio: *Prefiero la forma independiente porque se gana más plata. Yo ahora tengo este trabajo, porque no tengo alternativa. Lo hago por necesidad.*

### **5.3.3. Las trayectorias con más de un cambio**

A través de las entrevistas se captaron ocho trayectorias de este tipo, en que los tránsitos entre las categorías ocupacionales habían sido frecuentes: la mitad son de trabajadores con alto nivel de calificación (un técnico administrador de empresas, un técnico de electrónica, una secretaria y una periodista) Los otros cuatro casos son de personas sin calificación y de personas que estudian aún.

Los empleos dependientes de estos trabajadores son extraordinariamente precarios: no hay contrato escrito o éste es a plazo fijo, las condiciones laborales son muy bajas y es común sobrepasar la jornada vulnerando la ley. El patrón de esta trayectoria muestra que este empleo se abandona debido a las agobiantes condiciones laborales, y la urgencia económica conduce a trabajar como independiente, en condiciones de mucha debilidad. La inseguridad de estos empleos o el fracaso del negocio trae de vuelta al empleo dependiente, pero éste es nuevamente un trabajo precario y con bajas condiciones: *Mis experiencias laborales han sido malas, pésimas, siempre sin contrato o con boletas y de plata no más de \$ 120.000... ahora estoy preocupada otra vez porque acá en la tienda no me han hecho contrato todavía.*

En otros casos, el trabajador es despedido y, al no encontrar otra plaza como asalariado inicia alguna actividad por cuenta propia, generalmente muy precaria, mientras encuentra otro empleo. Todo ello conforma una trayectoria fragmentada en la que se suceden distintos tipos de inserción alternadas con períodos de desempleo. Es la expresión del contexto actual de empleos inestables, que el análisis de trayectorias con los datos de la encuesta de empleo había descrito a nivel nacional. Deja en claro

---

la dificultad que tienen muchas personas, calificadas o no, de acceder a un empleo dependiente que cumpla mínimos requisitos de calidad e ingresos dignos.

En algunas trayectorias el tránsito entre distintos empleos es muy veloz; se tienen, en realidad, varios empleos y el trabajador los desempeña intermitentemente o al mismo tiempo, como en el caso siguiente: *cuando no estoy en la construcción trabajo vendiendo diarios; también tengo un puesto en el persa que es mío ... Ahí trabajo los sábados y domingos a no ser que tenga algún “pololo” en una obra (de construcción)...entonces, ahora estoy con los diarios y mi puesto, pero la idea es buscar de nuevo, uno tiene que moverse rápido. Sin embargo, mi situación económica es mejor cuando estoy apatronado.* En ninguno de estos trabajos tiene protección laboral; cuando se emplea en la construcción tampoco: *Yo en la construcción casi siempre he trabajado con contratistas. Es como hacer un “pololo”, tú trabajas para una empresa, pero así no más, a trato, sin contrato...Me siento más satisfecho cuando estoy con contratista que con una empresa, porque tú sabes que si trabajas harto vas a ganar más, entre más haces, más te pagan...En cambio en una empresa te hacen un contrato de un mes o de tres, pero tú te puedes matar trabajando y el sueldo siempre es el mismo, el mínimo.* Este no es el único caso en que el trabajador prefiere que no le hagan contrato; a veces él mismo lo solicita. Esto abre una interrogante respecto del valor del actual sistema de previsión para las personas con ingresos muy bajos. En estas trayectorias concurren el fracaso de una actividad independiente por falta de recursos económicos, la salida forzada de una ocupación dependiente, limitaciones para un nuevo retorno a la independencia, el alto desempleo en el país y las circunstancias familiares que plantean urgencias económicas.

Entre las trayectorias fragmentadas hay algunas en que los varios empleos han significado ascenso, mejoramiento de las condiciones, especialmente si son dependientes. Pero también se producen quiebres que interrumpen esta carrera y el inicio como trabajador independiente suele ser difícil; la ausencia de protección puede jugar malas pasadas, como enfermedades, y pone serias dificultades a estos trabajadores en la defensa de sus derechos.

---

## VI. DEFICIENCIAS EN LA PROTECCIÓN DESDE EL APARATO PÚBLICO Y PROPUESTAS

También hay ámbitos institucionales, regulatorios o legales que necesitan introducir mejoras en su funcionamiento para que se haga efectiva la protección legal a los trabajadores. Los estudios de la Dirección del Trabajo, entre otras materias, han incursionado en el funcionamiento de la justicia del trabajo y en los mecanismos para el cobro de las deudas impagas que las empresas insolventes tienen con sus trabajadores, ambos temas que afectan los derechos establecidos para el trabajo asalariado.

	<b>Justicia laboral</b>	<b>Créditos laborales</b>
<b>Objetivo</b>	Investigar el funcionamiento de la justicia del trabajo en sus diversos aspectos, para apoyar la tramitación legislativa de las reformas planteadas por el gobierno.	Elaborar un diagnóstico del funcionamiento de las instituciones destinadas a garantizar los créditos laborales y previsionales de los trabajadores en Chile, mediante la detección y sistematización del grado de eficacia real de los instrumentos jurídicos actualmente disponibles. Diseño de un sistema de seguro que garantice la satisfacción de los créditos laborales y previsionales en casos incobrables por insolvencia de la empresa.
<b>Descripción del sujeto de estudio</b>	Causas judiciales del trabajo y procedimientos de los tribunales.	Casos de deudas incobrables por los trabajadores debido a cierre o desaparición de empresa empleadora.

	<b>Justicia laboral</b>	<b>Créditos laborales</b>
<b>Método</b>	<p>Se investigó el funcionamiento de la justicia del trabajo en cuatro juzgados del trabajo: dos en Santiago, uno en San Miguel y otro en Puente Alto. Se revisaron 1.102 expedientes laborales correspondientes a una muestra aleatoria de las causas ingresadas en los años 2000 y 2001, excluyendo las causas de cobranza previsional. La investigación se realizó en los meses de junio y agosto de 2003.</p> <p>Se investigó una lista de materias para los juicios ordinarios y otra más reducida para los juicios ejecutivos laborales.</p> <p>Como antecedente, se hizo un breve análisis de la duración en segunda instancia de los juicios laborales, es decir, en la Corte de Apelaciones de Santiago.</p> <p>En base a lo encontrado, se analizan las reformas orgánicas y procedimentales propuestas.</p>	<p>Estudio de los diversos escenarios posibles que enfrentan los trabajadores al cobrar sus derechos, para evaluar si las normas protectoras de los salarios, las cotizaciones previsionales y las compensaciones que proceden al término de una relación laboral, dan suficiente cobertura. Se estudia si son eficaces los medios que garantizan el cobro efectivo de los créditos laborales y previsionales respecto a situaciones que dificultan la identificación del empleador.</p> <p>En cada uno de los posibles escenarios se ha tratado de identificar las dificultades que presenta el cobro efectivo del crédito, así como los instrumentos procedimentales generales y específicos de cobranza aplicables.</p> <p>Finalmente, se diseña un fondo de garantía aplicable a los casos desprotegidos.</p>
<b>Publicación de la Dirección del Trabajo</b>	<p><b>“La justicia del trabajo en Chile; realidad y perspectivas”. Cuaderno de Investigación N° 21, 2004.</b></p>	<p><b>“Los créditos laborales y previsionales: cómo mejorar su eficacia. Diseño de un sistema de garantía”. Documento interno del Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, 2003.</b></p>

A continuación se describen los principales elementos de diagnóstico revelados en las respectivas investigaciones y las políticas sugeridas.

---

## **6.1. Desprotección por insolvencia de las empresas** <sup>82</sup>

### **6.1.1. El problema**

El término de la relación laboral asalariada da origen al pago de los créditos laborales pendientes, tales como remuneraciones, indemnizaciones por años de servicio si corresponden, cotizaciones previsionales adeudadas, y otros beneficios como gratificaciones o beneficios de convenios colectivos. La legislación chilena tiene instrumentos para garantizar el pago de estas deudas, pero hay, por una parte, ineficiencia en el cobro judicial por demoras y abandonos y, por otra, existencia de deudas incobrables por insolvencia de la empresa cuyo patrimonio es insuficiente.

El problema es grave, porque los titulares de la deuda son trabajadores que asumen un riesgo no inherente a su calidad de tales. Como lo expresa el estudio citado: “Cuando acontece la insolvencia del empleador, el riesgo empresarial se traslada o, al menos, se comparte con los trabajadores, los que además de perder su empleo, enfrentan la imposibilidad de obtener el pago de sus créditos laborales y previsionales por un trabajo ya realizado. Tal circunstancia no se compadece con el principio de ajenidad que sustenta la relación laboral, según el cual el empresario se apropia del producto de la prestación subordinada que le otorga el trabajador como contrapartida de la entera asunción del riesgo de ganancia o pérdida involucrada en el negocio que dirige...”<sup>83</sup>

El estudio evalúa el sistema actual de cobro de los créditos laborales y previsionales y determina las situaciones de desprotección existentes, para las cuales propone un Fondo de Garantía. A continuación se desarrollan brevemente los antecedentes que dan pie a la propuesta.

### **6.1.2. El contexto económico y organizacional aumenta el riesgo para los trabajadores**

En el funcionamiento económico actual se crean situaciones que aumentan el riesgo para los trabajadores de no obtener sus derechos, aunque tengan título suficiente para obligar al cumplimiento y pongan en movimiento la institucionalidad de protección.

---

<sup>82</sup> Diego López, Mario Velásquez, Mónica Vergara. *Los créditos laborales y previsionales: cómo mejorar su eficacia. Diseño de un sistema de garantía*. Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, 2003.

<sup>83</sup> Op cit. página 6.

---

Se trata de la alta mortalidad de las empresas, expresada en cierres y cambios de giro, de las relaciones entre empresas tales como cadenas productivas y subcontrataciones, que facilitan la propagación de las crisis sectoriales o generales, y de la utilización de formas de contratación como el suministro de trabajadores, que dificultan la identificación de un empleador responsable de los créditos laborales. Todos ellos son parte del contexto de flexibilidad descrito en los capítulos anteriores y aumentan la urgencia de dar solución a estos casos.

La movilidad es el rasgo central de la dinámica productiva actual: el proceso de muerte y nacimiento de establecimientos productivos se ha acelerado, su ritmo es más intenso y es mayor el número de empresas que desaparece y el de empresas que se crea. Las muertes o cierre de empresas, su congelamiento como entidades sin actividad, y su cambio de giro afectan a sus trabajadores. Se ha calculado (Crespi, 2003) la proporción de empresas que mueren y que cambian de giro por sector de actividad económica para el período 1995 - 2001. La mortalidad varía entre 29% y 62% de las empresas, y los cambios de giro entre 5% y 33%, de manera que todos los sectores se ven afectados por estos movimientos. La proporción de empresas que se mantienen en el mismo sector durante el período varía entre un mínimo de 20% hasta un máximo de 65%<sup>84</sup>.

El cierre y mortalidad de la empresa puede ser un signo de fracaso para el empresario, especialmente en períodos de recesión, pero no en todos los casos. Las empresas pueden desaparecer por estrategias de gestión, por la concepción actual de empresa que tiene la ley que facilita la reestructuración del capital cambiando la razón social, o puede desaparecer inmersa en una dinámica de éxito económico. Sin embargo, el fracaso es, seguramente, la causa principal, que afecta especialmente a las empresas de menor tamaño y en los primeros tiempos de su funcionamiento. Y ello conduce probablemente a la insolvencia para el pago de los créditos laborales.

El cierre de una empresa, o su menor nivel de actividad, no sólo afecta a sus trabajadores, sino a los de las empresas relacionadas con ella. Refiriéndose al grado de cumplimiento laboral y previsional, los autores (López, Velásquez, Vergara, 2003) señalan que en parte está determinado por “las relaciones de conexión que existen entre todas las empresas de una red o encadenamiento productivo determinado, puesto que existen entre ellas relaciones tales que condicionan el cumplimiento

---

<sup>84</sup> Crespi, 2003. Datos elaborados a partir de la TablaV.5 Matriz de Transición Sectorial para las Empresas Chilenas. SII. 1995 – 2001

---

de las obligaciones de las unidades dependientes. En efecto, la insolvencia de las unidades productivas más pequeñas depende directamente del grado de cumplimiento oportuno y completo de los compromisos de las empresas que se instalan más arriba en la cadena y que las subcontratan. Así por ejemplo, cuando al empleador no les han sido satisfechos sus propios créditos por parte de las empresas clientes, es común que deje de cumplir con las obligaciones laborales y previsionales que ha contraído y eventualmente caiga en insolvencia con las consecuencias que ello conlleva para sus trabajadores”. Como se ha señalado, los procesos de flexibilidad incrementan el grado de relación entre empresas. El 30% de las pequeñas y medianas empresas venden a grandes empresas<sup>85</sup>.

Otra fuente de mayor riesgo la constituyen algunas leyes cuyo propósito ha sido facilitar el establecimiento de pequeñas empresas que funcionan con escaso capital, pero que no han previsto resguardos para proteger los derechos de sus trabajadores en caso de insolvencia.

En el área de las relaciones entre empresas hay una variedad de fórmulas que pueden causar confusión, indefinición, fraude o evasión de responsabilidades en los casos en que no es evidente quién es el empleador responsable del crédito laboral adeudado.

En primer lugar, cuando hay externalización productiva (subcontratación de bienes o servicios) y la empresa insolvente es la subcontratista, sus trabajadores pueden recurrir a su empleador subcontratista y al empleador mandante, como responsable subsidiario de las obligaciones laborales y previsionales<sup>86</sup>.

Otra situación existente en Chile como ya se ha demostrado, es el suministro o intermediación de trabajadores<sup>87</sup>. Allí hay dos empleadores, uno que contrata el trabajo y otro que emplea al trabajador bajo su dependencia y subordinación. La insolvencia del primero puede ser difícil de solucionar, ya que suelen ser empresas o intermediarios con poco capital, o acuerdos con algún grado de informalidad.

También existen modificaciones en la organización societaria de capital de las empresas, que causan transformaciones del empleador. La división, filialización

---

<sup>85</sup> INE. CORFO, 2004,.

<sup>86</sup> Código del Trabajo, Artículo 64.

<sup>87</sup> Ambas situaciones han sido consideradas en la Ley N° 20.123 sobre Trabajo en Régimen de Subcontratación y Empresas de Servicios Transitorios, promulgada el 25 de Octubre de 2006.

---

o fusión de empresas bajo nuevas razones sociales son transformaciones que no constituyen causal de término del contrato de trabajo, por lo que generan derecho a indemnización por años de servicios si los trabajadores pierden su empleo con ocasión de la reorganización de capital. El cobro de las mismas y de otros créditos laborales pasa por la identificación del empleador responsable.

Por último, si la empresa insolvente se desenvuelve en el sector informal de la economía, con relaciones de trabajo no formalizadas, sin registro de contrato de trabajo ni cotizaciones a la seguridad social, aunque el empleador esté definido, el cobro de lo adeudado pasa primero por probar la existencia de una relación laboral.

En conclusión: “La solvencia empresarial y la identidad del empleador, constituyen el vértice sobre el que descansa el sistema de protección legal de los créditos laborales, pero como tuvimos oportunidad de concluir en el estudio, tanto el patrimonio del empleador como su identidad han perdido certeza y, en consecuencia, la protección que ofrece el sistema jurídico es parcial y se debilita progresivamente”<sup>88</sup>.

### **6.1.3. Los derechos de los trabajadores frente a la extinción de la relación laboral**

Las normas laborales que se aplican a la extinción de la relación laboral cautelan las causas del despido y garantizan el cobro de los créditos laborales. Las causales de despido consideradas injustificadas, indebidas o improcedentes dan origen a una indemnización por años de servicio, que se agrega a los créditos laborales por remuneraciones y cotizaciones previsionales.

La extinción de la relación laboral es el momento en que el trabajador puede hacer efectivo el cobro de sus derechos, tanto de los que se generan por el término de la relación, como de aquellos que el empleador le está debiendo. Si estos derechos o créditos laborales no son reconocidos o pagados al trabajador, éste podrá reclamarlas ante la Inspección del Trabajo. Si allí no se llega a una conciliación, el trabajador deberá necesariamente demandar su pago judicialmente.

---

<sup>88</sup> López, Velásquez y Vergara, 2003.

---

#### 6.1.4. Desprotección en los casos de insuficiencia patrimonial de las empresas

En los casos de término de la empresa, hay desprotección cuando el patrimonio es insuficiente para responder a los créditos laborales. El cierre de la empresa puede ser con o sin declaración de quiebra.

a) Quiebra de la empresa: hay un procedimiento especial de cobro, estipulado en la legislación de comercio, por el cual los trabajadores tienen prioridad para el pago de sus créditos. En el juicio de quiebra se establece el patrimonio disponible para cobrar y el síndico nombrado debe incautar e inventariar los bienes para que se paguen los acreedores, procediendo en primer lugar al pago administrativo de algunos créditos laborales. El despido que tiene lugar por la quiebra es acreedor a indemnización por años de servicio. El pago administrativo se hace con cargo a los primeros fondos de la quiebra y sin necesidad de intervenir en el juicio respectivo.

Aunque la quiebra garantiza los derechos de los trabajadores, en la práctica la protección establecida está limitada a los casos en que el patrimonio es suficiente. Además, su utilización es muy baja. “Durante los últimos 11 años, han sido afectados por un procedimiento de quiebra un promedio de 2000 trabajadores y 107 empresas cada año”<sup>89</sup>.

b) Insolvencia sin declaración de quiebra: cierre, abandono o término de giro. Si no hay declaratoria de quiebra no es posible asegurarse el patrimonio del deudor y concurren al mismo todos los deudores. Cuando el cierre ha sido intempestivo y la empresa se encuentra descapitalizada, es muy probable que no exista un patrimonio para hacer efectiva la deuda.

El fin del negocio, además de los créditos adeudados, en principio genera derecho a indemnización por años de servicios para los trabajadores afectados, por lo tanto, ellos podrían reclamarlas junto con sus remuneraciones y cotizaciones previsionales.

El trabajador “tiene privilegio de pago en cualquier juicio en que el empleador sea demandado por deudas, mediante la solicitud de medidas precautorias para la retención de bienes de la empresa, o bien ejerciendo una tercería de prelación en un juicio ejecutivo que dirija otro acreedor contra el empleador. Para ello, el trabajador

---

<sup>89</sup> Fuente: Fiscalía Nacional de Quiebras. 2002. Citado por López, Velásquez y Vergara, 2003.

---

deberá disponer de información oportuna sobre la existencia de juicios en contra del empleador y asesoría profesional para hacer valer sus derechos oportunamente”<sup>90</sup>.

Las dificultades para ejercer estos derechos son:

- ◆ La dificultad evidente de identificar los bienes que pertenecen a la empresa deudora y que servirán como garantía patrimonial para pagar las deudas laborales y previsionales.
- ◆ La existencia de otros acreedores no laborales con títulos ejecutivos vigentes contra la empresa o con garantías reales sobre los bienes de la misma y, por ende, con mejor derecho en la práctica para obtener el cobro.
- ◆ Los créditos laborales, cobrados por la vía ordinaria judicial, e incluso por la vía ejecutiva, exigen información, tiempo y recursos de los que habitualmente no disponen los trabajadores.
- ◆ La eficacia de los procedimientos judiciales generales para el cobro de los créditos laborales y previsionales es muy poca ante la insolvencia, el cierre o abandono de la empresa.

La desprotección existente no se resuelve con la reforma de la justicia laboral, aunque ésta puede contribuir a que se recurra a ella con más frecuencia y con mejores resultados. Es la falta de una protección efectiva ante la insolvencia de la empresa la que debería ser resuelta mediante la creación de un Fondo, con las características que se exponen más adelante.

### **6.1.5. Desprotección en relación con los problemas de identidad del empresario**

a) Subcontratación: la empresa mandante es responsable subsidiaria de la empresa contratista insolvente por las remuneraciones y cotizaciones impagas que correspondan al tiempo de trabajo con ella. El trabajador puede dirigirse en un solo juicio contra su empleador contratista como deudor principal y contra la empresa que encargó la obra o servicio como deudor secundario. La desprotección del trabajador se hace efectiva por el tiempo no trabajado con la mandante y por las indemnizaciones por años de

---

<sup>90</sup> López, Velásquez y Vergara, 2003 ob.cit.

---

servicio, ya que la jurisprudencia las ha dejado fuera de las obligaciones que la ley impone a la mandante.

b) Suministro de trabajadores: en la actualidad está sancionada la contratación de trabajadores simulada a través de terceros, pero también está especificado que tanto el empleador real del trabajador como el tercero intermediario en la relación laboral son responsables solidarios por los derechos laborales y previsionales del trabajador<sup>91</sup>. En el caso de créditos laborales, los trabajadores disponen de dos patrimonios para hacer efectivos sus créditos laborales: el de su empleador directo o intermediario y el del empleador real, debiendo acreditar la relación laboral con este último en juicio ordinario laboral. La desprotección surge de la ambigüedad de la situación, que podría quedar aclarada con la ley sobre las Empresas de Servicios Transitorios, que aún no entra en vigencia<sup>92</sup>.

c) Modificaciones en la organización societaria de capital de una empresa: los contratos laborales se mantienen, así como los créditos laborales y previsionales<sup>93</sup>, y si los trabajadores pierden su empleo con ocasión de la reorganización de capital, se genera el derecho a indemnización por años de servicios, por no ser causal de término del contrato de trabajo la modificación societaria.

Las modificaciones pueden ser<sup>94</sup>:

- ◆ División de empresas: “operación de distribución del capital original de una empresa, en otras sociedades constituidas al efecto, de tal suerte que las nuevas sociedades creadas son jurídicamente independientes y autónomas, con patrimonio propio e identidad legal determinada”.
- ◆ Filialización: “resultado de una operación de colocación de capital de una empresa matriz en otra sociedad de tal envergadura que le permite el control de

---

<sup>91</sup> Código del Trabajo, Artículo 478.

<sup>92</sup> Ley “Sobre trabajo en régimen de subcontratación, el funcionamiento de las empresas de servicios transitorios y el contrato de servicios transitorios” ingresado el 21/04/2002 al Congreso, promulgada en octubre de 2006 y que entra en vigencia en enero del 2007.

<sup>93</sup> “Las modificaciones totales o parciales relativas al dominio, posesión o mera tenencia de la empresa no alterarán los derechos y obligaciones de los trabajadores emanados de sus contratos individuales o de los instrumentos colectivos de trabajo, que mantendrán su vigencia y continuidad con el o los nuevos empleadores”. Código del Trabajo. Artículo 4.

<sup>94</sup> López, Velásquez y Vergara, 2003 ob.cit.

---

más del 50% de su capital, lo que coloca a la empresa matriz en una posición de dominio sobre la sociedad en la que efectuó el aporte”.

- ◆ Fusión de empresas: “reunir aportes bajo una misma razón social, fusionando empresas o transformando la razón social o tipo de una entidad ya existente”<sup>95</sup>. Con esto, el capital referido se reagrupa bajo una sola identidad legal”.

La desprotección de los trabajadores puede ocurrir en una división o filialización si quedan bajo un nuevo empleador formalmente distinto, que sea insolvente o con patrimonio insuficiente, lo que no ha sido previsto por la legislación vigente. En el caso que la relación laboral se extinga, los trabajadores no se pueden dirigir al nuevo titular de la empresa.

d) El grupo laboral de empresas: está constituido por diversas sociedades, jurídicamente independientes, pero con un solo centro de decisión productiva y laboral que las agrupa corporativamente. En este caso, el grupo obliga a todos los trabajadores de las empresas de referencia a unos mismos dictados y órdenes, y cuyo efectivo ejercicio se encuentra radicado en el grupo empresarial<sup>96</sup>. La jurisprudencia ha reconocido una responsabilidad común de todas las empresas frente a los créditos laborales, por lo que los trabajadores contarían con la garantía patrimonial de todas ellas. La desprotección consiste en que ello sólo se hace efectivo a través de un juicio ordinario laboral, de larga tramitación. Los autores citados advierten que “Se trata de un criterio recientemente adoptado por los tribunales, que no constituye, por el momento, un instrumento jurídico de protección consolidado en nuestro medio como lo es en la legislación comparada”<sup>97</sup>.

#### **6.1.6. En síntesis**

Los créditos laborales incobrables atentan contra el presente y el futuro de los trabajadores. Las deudas por remuneraciones comprometen su nivel de vida y las deudas previsionales limitan sus derechos a pensiones.

Corresponde a la Dirección del Trabajo la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones previsionales de los empleadores y también la aplicación de las sanciones. La acción fiscalizadora de la Dirección del Trabajo registra 10 mil millones

---

<sup>95</sup> Artículos 99 y 96 de la Ley 18.046 sobre Sociedades Anónimas de 1981.

<sup>96</sup> López, Velásquez y Vergara, 2003 ob.cit.

<sup>97</sup> López, Velásquez y Vergara, 2003 ob.cit.

---

de pesos reclamados por concepto de pago de remuneraciones e indemnizaciones por años de servicios, tan sólo en los meses de julio y agosto del 2003. Anualmente se recepcionan alrededor de 230 mil reclamos, constituidos mayoritariamente por indemnizaciones por años de servicios (un 65% del total), mientras que el 35% restante corresponde a remuneraciones.

Las cotizaciones al Sistema de Pensiones que no han sido pagadas dentro del plazo establecido en la ley y por las cuales los empleadores habían efectuado una Declaración y no pago, ascendían a marzo de 2002 a 190,3 mil millones de pesos y representaban un 0,8% del patrimonio de los Fondos de Pensiones a esa fecha.

Otra información, proporcionada por Dicom, registra un total de 1,4 millones de trabajadores con cotizaciones impagas a los cuales se les adeuda un promedio de \$844 mil por un período de 9,9 meses, por un total de 167 mil empleadores deudores, al año 2002<sup>98</sup>.

Si se presume que el funcionamiento actual de la economía, como se ha expresado, puede extender estos casos, es urgente la discusión de una política que lleve a su solución.

## ***6.2. Propuesta de un Fondo de Garantía***

### **6.2.1. Antecedentes del Fondo**

El Fondo de Garantía es un seguro que cubre el riesgo de insolvencia del empleador. Si la contingencia ocurre, el fondo cubre los créditos laborales adeudados. Se forma con cotizaciones de los empleadores y reparte el riesgo entre ellos. Con ello independiza del empleador el crédito laboral y permite al trabajador cobrarlo a un órgano independiente.

Este tipo de instituciones de garantía salarial surgieron como un complemento a los existentes mecanismos de preferencia para los trabajadores en la deuda total de las empresas. Nacen en los años `80, cuando la Unión Europea adopta el sistema de garantía para aproximar la legislación de los distintos Estados miembros, y la OIT lo recomienda en el Convenio 173 (año 1992), promoviendo su adopción, ya sea para reemplazar los privilegios de los trabajadores en los créditos laborales o para

---

<sup>98</sup> López, Velásquez y Vergara, 2003 ob.cit.

---

combinar ambos sistemas. En España, Bélgica y Alemania existen disposiciones como las recomendadas por la U.E. en tanto Grecia e Italia establecieron un ordenamiento nuevo en concordancia con la normativa comunitaria. De manera que sistemas como el propuesto han sido probados largamente en otros países y forman parte de las recomendaciones internacionales vigentes.

Es interesante constatar que en la Unión Europea se imponen como requisitos de las instituciones de garantía los tres puntos siguientes: un patrimonio independiente del capital empresarial e inembargable; la contribución obligatoria del empresario, si la garantía no corre íntegramente a cargo de los poderes públicos, y que la obligación de pago sea independiente de la obligación de contribuir a la financiación.

### **6.2.2. El Fondo propuesto para Chile**

El Fondo se estructura como un sistema de reparto, con una caja común recaudadora que paga prestaciones según los derechos acreditados de acuerdo con el procedimiento y dentro de los límites establecidos.

Sus principales características son:

- a) Opera a partir de la declaración judicial de insolvencia del empleador, cuando se ha constatado la imposibilidad de cobro de los créditos laborales.
- b) Es complementario con otros instrumentos de protección que la ley dispone para el trabajador en estos casos.
- c) Su ámbito de aplicación es la empresa. La contingencia cubierta deriva de la responsabilidad objetiva del empleador, quien asume el riesgo empresarial, y con ello todos los compromisos que contrae con sus trabajadores a cambio de la prestación de sus servicios.
- d) Es de afiliación obligatoria. Los resultados de las empresas, y con ello la probabilidad de insolvencia empresarial, dependen de la capacidad de gestión de un empleador individual, pero también de otros factores externos que la empresa no tiene la capacidad de modificar. Existe un riesgo del sistema que puede ocurrir a cualquiera.

---

Para caracterizarlo se define a quiénes protege, qué prestaciones otorga, cuáles son sus procedimientos y cómo se financia. La propuesta resultante se ha construido a partir de un modelo que ha estudiado en detalle las situaciones a cubrir, ha cuantificado las posibles ocurrencias y las excepciones, y ha tomado en cuenta la experiencia de funcionamiento de Fondos similares. Se ha hecho un diseño económico con tres alternativas de crecimiento y se ha calculado una cotización de equilibrio de largo plazo que fluctúa entre 0,61% y 0,83% de la remuneración media.

A quiénes protege y a quiénes excluye: Protege a los trabajadores asalariados del sector privado. Excluye a los funcionarios públicos, por considerarse al Estado un acreedor solvente. Más específicamente, la propuesta excluye a los trabajadores del sector público y municipal y a los trabajadores portuarios eventuales cuyos empleadores mantienen las garantías que exige el reglamento del art. 136 del Código del Trabajo.

Como la cobertura se define por la afiliación, quedan obligados a cotizar todos los empleadores del sector privado, por cada trabajador contratado. Los trabajadores con créditos laborales enfrentados a una declaración de insolvencia tienen derecho a la prestación del fondo aún en los casos en que su empleador no esté al día en el pago de la cotización, o si no ha afiliado al trabajador ni pagado la cotización, previo cumplimiento de los procedimientos que se indican en el proyecto. Es interesante acotar que en caso de relación informal o encubierta, el Fondo cubre al trabajador si la existencia de relación laboral es declarada judicialmente.

Prestaciones que otorga: Cubre las deudas salariales, la indemnización por término de contrato de trabajo que se adeude hasta los montos previstos, y las cotizaciones previsionales impagas.

Cubre las remuneraciones adeudadas con un tope máximo de su valor mensual y un número máximo de mensualidades. Se adopta el concepto de *remuneración imponible*, descrita en el artículo 41 del Código del Trabajo, el que excluye las devoluciones de gastos, las asignaciones familiares y las cotizaciones voluntarias al sistema de pensiones (art. 18 DL 3500). Se incluyen en los créditos por remuneraciones las deudas pendientes por feriado anual o descansos no otorgados.

Cubre las indemnizaciones legales, devengadas con ocasión de la terminación de un contrato de trabajo que hubiera estado vigente al tiempo de la entrada en funcionamiento del Fondo, por todas las causas legales que generen derecho a recibir

---

indemnizaciones. La cobertura se delimitará con un tope máximo en el monto y un tope en los años de servicio a cubrir, para lo que se consideran los actuales topes vigentes para el privilegio de cobro de los trabajadores. Incluye la indemnización sustitutiva por el preaviso, pero no incluye los recargos aplicados por el juez al calificar el despido, ya que constituyen una sanción al empleador. Tampoco cubre las indemnizaciones convencionales.

Cubre todas las cotizaciones previsionales adeudadas respecto de un contrato de trabajo que hubiera estado vigente al tiempo de la entrada en funcionamiento del Fondo, las que se integran al organismo previsional correspondiente. Las cotizaciones adeudadas destinadas a financiar prestaciones de salud no están cubiertas, porque no son acumulativas y se agotan con el paso del tiempo.

Opera también en caso de quiebra de un empleador insolvente y en los casos de responsabilidad subsidiaria y solidaria entre empleadores, delimitando claramente las condiciones de su participación.

En el procedimiento legal de quiebra, el Fondo responde por las remuneraciones, las indemnizaciones y las cotizaciones previsionales adeudadas y no cubiertas por la masa de bienes incautada por el Síndico, siempre respetando los límites previstos por el Fondo. El saldo de la deuda no cubierto por el Fondo, persiste como crédito válido para el trabajador.

En los casos que la ley indica de responsabilidad subsidiaria y solidaria, el Fondo opera si se cumplen las tres condiciones siguientes: el deudor principal ha sido declarado insolvente; la responsabilidad subsidiaria o solidaria ha sido declarada por sentencia judicial y además se ha declarado judicialmente la insolvencia del deudor subsidiario o solidario. Cubrirá las deudas de remuneraciones, en las condiciones y por los montos establecidos para la cobertura del Fondo, las de indemnizaciones que estén respaldadas por sentencia judicial que identifique al responsable subsidiario o solidario del pago de indemnizaciones o saldo impago, en las condiciones y hasta los topes establecidos para la cobertura del Fondo.

Procedimientos: Los procedimientos previstos por el Fondo definen la oportunidad procesal en que interviene el Fondo y sus derechos antes y después del pago, en general y también específicamente para los casos de quiebra y de responsabilidad subsidiaria y solidaria.

---

Se aplican sobre la existencia de títulos ejecutivos laborales. El Fondo es un deudor solidario del empleador insolvente, por lo que la declaración de insolvencia es básica y se declara si en el juicio ejecutivo resulta imposible cobrar todo o parte de la deuda laboral o previsional de que se trata. El Fondo también se adelanta a la insolvencia (insolvencia técnica) y funciona como un préstamo a la empresa, pagando prestaciones en los casos en que ésta, al despedir, debería pagar indemnizaciones y deudas previsionales que arriesgan su insolvencia futura.

En los casos en que la relación de trabajo no ha sido reconocida y, por lo tanto, el empleador no ha pagado cotizaciones por el trabajador, se requiere previamente la sentencia judicial que declare calidad de trabajador y la existencia de deuda salarial, indemnizatoria, y/o de cotizaciones, condenando al empleador al pago. Se previene así que exista fraude al Fondo por colusión entre trabajador y empleador.

En caso de quiebra, y acreditada la existencia de créditos laborales y previsionales, el Síndico notifica al Fondo y éste concurre al pago de los suplementos necesarios dentro de sus límites y cobertura. En este caso, las gestiones del Fondo se enfocan a que se garantice el pago de los créditos con cargo a la masa de bienes de la quiebra, y tiene derechos de acreedor después de efectuar el pago.

Cuando se trata de una demanda ejecutiva en juicio del trabajo contra una empresa subsidiaria o solidariamente responsable de los créditos adeudados, también se notificará al Fondo para que en el juicio contra todos los obligados, haga lo que estime conveniente para prevenir la insolvencia de todos y cada uno de ellos. Si ésta se produce, y antes del pago, las gestiones del Fondo se enfocarán a lograr el pago en los bienes de los obligados directos, subsidiarios o solidarios y, una vez pagados por el Fondo, tienen derechos sobre los acreedores directos, subsidiarios o solidarios que se favorecieron con la subrogación de los derechos del trabajador.

Financiamiento: Se han calculado los costos mediante la elaboración de un modelo económico que simula el comportamiento del mercado de trabajo y el de cada una de las variables, incluyendo un grupo de parámetros que permiten reproducir el comportamiento de las deudas incobrables para un período determinado.

Un módulo de actividad económica y mercado de trabajo establece diversos escenarios de comportamiento de la actividad económica y determina sus efectos en el mercado de trabajo. Asociados a diferentes niveles de crecimiento del PIB se estiman niveles

---

de empleo total y asalariado y de desempleo. También se hacen provisiones exógenas para las remuneraciones medias y el salario mínimo.

Un módulo de créditos laborales incobrables establece este total a partir de la relación entre el total de materias no conciliadas por vía administrativa y el total de causas tramitadas en los Tribunales del Trabajo y se valorizan según la proyección de remuneraciones medias nominales. Este procedimiento se aplica a las remuneraciones y las indemnizaciones incobrables. Para las cotizaciones previsionales se estima la deuda declarada y no pagada, su recuperación, y la deuda no declarada ni pagada.

El tercer módulo es de cobertura de beneficios y necesidades de financiamiento. Se consideran las remuneraciones imponibles con el tope de 60 UF y una cobertura máxima de 60 días de remuneración adeudados al trabajador. En cuanto a las indemnizaciones por años de servicios, se considera como base de cálculo la remuneración imponible y una cobertura máxima equivalente a 3 ingresos mínimos por cada año de servicio y fracción superior a 6 meses, con un límite de 10 años. Las cotizaciones adeudadas a partir de la entrada en funcionamiento del Fondo se cubrirán totalmente.

Se incorporan algunos efectos como el aumento de materias no conciliadas por efecto de la existencia del Fondo, y la evolución de la efectividad de cobro en los juicios del trabajo. Por otra parte, se descuenta de las prestaciones parte de la cotización del empleador al Seguro de Cesantía, que se destina a la cuenta individual del trabajador y que éste puede recuperar en caso de despido que requiera ser indemnizado.

Los ingresos están compuestos por la tasa de cotizaciones. Se ha considerado en ellas el descuento de una proporción correspondiente a los empleadores informales que existen, pero no aportan al Fondo, en tanto sus trabajadores tienen derecho a sus beneficios.

Se calculó el funcionamiento del modelo en tres escenarios económicos, con límites inferiores y superiores en cada alternativa. Se prueba la sustentabilidad de la propuesta con las tasas de desempleo y el nivel de cotizaciones que se indica.

---

**Cuadro N°13**

<b>Escenario definido por la tasa de desempleo</b>	<b>Tasa de cotización de equilibrio</b>	
	<b>Límite inferior</b>	<b>Límite superior</b>
6,5%	0,66%	0,82%
8,2%	0,61%	0,71%
11,5%	0,73%	0,83%

En síntesis, la propuesta existe y ha sido calibrada económicamente con los datos disponibles al año 2003. Es un paliativo de enorme importancia para aliviar la carga económica que ha pesado en estos años sobre los trabajadores debido al funcionamiento volátil de la economía.

### ***6.3. Desprotección por ineficiencia de la justicia laboral***

El cumplimiento de la legislación laboral aplicable a los trabajadores dependientes es fiscalizado e interpretado por la Dirección del Trabajo, “sin perjuicio de las facultades conferidas a otros servicios administrativos en virtud de las leyes que los rigen”<sup>99</sup>. Las materias que no son de resolución administrativa, y aquellas en las que no se logra conciliación por vía administrativa, van ante los tribunales de justicia. También las conciliaciones logradas en la instancia administrativa deben ser refrendadas judicialmente. El Código del Trabajo otorga jurisdicción laboral a los Juzgados de Letras del Trabajo y establece un procedimiento especial en el Libro V.

El diagnóstico viene desde hace tiempo dando cuenta de la falta de eficiencia en la justicia laboral. Ha mostrado que los trabajadores no siempre logran obtener sus derechos, aún después de hacer funcionar el instrumental administrativo de protección y el instrumental judicial, y aún cuando el derecho esté declarado y el trabajador tenga un título. La razón está en que el procedimiento judicial, el recargo de los tribunales y el diseño de la judicatura del trabajo, con frecuencia hacen imposible el cumplimiento de la sentencia. Y también en que el funcionamiento de los tribunales y el procedimiento retardan tanto el pronunciamiento del tribunal, que el trabajador demandante termina por abandonar la instancia. Al respecto, Pereira (2005) plantea que el Derecho del Trabajo debe ser eficaz en la aplicación de las leyes, lo que debe ser garantizado por el Estado y constituir una preocupación de los propios empresarios. El mal funcionamiento existente es una deuda de los tribunales en el ámbito de las relaciones laborales que pone en juego intereses sociales como

---

<sup>99</sup> Código del Trabajo. Artículo 476.

---

la calidad de vida de las personas, el desarrollo de la familia y el acceso al mercado de bienes y servicios.

En junio de 2000 el Gobierno convocó al “Foro para la Reforma de la Justicia Laboral y Previsional”, que funcionó durante casi tres años entregando propuestas concretas al Ejecutivo. Se enviaron tres proyectos de ley al Congreso y a la fecha dichas leyes han sido aprobadas, pero esta reforma sólo en parte ha entrado en funcionamiento.

En el contexto del debate en vistas a la reforma, la Dirección del Trabajo investigó en el año 2003 aspectos claves del funcionamiento de la justicia laboral publicados en el estudio citado en el recuadro anterior.

Las conclusiones confirmaron que los problemas más severos son: la escasez de Tribunales especializados, la sobrecarga de los Juzgados del Trabajo en las jurisdicciones más importantes y la existencia de un procedimiento inadecuado para hacer valer efectivamente los derechos de los trabajadores. El estudio considera que los nuevos proyectos de ley dan respuesta adecuada a la mayoría de los problemas, y señala que quedan pendientes la especialización laboral en las Cortes de Apelaciones y en la Corte Suprema y la entrega de asistencia jurídica gratuita. Agrega que no basta mejorar la justicia del trabajo para que se asegure el pago de los créditos a los trabajadores, sino que es necesario además establecer un mecanismo autónomo de garantía para los casos de insolvencia del empleador, tema del estudio interno realizado por la Dirección del Trabajo sobre los créditos laborales impagos.

### **6.3.1. Diagnóstico sobre el funcionamiento de la justicia laboral antes de la reforma**

Algunas cifras dan cuenta del tamaño del Poder Judicial y del peso que representan los juicios laborales. La cúspide del sistema está compuesta por la Corte Suprema, con sede en Santiago y, más abajo, las 17 Cortes de Apelaciones en las trece regiones, que constituyen los tribunales de segunda instancia. En la base, están los juzgados de primera instancia, los que después de incorporarse la Región Metropolitana a la Reforma Procesal Penal, llegaron a 450 juzgados con distintas competencias y con 931 jueces. Los juzgados del trabajo de primera instancia, suprimidos al inicio del gobierno militar, fueron restablecidos en 1986, pero en un número mucho menor al que existía precedentemente. Actualmente hay sólo 20 en todo el país. Se especializan en las causas propiamente laborales, pero también deben atender las de cobranza previsional. Hay ciudades donde no existen Tribunales especializados del trabajo,

de manera que las causas laborales ordinarias se tramitan en otro tipo de juzgados<sup>100</sup>. Datos del año 2002 muestran que solamente el 58.6% de las causas laborales se tramitaron en Juzgados del Trabajo. Los Tribunales no especializados que deben conocer el resto de estos juicios se encuentran copados con causas de otra naturaleza, por lo que las esperas son largas y los jueces sin especialización en derecho laboral.

A los Tribunales de primera instancia ingresan anualmente alrededor de 200 mil causas laborales y previsionales. En los juicios ordinarios se discute la existencia de derechos y son poco numerosos en relación con el total de causas. En los juicios ejecutivos previsionales y laborales en cambio se exigen derechos ya reconocidos, generalmente por acuerdos ante los inspectores del trabajo que deben ser refrendadas por el Poder Judicial; éstos, como se advierte en las cifras correspondientes al año 2002, son los más numerosos.

**Cuadro N°14**  
**Número de causas ingresadas a los tribunales. País, año 2002**

<b>Total causas laborales y previsionales</b>	<b>188.014</b>
Causas ordinarias del trabajo:	26.680
De ellas, en tribunales del trabajo	(15.643)
Causas ejecutivas previsionales y laborales	157.657
Otras	3.677

Las tendencias observadas en el estudio concluyen que:

- ◆ Los juicios ejecutivos previsionales y laborales son más del 80% de las causas en Santiago y en el resto del país;
- ◆ cada vez menos causas laborales son atendidas por tribunales especializados;
- ◆ hay un gran incremento de juicios laborales en ciudades sin justicia especializada, y
- ◆ una proporción muy baja de las causas tuvo necesidad de la resolución personal del juez, pero las tareas administrativas que requiere la tramitación de estos juicios provocan demoras excesivas en el proceso.

Los Tribunales dedican la mayor parte de su trabajo a causas relacionadas con la deuda previsional de las empresas la que, como se sabe, es de una gran magnitud, es

<sup>100</sup>Hay 28 juzgados con competencia civil-laboral; 53 juzgados con competencia civil-laboral-menores y 59 con competencia completa (año 2004).

---

creciente y abarca todo el espectro de empresas. “En efecto, las grandes empresas adeudan a sus trabajadores imposiciones previsionales por montos superiores a los \$13 mil millones y las medianas empresas sobre los \$19 mil millones. Pero son los trabajadores del segmento de las empresas de menor tamaño, micro y pequeñas empresas, los más perjudicados, puesto que concentran un 76,2 % de las empresas morosas, las que adeudan a sus trabajadores imposiciones por más de \$88 mil millones”<sup>101</sup>.

Como se dijo, las causas que llegan al sistema judicial van en primera instancia a los juzgados de letras y en segunda a las Cortes de Apelaciones. La demora para todo el procedimiento de la primera instancia se calculó teóricamente en 70 días para un juicio simple y en 90 para un juicio complejo, desde la presentación de la demanda hasta la sentencia. Un ejemplo de juicio real elegido al azar demoró 253 días hasta la sentencia en primera instancia. La duración promedio de los juicios en segunda instancia fue de 237 días. A estos plazos hay que agregar la etapa de cumplimiento de la sentencia, que tarda más de tres meses.

El estudio citado, que se efectuó sobre una muestra de 1.102 expedientes laborales arrojó las siguientes evidencias y conclusiones.

### **Sobre los juicios ordinarios**

- ◆ Materias litigadas. El 59% de las causas son por despido. La mayor parte de los litigios se producen cuando ha terminado la relación laboral y muy pocos cuando ésta está vigente. Si los juicios demoran y los demandantes abandonan la instancia, ¿Quiere decir que se cierra el camino para hacer valer los derechos y que, por ejemplo, los despidos se hacen efectivos y sin compensación? Ocurre, en realidad, que en una alta proporción de los casos se pierde un derecho consagrado, pero atropellado; como se señala “los derechos consagrados para ser respetados, durante la vigencia de la relación laboral carecen de tutela judicial” y ello es un indicador más de la baja cobertura del sistema judicial en la tutela de los derechos de los trabajadores”.
- ◆ El demandante y el demandado. En más del 90% de las causas el demandante es persona natural, lo que indica que las pretensiones colectivas de los trabajadores

---

<sup>101</sup> Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios. “*Los créditos laborales: su garantía y protección. Elementos de diagnóstico*”. Informe Final. Baltera, López, Velásquez y Vergara. Diciembre 2002. Publicación interna.

---

que se hacen valer en conjunto son muy escasas. En cuanto a los demandados, el 70% son personas jurídicas, y en el 90% de los casos hay un solo demandado.

- ◆ Forma de término del juicio. De las causas terminadas (que alcanzan al 84% de la muestra), el 39% terminó por sentencia, el 36% por conciliación y el 25% por abandono o desistimiento. Los tribunales del trabajo de la muestra aparecen muy eficientes en lograr conciliación; ésta se produce en más de la tercera parte de las causas ingresadas.

El abandono suele producirse antes de la notificación de la demanda, lo que hace suponer que se ha llegado a un acuerdo en el que probablemente se ha renunciado a parte de los derechos. Pero el abandono puede ocurrir también antes de ir a juicio: “el número de causas laborales en tribunales es inferior al total de reclamos no conciliados por vía administrativa, lo que indica que una parte de esos reclamos se abandonan una vez fracasada la vía administrativa”.

- ◆ Duración de los juicios en que hay sentencia. Las sentencias demoraron en promedio 305 días en Santiago, 201 en San Miguel y 420 en Puente Alto. Los juicios terminados en conciliación tienen una duración menor.
- ◆ Cumplimiento incidental del fallo. Es la situación en que se ha dictado sentencia, pero el pago a realizar a favor del demandante no se cumple espontáneamente. De los 950 expedientes revisados, 104 se encontraban en esta situación, o se logró el pago por este medio. Nuevamente se alarga el plazo total por este motivo y “la mayoría de las veces no es posible realizar el embargo ni el retiro de especies, sea porque la empresa ya no existe, ha cambiado de domicilio o carece de bienes, según consta de los respectivos certificados de los receptores”<sup>102</sup>.

### **Sobre los juicios ejecutivos del trabajo**

Se estudiaron 85 casos que corresponden a los de índole laboral, fundados en los títulos a que se refiere el artículo 462 del Código del Trabajo, es decir, “acuerdos producidos ante los inspectores del trabajo, ...que contengan la existencia de una obligación laboral...”.

Se destaca un alto porcentaje de abandono durante la primera instancia (42,6%) y también es alta la proporción de conciliación (17%), teniendo en consideración que

---

<sup>102</sup>Cuaderno de Investigación N° 21, Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios. Santiago, 2004

---

ya existe un título ejecutivo, es decir, la certeza de un derecho. Son situaciones en que no se utilizan todos los mecanismos establecidos en el procedimiento, de manera que, tanto la demora como los malos resultados en el cobro de los créditos laborales por la vía ejecutiva, así como en el caso del cumplimiento incidental del fallo, “deben atribuirse a otros factores, entre los que puede mencionarse las dificultades para embargar bienes, retirarlos y, en definitiva, rematarlos”<sup>103</sup>.

El problema de los trabajadores frente a la justicia laboral, ha sido entrar en litigios demorosos, actuar casi siempre en forma individual, aceptar muchas veces una conciliación o abandonar la instancia, en ambos casos con posibles pérdidas de los derechos tutelados. La compensación, cuando llega, lo hace mucho más tarde y probablemente disminuida en su valor. El estudio entregó antecedentes que confirmaron puntos que ya estaban en discusión, como la necesidad de aumentar los tribunales, cambiar los procedimientos para acortar los plazos hasta la dictación de la sentencia y agilizar la ejecución de ésta. La reorganización que contempla la reforma recientemente aprobada se orienta a enfrentar estos problemas.

### **6.3.2 Las propuestas del estudio y la reforma de la justicia laboral**

El diagnóstico realizado por la Dirección del Trabajo, sirvió como insumo al Foro para la Reforma de la Justicia Laboral y Previsional, instancia que elaboró la propuesta para la reforma y que cristalizó en tres proyectos de leyes. En el año 2005 y en enero de 2006 fueron promulgadas tres leyes. La ley sobre cobranza de imposiciones laborales atrasadas comenzó a regir en marzo del presente año, mientras que las leyes que crean nuevos juzgados del trabajo y de cobranza laboral y previsional, y la que modifica el procedimiento laboral, comenzarán a regir en marzo de 2007<sup>104</sup>.

La reforma a la justicia laboral se planteó cuatro objetivos generales: (a) Aumentar la especialización de los tribunales, (b) Agilizar los juicios (c) Facilitar el cobro de los créditos laborales y previsionales, y (d) Brindar tutela judicial efectiva a los derechos fundamentales de los trabajadores.

La ley sobre cobranza de imposiciones laborales atrasadas (ley N° 20.023), que ya está vigente, busca disminuir la morosidad en el pago de las cotizaciones previsionales

---

<sup>103</sup>Cuaderno de Investigación N°21, ob.cit.

<sup>104</sup>En el mes de mayo de 2005 fueron aprobadas la Ley 20.022, que crea nuevos juzgados laborales y de cobranza laboral y previsional; y la Ley 20.023 sobre cobranza de imposiciones atrasadas. Y en enero de 2006, la Ley 20.087 que sustituye el procedimiento laboral existente.

---

con el objeto de resguardar y hacer efectivos los derechos previsionales y laborales de los trabajadores. Básicamente esta ley consiste en la creación de una instancia jurisdiccional especializada, para el cobro ejecutivo de las cotizaciones de seguridad social; también faculta a la judicatura para proceder de oficio y autoriza al propio trabajador -no sólo a las instituciones de seguridad social – para demandar por este incumplimiento.

La ley sobre nuevos Juzgados del Trabajo (ley N° 20.022), tiene como fundamento la especialización, esto es, que las causas laborales sean conocidas por jueces especialmente formados en los principios del derecho laboral. Por ello, en marzo de 2007, cuando entre en vigencia, se crearán 16 nuevos Juzgados de Letras del Trabajo con un total de 35 jueces especializados en materias laborales y 4 juzgados de cobranza laboral y previsional con 9 jueces en total. Los Tribunales especializados tendrán también una nueva estructura -siguiendo los criterios y normas de los Tribunales penales y de familia- profesionalizando y descentralizando la gestión administrativa de los juzgados de modo de liberar al juez de dichas labores, permitiéndole concentrarse en funciones propiamente jurisdiccionales.

La necesidad de materializar en el ámbito laboral el derecho a la tutela judicial efectiva, que supone no sólo el acceso a la jurisdicción sino también que la justicia proporcionada sea eficaz y oportuna, fue uno de los objetivos de la ley que modifica el procedimiento laboral (ley N° 20.087) y que, como ya dijimos, entrará en vigencia en el mes de marzo de 2007. Un segundo objetivo en el ámbito del proceso laboral, fue el concretar un sistema de garantías procesales para dar efectividad al derecho sustantivo, así como también asegurar el efectivo y oportuno cobro de los créditos laborales. Otros objetivos apuntan a agilizar los juicios del trabajo, modernización del sistema procesal laboral y diseñar un modelo concreto de tutela de los derechos fundamentales en el seno de las relaciones laborales.

Un aspecto a destacar de la ley son los principios orientadores del nuevo procedimiento laboral: oralidad, inmediatez, concentración, impulso procesal de oficio, celeridad, buena fe procesal y gratuidad. **La oralidad** establece que las actuaciones del juicio se verifican verbalmente y de manera que resulten entendibles para los litigantes. **La inmediatez**, el contacto es directo del juez con las partes y las pruebas que se presenten. Para ello, las audiencias que se celebren en el juicio, deberán desarrollarse íntegramente en presencia del juez. **La concentración**, consiste en agrupar la casi totalidad de los actos que supone el juicio en una audiencia única de conciliación y prueba. **El impulso procesal de oficio**, permite al juez tomar una serie de iniciativas

---

orientadas a evitar dilaciones o la paralización del juicio. **La celeridad**, implica que el juez debe evitar toda dilación o su extensión a cuestiones ajenas al pleito. **La buena fe procesal** faculta al tribunal para adoptar las medidas necesarias para impedir el fraude, la colusión, el abuso del derecho y las actuaciones dilatorias. Y finalmente, el principio de la **gratuidad** garantiza que toda actuación, trámite o diligencia del juicio que deban realizar funcionarios del tribunal (notificaciones, oficios, etc.) será gratuita para las partes.

La ley que modifica el procedimiento laboral incluye tres aspectos que resultan novedosos: el primero está referido al **Procedimiento Monitorio**. Éste es obligatorio y es aplicable a contiendas por término de la relación laboral y con características especialísimas<sup>105</sup>. Al igual como ahora, se presenta el reclamo ante la Inspección del Trabajo, las partes son citadas a un comparendo de conciliación, con sus documentos de prueba, si las partes llegan a acuerdo, la contienda se agota en el ámbito administrativo. Si no hay acuerdo se deriva al Tribunal competente, en el caso de que el juez estime fundadas las pretensiones del trabajador, las acoge de plano. Cualquiera de las partes puede reclamar de lo resuelto, caso en que el juez cita a audiencia aplicando reglas generales de procedimiento.

Se establece un procedimiento especial, **Procedimiento de Tutela Laboral**, que se aplicará para resolver las cuestiones suscitadas en la relación laboral por la aplicación de las normas laborales que afecten los derechos fundamentales de los trabajadores: el derecho a la vida y a la integridad síquica; el respeto y protección a la vida privada y pública y a la honra de la persona y de su familia; la inviolabilidad de toda forma de comunicación privada; la libertad de conciencia; la libertad para emitir opinión; la libertad del trabajo y el derecho a su libre elección; actos discriminatorios, tales como: raza, color, sexo, edad, estado civil, sindicación, religión, opinión política, nacionalidad, ascendencia nacional u origen social. La tramitación de este procedimiento goza de preferencia respecto de todas las demás causas que se tramiten ante el tribunal y se substanciará conforme a las normas de aplicación general.

Finalmente respecto de las **Prácticas Antisindicales o Desleales**, se aumenta el monto de las sanciones por prácticas antisindicales en el evento de existir reincidencia. En caso de despido de trabajadores beneficiados por fuero sindical, el juez junto con ordenar su reincorporación, debe ordenar el pago de las remuneraciones y demás

---

<sup>105</sup>Contiendas por término de la relación laboral cuya cuantía sea igual o inferior a 8 I.M.M. (aproximadamente, \$1.020.000).

---

prestaciones por el período comprendido entre la fecha del despido y aquella en que se materialice la reincorporación, bajo apercibimiento de multa. Para los efectos de la reincorporación, el juez debe señalar el día y la hora en que esta diligencia se debe cumplir.

---

---

## VII. CONCLUSIONES PARA DISEÑAR POLÍTICAS

### 1.- Un camino que desandar

♦ La pérdida de protección al trabajo es una tendencia que lleva ya muchos años. Si bien en algún momento se consideró que era un mal necesario, aunque transitorio, para el desarrollo de las sociedades, tal concepción se ha modificado y hoy es vista como un resultado muy negativo de la transformación productiva de inspiración neoliberal, que ha contribuido a la desigualdad en las sociedades y que pone en riesgo la integración social. Esta nueva visión tiene especial importancia para América Latina, considerada la región más desigual del planeta y, sin embargo, no ha sido suficiente para impulsar dinámicas de cierta contundencia orientadas a revertir el deterioro del trabajo.

Se ha generado, eso sí, un debate, que se ha ampliado y se ha hecho más plural, orientado a extender la protección al trabajo y a hacerla más efectiva, a condición de que no se afecte la productividad de la economía ni la competitividad de las empresas; tampoco los trazos gruesos del orden capitalista actual. Consecuentemente, no se piensa en restaurar la lógica de regulación laboral anterior a la crisis del año 1975, pero sí en moderar las situaciones más graves de desprotección y en evitar que se extiendan los bolsones de trabajo que están excluidos del sistema de relaciones laborales. La OIT elaboró y lanzó el concepto de *trabajo decente*, una categoría que expresa sintéticamente y acertadamente este objetivo de humanizar el trabajo.

Si bien la gravedad del desequilibrio entre el trabajo y el capital ha sido evidente y ha bastado la experiencia laboral propia y próxima para entenderla, la interpretación más integral del mundo del trabajo ha sido un aporte de las Ciencias Sociales que persistentemente y durante muchos años, en distintas realidades, han levantado diagnósticos que muestran las diversas y múltiples expresiones de la desprotección.

♦ Incentivada por la abundante información que se recoge cotidianamente a través de las actividades operativas propias, la Dirección del Trabajo ha contribuido a la investigación en esta línea. En el presente documento, como ya se señaló, se muestran estos resultados. Específicamente se ha querido: a) entregar una visión sintética de los estudios en esta dirección, realizados en el Departamento de Estudios durante el decenio que parte en 1995, a fin de hacer evidente cómo, a pesar de ser investigaciones que recogen dimensiones muy diversas de la realidad laboral, se articulan a problemas centrales de la sociedad; b) identificar algunos puntos claves

---

de las relaciones laborales actuales, desde los cuales se desbarata el sistema de protección y relevar su significación para la política pública.

◆ El debate en torno a la política del trabajo ha llegado a admitir algunos criterios que el neoliberalismo inicialmente excluía de manera terminante. El primero ha sido cuestionar la concepción de que las condiciones de trabajo mejoran por sí solas como consecuencia del éxito económico y que esta alza se expresa en el mercado. Frente a este supuesto, se ha ido afianzando una contracorriente que revaloriza la concepción de los derechos del trabajo y su expresión en una normativa protectora y pugna por ensanchar el espacio para la regulación pública. Consecuentemente, parece haberse desacelerado la tendencia, que tan drástica fue, a suprimir normas laborales<sup>106</sup>, oponiendo alguna resistencia a la persistente demanda del empresariado por una gestión de la fuerza de trabajo que sea aún más flexible.

Se ha puesto en cuestión, por otra parte, la dinámica de dispersión e individualización en las relaciones laborales, otro pilar de la concepción neoliberal, pero las reformas legales introducidas han sido excesivamente tímidas para fortalecer la acción colectiva y relajar la excesiva reglamentación de la legislación en esta materia. En el mismo sentido, de recomponer lo colectivo, juega la valoración del *acuerdo* como forma de relación entre los actores laborales organizados.

La introducción del criterio de solidaridad en el sistema de seguridad social, y también en otras instituciones, para corregir el tratamiento diferenciado según la capacidad económica de cada trabajador, es asimismo una política de raíz distinta al neoliberalismo, al igual que los seguros de desempleo, cuyo fondo de aportes tripartitos beneficia a ciertos trabajadores más allá de sus ahorros individuales. Con una inspiración parecida, en este documento se propone constituir un Fondo de Garantía Salarial, al que concurran créditos laborales de trabajadores muy desprotegidos, aunque no hayan hecho aporte alguno.

◆ En Chile, durante el período democrático que se inició en los noventa, los gobiernos han mantenido la iniciativa para modificar las más graves situaciones de desprotección laboral que resultaron de la política del gobierno militar anterior. Junto con varios proyectos que no han prosperado, hay numerosas reformas aprobadas ¿Cuán significativas han sido? ¿Qué objetivo se ha conseguido? Si se tiene como

---

<sup>106</sup>Hoy tienen menos acogida planteamientos como la supresión del salario mínimo, que es fijado por ley o por otro mecanismo con intervención de la autoridad pública, o la plena libertad para que las empresas usen el tiempo de trabajo.

---

referente el programa de gobierno de 1990, se aprecia un camino a medio recorrer, toda vez que permanecen sin modificar normas que desequilibraron fuertemente la relación laboral, como es la excesiva libertad de los empleadores para organizar las empresas y la restricción de las materias que se pueden negociar, la frondosa reglamentación de la acción colectiva y la organización de los trabajadores que inhibe su funcionamiento; la total libertad para constituir empresas *de papel* o la escasa innovación en los indicadores para definir el trabajo dependiente.

♦ La política laboral, obviamente, no se agota en el cambio de la legislación. Otra de sus dimensiones más significativas, es el campo de las representaciones, de los valores y de las elaboraciones culturales, en el que encuentra su raíz buena parte del comportamiento frente al trabajo y también la identidad que como actor laboral se construye. Habría que preguntarse sobre el balance de la ética, que exige congruencia entre el desarrollo de las sociedades y avances en igualdad social y da a la organización del trabajo un papel central en ello, y la ética que subraya el éxito en las carreras laborales individuales, cuya sumatoria es lo que construye el progreso social. En este marco, el sentido del emprendimiento individual es un tema que viene cobrando interés.

## **2.- Qué factores precipitan la desprotección**

Los estudios incluidos en este documento, dan cuenta de diversas situaciones en que el trabajo se desempeña con protección insuficiente o sin ella. El referente para hablar de *protección* es la normativa legal clásica, cuya eficacia se ha debilitado a medida que se han instalado nuevos criterios que guían la incorporación del trabajo a la producción. Reorganizaciones como el proceso de trabajo dividido para externalizar algunas de sus partes, la *empresa mínima* y el tejido de una tupida red de subcontrataciones, empujan necesariamente a la expansión de los empleos temporales, a la conformación de trayectorias laborales más móviles y a la diversificación de las modalidades y condiciones de la contratación. Estos procesos se han revelado como significativas fuentes de productividad y en razón de ello se han afianzado, permitiendo a las empresas enfrentar los graves riesgos que provienen de los términos del comercio internacional. Pero, al mismo tiempo, han desequilibrado la relación laboral, y han abierto una brecha por la que se ha precipitado una baja significativa en las condiciones del trabajo.

Otra dinámica que marca la organización de las empresas es poner sobre el trabajo riesgos que han sido propios del emprendimiento, de manera que los altibajos en

---

el rodaje del negocio se reflejarán en las condiciones laborales, desestabilizándose no sólo la duración del empleo, sino también el monto de la remuneración, las modalidades de pago, la extensión y distribución de la jornada o la entrega de diversos otros beneficios. Los diagnósticos levantados abundan en información sobre estipulaciones de este tipo.

El traspaso de riesgos llega a ser total cuando personas que trabajan por cuenta ajena son catalogados como productores independientes, una tendencia que se ha generalizado y ha sido constante. Ha sido muy poco frecuente, en cambio, el desarrollo de proyectos para aumentar productividad y traspasar al trabajador parte de este crecimiento a través de alzas salariales.

Mirados transversalmente, los diagnósticos específicos permiten identificar varios campos al interior del sistema de relaciones laborales, desde donde arrancan dinámicas que han ido mermando la protección al trabajo. Se abordan en los párrafos que siguen:

♦ La movilidad del mercado de trabajo: Los estudios sobre trayectorias han entregado información sobre la alta movilidad del mercado de trabajo, la consecuente inestabilidad del empleo y de las condiciones de trabajo y la fragilidad de los derechos laborales. A esta dinámica está sujeta la mayoría de los trabajadores, frente a un reducido segmento que mantiene condiciones de estabilidad ¿Qué significa para ellos este panorama de cambios continuos en su situación de trabajo? La información recogida permite señalar efectos que son de mucha importancia, como las frecuentes caídas en el desempleo; las salidas periódicas que realizan las trabajadoras a la inactividad, porque el mercado las expulsa o porque así logran combinar mejor el empleo con su responsabilidad en la familia; la vertiginosa movilidad de las trayectorias para una franja de trabajadores entre los cuales están los más jóvenes y los que tienen más baja calificación.

Este carácter móvil y fragmentario de las trayectorias tiene su raíz en la lógica del funcionamiento productivo actual, que ajusta estrechamente la incorporación del trabajo a la demanda de productos o servicios que recibe la empresa. Éste es un principio consolidado de organización, cuyo efecto más claro es la temporalidad del empleo (o del puesto de trabajo) y la incertidumbre. Los empleos temporales se han multiplicado significativamente, con formatos jurídicos diversos y con derechos inciertos.

---

Otro factor de la estructura económica que imprime movilidad al empleo es la volatilidad de las empresas; hay mediciones que muestran una dinámica acelerada de creación y mortalidad de empresas que sigue el ciclo económico, pero que obedece también a otros factores. En el texto se cita un estudio según el cual, en seis años (1995 a 2001), el 81% de las empresas inactivas al inicio del período, seguían en esa condición o habían muerto al final del mismo, y de las que estaban activas al inicio, más de la mitad de las microempresas, más de un tercio de las empresas pequeñas y más de un quinto de las medianas habían desaparecido o estaban inactivas en la medición final.

Las empresas pueden desaparecer por insolvencia y ruina, en cuyo caso es frecuente que se adeuden diversos beneficios a los trabajadores y que incluso queden sin cumplir derechos tan básicos como es la remuneración. Suelen también cambiar de giro, reconvertirse, crecer o reducirse, cambios que obedecen a estrategias de acumulación y rentabilidad y no a un peligro de quiebra. En la economía actual, las empresas no tienen necesariamente como objetivo su crecimiento y consolidación, ya que, pueden desarrollarse como un proyecto temporal para aprovechar una situación que parece rentable en un momento, al término de la cual dirigen el capital en otra dirección. Frente a cualquiera de estos cambios, que pueden afectar de manera importante el empleo y las condiciones laborales, los derechos de los trabajadores no están adecuadamente protegidos.

Son frecuentes también los cambios en la propiedad, como la fusión de dos o más empresas o la división o filialización de una unidad productiva en varias otras con razones sociales distintas; estos movimientos afectan gravemente a los trabajadores, especialmente en sus derechos colectivos y en nuestro medio se advierte un “uso abusivo de la personalidad jurídica” por parte de empleadores “con el propósito deliberado de eludir o dificultar el ejercicio de esos derechos”<sup>107</sup>.

En este documento se incluye una investigación que da cuenta de la magnitud del incumplimiento laboral en que incurrieron las empresas que desaparecían, durante la última crisis económica, dejando a los trabajadores sin instrumentos para obtener

---

<sup>107</sup>Continuando esta idea, el Subsecretario del Trabajo dice: Cuando una empresa se divide en el papel, a través de simples escrituras sociales redactadas por sus abogados, y aunque en la realidad todo sigue igual y los trabajadores continúan prestando servicios en las mismas condiciones anteriores a la división, con los mismos jefes, con la misma dependencia, afectándose de paso derechos como el de gratificaciones o el de sindicalizarse, cabe preguntarse si debe aceptarse dicha situación (Zarko Luksic, El Mercurio, 6 de septiembre de 2006).

---

el cumplimiento. La alarmante información llevó a elaborar un diagnóstico riguroso y, sobre esta base, proponer la constitución de un *fondo* para garantizar el pago de remuneraciones en las empresas pequeñas que caen en insolvencia. Políticas de este corte pueden enfrentar la desprotección que se produce en mercados con alta movilidad. Los seguros de desempleo operan de manera similar, sobre la base de un fondo.

Distinta es la situación cuando las modificaciones de las empresas son fraudulentas. En este caso la política se ha orientado a vigilar estos cambios para evitar la proliferación de empresas *de papel* creadas para enmascarar la realidad utilizando las facilidades extremas que contempla la legislación. Una modificación en la reforma de 2001 introdujo el concepto de simulación sancionando esta acción<sup>108</sup>. Pero también la norma modificada se ha mostrado insuficiente, lo que ha llevado a insistir en el cambio del concepto de empresa que se mantiene en el Código del Trabajo desde el gobierno militar, para asegurarse que ésta corresponda a la organización real de los factores productivos que operan en una unidad<sup>109</sup>.

Esta volatilidad impacta tanto al empleo asalariado directo como al empleo subcontratado, trasladándose la inestabilidad a todo el sistema, que está configurado sobre una tupida red de relaciones de subcontratación. Esta última modalidad de empleo se ha extendido significativamente; según mostró una encuesta a las pequeñas y medianas empresas (por el INE), un porcentaje importante de ellas –el 30%- vende a empresas grandes; entre las medianas esta proporción alcanza a más de la mitad. Resultados similares ha mostrado la Encuesta ENCLA, en su última aplicación (2004), más de la mitad de las empresas subcontrataba partes de su producto, proporción que subía al 75% en la gran empresa.

Desde otro punto de vista, la temporalidad del empleo se ha visto también como una posibilidad de obtener mayor autonomía para el desarrollo de las potencialidades

---

<sup>108</sup>El Código del Trabajo señala: el que utilice cualquier subterfugio, ocultando, disfrazando o alterando su individualización o patrimonio y que tenga como resultado eludir obligaciones laborales y previsionales que establece la ley o la convención, será sancionado... Quedan comprendidos dentro del concepto de subterfugio,...cualquier alteración realizada a través del establecimiento de razones sociales distintas, la creación de identidades legales, la división de empresas u otras que signifiquen para los trabajadores disminución o pérdida de derechos laborales, ...(art. 478).

<sup>109</sup>*Empleador es quien se beneficia y obtiene utilidad del trabajo por cuenta ajena realizado en subordinación y dependencia.* M. Ester Feres, intervención en Taller Empleo y Trabajo, Fundación Chile 21 (octubre 2006).

---

individuales. Sin embargo, la investigación ha mostrado que este patrón es válido en ciertos sectores de trabajadores, que cuentan con muy buenas armas para concurrir al mercado, especialmente una alta calificación, y no parece ser un proceso generalizable. Sin embargo, los resultados de investigación que se incluyen en este documento muestran mayor estabilidad en los segmentos de trabajadores con alta educación.

♦ El reemplazo de relaciones laborales por acuerdos de otra naturaleza: es una consecuencia de los patrones actuales para obtener productividad, que inducen a descentralizar la producción y a desarrollar estrategias de gestión inspiradas en el modelo de la fábrica mínima, encargando parte de los productos o servicios de su giro a productores externos a la empresa, con los cuales se establecen relaciones muy distintas a las del asalariado que se desempeña en el espacio físico de la empresa. Este patrón para dividir y organizar el proceso productivo ha ensanchado el espacio de las contrataciones comerciales o civiles entre productores autónomos, pero también ha facilitado el enmascaramiento de trabajo que es realmente subordinado. La investigación da cuenta de segmentos significativos de trabajadores que desempeñándose realmente en condición de subordinados, son tratados como productores independientes; es el caso de gran parte del trabajo a domicilio y de algunos tipos de subcontratados y también de acuerdos en los que claramente se infringe la ley. Los trabajadores externos son casi siempre temporales, por lo que soportan el riesgo de los vaivenes en la demanda de productos o servicios, lo que hace inestable su empleo y limita sus derechos laborales.

Cambios importantes en la organización del trabajo han sido, muchas veces, lo que ha “transformado” a los trabajadores en independientes; es la situación de los vendedores de bienes y de servicios que se desempeñan fuera del o los establecimientos de la empresa, moviéndose de un punto a otro en búsqueda de clientes, y también la de los teletrabajadores. Es cierto que respecto de estos trabajadores se han modificado algunos de los factores que definieron la dependencia en su versión clásica, cómo es el uso del tiempo, el lugar de trabajo y la modalidad de vigilancia, pero ello no impide que su condición sea de subordinado. La investigación desarrollada recogió diversas situaciones de trabajadores tratados como independientes aun cuando realizan trabajo por cuenta ajena, no concurren al mercado, en su desempeño obedecen las instrucciones técnicas y se atienen al estándar de productividad y de calidad que les impone quién les encarga el trabajo. El diagnóstico que da cuenta de estas formas de trabajar puede ser una base adecuada para redefinir los indicadores de la subordinación laboral, recogiendo los numerosos cambios en la organización

---

del trabajo ocurridos en distintos sectores productivos y salvar el retardo en la elaboración jurídica y en la interpretación judicial y administrativa para trazar el nuevo lindero de la protección.

♦ La nueva vulnerabilidad del empleo independiente: Al disgregarse los procesos productivos, no sólo se han modificado las condiciones de la subordinación, sino que también se advierten cambios en la condición de los productores independientes. El primer dato a tener en cuenta es el fuerte aumento de las empresas en el país, sobre todo las de menor tamaño. En efecto, entre 1994 y 2004, el número de empresas en Chile aumentó en 33%; en su mayor parte -el 81%- estas unidades productivas son microempresas, cuyo aumento fue significativo en dicho decenio<sup>110</sup>. Cabe señalar, que las microempresas están constituidas generalmente por familiares o personas cercanas, la distribución de funciones suelen ser poco claras y muy variables, determinadas en buena medida por la confianza entre sus miembros, todo lo cual oscurece el carácter de las relaciones entre los integrantes y la condición de trabajador independiente o dependiente se hace más confusa en este sector. Por otra parte, la mitad de los microempresarios trabajan como productores individuales: 49% el año 2000 y 52% en 1990 (Valenzuela, 2005)<sup>111</sup>.

Entre los diversos patrones de desempeño que siguen los microempresarios, está el de producir por encargo para otra empresa, abandonando o minimizando la búsqueda de mercados a los cuales llegar directamente. Éstas son las empresas contratistas, cuya multiplicación acelerada ha permitido constituir una trama productiva en red. Pueden ser muy diversas en tamaño, ubicarse en cualquier sector productivo, alcanzar diferentes grados de solidez económica. La subcontratación se ha caracterizado porque la relación entre mandante y contratista suele ser muy desequilibrada y los acuerdos leoninos son frecuentes; como estrategia de fortalecimiento, las contratistas buscan diversificar el destino de su producción, un objetivo que no siempre es fácil de alcanzar, por lo que hay un segmento de productores que tienen relación con una sola empresa mandante y no concurren al mercado por sí mismos; para éstos, la dependencia económica es muy fuerte y la vulnerabilidad, enorme: trabajadores que realizan servicios de reparación de los productos de una sola empresa, trabajadores

---

<sup>110</sup> 135.683 unidades más, llegándose a 571.535 microempresas formales en 2004 (Baltera y Aguilar, 2006)

<sup>111</sup> La categoría de microempresarios comprende, en el estudio citado, a quienes trabajan individualmente como microempresarios y a los asalariados y empleadores de unidades productivas de hasta 5 trabajadores.

---

que elaboran pequeñas manufacturas como parte de bienes producidos en la empresa mandante.

El trabajo independiente de este último tipo suele ser muy desprotegido: son trabajadores que no logran acumular capital; la renta que obtienen es muy baja y sobreviven con mucha dificultad. Con frecuencia fueron asalariados, luego despedidos y con posterioridad seleccionados por el antiguo empleador para encargarles algunos trabajos específicos. Pero no siempre tienen aptitud o disposición a ser emprendedores y, a veces, operan sólo como conexión entre la empresa mandante y los clientes de ésta. A pesar de que viven del trabajo que realizan y en los hechos se subordinan a una sola empresa, su posición no es de asalariado. Estos trabajadores con autonomía tan limitada, se perfilan como actores nuevos respecto de los cuales habría que preguntarse si el sistema de protección social debe incluirlos, en alguna medida al menos. La dicotomía clásica de trabajo dependiente/independiente no expresa bien las diferencias de vulnerabilidad que la información arroja.

♦ Los trabajos menudos: la concepción de *empresa mínima*, las normas laborales que permiten gestionar flexiblemente el trabajo, la extensión de las relaciones de subcontratación hasta configurar una trama de cadenas productivas y la consolidación de las empresas que suministran personal, conforman un contexto que facilita la incorporación de trabajo en *cantidades* muy pequeñas para responder a necesidades calculadas con muchísima exactitud. Los empleos suministrados, por ejemplo, en cualquier sector, pueden prolongarse por pocos días, el trabajo a domicilio o móvil suele ocupar pocas horas diarias, el teletrabajo algunas horas dispersas al mes. Esta forma de participación en el mercado laboral, hace que el trabajo sea poco visible y que se rebaje el significado y el valor de ese empleo, haciendo más difícil el reconocimiento de la dependencia y de la relación laboral cuando ésta existe. Desde el lado de los trabajadores se conforma una situación que contribuye también a la informalidad de estos *trabajos menudos*, al ser combinados con otros empleos de la misma o de distinta calidad, como hacen algunos teletrabajadores muy calificados; a veces, un empleo formal de jornada completa, se complementa con ciertas tareas a domicilio como es el caso de algunos empleados bancarios. También personas inactivas, como dueñas de casa, estudiantes u otros que no concurren al mercado, aceptan desempeñar actividades remuneradas siempre que no tengan alta exigencia de tiempo. Para trabajadores ocasionales, el empleo de este tipo no tiene una importancia central, lo que contribuye a su invisibilidad y al desconocimiento de los derechos laborales. Las dificultades para gestionar una producción que se dispersa en tantas unidades y para controlar la calidad de estos productos y servicios, no han sido

---

límites para la multiplicación de esta modalidad de trabajo, beneficiada por otros factores que garantizan ganancias de productividad, como es transformar en tiempo de trabajo algunas horas de las que una empresa formal no dispone habitualmente (feriados, horas nocturnas) o pagar únicamente los resultados del desempeño y no la totalidad del trabajo que se ha desplegado.

En definitiva, estos trabajos menudos requieren ser formalizados, para lo cual es necesario conocerlos, hacerlos visibles hasta que su rotulación como trabajo remunerado, para el mercado, sea innegable.

♦ El trabajo con doble empleador ha tenido lugar en el país por largo tiempo a raíz de la multiplicación de las empresas de servicios temporales, cuyo giro es suministrar fuerza de trabajo a otras empresas que así lo demanden. Es una figura jurídica de intermediación que juega un papel importante en un contexto que contempla la división del proceso productivo y la empresa mínima. Se traba una *relación civil* entre estas dos empresas (contrato de puesta a disposición) y una *relación laboral* entre el trabajador suministrado y la empresa de servicios temporales y, lo más importante, una *relación real* del trabajador con la empresa donde se desempeña, que no es formalmente su empleadora, pero que ejerce vigilancia sobre su trabajo y se beneficia de éste. En otros términos, para estos trabajadores la figura del empleador se escinde en dos.

El suministro de fuerza de trabajo se ha generalizado en muchos países, a pesar del rechazo inicial por parte de las organizaciones de trabajadores, que no aceptan el mercadeo de fuerza de trabajo. Esta figura ha sido objeto de regulación reciente en varias legislaciones, las que fueron analizadas en uno de los estudios incluidos en este documento. El objetivo principal de la investigación realizada (en 1997) fue impulsar la regulación legal de esta figura, en vistas a lo cual se elaboró una propuesta de proyecto de ley. Ésta fue recogida sólo en 2005, en la discusión de la ley de subcontratación, recientemente aprobada.

En la figura del suministro, la pérdida de derechos laborales ha sido importante. La situación tipo producida durante años ha sido la siguiente: buena parte de las infracciones legales se producen en el lugar del desempeño, esto es en la empresa que no es la empleadora, y precisamente por no serlo, no puede ser obligada a cumplir ni recibe sanción administrativa cuando no lo hace. No ha sido tampoco expedita la vía judicial para reconocer derechos laborales violados en esta situación. Por otra parte, la falta de regulación de las empresas que proveen a otras de trabajadores,

---

ha sido causa de situaciones de desprotección mucho más graves. Primero, de la violación de un principio admitido en todas las legislaciones, que es el carácter temporal del suministro; todas las empresas que incluyó la investigación en Chile, suministraban trabajadores permanentes. El segundo daño grave ha sido ocasionado por la informalidad y debilidad de las empresas de servicios temporales, que no han tenido exigencias de solvencia, por lo que su desaparición ha hecho imposible que los trabajadores cobren sus créditos laborales. Sin regulación, el trabajo suministrado puede reemplazar a trabajadores en huelga o facilitar despidos ilegales; también puede recurrirse a él para trabajos peligrosos o dañinos.

La subcontratación de bienes o de servicios, está regulada, pero mal protege los derechos laborales. La escasa responsabilidad del empleador principal ha facilitado el incumplimiento de los contratistas que, en algunos sectores, ha sido grave y reiterado; también en este caso las empresas contratistas suelen desaparecer y el cobro de remuneraciones y otros beneficios adeudados presenta dificultades que los trabajadores no pueden salvar fácilmente. Por otra parte, los trabajadores subcontratados tienen condiciones salariales y de trabajo más bajas a medida que se alejan, en la cadena, de la empresa principal.

♦ El autoritarismo al interior de las empresas: La investigación desarrollada da cuenta de empresas que son gestionadas con autoritarismo y despliegan prácticas que revelan la debilidad de las concepciones sobre la democracia en la empresa. Una legislación que entrega excesivas facultades de administración al empleador, tiene dificultades para adoptar los modelos participativos que la gestión moderna preconiza y, más aún, para valorar el acuerdo como modo de relacionarse. Lo que la información revela es que estos trabajadores dependientes viven el trabajo como una situación de agobio, que se hace a veces insostenible y provoca la huida, abandonando ese empleo aún sin tener otro y sin contar con base económica para iniciar una actividad independiente sustentable; este tránsito significará, en muchos casos, la entrada en un círculo de progresivo menoscabo económico. La desprotección es total en los casos investigados, en ninguno de los cuales existe tutela sindical. Entre los factores de insatisfacción se señalan: la intensidad del trabajo, la jornada excesiva, el incumplimiento reiterado de normas legales, conductas de maltrato, baja remuneración, manipulación de productos dañinos. El clima es de disconformidad, frustración, los trabajadores sienten menoscabada su dignidad y lo único que quieren es irse y nunca más ser dependientes. Las situaciones descritas llevan a subrayar la función del sindicato, como instancia protectora en la vida laboral cotidiana, y a calibrar lo grave que es en nuestro medio la carencia o debilidad de las organizaciones

---

sindicales. Las relaciones laborales armónicas, constituyen una dimensión importante de la revalorización de la democracia en que el país está empeñado.

◆ La vulnerabilidad ocasionada por flexibilizar: Las estrategias de las empresas para manejar flexiblemente el trabajo apuntan a distintas dimensiones de las condiciones de contratación. Se trata, en este caso de trabajadores asalariados formales, a quienes no se desconoce el carácter de tales. La entrada y salida de la fuerza de trabajo ha sido uno de los primeros objetivos de flexibilización para la empresa moderna, que encontró en esta libertad para adaptar constante y estrechamente el empleo al volumen de su producción, el más importante factor generador de productividad. El impacto de esta liberalización ha sido muy determinante en el mercado de trabajo, cuya dinámica cambió centralmente. La temporalidad de los empleos y la intensa movilidad laboral son rasgos que le dan otra fisonomía y que tienen efectos en todos los ámbitos del mundo productivo y del trabajo. Este tipo de flexibilidad difícilmente tendrá vuelta atrás, en cuanto las empresas requieren este puntal en el patrón de producción actual. Pero ello no significa que hay que permanecer imperturbable ante la devastadora inestabilidad que imprime a la vida de la mayoría de los trabajadores. Se han debatido algunas políticas para estabilizar las condiciones de trabajo y recomponer la fragmentación de las trayectorias con recursos distintos al empleo estable en la misma empresa que necesita efectuar el despido (capacitación, servicios a la comunidad, feriados).

El tiempo de trabajo es otro factor cuyo uso se ha flexibilizado mucho, entregando a las empresas amplias posibilidades: horas extraordinarias, jornadas móviles, trabajo en turnos, atribuciones al empleador para efectuar libremente algunos cambios, jornadas especiales, jornada parcial. Las posibilidades de gestionar el uso del tiempo que se contrata son muy amplias. Puede mantenerse a la empresa en perpetua producción y puede reducirse su funcionamiento en muy poco tiempo, pueden incorporarse tiempos cortos que están disponibles fuera de los límites de la empresa, puede usarse y obtener alta productividad de tiempos que habitualmente no son laborables.

La remuneración vinculada a la producción y por tanto variable, se ha constituido en la norma general. El salario mínimo legal es el único límite, y sobre este nivel, las fluctuaciones pueden ser muy violentas, sean o no de responsabilidad del trabajador, sin que existan mecanismos que amortigüen las oscilaciones. Los salarios están sufriendo permanentemente los embates de nuevos riesgos con que se los carga, como, por ejemplo, el robo o hurto de productos, el no pago de las deudas de los clientes. Por otra parte, el salario por producción significa que se pagan sólo los

---

resultados finales de un trabajo que empieza mucho antes; este proceso para llegar a conseguir el producto suele no pagarse. Los salarios por producción frecuentemente impulsan a los trabajadores a intensificar su ritmo hasta poner en peligro su salud.

Los trabajadores se adaptan a la flexibilización de las condiciones de trabajo y responden con los comportamientos que la empresa espera al fijar estas normas: cumplimiento de las jornadas laborales, intensificación del ritmo de trabajo, trabajo en los tiempos que sean más oportunos para elevar la productividad, aunque no sean lapsos laborables. Las decisiones sobre flexibilidad casi nunca son resultado de acuerdos con los trabajadores y, por lo tanto, no expresan el interés de éstos.

En este documento se ha querido ilustrar la grave pérdida de protección que ha experimentado el trabajo, en un contexto en que las normas laborales, sean legales o convencionales, se han hecho más inciertas. Esta precariedad es una característica presente hoy día en los múltiples y diversos acuerdos de trabajo que se concretan y se desarman con celeridad, en un clima marcado por la incertidumbre. La vulnerabilidad alcanza también a los productores autónomos y microempresarios; buena parte de estos emprendimientos son económicamente débiles y altamente volátiles, lo que indica que la acumulación está lejos de ser un resultado cierto, capaz de otorgar protección al trabajador independiente.

El panorama del trabajo tan seriamente deteriorado es, sin duda, inquietante. En la medida en que los resultados de las políticas puestas en práctica se han mostrado insuficientes, el debate sobre las orientaciones de esta política se reaviva.

Respecto del trabajo por cuenta ajena dependiente, en que el empleador y el trabajador tienen una relación laboral directa, las propuestas se encarrilan por dos vías. Por una de ellas se busca moderar la drástica flexibilización de que fueron objeto los derechos individuales del trabajo, algo que las reformas laborales desde los años noventa a la fecha vienen poco a poco logrando en nuestro país. Y por otra, está el desafío de fortalecer la acción colectiva de los trabajadores, un ámbito en que la debilidad subsiste e imprime ineficiencia a todo el sistema de relaciones laborales; hay que tener presente que éste es un modelo concebido con espacio para negociar colectivamente por sobre los derechos que la ley fija, y con actores que puedan llevar a cabo las negociaciones. El mejoramiento de las remuneraciones o de otras condiciones laborales y, en general, la posibilidad de poner algunos límites al tratamiento tan flexible que hoy se da al trabajo, requiere que la negociación colectiva se masifique. En el mismo sentido, la ley será más eficaz si los trabajadores

---

organizados defienden sus derechos cuando éstos son desconocidos o cuando las prácticas autoritarias se instalan en las empresas.

Más allá del segmento de trabajo asalariado reconocido como tal por empresas formales, está el amplio campo donde la relación salarial no existe o está muy desdibujada, en el que se multiplican acuerdos de trabajo que son muy disímiles e inestables, y se apoyan en relaciones de poder distintas a las que han enmarcado al régimen salarial. En efecto, es muy fuerte el desequilibrio entre la periferia de trabajadores dependientes o autónomos que no tienen poder para discutir tratos, y las empresas formales que les encargan trabajo; son muy desiguales también las condiciones para el intercambio entre las empresas mandantes y buena parte de las subcontratistas. La investigación y el debate que se desarrollan sobre esta esfera del trabajo, sugieren algunas políticas correctivas para elevar su calidad; entre ellas, redefinir los indicadores del trabajo asalariado moderno para incluir las modificaciones que éste ha tenido, determinar indicadores para captar la vulnerabilidad de los productores autónomos, afirmar la definición de empleador como aquél que se beneficia de trabajo ajeno dependiente, aunque la relación con el trabajador no sea directa sino intermediada.

El análisis presentado se ha centrado más en los empleos que en las personas. En relaciones laborales clásicas, es alta la probabilidad de que un sólo empleo describa la totalidad de la actividad laboral de una persona, pero no ocurre lo mismo para trabajadores y trabajadoras que están sujetos a una movilidad intensa, que acceden a empleos inestables que duran poco, o que desempeñan simultáneamente dos o más empleos de corta jornada, por breve tiempo. Es un desafío hacer visible la totalidad de los trabajos que realiza cada persona para incluirlos en las políticas de protección; por menudos y fragmentados que éstos sean, aportan productividad a quien los encarga.

En el debate sobre la protección laboral ha ido ganando terreno la idea de desandar el camino a que condujo el neoliberalismo de las últimas tres décadas. Pero la vía de vuelta no está fijada y hay interrogantes centrales que subsisten. ¿Está suficientemente matizada la idea, siempre presente en la discusión sobre reformas laborales, de que todo mejoramiento laboral es un costo que afecta grave y a veces mortalmente a las empresas? ¿Puede darse mayor estabilidad a las condiciones laborales, fijando límites a los riesgos que se han trasladado de la empresa al trabajo? ¿Hay condiciones para que la argumentación económica sea seriamente contrastada con concepciones éticas y políticas que otorgan mayor valor al trabajo, como es considerarlo un derecho fundamental de la humanidad?

---

## BIBLIOGRAFÍA

**Antúnez, R.** (2001) *¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y la centralidad del mundo del trabajo*; Cortez Editora, Sao Paulo

**Bilbao, A.** (1999) *El empleo precario. Seguridad de la economía e inseguridad del trabajo*, Los libros de la Catarata, Madrid.

**Boyer, R. y Freyssenet, M.** (2001) *Los modelos productivos. Asociación Trabajo y Sociedad*; CEIL-PIETTE/CONICET. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. (IADE). Editorial Lumen. Argentina.

**Caballero, R.; Engel, E.; Micco, A.** (2004) *Flexibilidad macroeconómica en América Latina*. Revista Economía Chilena. Volumen 7, N° 2.

**Castel, R.** (2004 a) *La Inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Editorial Manantial, Buenos Aires.

**Castel, R.** (2004 b) *Las trampas de la exclusión. Trabajo y utilidad social*, Topía Editorial, Buenos Aires.

**Castel, R.** (1997) *La metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del salariado*. Editorial Paidós, Buenos Aires.

**Castells, M.** (1996) *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol.1. La sociedad red. Alianza Editorial. Madrid.

**Coriat, B.** (1982) *El taller y el cronómetro*, Siglo XXI Editores S.A., Madrid, España.

**Coriat, B.** (1998) *Los desafíos de la competitividad*, Eudeba, Buenos Aires.

**Cortázar, R.** (1993) *La política laboral en el Chile democrático*, Dolmen, Santiago.

**Crespi, G.** (2003) *PyME en Chile: nace, crece y ... muere. Análisis de su desarrollo en los últimos siete años. 1995 a 2001*. FUNDES Internacional.

---

**De la Garza, E.** (2002) *Problemas actuales de la crisis del trabajo*. En Centro de Estudios de la Mujer, Cambios del trabajo. Condiciones para un sistema de trabajo sustentable. Ediciones CEM, Santiago.

**Dombois, R.** (2002) *¿La pérdida de la época dorada? La terciarización y el trabajo en las sociedades de industrialización temprana*. En Centro de Estudios de la Mujer, Cambios del trabajo. Condiciones para un sistema de trabajo sustentable. Ediciones CEM, Santiago.

**Echeverría, M.** (2005) *Riesgos de los Trabajadores Subcontratados*. Boletín Oficial Dirección del Trabajo, N° 200, septiembre.

**Ermida, O.** (2000) *La flexibilidad*. Fondo de Cultura Universitaria, Montevideo.

**Espinosa, M.** (2003) *Trabajo decente y protección social*. Texto de capacitación. Eje para la acción sindical, OIT.

**Feres, M. E.** (2005) *El trabajo y las relaciones laborales en los gobiernos de la Concertación 1990-2005. Análisis de los contenidos programáticos*, documento de Fundación EBERT, no publicado

**Henríquez, H.; Riquelme, V.; Ugarte, J.L.** (2001) *¿Un nuevo trabajo a domicilio?*. Revista Proposiciones N° 32. SUR Ediciones. Santiago.

**Henríquez, H.** (2004) *El trabajo deteriorado de América Latina*. Revista de Sociología N°18, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Santiago.

**OIT** (1997) *Trabajo en régimen de subcontratación*, Informe VI (2) para 85ª Reunión Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra

**OIT** (1999) *Memoria del Director General, Trabajo Decente*. Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión.

**OIT** (2000) *Reunión de expertos sobre los trabajadores en situaciones en las cuales necesitan protección*. Documento técnico de base, Ginebra.

**OIT** (2004a) *Por una Globalización Justa, el papel de la OIT*. Informe del Director General,

---

**OIT** (2004b) “*Por una Globalización Justa, crear oportunidades para todos*. Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización,

**Olate, S.** (1995) *Estudio sistemático y crítico de la legislación extranjera y nacional en materia de trabajo a domicilio*. Boletín Oficial Dirección del Trabajo. Diciembre 1995.

**Pereira, R.** (2005) *Perspectiva política: la eficacia del Derecho del Trabajo*. Artículo en La Nación. 30 de septiembre.

**Pereira, R.** (1992) *Reformas a la legislación del trabajo: un esfuerzo por establecer relaciones laborales autónoma*. En *Economía y Trabajo en Chile 1991-1992*, Programa de Economía del Trabajo, S.R.V Impresores, Santiago.

**PNUD. Documento Chile. 1980-1997. Gasto Público, Gasto Social y Servicios Sociales Básicos en América Latina y El Caribe**. Baytelman, Yael; Cowan, Kevin; De Gregorio, José; González, Pablo. En [www.undp.org](http://www.undp.org).

**Razeto, M.** (2000) *El proceso de reformas laborales. Itinerario, enseñanzas y propuestas para el mundo sindical*, en *Revista Economía y Trabajo*, N°10, Programa de Economía del Trabajo, Santiago

**República de Chile: Código del Trabajo actualizado**, en Boletín Oficial de la Dirección del Trabajo, Santiago, enero, 2006

**Rifkin, J.** (1996) *El fin del trabajo*. Editorial Piados, Buenos Aires.

**Sengenberger, W.** (2004) *Globalización y progreso social*, Nueva Sociedad, Caracas.

**Sennett, R.** (2000) *La corrosión del carácter*, Anagrama, Barcelona.

**Todaro, R.; Yáñez, S.** (2004) Editoras. *El Trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género*. CEM. Santiago.

**Tapia, F.** (2000) *Investigación empírica de la justicia del trabajo* (documento no publicado)

---

**Tokman, V; Martínez D.** Editores. (1999). *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*. OIT. Perú.

**Ugarte, J.L.** (2004) *El nuevo Derecho del Trabajo*. Editorial Universitaria, Santiago.

**Valenzuela, M.E.** (2005) *¿Nuevo sendero para las mujeres? Microempresa y género en América Latina en el umbral del siglo XXI*, LOM Ediciones/CEM, Santiago

**Wittke, T.** (2005) *La empresa: Nuevos modos de subjetivación en la organización del trabajo*. En Schaverstein, L. y Leopold, L. (Comp). Trabajo y subjetividad. Entre lo existente y lo necesario. Paidós, Buenos Aires.

**Yáñez, S.** (2004) *La flexibilidad laboral como nuevo eje de la producción y la reproducción*. En Todaro, R. y Yáñez, S. (Eds). El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género. Ediciones CEM. Santiago.

## **Dirección del Trabajo. Departamento de Estudios.**

### **Cuadernos de Investigación**

*El Otro Trabajo. El suministro de personas en las empresas*. Cuaderno de Investigación N° 7. Santiago, 1998. Echeverría, M.; Solís, V.; Uribe-Echevarría, V.

*Trabajadores a control remoto: El trabajo a domicilio*. Cuaderno de Investigación N° 9. Santiago, 2001. Henríquez, H.; Riquelme, V.; Gálvez, T.; Salamé, T.

*¿Empresas sin trabajadores? Legislación sobre las empresas de trabajo temporal*. Cuaderno de Investigación N°10. Santiago, 1999.

*Jornada de trabajo en el sector comercio: la experiencia en grandes tiendas, supermercados y pequeñas tiendas en malls*. Cuaderno de Investigación N° 12. Santiago, 1999. Díaz, E.; Ruiz Tagle, J.; Aguilar, O.; Frías, P.

*Trayectorias Laborales: la certeza de la incertidumbre*, Cuaderno de Investigación N° 18. Santiago, 2003. Henríquez, H.; Uribe.Echevarría, V.

---

*La justicia del trabajo en Chile; realidad y perspectivas.* Cuaderno de Investigación N° 21. Santiago, 2004. Gazmuri, C.

*Flexibilidad laboral en Chile: las empresas y las personas.* Cuaderno de Investigación N° 22. Santiago, 2004. Echeverría, M.; López, D.; Santibáñez, I.; Vega, H.

*Trayectorias Laborales: El tránsito entre el trabajo asalariado y el empleo independiente.* Cuaderno de Investigación N° 23. Santiago, 2005. Acuña, E.; Pérez, E.

*Trabajo a domicilio en el siglo XXI. Tres miradas sobre el teletrabajo.* Cuaderno de Investigación N° 26. Santiago, 2005. Henríquez, H.; Cárdenas, A.; Selamé, T.

*Los derechos laborales en la pequeña empresa. Una mirada desde los trabajadores.* Cuaderno de Investigación N° 28 (en prensa) Baltera, P. y Aguilar, O.

### **Aportes al debate laboral**

*Vendedor@s cuentan: actuales formas de contratación.* Aporte al debate laboral N° 16. Santiago, 2005. Gálvez, T.

### **Documentos inéditos**

*Los créditos laborales: su garantía y protección. Elementos de diagnóstico.* 2002. Baltera, P.; Lopez, D.; Velásquez, M.; Vergara, M. (Informe de avance)

*Los créditos laborales y previsionales: Cómo mejorar su eficacia. Diseño de un sistema de garantía.* 2003. López, D.; Velásquez, M.; Vergara, M. (Documento final)

### **Fuentes de Información**

#### ◆ **Banco Central de Chile:**

Cuentas Nacionales 1996-2004. Cifras preliminares.

Anuario de Cuentas Nacionales 1999.

Cuentas Nacionales 1996 – 2004

#### ◆ **Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos (1987–2003) *Estadísticas de las Finanzas Públicas.*** En [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)

- 
- ◆ **Dirección del Trabajo. ENCLA** 1998, 2000, 2002, 2004.
  - ◆ **Instituto Nacional de Estadísticas.**
    - Encuesta Suplementaria de Ingresos, Octubre-Diciembre 2003.
    - Encuesta Nacional del Empleo,
    - INE - CORFO. *Octava encuesta semestral de las pequeñas y medianas empresas. Resultados definitivos.* Junio 2004.
  - ◆ **Mideplan. CASEN** 2003.